UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

FACULTAD DE HUMANIDADES Y

CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN

DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES

“La inclusión social a través de las políticas públicas dirigidas a los agricultores familiares. Estudio de casos en municipios de Buenos Aires y Misiones, 2008-2015”

Autor: Lisandro Federico Fernández

Título por el que se opta: Doctor en Ciencias Sociales

Director: Dr. Federico Villarreal

Co-Director: Dr. Matías García

Fecha de presentación: 13 de julio de 2018

RESUMEN

La presente investigación analiza la inclusión social a través de las políticas públicas dirigidas a los agricultores familiares, por medio de dos casos de estudio: La Plata y Oberá, durante el período 2008-2015. Se propone un abordaje que examine en profundidad las implicancias del esquema derivado de la inclusión social, particularmente sobre la construcción de políticas públicas destinadas a los agricultores familiares.

Se ha diseñado un abordaje de tipo cualitativo basado en los estudio de casos que permitieron la indagación de las características que adquirió el proceso de construcción de políticas para la agricultura familiar. Desde el año 2003, pero con mayor énfasis desde el 2008 y hasta el 2015, la categoría de agricultura familiar experimentado un proceso de fortalecimiento institucional y mayor visibilidad social. Es en dicho marco es que su mención apareció vinculada a la inclusión social en análisis académicos y determinadas iniciativas públicas. No obstante, esto conlleva una metodología de intervención estatal que individualiza y focaliza la atención y estrategias de resolución de las problemáticas que afectan a la agricultura familiar, en contraste con el tipo de demandas de las organizaciones del sector, las cuales están dirigidas a un tipo de regulación estatal más directa sobre las relaciones socio-económicas que generan desigualdad. Por ende, la investigación se interroga acerca del contraste entre el tipo de intervención derivado de la inclusión social a través de las políticas dirigidas a los agricultores familiares respecto a sus demandas específicas.

El hallazgo principal de la investigación resultó que la inclusión social a través de las políticas públicas para los agricultores familiares en La Plata y Oberá, reviste de mayor grado de aceptación a una metodología de intervención estatal centrada en la atención parcial y segmentada de los agricultores familiares antes que sobre las relaciones sociales que las reproducen.

Palabras claves: inclusión social, políticas públicas, agricultura familiar.

AGRADECIMIENTOS

En esta oportunidad quiero aprovechar a todas aquellas personas que me han ayudado, acompañado o han sido fuente de inspiración a lo largo de este proceso.

En primer lugar, quiero agradecer especialmente a mis padres Carlos y Cecilia, por el amor, la paciencia y la comprensión, sin su ayuda no hubiese podido transitar ninguna de las etapas de mi educación. A ellos debo la formación como persona en todo sentido. Asimismo, va otro agradecimiento especial a Matías, quien me ayudó en los momentos más difíciles que tuvo este proceso, a él debo la culminación de esta tesis, y es fuente de inspiración permanente como profesional académico con compromiso político y social.

También quiero agradecer con un abrazo muy fuerte a Gabriela y Valeria, por las charlas, los asados, los mates, las salidas y todos los momentos compartidos. Ellas apoyaron en momentos donde el trayecto atravesó dificultades, y fueron un soporte afectivo y académico fundamental para finalizar la tesis. A mis directores en el PERT Federico y Mabel por trasmitir la rigurosidad en la investigación académica, y a mis compañeros Fernando y Cecilia. Otro abrazo bien grande para Claudia, de quien aprendo día a día a través de nuestras charlas, sus consejos y su humanismo. Va otro abrazo de agradecimiento a Guillermina por todos estos años de amistad.

Este camino no se hubiera iniciado sin la inspiración de mis amigos y compañeros del MUECE, de quienes aprendí los valores de la militancia, el espíritu crítico y a soñar un mundo justo y solidario. Gracias a: Martín, Leandro (pacha), Facundo, Luciana, Leandro (Bona), Marcos, Pablo, Josefina, Julián, Mauro, Leandro (Verdi), Verónica, Emiliano, Roger, Sol, Julieta, Maximiliano, Alejandra y Santiago.

También quiero agradecer a mis amigos de Mangueres, con quienes inicié otro viaje: el de crear y compartir la pasión por el teatro. Ellos y ellas fueron son una fuente de inspiración y de alegrías compartidas, sin la cual estos años de tesis no hubieran sido posibles: Sebastián, Sofía, Iara, Yamila, Mariano, Lourdes, Ariel y Gustavo.

Otro agradecimiento es para el CONICET por el financiamiento recibido, el cual sustentó mis años de investigación. También debo agradecer a Fernanda Torres por los aportes en los talleres y seminarios de tesis. A Luis Adriani por el acompañamiento en el ingreso al mundo académico. A mis compañeros de la cátedra Economía I: Pablo Pérez, Pablo Chena, Paula Belloni, Paula Ríos y Daniela. A Ivana por los aportes de claridad en los momentos nebulosos. A todos los entrevistados por la buena predisposición.

INDICE GENERAL

- Glosario de siglas V
- Índice de cuadros IX
- Índice de mapas e imágenes X

Introducción general

1. Pertenencia del tema y el problema de investigación 1
2. Premisa, pregunta y objetivos de la investigación 5
3. Organización del trabajo 7
4. Pertenencia institucional de este trabajo 9

Capítulo I. Marco teórico acerca de la inclusión social a través de las políticas públicas dirigidas a la agricultura familiar

Introducción 11

1. Discusión en torno a la inclusión social 10

1.1 Antecedentes sociológicos sobre la "cuestión de la integración social" y sus derivaciones 12

1.2 La inclusión social: definiciones y paradojas que plantea 16

1.3 La implicancia de la inclusión social para las políticas públicas: individualización de las formas 19

2. Las políticas públicas 24

3. La agricultura familiar 26

4. Análisis previos que vinculan la inclusión con la agricultura familiar 29

5. La inclusión social a través de las políticas públicas para la agricultura familiar 31

5.1 Dimensiones para el análisis de la inclusión social a través de las políticas públicas para la agricultura familiar 33

Capítulo II. Metodología de análisis

Introducción 37

1. El recorte temporal de la investigación 39

2. El recorte espacial de la investigación 42

3. Los viajes a campo 52

4. Las entrevistas: procesamiento y análisis de la información primaria 55

5. Unidades, dimensiones y variables de análisis 56

6. Dificultades de la investigación 57

Capítulo III. El contexto de exclusión de la agricultura familiar. Problemáticas socio-productivas en La Plata y Oberá.

Introducción 60
1. Principales problemáticas de la agricultura familiar en Argentina 60
2. El contexto de la Provincia de Buenos Aires 64
3. Caracterización del modelo productivo agrario de La Plata 65
4. Identificación del contexto de exclusión de la agricultura familiar en La Plata 67
4.1 Propiedad de la tierra 67
4.2 Producción 68
4.3 Financiamiento 70
4.4 Comercialización 72
5. El contexto de la Provincia de Misiones 73
6. Caracterización del modelo productivo agrario de Oberá 75
7. Identificación del contexto de exclusión de la agricultura familiar en Oberá 78
7.1 Propiedad de la tierra 79
7.2 Producción 80
7.3 Financiamiento 82
7.4 Comercialización 82
8. Reflexiones finales del capítulo 85

Capítulo IV. Análisis de las políticas públicas dirigidas a la agricultura familiar en Argentina durante el período 2008-2015.

Introducción 88
1. La instalación de la categoría agricultura familiar en la agenda de políticas públicas 89
2. Proceso de jerarquización institucional: 2008-2015 91
3. Reconfiguración de los programas para la agricultura familiar 95
4. Análisis de los objetivos de las políticas 104
5. Las políticas públicas para la agricultura familiar a escala provincial 105
5.1 El contexto en la provincia de Buenos Aires 105
5.2 El contexto en la provincia de Misiones 106
5.2.1 Políticas del Ministerio del Agro y la Producción (MAyP) de la Provincia de Misiones 107
5.2.2. Políticas del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP) de la Nación 108

5.2.3. La Coordinación de la agricultura familiar del SENASA (SENAF) 109
6. Las organizaciones de la agricultura familiar y la construcción de agenda 109
7. Reflexiones finales del capítulo 112

Capítulo V. La inclusión social planteada en La Plata y Oberá**.**
Introducción 114
1. Instituciones públicas intervinientes en los casos de estudio 114
2. Análisis de la inclusión social planteada en La Plata 116
2.1 El pilar económico 116
2.2 El pilar político-institucional 124
3. Análisis de la inclusión social planteada en Oberá 126
3.1 El pilar económico 126
3.2 El pilar político-institucional 132
4. Análisis comparativo de los pilares de la inclusión social 136
4.1 El pilar económico 136
4.2 El pilar político-institucional 138
5. Reflexiones finales del capítulo 139

Capítulo VI. La inclusión social demandada en La Plata y Oberá
Introducción 142
1. Análisis del caso de La Plata 143
1.1. Identificación de las organizaciones de la agricultura familiar 143
1.2. Principales demandas de la agricultura familiar 144
1.2.1. Antecedentes: la lucha contra el modelo liberal 144
1.2.2. Demandas de la agricultura familiar durante el período 2008-2015 145
1.2.2.1 Pilar económico 146
1.2.2.2 Pilar político-institucional 153
2. Análisis del caso de Oberá 156
2.1. Identificación de las organizaciones de la agricultura familiar 156
2.2. Principales demandas de la agricultura familiar 157
2.2.1. Antecedentes: de la Masacre de Oberá a los tractorazos. 157
2.2.2. Demandas de la agricultura familiar durante el período 2008-2015 158
2.2.2.1 Pilar económico 158

2.2.2.2 Pilar político-institucional 165
3. Análisis comparativo de los casos 168
3.1 Pilar económico 168
3.2 Pilar político-institucional 170
4. Reflexiones finales del capítulo 171

Capítulo VII. Síntesis y conclusiones de la investigación

Introducción 173
1. Análisis del pilar económico en La Plata y Oberá 174
2. Análisis del pilar político-institucional en La Plata y Oberá 178
3. Reflexiones finales: inclusión social, políticas públicas y agricultura familiar 181

Referencias bibliográficas 184
Fuentes documentales y bases estadísticas 196
Sitios web 196
Fuentes periodísticas 197

GLOSARIO DE SIGLAS

ACINA	Asamblea Campesina e Indígena del Norte Argentino
AER	Agencia de Extensión Rural del INTA
AF	Agricultura Familiar
ALAS	Actividades Laborales de Autoempleo y Subsistencia
AMBA	Área Metropolitana de Buenos Aires
ANPCyT	Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica
APAM	Asociación de Productores Agropecuario Misionero
APER	Asociación de Productores de la Economía Regional
APHLP	Asociación de Productores Hortícolas de La Plata
AQLP	Asociación de Quinteros de La Plata
ASOMA	Asociación de Medieros y Afines
BH	Boletín Hortícola
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BPA	Buenas Prácticas Agrícolas
BS	Banco Social
CAA	Código Alimentario Argentino
CaLiSA	Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria
Cambio Rural	Programa Federal de Reconversión Productiva para la Pequeña y Mediana Empresa Agropecuaria
CANPO	Corriente Agraria Nacional y Popular
CAPPCA	Proyecto Forestal de Desarrollo. Componente de Apoyo a Pequeños Productores para la Conservación Ambiental
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CHFBA	Censo Hortiflorícola de Buenos Aires
CHP	Cinturón Hortícola Platense
CIPAF	Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico de la Agricultura Familiar
CNA	Censo Nacional Agropecuario
CONICET	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
CONINAGRO	Confederación Intercooperativa Agropecuaria
COPROSA	Comisión Provincial para la Sanidad Animal
CR	Cambio Rural
CRA	Confederaciones Rurales Argentinas
CRB	Cambio Rural Bonaerense
CRYM	Comisión Reguladora de la Yerba Mate
DGR	Dirección General de Rentas

DTR	Desarrollo Territorial Rural
EAP	Explotaciones Agropecuarias
EE	Estaciones Experimentales del INTA
EHF	Explotaciones Hortiflorícolas
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
FAA	Federación Agraria Argentina
FACA	Fondo de Apoyo a las Comunidades Aborígenes
FAE	Fondo de Apoyo al Emprendimiento
FAG	Fondo de Ahorro Grupal
FAO	Organización de la Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FCAyF	Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales de la UNLP
FCV	Facultad de Ciencias Veterinarias de la UNLP
FET	Fondo Especial del Tabaco
FIC	Fondo para Iniciativas Comunitarias
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FOCO	Fondo de Capitalización de Organizaciones
FoNAF	Foro Nacional de la Agricultura Familiar
FONAF	Federación de Organizaciones nucleadas en la Agricultura Familiar
FUNAF	Foro de Universidades Nacionales de la Agricultura Familiar
IAP	Investigación Acción Participativa
IAPI	Instituto Argentino de Promoción del Intercambio
IFAI	Instituto de Fomento Agropecuario e Industrial
IICA	Instituto para la Cooperación de la Agricultura
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
INTI	Instituto Nacional de Tecnología Industrial
INYM	Instituto Nacional de la Yerba Mate
IPAF	Instituto de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar
IPEC	Instituto Provincial de Estadística y Censos de Misiones
JAF	Jornadas de la Agricultura Familiar
MAA	Ministerio de Asuntos Agrarios de la provincia de Buenos Aires
MAELA	Movimiento Agroecológico de Latinoamérica y el Caribe
MAGyP	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca
MAM	Movimiento Agrario Misionero
MAyP	Ministerio del Agro y la Producción de Misiones
MCL	Movimiento Campesino de Liberación

MDS	Ministerio de Desarrollo Social
MECON	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
Mincyt	Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Nación
MINIFUNDIO	Proyectos de Investigación y Extensión para Pequeños Productores Minifundistas
MNCI	Movimiento Nacional Campesino Indígena
MPP	Movimiento de Pequeños y Pequeñas Productores
MRC	Movimiento Rural Cristiano
MSA	Monotributo Social Agropecuario
MTEySS	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación
NEA	Noreste Argentino
NOA	Noroeste Argentino
OAF	Organizaciones de la Agricultura Familiar
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
PADL	Proyectos de Apoyo al Desarrollo Local
PDR	Programas de Desarrollo Rural
PERT	Programa de Estudios Regionales y Territoriales
PICT	Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica
PISEAR	Proyecto de inclusión socioeconómica en las Áreas Rurales
PP	Pequeños Productores
PPNEA	Programa de Crédito y Apoyo Técnico para Pequeños Productores del Noreste Argentino
ProAlimentos	Programa Provincial de Producción de Alimentos de la provincia de Misiones
PROCREAR	Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar
PRODEAR	Programa de Desarrollo de Áreas Rurales
PRODERI	Programa para el Desarrollo Rural Incluyente
PRODERNEA	Programa de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste Argentino
PRODERNOA	Proyecto de Desarrollo Rural del Noroeste Argentino
PROFAM	Programa para Productores Familiares
PROFEDER	Programa de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable
PROHUERTA	Promoción para la Autoproducción de Alimentos
PROINDER	Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios
PSA	Programa Social Agropecuario

PSESA	Programa Sostenimiento del Empleo y Seguridad Alimentaria
PTG	Plan de Trabajo Grupal
REAF	Reunión Especializada de la Agricultura Familiar del MERCOSUR
ReNAF	Registro Nacional de la Agricultura Familiar
RIMISP	Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
ROE	Registros de Declaraciones Juradas para Exportadores
SAF	Secretaría de Agricultura Familiar de la Nación
SAGPyA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación
SENAF	Comisión para la agricultura familiar del SENASA
SENASA	Servicio Nacional de Seguridad y Calidad Agroalimentaria
SRA	Sociedad Rural Argentina
SubSAF	Sub Secretaría de Agricultura Familiar
SubSDRyAF	Sub Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar
UCAR	Unidad para el Cambio Rural
UE	Unión Europea
UBA	Universidad de Buenos Aires
UNaM	Universidad Nacional de Misiones
UG	Unidades Ganaderas
UNLa	Universidad Nacional de Lanús
UNLP	Universidad Nacional de La Plata
UTT	Unión de Trabajadores de la Tierra

INDICE DE CUADROS

Cuadro	Página
Cuadro n°1 : Cantidad de EHFs, por tipo de asesoramiento recibido, según actividad	69
Cuadro n°2 : Fuente del asesoramiento del uso de plaguicidas, por actividad, según origen, a las EHF que la recibieron. La Plata	69
Cuadro n°3 . Cantidad de EHFs, por actividad según hayan o no recibido financiamiento	71
Cuadro n°4 . Cantidad de EHFs que recibieron financiamiento, por actividad, según fuente	71
Cuadro n°5 : Descripción de los municipios del departamento de Oberá	75
Cuadro n°6 : Cantidad de EAP y hectáreas en los municipios del departamento de Oberá	76
Cuadro n°7 : Organismos que componen la institucionalización de la AF	92
Cuadro nº 8: Principales normativas identificadas durante el período 2008-2015, y breve descripción de sus orientaciones	94
Cuadro nº 9: Componentes seleccionados de los PDR implementados durante 2003-2015	101
Cuadro n°10 : Instituciones intervinientes en el caso de La Plata: 2008-2015	115
Cuadro n°11 : Instituciones intervinientes en el caso de Oberá: 2008-2015	116
Cuadro n°12: Síntesis comparativa del pilar económico a través de las políticas en La Plata y Oberá	137
Cuadro n°13 : Síntesis comparativa del pilar político-institucional a través de las políticas en La Plata y Oberá	138
Cuadro n°14 : Síntesis comparativa del pilar económico de las demandas en La Plata y Oberá	168
Cuadro n°15 : Síntesis comparativa del pilar político-institucional de las demandas en La Plata y Oberá	170

INDICE DE MAPAS e IMÁGENES

Mapas	**Página**
Mapa n° 01 : ubicación de La Plata dentro de la Provincia de Buenos Aires	44
Mapa n° 02 : ubicación de las localidades que componen el partido de La Plata	45
Mapa n° 03 : localización de Abasto, Arana, Echeverry, Lisandro Olmos, El Peligro y El Pato, partido de La Plata	47
Mapa n° 04 : distribución departamental de la provincia de Misiones y ubicación del departamento de Oberá	50
Mapa n° 05 : ubicación del municipio de Oberá dentro del departamento homónimo	51

Imagen	**Página**
Imagen n° 1 : evolución de la participación de los distintos agentes en el precio del kg de la yerba mate	84
Imagen n° 2 : volante distribuido en la vía pública por APAM, mayo de 2015, Oberá	163

Introducción general

1. Pertenencia del tema y el problema de investigación

El campo de la política pública produce periódicamente nociones o ideas que se transforman en categorías clasificatorias y objetivos de políticas, algunos de ellos ganan amplia difusión y aceptación. Este es el caso de la inclusión social que en décadas recientes (fines del siglo XX y principios del siglo XXI) se ha transformado en un objetivo declamado y proclamado por una multiplicidad de políticas públicas destinadas a un amplio arco de sectores sociales: no sólo se insertó como objetivo postulado por las mismas, sino que incluso está presente en el discurso político que abarca a un extenso espectro ideológico (Atkinson, 2004). Esto se debe a que en general la idea de inclusión se asocia con la posibilidad de favorecer distintas y diferentes aristas del bienestar social, por lo que suele vinculársela con "buenos sentimientos" (Grassi, 2008: 147). En ese sentido, la idea de inclusión social en torno a las políticas públicas y el debate político, se ha transformado en un imperativo por considerarse buena en sí misma, natural o necesaria (Estermann Meyer, Dal'Igna, Klein y Da Cunha Silveira*,* 2014).

Este proceso genera que la inclusión social disponga de elevados grados de aceptación y sea fácilmente entendible, lo que proporciona elementos para su mayor difusión en la fundamentación de ciertas políticas sociales (Raya Diez, 2007; Estermann Meyer et al, 2014; Mascareño y Carvajal, 2015), pero al mismo tiempo, se ha señalado que es una noción que se caracteriza por su escasa densidad teórica debido a que presenta elevados grados de generalidad e indeterminación (Grassi, 2008; Kessler, 2014). No obstante, es posible delimitar sus derivaciones y comprender sus implicancias analíticas por medio de un análisis y una reflexión crítica que permita dilucidar sus alcances en torno al campo de las ciencias sociales. Se trata de un proceso complejo que involucró a los formuladores de políticas, a organismos internacionales, y demás actores de la sociedad civil.

En este sentido, se debe situar el origen de los debates más propiamente en términos de exclusión e inclusión social en el contexto europeo de fines de la década de 1970 y principios de la de 1980, aunque tuvo mayor desarrollo y difusión desde la década de 1990. En un marco social, político y económico signado por la caída del Estado de Bienestar, nuevos y múltiples fenómenos sociales comenzaron a expandirse y a ser considerados para su atención política y académica (por ejemplo la precarización y flexibilidad laboral, la desocupación, la discriminación de género, los problemas ambientales, etc.). Se hizo preciso entonces, tomar en cuenta los diversos factores relacionados que entre sí que afectaban a las personas: empleo, educación, salud, vivienda, relaciones sociales, entre otros.

Ante ello, se postuló la noción de exclusión social como un concepto multidimensional, que tiene en cuenta la diversidad de problemáticas asociada al resultado de un proceso dinámico de acumulación, superposición y/o combinación de diversos factores de desventaja o vulnerabilidad social que afectan o pueden afectar a personas o grupos sociales (Subirats et al. 2004). En ese contexto, una vez instalado el tema de la exclusión en la agenda pública bajo una clara connotación negativa, por contraposición se comenzó a plantear a la inclusión social dentro de las metas y objetivos de la formulación e implementación de políticas públicas representando un ideario con fuerte impronta positiva (Atkinson, 2004). De este modo, la elevada generalidad e indeterminación con que se formulan la exclusión e inclusión parece guardar cierta intencionalidad o conveniencia política para dar la sensación de que cualquier política que se encamine hacia la lucha contra la exclusión social responde a un objetivo "políticamente correcto" por escaso que sea (Raya Diez, 2007: 159). Por este motivo, se destaca que de forma continua y progresiva, el discurso de la inclusión social fue ganando terreno hasta el punto de influir en los modos de organizar el trabajo y en las tareas dentro de los organismos y políticas públicas (Estermann Meyer et al., 2014).

En línea con lo señalado por Estermann Meyer et al (2014), un aspecto que merece ser resaltado es que la inclusión social implicó un proceso de focalización e individualización de la forma de atención de las problemáticas por parte de las políticas públicas. Esto es, el proceso de difusión de la inclusión social se enmarcó y al mismo tiempo fue partícipe, de un desarrollo que modificó la construcción de las políticas, dinámica caracterizada por el pasaje de políticas animadas por la búsqueda de equilibrios y la homogenización de la sociedad a otras que obedecen a una lógica de "discriminación positiva", ya que se focalizan en poblaciones particulares y zonas singulares del espacio social, desplegando estrategias específicas para ellas (Castel, 1997). De este modo, durante las décadas de 1970 al 1990, desde la caída del Estado de Bienestar a la imposición de un modelo de acumulación neoliberal, se asistió al pasaje políticas construidas en nombre de la integración a políticas que enarbolan la inclusión (Grassi, 2008).

La perspectiva de la inclusión encuentra sustento en el esquema de capacidades de Sen (2000), que postula que la riqueza medida en ingresos no es deseable por sí misma, sino por el conjunto de capacidades que otorgan a las personas para llevar el tipo de vida que valoran y tienen razones para apreciar, buscando ampliar las oportunidades de vida que disponen los individuos (Oxoby, 2009). Desde este punto de vista, la inclusión social serviría entonces para promover capacidades humanas en sus múltiples dimensiones y las intervenciones estatales pueden ser interpretadas como eliminación de las privaciones de capacidades en diversas dimensiones del orden social (Calderón, 2007; Oxoby, 2009). Por ende, la inclusión social a través de las políticas públicas promueve el otorgamiento de

recursos o capacidades de las cuales los destinatarios supuestamente carecen (Grassi, 2008). Con este planteo, la noción de inclusión social es asociada con políticas que, como propuesta y metodología de trabajo, se basan en la idea de un "contrato" entre la sociedad y sus destinatarios (Consejo de Europa, 2001; Zalakain, 2013) por el cual existe una norma de reciprocidad en la que las causas de las problemáticas sociales que dicen atender son compartidas, o dependen de las responsabilidades de los destinatarios (Rambla y Jacovkis, 2011). De este modo, se asiste a un desplazamiento del clivaje analítico, por el cual la inclusión social implica un fuerte sesgo individualista asociado a la intervención pública sobre las problemáticas y la estructura social (Mascareño y Carvajal, 2015).

En dicho contexto político y social, durante el período marcado por el fin del siglo XX y principios del XXI, la Unión Europea (UE) enarboló y explicitó la inclusión social como objetivo de política pública, aunque ya venía implementando en forma conjunta distintos programas de ayuda social en los países miembros. A la par organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), las Naciones Unidas y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), tomaron la inclusión social incorporándola a su agenda y, desde entonces, la difundieron en América Latina (Buvinic, 2004), utilizando como vías sus documentos de investigación, reuniones específicas de concertación y la introducción en la gestión de programas sociales que estos mismos financian (Jarque, 2004; Zalakain, 2013).

A partir de allí, la inclusión social se insertó, difundió y generalizó en el léxico político y social en América Latina en general y Argentina en particular, vinculada a un proceso en que, entre los años 2003 y 2015, el Estado comenzó a intervenir más directamente en distintos planos de la vida política, social y económica del país y a abordar diversas cuestiones sociales que afectan a múltiples sectores de la sociedad o su acceso a determinados derechos o beneficios (Bonfiglio, Salvia, Tinoboras, y Van Raap, 2008; Tuñon y Salvia, 2008; Ministerio de Desarrollo Social, 2010; Rambla y Jacovkis, 2011; Tuñon, 2011; Martínez, 2014; Cristao, 2014; Castrogiovanni, 2016). Uno de los sectores con que se empezó a vincular a la inclusión social fue a la agricultura familiar, en un marco político y social en el cual se revalorizó su rol económico, productivo y político, y se experimentó un proceso de fortalecimiento y jerarquización institucional del sector. La importancia de analizar lo ocurrido con los actores que componen la agricultura familiar se debe a que son el sector más numeroso de la estructura social agraria (67% del total de la Explotaciones Agropecuarias), emplean la mayor cantidad de mano de obra (53% del total nacional), tienen un rol preponderante en la ocupación de territorio nacional y, producen la mayor parte de los alimentos que consume el país (producen el 80% de los alimentos en países en desarrollo[1]) (Obschatko et al, 2007; Lattuada et al, 2012). No obstante, a pesar de su importancia social

[1] https://inta.gob.ar/sites/default/files/agricultura_familiar_argentina_inta-cipaf_0.jpg

y productiva, representan el sector más afectado por las desigualdades existentes dentro del sector agropecuario argentino, por lo que se han desplegado diversas políticas de apoyo al sector, y se ha asistido a una revalorización de parte de las políticas públicas nacionales (Schiavoni, 2010).

A partir del año 2004 en el marco de debates y propuestas provenientes de ámbitos regionales como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), en Argentina emergió y se difundió la categoría agricultura familiar (AF) ante la necesidad de darle un encuadre estatal a un heterogéneo conjunto de actores sociales históricamente relegados compuesto por medieros, campesinos, chacareros, pequeños productores, etc. (Schiavoni, 2010; Manzanal y Schneider, 2011). Sin embargo, en Argentina su consideración en la agenda de política pública fue *in crescendo* luego del denominado "conflicto del campo" del año 2008, a partir de cuando se crearon instituciones, reorientaron programas y se sancionaron normativas que tuvieron a la agricultura familiar como protagonista (Manzanal y González, 2010; Craviotti, 2014). El estudio de diversos autores del proceso de creación y consolidación de políticas públicas para la denominada agricultura familiar a lo largo de los años 2003-2015, señala que ha sido fuertemente impulsada (propuesta y diseñada) "desde arriba", es decir desde diferentes instancias estatales (tanto regionales como nacionales) hacia los productores familiares (Manzanal y Schneider, 2011; Juarez et al., 2015).

En ese marco contextual, comenzó a vincularse a la inclusión social con la agricultura familiar. En efecto, de acuerdo con ciertas visiones recientes sobre la política pública para la AF, la inclusión social aparece mencionado como un objetivo que debiera ser transversal en las intervenciones destinadas al sector (Barsky y Schetjman, 2008; Lattuada et al 2012; Sislian, 2013). En otros casos, aparece en análisis académicos referidos al proceso de política pública para la AF (Ryan y Bergamin, 2010; Juarez et al.: 2015).

Sin embargo, de igual modo en que opera el proceso de difusión de la inclusión social sobre las políticas públicas en general, a lo largo de este período la modalidad de intervención de las políticas públicas para la AF ponen el eje en el individuo (productor) a partir de identificar falencias y proponer medidas para su re-inclusión, antes que en las causas estructurales que generan los desequilibrios actuales. Por lo que la inclusión social también se plasma a través de las políticas públicas para la agricultura familiar en Argentina durante el siglo XXI, por medio de la tendencia a la individualización, segmentación y acotamiento de las formas de intervención sobre el sector. Esta modalidad por lo general no contiene las demandas o tomas de posición de los actores involucrados, los agricultores familiares, un elemento imprescindible para el análisis de la construcción de políticas (Oszlak y O´Donnell, [1981]1995).

Más allá de esto, el vínculo entre la inclusión y la agricultura familiar en muchas ocasiones guarda una impronta positiva (Gargicevich et al, 2010; Lattuada et al, 2012;

Sislian, 2013; Juarez et al, 2015). De aquí se desprende el interrogante acerca de si la propuesta de inclusión social a través de políticas públicas para los agricultores familiares, busca atender los planteos del sector o, pretende revestir a las políticas de una impronta positiva para que sean aceptadas aunque no incidan en las relaciones socio-productivas agrarias.

Por todo lo expuesto hasta aquí, el problema de investigación de la presente tesis doctoral refiere al análisis comparado de la modalidad de intervención pública de la inclusión social a través de las políticas públicas dirigidas a los agricultores familiares, en relación con sus demandas específicas.

2. Premisa, pregunta y objetivos de la investigación

La presente investigación busca analizar un proceso que tuvo lugar entre los años 2008 y 2015, por el cual se implementaron políticas públicas para el sector de la agricultura familiar, asociadas de una u otra forma a la inclusión social. En ese sentido, la investigación tiene por finalidad realizar una contribución a las ciencias sociales en relación a los estudios sobre los procesos de inclusión social, la construcción de políticas públicas y su relación con los actores involucrados. En base a ello, la pregunta general que guía la investigación es: ¿Qué modalidad de intervención pública prevalece entre la inclusión social a través de las políticas públicas para los agricultores familiares, comparada con la de sus demandas específicas?

Se propone como objetivo general analizar las características que adquiere la inclusión social a través de las políticas públicas dirigidas a los agricultores familiares respecto de sus demandas específicas, implementadas en municipios de Buenos Aires y Misiones durante el período 2008-2015.

En ese marco, los objetivos específicos son:

I. Identificar y caracterizar la inclusión social a través de las políticas públicas dirigidas a los agricultores familiares, con presencia en municipios de Buenos Aires y Misiones.
II. Identificar y analizar las demandas específicas de los agricultores familiares en municipios de Buenos Aires y Misiones
III. Analizar la relación entre las demandas de los agricultores familiares y la inclusión social a través de las políticas públicas para el sector, estableciendo un ejercicio comparativo entre municipios de Buenos Aires y Misiones

El cumplimiento de dichos objetivos se enmarca en la propuesta de realizar un aporte crítico en el campo de las ciencias sociales vinculado a la inclusión social, las políticas públicas y la agricultura familiar. Para ello se desarrolla un marco teórico que permite analizar a la inclusión social desde sus implicancias sobre la metodología de trabajo o el tipo de intervención que proponen las políticas públicas que atienden problemáticas de la

agricultura familiar. El término inclusión social se difundió con gran aceptación en la terminología de las políticas públicas, pero contiene una concepción acerca de los fenómenos sociales y de la modalidad de intervención sobre estas, que pareciera justificar cualquier acción de política, aunque no busque resolver las cuestiones de fondo. Para el caso de la agricultura familiar en Argentina, resulta preciso realizar una investigación que dé cuenta de las características de este proceso político y social.

En ese marco, la premisa que sostiene esta investigación es que la inclusión social encubre una forma de modalidad de trabajo (objetivos y estrategias de intervención) de las políticas públicas, que de este modo se concentran en la asistencia parcial, la focalización e individualización de las problemáticas de los agricultores familiares. Con esta estrategia, las políticas públicas impulsan y promueven el fortalecimiento de los productores a través de formas de intervención segmentadas, acotadas e indirectas, tendiendo a una participación activa de los interesados en la resolución de sus propias problemáticas económicas y sociales en base al fortalecimiento de sus propias fuerzas y capacidades. Esto se observa por medio de herramientas como la asistencia técnica individual o grupal, la elaboración de proyectos para emprendimientos productivos, la creación de espacios acotados de comercialización directa, o la sanción de normativas destinadas a una población focalizada, entre otras.

En contraste existe un tipo de intervención estatal con eje en los temas estructurales que afectan a los agricultores familiares como surge de sus demandas, vinculadas a la regulación directa por parte del Estado en cuestiones relacionadas a los sistemas productivos, las cadenas de comercialización, el acceso a la tierra, al financiamiento, etc.

De lo desarrollado hasta aquí es preciso señalar que tanto el problema como la pregunta de investigación (que dan lugar a los objetivos que guían el trabajo), plantean un núcleo analítico sobre la inclusión social a partir de las políticas públicas como referencia concreta, tanto desde la perspectiva del trabajo de las instituciones públicas como de los actores de la sociedad civil involucrados. Por lo tanto, es preciso indicar que el análisis de la inclusión social se realizará a través de las políticas públicas (PP) para la agricultura familiar, lo que requiere explicitar la definición adoptada de PP en la presente investigación, como se realiza en el capítulo I.

En dicho capítulo (I), se desarrolla el marco teórico en el cual se articulan conceptos provenientes de diferentes disciplinas como sociología y las ciencias políticas, que permitieron analizar más profundamente los procesos de intervención de las políticas públicas en ámbitos locales. Asimismo, el abordaje cualitativo con trabajo de campo, resulta el abordaje más indicado para la investigación con los objetivos propuestos. De este modo, se busca realizar una contribución dentro de las ciencias sociales respecto a la modalidad

implementación de políticas públicas y su interrelación con las demandas de los actores sociales involucrados como destinatarios.

3. Organización del trabajo

La tesis se organiza en siete capítulos además de esta introducción general. El primer capítulo corresponde al marco teórico. En él se desarrollan los conceptos y nociones principales con los que se trabajó en esta tesis. En primer lugar se reconoce el estado del arte en temáticas referidas a la integración, la exclusión y la inclusión social, las políticas públicas y la agricultura familiar (AF). Luego se hace referencia a los antecedentes en la vinculación entre inclusión social y agricultura familiar. Posteriormente, se adopta una definición para la inclusión social a través de las políticas públicas para la AF. Por último, en base al recorrido teórico realizado se construyeron dos dimensiones para el análisis de la inclusión social a través de las políticas públicas para la AF en los casos de estudio, que en la presente tesis se denominan *pilares* de la inclusión social.

En el segundo capítulo se explicita la metodología con que se ha desarrollado la tesis. En la introducción del mismo se deja constancia de los aspectos generales de la metodología empleada y su fundamentación, se explicita lo relativo al recorte espacial, es decir, las decisiones metodológicas adoptadas para la selección de los casos de estudio (La Plata y Oberá). Seguidamente se da cuenta de los diferentes viajes de campo realizados tanto en calidad de investigación exploratoria como para la realización de la investigación para la recolección de información primaria. A partir de allí se desarrollan la modalidad de las entrevistas realizadas y su procesamiento, para explicitar a continuación, la selección de las unidades de análisis, las dimensiones y variables. Por último, se mencionan las dificultades de la investigación.

En el tercer capítulo, se analiza el denominado contexto de exclusión de la agricultura familiar, primeramente para la Argentina pero luego se caracterizan los dos casos de estudio. En este capítulo de desarrollan las principales problemáticas que afectan a la AF, tanto los factores comunes a ambos casos como los que brindan aspectos diferenciales. Entre los factores principales que se destacan se encuentran el problema de la tierra y los conflictos que eso genera, la comercialización y las cadenas de intermediación que acotan el margen de ganancia de los productores, los problemas productivos, la falta de acceso al financiamiento y su importancia para las necesidades de inversión, entre otros. Estos factores se retroalimentan y combinan para constituir el contexto de exclusión social de la agricultura familiar que de este modo se erigen como sujeto al cual se propone re-incluir.

En el cuarto capítulo, se analiza el contexto nacional de las políticas públicas para la agricultura familiar, centrado en el período 2008-2015, ya que las políticas públicas constituyen el objeto referencial a través del cual se examina la inclusión social. Para ello se

analiza la inserción de la AF en la agenda de políticas públicas a nivel nacional. A continuación se analiza el proceso de jerarquización de la agricultura familiar en la agenda pública luego del año 2008, y la reorientación de los programas que la tienen como destinataria. Por medio de dicho análisis, se busca dar cuenta entonces de cómo se materializó la modalidad de intervención de la inclusión social a través de las políticas públicas para la AF, tanto en su dimensión político-institucional como en cuanto a los objetivos y estrategias de intervención respecto de la dimensión económica. El estudio de este contexto nacional resulto necesario para la comprensión de los estudios de casos analizados en los capítulos posteriores. También se describen los contextos provinciales y la injerencia de las organizaciones del sector en la construcción de agenda de política.

A continuación, el capítulo V está destinado al análisis de la inclusión social planteada a través de las políticas públicas para la AF en los casos de estudio, indagando en las diferencias y similitudes entre ambos, pero centrado en las dimensiones de la inclusión social detalladas en el marco teórico y en la metodología. Este capítulo se aboca centralmente (pero no únicamente) a llevar a cabo el primer objetivo específico de la tesis, desde la perspectiva del nivel institucional con que se llevan a cabo las acciones de las políticas. En él se analizan la modalidad en que se materializan las políticas de inclusión y cómo operan en cada uno de los territorios: cómo se inscriben sus objetivos y estrategias de intervención sobre los dos pilares de la inclusión social previamente definidos. En el pilar económico, se analizan de qué manera las políticas buscan atender en forma parcial y segmentada aquellas problemáticas que afectan a los agricultores como productores de valor, y las que ponen en tensión su permanencia como unidad productiva. Mientras que el pilar político-institucional se abocó a la visibilización sin una participación institucional con poder resolutivo del sector.

En capítulo VI, estudia la inclusión social demandada a las políticas públicas para la AF, por medio de considerar las demandas de las organizaciones del sector con presencia en los dos casos de estudio. De este modo, se busca cumplir centralmente (pero no únicamente) con el segundo objetivo específico. Teniendo en cuenta el marco teórico para la atención de las políticas públicas de Oszlak y O´Donnell (1995), se toman en consideración las demandas y reclamos de la agricultura familiar, canalizadas por medio de sus organizaciones, algunas de las cuales tienen una historia larga y otras son más novedosas. Se indagan sobre la modalidad en que se llevan a cabo y sobre qué pilares de la inclusión social se inscriben. Se puntualizan las demandas históricas y cómo se reactualizan en el período de análisis, y por otra parte las demandas que son propias de los años 2008-2015. Se observa que los reclamos de las organizaciones hacia el Estado se dedican a las intervenciones de tipo estructural, aunque sin desmerecer las acciones de política pública de las que forman parte.

Para finalizar, en el último capítulo, número VII, se sintetizan los principales elementos que surgieron fruto del trabajo de investigación y al mismo tiempo se busca cumplir con el objetivo específico número tres, al establecer una comparación entre la inclusión social planteada y la demandada. El análisis comparado se realiza a través de los pilares de la inclusión social expuestos: el pilar económico, y el político-institucional. Así, estos elementos permitieron visualizar cómo se presenta la inclusión social a través de las políticas públicas para los agricultores familiares en relación a sus demandas específicas, tal como se interroga la pregunta general de investigación, y a su vez realizar un aporte al estado del arte en materia de construcción de políticas públicas, debatiendo la connotación positiva difundida de la inclusión social al vincularla con el modo con que influyen sobre las estrategias de intervención de las políticas, brindando elementos para futuras investigaciones.

4. Pertenencia institucional de este trabajo

La presente investigación se llevó a cabo desde el trabajo que se realiza en el marco del Programa de Estudios Regionales y Territoriales (PERT) perteneciente al Instituto de Geografía “Romualdo Ardissone” de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Dentro de este equipo de trabajo se discutieron los avances preliminares del proyecto de tesis y de la tesis, pero a su vez el PERT realiza y gestiona proyectos que permitieron avanzar colectivamente en la formación con investigadores en ciencias sociales. Para ello se reciben y gestionan fondos de agencias de investigación científica.

Esta investigación se realizó a través del financiamiento perteneciente a diferentes proyectos, estos son:

- “Agricultura Familiar y Soberanía Alimentaria. ¿Oportunidades y Desafíos para el Desarrollo Territorial? Estudios de caso en provincias argentinas”, con financiamiento de la UBA (UBACyT, 2011-2014) y de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT, PICT 2011-0836);
- “Política y territorio. Interrelación y articulación en el contexto de las políticas públicas para la agricultura familiar. Estudios de caso en las provincias de Buenos Aires y Misiones, desde 2003”, con financiamiento de la UBA (UBACyT, 2016-2019) y de la ANPCyT (PICT 2015-0653)
- “Inclusión socio-productiva y territorio en políticas para la agricultura familiar. Estudios de caso en Argentina”, con financiamiento de la ANPCyT (PICT Joven en Temas Estratégicos 2014-1918) y;
- “Agroecología e ¿inclusión? de la agricultura familiar. Un abordaje interdisciplinario en la búsqueda de propuestas alternativas de desarrollo”, proyecto cofinanciado por la

Universidad Nacional de Lanús (UNLa) y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Por otra parte, y como más importante, la investigación responde a los compromisos asumidos ante la aprobación de una selección de beca doctoral del CONICET en temas estratégicos “inclusión social” a realizarse entre octubre de 2013 y marzo de 2019. Por último, a su vez, la investigación se reconoce como fruto de la formación adquirida por el Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) en el cual se ha cursado y aprobado seminarios en temáticas generales de las ciencias sociales, pero los que especialmente han representado un aporte a la tarea de la investigación fueron los seminarios metodológicos y los talleres de discusión de los avances parciales de la presente tesis. Asimismo, la formación fue complementada con cursos de postgrado en temática vinculadas al objeto de estudio en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y en la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA.

Capítulo I. Marco teórico acerca de la inclusión social a través de las políticas públicas dirigidas a la agricultura familiar

Introducción

El presente capítulo exhibe y desarrolla los principales núcleos conceptuales que componen y enmarcan la investigación. A lo largo del mismo, se da cuenta de los debates y nudos analíticos dentro de los cuales se inscribe la presente tesis en ciencias sociales. Para ello, en la primera sección se realiza un recorrido a través del estado del arte acerca de las temáticas de la integración social; las diferentes maneras en que se ha teorizado el lugar de ciertos sectores sociales en relación al eje societal de cada momento histórico; la exclusión social y; la complejidad en la que la noción de inclusión social hace su aparición, se difunde y de la cual se derivan las principales implicancias que esta última tiene en la construcción de políticas públicas.

Seguidamente, en la segunda sección se desarrolla la definición conceptual adoptada en relación a las políticas públicas, centrada en los aportes de Oszlak y O´Donnell (1995). La misma permite captar y articular con rigurosidad la vinculación entre la teoría y la práctica de la noción de inclusión social y las políticas para la agricultura familiar en los casos de estudio seleccionados. A continuación, en la tercera sección, se examinan las implicancias de la definición de agricultura familiar, prestando especial atención al conjunto de actores que engloba, y la forma en que se conceptualiza su contexto de exclusión. Posteriormente, se da cuenta de los aportes previos en torno la temática de estudio de la presente investigación, indagando y puntualizando la vacancia temática en la que la tesis tiene por objetivo realizar un aporte original.

Teniendo en cuenta estos nudos conceptuales, en la quinta sección, se señala la modalidad con que se estudia la inclusión social asociada a las políticas públicas para la agricultura familiar en Argentina. Por último, en base a los aportes teóricos recogidos se exhibe la perspectiva construida para el análisis posterior de los casos de estudio, desarrollando las dimensiones elaboradas a través de los denominados pilares de la inclusión social. En conjunto, el capítulo I entonces da cuenta del estado del arte y del marco teórico-conceptual construido para llevar a cabo la presente tesis.

1. Discusión en torno a la inclusión social

A lo largo del desarrollo de las ciencias sociales numerosas nociones han sido objeto de controversias y debates. Entre ellas la que ocupa la preocupación general de la presente investigación es la intervención del Estado por medio de las políticas públicas en torno a la situación de los sectores sociales que se encuentran con desventajas, desigualdades o asimetrías en distintos ámbitos de la cuestión social. En este sentido, cabe destacar que la

cuestión atendida por las políticas no constituye un conjunto de problemas preestablecidos, sino que es una construcción que se manifiesta en los contenidos, los objetivos y la modalidad de trabajo de las políticas públicas.

Al respecto, en torno a la construcción de políticas y su intervención sobre lo que se considera la "cuestión social" en diferentes períodos históricos, interesa destacar que en las últimas décadas (entre 1980 y 2010), la inclusión social se ha incorporado al léxico de la implementación y el análisis de las políticas públicas con una connotación positiva, ganando una amplia difusión, llegando a considerarse necesaria y buena en sí misma, hasta erigirse como un imperativo (Estermann Meyer et al, 2014) que sirve para avalar aquellas políticas que otorgan beneficios o derechos a las personas o grupos más desventajados[2]. Sin embargo, en contraste con su amplia difusión, la inclusión social es criticada desde la perspectiva analítica por su escasa densidad teórica, ya que opera con un alto grado de generalización e indeterminación (Grassi, 2008).

Por este motivo, resulta pertinente indagar el recorrido histórico-analítico de la inclusión social relacionándola con sus vinculaciones con debates previos y sus implicancias teóricas, en torno a los aportes que conceptualizaron la cuestión social referida a la modalidad de integración de las personas y grupos en la sociedad, y las preocupaciones por quienes están (o corren peligro de estar) "afuera".

El siguiente acápite traza un recorrido acerca de los debates que han teorizado sobre la integración social y el lugar de ciertos sectores sociales en relación al eje societal de cada momento histórico, y sus tensiones. A partir de allí se presenta la aparición de la inclusión social, dando cuenta de las diversas definiciones pero también de sus derivaciones analíticas, para analizar por último sus implicancias en la formulación e implementación de políticas públicas.

1.1 Antecedentes sociológicos sobre la "cuestión de la integración social" y sus derivaciones.

[2] En ese sentido existen estudios como los de Bonfliglio *et al,* (2008) o Tuñon (2011) en donde la inclusión social se asocia con la inserción laboral de la juventud que presenta privaciones (en el acceso a la educación y/o por pobreza) que les dificultan su acceso al empleo: ambas investigaciones ponen en cuestión la relación directa entre mayores niveles educativos de los jóvenes e inserción laboral. Otros estudios (Rambla y Jacovkis, 2011) analizaron cómo se manifiesta el paradigma de la inclusión social en la metodología de trabajo de programas específicos de transferencia de ingresos, capacitación laboral o subsidios en Argentina como el Programa Familias por la Inclusión Social, y otros como Cristao (2014) y Castrogiovanni (2016), observa de qué manera contribuye el Programa Ingreso Social con Trabajo a la inclusión social de las personas en vulnerabilidad social

Por otro lado, la inclusión social se vincula al reconocimiento de la diversidad de las personas, asociada a las posibilidades de mejorar las relaciones sociales en la comunidad de determinados grupos como los adultos mayores (Pérez Fernández, 2005; Martínez *et al*, 2014), adolecentes (Gómez Minguera, 2014) o las personas con capacidades diferentes (Schuller *et al*, 2014). Otros estudios en cambio, indagan las posibilidades de que herramientas como la educación (Baquero Micán, 2015; Pachón Moreno, 2015) o las tecnologías de la información y la comunicación (San Martin y Guisen, 2016) contribuyan a la inclusión social de las personas. También hay estudios que, combinando estos factores, analizan las posibilidades de inclusión social de la juventud a través del empleo y la educación (Soto *et al*, 2015), o por medio de políticas de "empleabilidad" para los jóvenes, como los estudios de Tuñon y Salvia (2008) sobre los programas "Proyecto Joven" y "Programa Incluir" en Argentina.

En el campo de las políticas públicas periódicamente se utilizan términos y/o nociones que se transforman en objetivos de políticas. Algunas de estas ganan credibilidad y se insertan en los discursos hasta naturalizarse: una que adquirió gran difusión durante fines del siglo XX y los primeros años del siglo XXI es la de inclusión social. Estas políticas públicas expresan el modo como es estatalmente constituida la cuestión social planteada por la tensión entre la desigualdad derivada del ámbito de la producción con los principios de igualdad postulados en el ámbito político (Grassi, 2008).

Este tema ha sido tratado a través de diversos enfoques de las ciencias sociales en relación al problema de la integración social. Al respecto, Grassi (2008: 141) indica que desde el siglo XIX el problema de la integración es un antiguo tema de la ciencia social, referido a la posibilidad de existencia de una "unidad social autoidentificada", aunque más tarde en el siglo XX, estuvo muy vinculada a la conformación de los Estados de Bienestar. En concreto, las políticas de integración se asociaron con el reconocimiento general de los derechos vinculados con la protección social de todos los ciudadanos (De la Cal Barredo y De la Fuente Lavín, 2010). Para dar cuenta de dicho proceso analítico surge la necesidad de considerar los antecedentes previos en relación a la cuestión social que ocupó las preocupaciones teóricas en las ciencias sociales. El punto de partida para la discusión se sitúa en los debates acerca de la estructura social y la desigualdad, la movilidad social y, la segregación de sectores sociales.

Un primer acercamiento a la cuestión de la integración social, es por medio del análisis de la estructura social, y su relación con la desigualdad (considerada en términos de riqueza e ingresos), lo que permite pensar el modo en que las personas (y los grupos) se insertan en la sociedad. En la sociedad capitalista la desigualdad de ingresos ha sido un tema central de las preocupaciones académicas. Entre las referencias sobre la temática (no las únicas) se encuentran Wright (1979), los estudios para América Latina de la CEPAL (como Portes y Hoffman, 2007), o estudios recientes para el caso argentino (Basualdo, 2008; Pérez y Barrera, 2010), en los cuales analiza diferentes explicaciones y derivaciones acerca de la desigualdad. Los estudios de la estructura social y la desigualdad, aportan diferentes elementos en pos de reflexionar acerca de los modos de integración en la sociedad de las personas y/o grupos. Algunos estudios ponen el acento en la propiedad o no de medios de producción, en la adquisición de recursos para valorizarse en el mercado, en los grados de autoridad que ejercen, en los niveles de ingresos corrientes, en la condición de género, etc. Cada enfoque aporta diferentes elementos analíticos para examinar el lugar que ocupan las personas en la sociedad y sus causas.

Pero no sólo ha sido importante estudiar la desigualdad en relación a la estructura social, sino también los grados de posibilidad con que las personas pueden variar su situación en ella. En este sentido, cobran relevancia los estudios de movilidad social. Uno de los

principales aportes en la temática, han sido los estudios Gino Germani, que vinculaba la idea de *modernización* con una movilidad social ascendente y mayor equidad en la estructura social del país. Para Germani, el crecimiento del aparato industrial, comercial y de servicios en la Argentina de principios del siglo XX, generó una "modernización" dada por el ascenso (cuantitativo) de las clases medias de la mano del sector "empleados" y los sectores profesionales, en relación a las clases "bajas". En este sentido, gracias a un proceso de crecimiento del sector industrial y de servicios, las clases "bajas" se integraban a las condiciones de la "sociedad salarial", concepto formulado el sociólogo Robert Castel (Adamovsky, 2010).

La idea de sociedad salarial sitúa el eje de la integración en el mercado de trabajo y la condición salarial de los individuos. Para Castel (1997) el trabajo no sólo es una relación técnica de producción sino también un soporte privilegiado de inscripción en la estructura social. En la sociedad salarial el derecho del trabajo reconoce al trabajador como miembro de un colectivo. Durante la "etapa de oro del capitalismo" entre 1930 y 1975, la clase obrera tuvo un conjunto de derechos y bienes, que tienden a estabilizar su condición creando distancia con la necesidad inmediata o la vulnerabilidad cotidiana. De esta manera, una inserción sólida en determinadas redes laborales, donde se tenga una cierta seguridad en términos salariales y de protección a la salud, entre otros aspectos, implica la ubicación del individuo en una zona de integración; mientras que su inserción en redes laborales débiles genera un proceso de vulnerabilidad social (Arteaga Botello, 2008).

Con el fin de la "etapa de oro" del capitalismo en la década de 1970 existieron transformaciones que obligaron a repensar la estructura social y en particular el lugar de los sectores sociales más perjudicados. Allí cobran relevancia las ideas de desafiliación y vulnerabilidad de Castel (1997) que refieren a la debilidad de los soportes del individuo en la etapa pos Estado de Bienestar en el espacio institucional que representa el trabajo (Arteaga Botello, 2008). Para Castel la vulnerabilidad no es un término estático, pues un individuo puede localizarse en distintas zonas de vulnerabilidad. De allí que postula el concepto de desafiliación: se refiere al proceso mediante el cual un individuo se encuentra disociado de las redes societales (vinculadas al trabajo) que permiten su protección de los imponderables de la vida (Castel, 1997).

En este sentido, otra noción que se ha utilizado para la comprensión de los sectores marginados de la sociedad y su integración en la estructura social, es la de marginalidad (Kay, 2007). Desde una perspectiva de la modernización, la marginalidad es un producto de la falta de atributos sociales y sicológicos apropiados para que las personas participen de las esferas económicas, políticas y sociales, así como los valores y normas para participar en el proceso de modernización. Por lo tanto, de aquí se deriva que las personas marginales eran vistas como responsables de sus propias incapacidades para remontar su situación de

marginalidad. Por ende, a los gobiernos se les pedía que diseñaran programas especiales de educación, empleo, asistencia social y económica entre otras cuestiones con el objetivo de poder facilitar su integración en el proceso de modernización del país (Kay, 2007).

Por otro lado, desde un enfoque marxista de la marginalidad se encuentran los aportes de Nun (1999) y su tesis de la *masa marginal*. Esta designa a la relación entre la población excedente y el sistema que las origina. Según Nun (1999), la población que constituye la masa marginal, a diferencia del ejército industrial de reserva, tiene efectos a-funcionales o dis-funcionales para el sistema capitalista. En la etapa pos Estado de Bienestar se segmentan fuertemente los mercados de trabajo, disminuye la sustentabilidad de los trabajadores y cambian la funcionalidad de la superpoblación relativa en relación al sector dominante de la economía. Como consecuencia de este proceso, la estructura ocupacional se ha vuelto más heterogénea e inestable, dividiendo los mercados de trabajo y agregando una enorme complejidad a la incidencia de los excedentes de población sobre los movimientos de la acumulación capitalista (Nun, 1999). Para Nun, existe la posibilidad de que la población excedente sea irrelevante para el sector hegemónico del sistema.

De este modo, y en el contexto de caída del Estado de Bienestar, la mayor heterogeinización del mercado laboral, y la aparición de nuevas problemáticas experimentados en Europa desde mediados de la década de 1970 en adelante, se puso de relieve otra noción para nominar estos fenómenos y los grupos sociales afectados: la exclusión social. Una de las primeras referencias es el trabajo titulado “Los excluidos. Un francés sobre diez”, de René Lenoir (1974), quien acuñó el término excluidos en relación con las personas con discapacidades, toxicómanos, huérfanos, incluso ancianos y familias monoparentales; en síntesis, todos aquellos que en un momento de expansión económica quedaban al margen del progreso (Castel, 1997; Kessler, 2011; Mascareño y Carvajal, 2015). También en Argentina y América Latina se difundió la idea de exclusión social, en el contexto de los debates en torno a la “nueva cuestión social” durante los años de 1990 (Kessler, 2014).

La exclusión social ha adquirido diferentes significados[3], dependiendo de las problemáticas y los contextos histórico-sociales a estudiar. Con la caída del Estado de Bienestar y la pérdida del pleno empleo en los países europeos a partir de los años 70, nuevos fenómenos sociales (precarización y flexibilidad laboral, desocupación, discriminación de género, etc.) comenzaron a expandirse y tener mayor relevancia en las preocupaciones políticas y académicas. Se hizo necesario entonces, tomar en cuenta los diversos factores relacionados y articulados entre sí. Ante ello, se postuló la noción de exclusión social una de cuyas acepciones concibe las nuevas problemáticas en términos de *privaciones* para ejercer de forma efectiva los derechos políticos y sociales propios del

[3] Ver Sen (2000); Peace (2001); Raya Diez (2007); Laparra et al (2007); Kessler (2011).

conjunto de la ciudadanía (Subirats et al., 2004). Este enfoque tiene sus raíces en los aportes de Sen (2000), quien entiende a la exclusión social como la privación de capacidades, concebidas como el conjunto de cosas que una persona tiene la libertad para hacer.

De este modo, la exclusión social pasa a identificarse con una situación fruto de un proceso dinámico de acumulación, superposición y/o combinación de diversos factores de desventajas sociales que pueden afectar a personas o grupos, generando una situación de imposibilidad de acceder a los mecanismos de desarrollo personal, adquirir capacidades y/o a los sistemas preestablecidos de protección social (Subirats et al., 2004). En este sentido, Kay (2007) afirma que la exclusión social se basa en una inclusión desventajosa dentro del sistema social, aun cuando esto pueda sonar paradójico. No obstante, según Kessler (2011) la multiplicidad de dimensiones, situaciones o actores sociales a los que refiere la idea de exclusión social, le permitió adquirir gran difusión en el ámbito de la construcción de políticas sociales, al homogeneizar situaciones nuevas y disimiles entre sí.

En oposición a la idea de exclusión, emergió la idea de inclusión social ligada a las políticas públicas formuladas para dar respuesta a la nueva cuestión social, lo cual no solo resultó ser un nuevo término en la nomenclatura política, sino que también implicó un determinado cambio del abordaje acerca de las crecientes problemáticas sociales de fines del siglo XX, y sobre la forma de entender el lugar de las personas o grupos en la estructura social. No obstante, la noción de inclusión social ha sido definida o presentada con elevados niveles de generalidad e indeterminación, que plantea paradojas en términos analíticos. Esto será analizado en el próximo acápite.

1.2 La inclusión social: definiciones y paradojas que plantea.

En base al recorrido que se viene trazando, se debe tener en cuenta que la inclusión social se inscribe en un contexto en ciencias sociales en donde se resalta la contingencia y el carácter relacional del sujeto colectivo, que favorece la diversidad de espacios para el accionar político.

La amplia difusión y aceptación que ha tenido y tiene la inclusión social en el léxico de las políticas públicas, provoca que se la haya considerado como un *bien en sí mismo*, *necesaria* y *natural* (Banco Mundial, 2013; Estermann Meyer et al, 2014). Si bien el proceso de inserción y promoción en torno a las políticas públicas ha sido complejo, algunos de los principales actores que influyeron en su difusión, fueron los organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), las Naciones Unidas, la Unión Europea (UE) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)[4],

[4] Ver Buvinic, Mazza y Pungiluppi (2004); Consejo de la Unión Europea (2004); Cecchini y Martínez (2011); Banco Mundial (2013).

tomaron el concepto desde distintas perspectivas, incorporándolo a su agenda y difundiéndolo en América Latina (Buvinic, 2004: 5), a través de documentos de investigación, su introducción en programas sociales financiados por ellos o reuniones específicas de concertación (Jarque, 2004: Pref.). Si bien en algunos casos no se postulan definiciones instituciones, sí se auspicia su difusión.

El crecimiento de su promoción, transcurrió en paralelo a la ampliación de aristas y factores considerados para la elaboración de propuestas de definiciones de la inclusión. Es preciso mencionar brevemente alguna de ellas.

Por un lado, Lo Vuolo (1995: 15) afirmó que “La inclusión social significa englobar al conjunto de la población en el sistema de instituciones sociales, concierne tanto al acceso a sus beneficios, como a la dependencia del modo de vida individual con respecto a los mismos”. Por otro lado, para Ocampo (2004: 37), la inclusión social se asocia con el “énfasis en cómo distribuir más equitativamente los beneficios del desarrollo, las redes de interacción social y la participación política”.

De manera similar, en un documento oficial del Ministerio de Desarrollo Social de Argentina (2010: 53), se afirma que “[la inclusión social] consiste en la implementación de políticas públicas encaminadas a la vinculación de todos los miembros de la sociedad para la participación de los beneficios que ésta adquiere”. Mientras que desde organismos internacionales se la define como: “un proceso que asegura que aquellos en riesgo de pobreza y de exclusión social obtengan las oportunidades y los recursos necesarios para participar plenamente económica, social y culturalmente y para disfrutar de un nivel de vida y bienestar que sea considerado normal en la sociedad en que viven” (Unión Europea, 2004: 8, traducción propia) o como “El proceso de incrementar las habilidades, las oportunidades y la dignidad de la gente desfavorecida en las bases de su identidad, para formar parte en la sociedad” (Banco Mundial, 2013: xxiv, traducción propia).

Más recientemente, Oxoby (2009: 7) afirma: “Inclusión [social] es un aspecto acerca de cómo perciben el acceso a las instituciones y recursos en un entorno de toma de decisiones. Como tal, la inclusión afecta la manera en que los individuos perciben los retornos en varias formas de capital” (traducción propia). Y por último, Silver (2015: 2-3, traducción propia) “inclusión social es un proceso relacional multidimensional de aumentar las oportunidades para la participación social, mejorar las capacidades para cumplir roles sociales prescritos normativamente, ampliar los lazos sociales de respeto y reconocimiento, y en el nivel colectivo, mejorar vínculos, cohesión, integración o solidaridad”.

Si bien no se han reproducido todas las definiciones de la inclusión social, ya que aparece mencionada o definida en diversos programas, políticas, instituciones o artículos académicos de argentina y del mundo, se han referido las más ilustrativas surgidas de la revisión bibliográfica, las cuales dan cuenta de su carácter ambiguo o su elevado grado de

generalidad. Más allá de los matices, en todas ellas pareciera adquirir una connotación positiva que genera la posibilidad de ser declamada por un amplio espectro ideológico.

Asimismo, de modo similar que en el caso de la exclusión, se resalta que la inclusión social permite la variedad de componentes y una multidimensionalidad de factores para el análisis y la implementación de políticas, que abarcan mayores áreas del bienestar, pero agrega un mayor nivel de complejidad para la identificación de situaciones de inclusión.

Más allá del carácter pluralista y multidimensional del enfoque, Mascareño y Carvajal (2015) señalan que en muchas ocasiones el par inclusión/exclusión fue tratado en términos binarios: esto es, las personas o grupos sociales se pensaron adentro o afuera en ciertos ejes. Por ejemplo, en ese sentido Lo Vuolo (1995: 15) entiende que "[l]a exclusión en la sociedad […] es un fenómeno claramente dicotómico y sólo puede entenderse adecuadamente en relación con su opuesto: la noción de inclusión en la sociedad…". En coincidencia, Cadenas (2012: 63) señala que, en términos abstractos la inclusión/ exclusión corresponde a una "forma de dos lados" que divide el mundo mediante una esquematización en dos opciones claramente separadas: la inclusión o la exclusión. Si bien esta fórmula binaria puede ser útil en el diseño de políticas, en tanto aporta orientaciones concretas en las intervenciones y para mostrar resultados, Mascareño y Carvajal (2015) señalan que desde un punto de vista sociológico una diferencia categórica entre inclusión y exclusión parece más una invención con finalidades instrumentales que una observación de acontecimientos sociales reales, ya que oculta situaciones societales que pueden resultar paradójicas debido al difícil discernimiento entre posiciones claramente inclusivas o exclusivas.

Al respecto, Kay (2007) señala que resulta necesario examinar los procesos tanto de inclusión como de exclusión, así como las relaciones entre las clases dominantes y dominadas, grupos e individuos, ya que es a través de sus múltiples vínculos y relaciones sociales que el sustento de los pobres contribuye al enriquecimiento de los ricos. Yendo más allá, para Kay (2007) (y extremando la situación paradójica que puede representar), sería más apropiado hablar de "*inclusión excluyente*" o "*inclusión discriminadora*", o distinguir entre diferentes clases o grados de exclusión, ya que hasta las personas más excluidas tienen algún tipo de relación con el sistema, ya sea político, social o económico.

Respecto de esto, Mascareño y Carvajal (2015) analizan el recorrido del binomio inclusión/exclusión a través de diferentes corrientes sociológicas como la funcionalista (Durkheim, Simmel, Parsons), la tradición sistémica (Luhmann, Stichweh) y la escuela francesa (Fitoussi y Rosanvallon), lo cual los lleva a dar cuenta de la complejidad de situaciones que contiene, las paradojas reales que visibilizan y la diversidad de posibilidades descriptivas que permite. En este sentido, Mascareño y Carvajal mencionan cuatro tipos de inclusión social cuyas definiciones permiten apreciar el solapamiento de situaciones de

inclusión y exclusión: (i) autoinclusión/autoexclusión, (ii) inclusión por riesgo, (iii) inclusión en la exclusión e (iv) inclusión compensatoria. Los autores concluyen que las personas no están incluidas o excluidas de manera absoluta, sino que, en la situación concreta en la que operan están en ambos "lugares" a la vez. Se desarrollará esta última clasificación (iv) por ser la que más se vincula con las políticas públicas.

La inclusión compensatoria es aquella que instituciones sociales (generalmente públicas) llevan adelante (mediante políticas públicas, subsidios, legislación o acciones ad hoc) para equilibrar situaciones que se asumen temporales. La inclusión compensatoria identifica a un grupo desaventajado, desigual a otros, sobre el que se desarrolla una intervención orientada a la (re) inclusión. Dado que en la inclusión compensatoria (especialmente en la realizada por el Estado) se presupone que las situaciones de exclusión en las que se enfoca son transitorias, la permanencia de tales situaciones conduce a una exigencia de permanencia de la compensación (Mascareño y Carvajal, 2015).

Asimismo, particularmente la inclusión social implica una modalidad de trabajo de las políticas e instituciones públicas, asociada al tipo de intervención con que atienden las problemáticas sociales que son el eje de su accionar. Es preciso desarrollar este asunto, por lo que el siguiente acápite se enfoca en este punto.

1.3 La implicancia de la inclusión social para las políticas públicas: individualización de las formas

Profundizando la discusión en torno a la vinculación entre inclusión social y políticas públicas, cabe señalar que su análisis reviste interés en tanto que es utilizada cotidianamente en el discurso y la publicidad política, pero que al mismo tiempo, coincidiendo con Estermann Meyer et al (2014), instituye procesos y modos de organizar el trabajo en las instituciones involucradas a tal fin, lo que implica una concepción de intervención de las políticas públicas.

Como se señaló anteriormente para el caso de la exclusión, la perspectiva de la inclusión también encuentra sustento en el esquema de capacidades de Sen (2000), que postula que la riqueza medida en ingresos no es deseable por sí misma, sino por el conjunto de capacidades que otorga a las personas para llevar el tipo de vida que valoran y tienen razones para apreciar, buscando ampliar las oportunidades de vida que disponen los individuos (Oxoby, 2009).

De este modo, se está en presencia de un enfoque pluralista, dado que existe una gran complejidad en otorgar un peso mayor a ciertas capacidades por sobre otras (Sen, 2000), lo cual puede generar controversias a la hora de determinar qué esferas del bienestar se deben ponderar (Kessler, 2011). Desde este punto de vista, la inclusión social serviría entonces para promover capacidades humanas en sus múltiples dimensiones (Calderón, 2007; Oxoby, 2009) y las intervenciones estatales pueden ser interpretadas como la

eliminación de las privaciones de capacidades en diversas dimensiones del orden social. No obstante, queda abierto el interrogante acerca de cuál es la cuantía de capacidades que componen las múltiples dimensiones de la inclusión.

En relación a ello, Delgado Blanco (2017) afirma que entre las críticas al enfoque de Sen se señala que el autor no establece una lista de capacidades relevantes para el bienestar y que a su vez, no es posible establecer una metodología para determinar capacidades y funcionamientos individuales. En definitiva, importa resaltar la existencia de bibliografía que avala que la multiplicidad de dimensiones posibles de análisis genera que la distinción binaria inclusión/exclusión quede obsoleta, porque desde este enfoque difícilmente existe un estado único o completo de inclusión o exclusión, sino situaciones concretas en donde ambas condiciones se manifiestan al mismo tiempo. Pero por otro lado, también se critica a Sen por su marcado acento individualista, ya que existe en él un sobredimensionamiento de la libertad individual (Delgado Blanco, 2017).

Profundizando este aspecto, se debe retomar y articular el interés entre la noción de la inclusión y la estructura social, particularmente la estructura en clases sociales. Al respecto, interesa señalar que la existencia de múltiples esferas por las que se canaliza la inclusión, genera situaciones de solapamiento, en donde una misma persona o grupo social puede estar incluido desde la perspectiva de una dimensión de análisis, pero, excluido desde otra al mismo tiempo. Como consecuencia de ello, se soslaya la importancia de los principios de estratificación social; por ejemplo, los que se basan en las clases sociales. Esto es, si se asume el análisis de las problemáticas sociales desde la mirada de la inclusión, personas de una misma clase social pueden estar afectados por privaciones en diversas dimensiones (laboral, formativa, vivienda, o ingresos) y, al mismo tiempo, personas de diferentes clases pueden percibir privaciones de la misma esfera de análisis (laborales), por lo cual esta docilidad analítica relativiza las desigualdades de jerarquía vertical en la estructura social (Vakaloulis, 2000).

Sobre este punto, Mascareño y Carvajal (2015) concluyen que el proceso de inclusión genera una *fuerte individualización de las formas* de estratificación y jerarquización clásicas, tornando inestables las referencias al estatus de un grupo, una clase o una comunidad. En un sentido similar, basado en el enfoque de la teoría de los sistemas sociales, Cadenas (2012) sostiene que la forma inclusión/exclusión no sustituye a la forma igualdad/desigualdad como elemento constitutivo de la diferenciación social, y afirma que tanto en la inclusión como en la exclusión hay desigualdades.

Si bien la perspectiva multidimensional que compone la inclusión social permite ampliar y complejizar los factores y problemáticas que afectan a una persona, se debe señalar el cambio analítico que esto implica. Esto es, además de la individualización de las problemáticas sociales, conlleva el desplazamiento de la cuestión social centrada en el '*up*-

down', propio de las desigualdades de estratificación vertical, a otra centrada en el '*in-out'* (Kessler, 2011), donde los que están 'adentro' procuran conservar su lugar, mientras que los que están 'afuera' pugnan por su inclusión, y así alcanzar el lugar central en la sociedad.

El enfoque de la inclusión se vincula entonces con un clivaje horizontal (Vakaloulis, 2000), en el que los factores que favorecen o perjudican la inclusión social son vistos como la sumatoria de diversas capacidades que sitúan a las personas *más lejos* o *más cerca* del centro que aglutina al orden social (Laparra et al., 2007). Así, el hecho de soslayar las jerarquías verticales (o los factores de poder y dominación) implica relegar los debates en torno a ciertas desigualdades, que tiene en su centro mismo una diferencia, y de la mano de ello, también la categoría clase social como un factor explicativo de las posibilidades de acceso a bienes y servicios, y/o trayectorias de vida.

Aunque este clivaje horizontal permite contemplar múltiples áreas o dimensiones que pueden enriquecer un análisis de situaciones concretas, introduce cierto grado de imprecisión conceptual, ya que las fronteras entre inclusión/exclusión pueden ser cada vez más móviles o difusas: la inclusión social analiza las causas de los procesos sociales como una heterogeneidad de espacios situados en "el continuo entre integración y exclusión" (Laparra et al., 2007:29).

Al mismo tiempo, queda abierto el interrogante acerca de los gradientes posibles dentro de cada una de las dimensiones que componen la inclusión, y en qué momento la desigualdad entre personas o grupos en una misma esfera puede devenir en exclusión. Esta cuestión queda velada en tanto que, el enfoque de capacidades antes descrito, *posee un fuerte planteo individualista*, que sitúa el foco en las habilidades o potencialidades en las personas, cuando el análisis de la desigualdad implica una mirada relacional (ya sea entre personas o grupos sociales). Por ende, como una de las derivaciones de la perspectiva de las capacidades, se emplaza el interés en cómo transformar las características individuales para que las personas lleguen a la zona de inclusión antes que en las relaciones sociales que generan desigualdad (Laparra et al., 2007; Grassi, 2008; Zalakain, 2013) por lo cual, el estado no deseado de la exclusión social termina funcionando como una adversidad sin nombre (Vakaloulis, 2000). Por ende, el surgimiento de la idea de inclusión social conlleva un fuerte sesgo hacia la individualización. Una de sus derivaciones se inmiscuye en el debate en torno a las políticas públicas y las causas de las problemáticas que son objeto de sus acciones.

En efecto, desde la perspectiva del Consejo de Europa (2001), la innovación de la inclusión social reside en su asociación con la noción de *inserción*, que denota un contrato de las políticas sociales entre las responsabilidades individuales del beneficiario y las de la sociedad en su conjunto. Este paradigma es denominado como "principio de la contractualización" por Zalakain (2013: 186), e implica la existencia de una "norma de

reciprocidad" entre el individuo y la sociedad. Es de este modo, que la idea de inclusión genera cambios en la organización del trabajo en las instituciones a cargo de los programas o acciones que la invocan entre sus objetivos.

En coincidencia con esta mirada, encontramos en Castel (1997: 422) que este enfoque se desarrolló en un contexto en los países europeos marcado por "el pasaje de políticas llevadas a cabo en nombre de la integración, hasta políticas conducidas en nombre de la inserción". Entre las primeras, el autor sitúa las acciones animadas por la búsqueda de equilibrios y la homogenización de la sociedad. En cambio, las segundas (las políticas de inserción) obedecen a una lógica de discriminación positiva, al focalizarse en poblaciones particulares y zonas singulares del espacio social, desplegando estrategias específicas para ellas.

De este modo, la referencia a la solidaridad como legitimadora de la acción pública es reemplazada por el énfasis en la responsabilidad del individuo. En este esquema, el contrato implica un cambio en los términos en los que se piensa la ciudadanía (y la relación individuo/sociedad), ya que el acceso de los ciudadanos a sus derechos pasa a ser condicional, dependiendo de su actitud y comportamiento, convirtiéndola en una cuestión de merecimiento (Zalakain, 2013).

La individualización que supone la inclusión social desplaza entonces del centro del debate a las relaciones sociales, y con ellas los antagonismos y las luchas, que quedan dispersos y, por ende, las demandas de inclusión se cruzan cada vez más con la cuestión de la afirmación de la diferencia, las políticas de reconocimiento y la promoción de la diversidad (Calderón, 2007). Esto genera que, en muchas ocasiones, la connotación positiva en el discurso de la inclusión social se asocie con la posibilidad de conseguir mejoras económicas sin conflictos, en donde todos los sectores sociales mejorarían su situación socioeconómica al mismo tiempo.

Este esquema se vincula con el paradigma de la solidaridad durkheimiana, que a lo largo del siglo XX, cuando los problemas de la integración social se trasladaron hacia la inclusión social, adoptaron una concepción organicista que entiende el Estado como un agente activo capaz de generar las condiciones para adaptar a la población a los imperativos de la modernización (Grassi, 2008). De este modo, en la búsqueda de cohesión social en las políticas públicas subyace la idea de gestión estatal del desorden a combatir (Vakaloulis, 2000). La hipótesis subterránea es que si la exclusión es un debilitamiento de los lazos que mantienen unida a la sociedad, la inclusión entonces designa los esfuerzos intencionales (especialmente del Estado) por sostener esa unidad (Mascareño y Carvajal, 2015).

Adicionalmente, la referencia positiva y ampliamente aceptada de la inclusión social genera un estándar normativo en la distinción igualdad/desigualdad (ligado a los "buenos sentimientos", en palabras de Grassi, 2008), asociando la inclusión con la igualdad como

principio universal (Mascareño y Carvajal, 2015). Pero, trazando una analogía con Kessler (2014), aquí corresponde formular el interrogante acerca de igualdad de qué.

Al respecto, Oxoby (2009) señala que el objetivo último de propuesta de la inclusión social se expresa en la idea de *igualdad de oportunidades* en la sociedad, propósito que (como puntualiza Salas 2004) apunta a que todos los individuos tengan igual acceso a las instituciones para desarrollar sus capacidades plenamente y lograr sus objetivos deseados. La afirmación de Oxoby (2009) coincide con algunas de las definiciones de inclusión social señaladas anteriormente, en donde se vincula la idea de igualdad o promoción de las oportunidades, por ejemplo en la del Consejo de la Unión Europea (2004), el Banco Mundial (2013) o la de Silver (2015).

El esquema de la igualdad de oportunidades se sustenta en la disputa entre individuos sin ningún desequilibrio en el origen (de dicha disputa) por los lugares más deseables de la estructura social, sistema que toma la competencia como mecanismo de asignación de recursos (Salas, 2004; Kessler, 2014). Se observa entonces que la propuesta de igualar las oportunidades para competir contiene un fuerte sesgo meritocrático, al establecer la distribución de las posiciones sociales en función del mérito de los individuos: ya sea por las habilidades que poseen o por su capacidad de usufructuar las oportunidades brindadas. Quedan relegadas las referencias sobre qué sujetos sociales están en condiciones de aprovechar mejor las oportunidades brindadas y por qué causas.

De este modo, la igualdad de oportunidades que apunta a equilibrar las posibilidades de acceso individuales a las instituciones que promueven la movilidad social, reconoce como legítimas las desigualdades de resultados (o las desigualdades previas a las instituciones sociales), en tanto estas dependen de las capacidades individuales. Este modelo responde a la tradición liberal, por la que la distribución desigual de capacidades, talentos o habilidades que poseen los individuos da sustento a las desigualdades sociales (Salas, 2004).

Teniendo en cuenta dichas consideraciones, es preciso señalar una articulación analítica (que se encuentra solapada) entre la noción de inclusión social y la modalidad en que se conceptualiza la desigualdad: la acepción que vincula la inclusión social con el objetivo o meta de igualar oportunidades entre las personas (Consejo de la Unión Europea, 2004; Oxoby, 2009; Banco Mundial, 2013; Silver, 2015), propone dotar de, o mejorar las capacidades individuales (en múltiples aspectos) para equilibrar las posibilidades de competencia en el ámbito del mercado, pero este movimiento puede legitimar las desigualdades de resultados. En este mismo sentido, Mascareño y Carvajal (2015) señalan que el estudio de las situaciones de inclusión o exclusión no se contrapone a la modalidad de estratificación y jerarquización clásicas sino que expresan una individualización de sus formas, incluso que el examen de situaciones concretas pueden aparecer igualdades o

desigualdades en la inclusión: personas que se hallan incluidas pueden estar desigualmente incluidas.

Esta individualización de las desigualdades que conlleva la noción de inclusión social, impregna una modalidad de intervención de las políticas públicas. Debido a que las mismas constituyen el objeto y la referencia teórica y empírica por el cual se indaga la inclusión social, es preciso explicitar a qué se está refiriendo cuando se habla de políticas, lo cual se desarrolla en la siguiente sección.

2. Las políticas públicas

Dado que el análisis de la inclusión social se realizará a través de las políticas públicas (PP) para la AF, se requiere definir qué se entiende por PP en la presente investigación ya que son muchas las definiciones que pueden darse y cada una de ellas destaca distintos aspectos o elementos.

En el libro de Introducción al análisis de políticas públicas de Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya (2013: 57-58) se destacan distintas definiciones de políticas: la que brinda Meny y Thoenig, (1992) que hace hincapié en las estructuras institucionales al definirla como “el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental”; o la de Dye (1995) quien pone el acento tanto en la acción como en la inacción del gobierno al definir las PP como “es todo los que los gobiernos deciden hacer o no hacer”.

Profundizando en este último punto se adoptará la definición que realizan Oszlak y O´Donnell (1995) ya que presenta elementos relacionales y dinámicos para pensar las políticas, y su carácter potencialmente conflictivo. Coincidiendo con la visión de los autores, su perspectiva ayuda a poner en movimiento al Estado y a los actores (clases, fracciones de clases, organizaciones, etc.). Esto es porque Oszlak y O´Donnell (1995) plantean que en los estudios sobre políticas públicas muchas veces se observa solamente las causas de la adopción de una política determinada, visualizando al Estado como un escenario pasivo en el que se ajustan las demandas de los grupos sociales. Mientras que por otro lado, se tiende a observar solamente los impactos de las políticas, pero esta perspectiva soslaya los impactos por fuera de las políticas estatales.

Para Oszlak y O´Donnell (1995) en cambio, las políticas públicas adquieren significado en relación a un tema o cuestión que las origina, al ámbito de acción social en que se insertan y a los actores que intervienen en el proceso de resolución. En ese marco, para la presente investigación se adopta la definición de Oszlak y O´Donnell, (1995: 112-113) sobre las políticas públicas definidas como “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, el interés, o movilización de otros actores en la sociedad civil”.

Se coincide con Jaime et al. (2013) en que dicha definición reconoce la existencia de un componente relacional detrás de toda política pública al plantear que la política es una "respuesta" a una cuestión que ha generado la atención o interés de ciertos actores sociales o económicos. Se asume por tanto que la política pública supone una demanda, y que detrás de esa demanda existen actores e intereses potencialmente en conflicto. Además, pone en el centro al Estado en tanto conjunto de instituciones públicas que ponen en ejecución a través de un conjunto de acciones esas decisiones.

Ahora bien, no todas las necesidades o demandas de una sociedad son atendibles por una sociedad. El proceso por el que ciertas cuestiones o problemas se convierten en asuntos de políticas públicas se entiende como "formación de agenda", en donde tanto la selección de las cuestiones como su definición son motivo de disputa e implican consecuencias profundas porque afectan la vida de las personas e influyen en su percepción de la realidad (Elder y Cobb, 1993). De ello se deriva que los problemas de políticas no existen por sí mismos, sino que son construcciones sociales que admiten una multiplicidad de definiciones a partir de las cuales se encuadran las elecciones políticas posteriores, que afectan la vida de las personas e influyen en su percepción de la realidad. Cobb y Ross ([1976] citado en Aguilar Villanueva, 1993), en su definición de la formación de agenda ponen el acento en las demandas de varios grupos de la sociedad que compiten por alcanzar la atención de las autoridades públicas.

De modo que, la manera de definir un problema o cuestión, condiciona los objetivos y los instrumentos que persigue la política pública. La definición del problema adquiere relevancia especialmente en torno a quienes adoptan la misma, ya que quienes definen influyen en la decisión y condicionan la configuración de instrumentos, modos y objetivos de las opciones de acción de política (Aguilar Villanueva, 1993)

Para Oszlak y O´Donnell (1995: 110) las necesidades o demandas que se incorporar a la agenda de problemas, son "cuestiones socialmente problematizadas" en el sentido de que ciertas clases, fracciones de clases, organizaciones, grupos o individuos estratégicamente situados, creen que puede y debe hacerse algo al respecto. No obstante, los autores advierten que difícilmente existan casos en donde todos los actores (el Estado y el resto) coincidan en el significado y la valoración del problema social convertido en cuestión esto dependerá de las tomas de posición y de los conflictos o coaliciones entre el Estado y los actores sociales. Por eso mismo, es preciso tener en cuenta que la construcción de una política pública no es un proceso lineal sino que está plagado de contrapuntos y disputa de intereses (Shore, 2010). Esto se traduce a la toma de posición del Estado sobre la cuestión problematizada.

En efecto, es preciso tener en cuenta que son diversas las unidades y aparatos estatales que están potencial y materialmente involucrados en la fijación de una posición, pudiendo

surgir ambigüedades o conflictos producto del enfrentamiento de algunas de las unidades del Estado, por diferencias en la definición de la cuestión o el modo de intervención sobre la misma (Oszlak y O´Donnell, 1995). Adicionalmente, las tomas de posición del Estado generan procesos internos "horizontales" y "verticales". Estos últimos consisten en la atribución de competencias y recursos a unidades dependientes de la que adoptó la política. Dichos efectos "verticales" suelen producir "cristalizaciones institucionales" que consisten en la creación de aparatos burocráticos o la adjudicación de nuevas funciones a organismos preexistentes encargados del tratamiento de la cuestión. Los mismos son los que han tenido lugar para el caso de la institucionalidad referida a la agricultura familiar durante el período 2008-2015, como se analizará en el capítulo cuatro de la presente investigación.

Asimismo, las diferencias no sólo pueden darse dentro de las unidades estatales, sino que otros actores sociales (fracciones de clases, organizaciones, etc.) también toman posición referidas a la "cuestión", lo que puede influir en el proceso de resolución de las cuestiones y las futuras tomas de posición del Estado. De hecho, aún en la situación en que el Estado inicia con gran autonomía una cuestión, no dejará de estar influida por las posiciones adoptadas por los otros actores (Oszlak y O´Donnell, 1995).

Por este motivo, para la presente investigación se analizarán las políticas públicas para la agricultura familiar desde el lado del Estado, que involucra a los programas, proyectos, marcos normativos y las unidades estatales, así como también se consideran las posturas y/o demandas de la agricultura familiar en relación a las políticas públicas, a través de sus principales organizaciones. Debido a ello, es preciso dar cuenta de los debates que involucran a la agricultura familiar en vinculación a las políticas públicas, realizado a continuación.

3. La agricultura familiar

En el presente apartado, se da cuenta de los diferentes elementos analíticos que atañen a la población objetivo de las políticas públicas que son objeto de la investigación: la agricultura familiar. La misma es una categoría en construcción que se utiliza para englobar a diferentes sujetos de la estructura social agraria, que han recibido diferentes denominaciones a lo largo del tiempo: campesinos, minifundistas, pequeños productores, chacareros, colonos, entre otros (Manzanal y Schneider, 2011). Con lo cual cubre una heterogeneidad de sujetos: desde la agricultura campesina hasta la familiar capitalizada, cuyo denominador común es su involucramiento en las tareas productivas y la inserción subordinada en los circuitos económicos (Craviotti, 2017). En tanto categoría en construcción, ha sido y es objeto de múltiples negociaciones en las que intervienen técnicos, administradores y organizaciones agrarias, además de académicos (Schiavoni, 2010). Sin

embargo, su difusión y utilización, soslaya debates sobre los actores sociales agrarios que se propone englobar.

En primer lugar, la AF engloba a los sujetos comprendidos el término campesino, que fue utilizado para referirse a un tipo de explotación agropecuaria donde prevalece el trabajo familiar y no se genera excedente. Autores como Archetti y Stolen (1975) consideraron que la economía campesina constituye una estrategia de reproducción simple ya que no acumula capital ni busca la obtención de ganancia, sino el autoabastecimiento (Jara, 2016). Desde perspectivas distintas Chayanov (1974) y Kaustky (2002) se refirieron a la cuestión de la persistencia de los campesinos. Así, mientras el primero afirmaba que este tipo de unidades, han existido en diferentes formaciones sociales, el segundo daba cuenta de las fuerzas que podían retardar su desaparición, como su complementariedad, aunque de manera subordinada, con la gran explotación a través del aporte de fuerza de trabajo. Su visión influyó en los trabajos latinoamericanos de los años 60-70 que referían a la "funcionalidad" del campesino para el modo de producción dominante, y que se oponían a la visión leninista clásica de la diferenciación y desaparición de estas unidades (Craviotti, 2017).

Por otro lado, la AF también contempla a los chacareros, sujetos analizados por estudios como los de Bartolomé (1975) o más recientemente Azcuy Ameghino (2012), para hacer referencia aquellos productores directos de tipo familiar capitalizados aunque no se orientan a la obtención de una tasa de ganancia superior al excedente regular. Por otra parte, la AF también puede ser asociada al término colono que refiere al productor rural que desarrolla su vida y actividad productiva en la colonia, es decir, en un área destinada a la colonización agropecuaria. Este término ha sido especialmente utilizado para denominar a los productores migrantes que se instalaron en diversas partes del país, como la provincia de Misiones (Ramírez, 2011).

Más recientemente, sobre la base de la información provista por el CNA de 2002, el trabajo de Obschatko et al (2007) elabora una nueva tipología partiendo de la base de considerar como pequeño productor a aquellos que llevan adelante tareas productivas en Explotaciones Agropecuarias (EAPs) de manera directa y no utilizan trabajadores no familiares remunerados, es decir, trabajadores asalariados.

De este modo, se observa que el tema de la producción familiar en el ámbito de lo rural, y la persistencia -o no- de este sujeto en las condiciones que establece, en sus distintas etapas, el modo de producción capitalista, uno de los puntos interés común en la sociología rural (Nogueira, 2013). La acumulación de capital en el agro en su versión neoliberal, especialmente durante los años de 1990, afecta el carácter familiar de la agricultura familiar, generando un proceso de descomposición "hacia arriba" provocando el "aburguesamiento" o "hacia abajo" generando procesos de desaparición o de pluriactividad para resistir en tanto

productores en el medio rural. Este proceso provoca un aumento de la heterogeneidad en la estructura social agraria en Argentina.

Para delimitar a la agricultura familiar, un conjunto de autores toman como principal variable la organización social del trabajo, anclada en vínculos de parentesco antes que en relaciones salariales. La misma, hace referencia a la centralidad del trabajo y del gerenciamiento familiar de la unidad de producción (Soverna et al, 2008).

Para la operacionalización de la agricultura familiar en la presente investigación se adopta la clasificación de Obschatko et al (2007) basada en la organización social del trabajo como variable clasificatoria principal, y en el CNA 2002 como fuente de información. En dicho trabajo (2007: 13) se refiere al grupo de productores que suele englobarse en la denominación de "pequeños productores" o "agricultura familiar", aunque a lo largo del mismo la referencia suele situarse en el primero, y a la Explotación Agropecuaria (EAP, por ser la unidad censada). Se considera entonces como parte de la agricultura familiar a quien dirige una EAP en la que el productor trabaja directamente en la explotación y no posee trabajadores no familiares remunerados permanentes (Obschatko et al, 2007: 32). La utilización de esta definición resulta de importancia para el estudio de la información secundaria referida a las características de la AF en Argentina y en cada uno de los casos. Si bien existe un estudio posterior (Obschatko, 2009) en el cual se refiere a las EAP Familiares, el mismo no brinda información estadística a nivel departamental o de municipio, por lo cual su aporte a la presente investigación se ve mermada

En relación con ello, también es necesario considerar que la desigualdad en la estructura social agraria se tornó más compleja, debido a la multiplicidad de factores que actualmente afectan el carácter familiar de las producciones: los niveles de ingresos, la pluriactividad, la comercialización, la utilización de la tierra como fuente de renta, los patrones de consumo, la contratación de servicios, los mayores requerimientos de saberes técnicos, de inversión en capital y de financiamiento, la problemática de género, la continuidad de la juventud en el medio rural, entre otros. (FoNAF, 2006; Paz, 2008; Azcuy Ameghino, 2012; Balsa 2012; Cátedra Giberti, 2013)

En el marco de esta discusión, Jara (2016) sostiene que con el advenimiento de las políticas neoliberales los análisis de la subsunción y descampesinización van a dejar lugar a la indagación de la exclusión. En este sentido, la situación de la AF en los términos de la exclusión social, resulta compleja por la heterogeneidad que presenta, por lo cual parece más asociada a los términos en que Kay (2007) señala como "*inclusión excluyente*" o "*inclusión discriminadora*", lo cual parece un oxímoron, pero refiere a la exclusión social como una *inclusión desventajosa dentro del sistema social*, aun cuando esto pueda sonar paradójico (Kay, 2007: 76). Precisamente se plantea aquí que la AF se caracteriza por presentar una inclusión desventajosa dentro del sistema agropecuario argentino.

En efecto, los agricultores familiares se mantienen produciendo y comercializando dentro del modelo agropecuario nacional, pero bajo una modalidad en la que sufren diversas problemáticas en múltiples aspectos de su unidad productiva y doméstica. Por ende, sobre la base de tomar los aportes teóricos de Subirats et al (2004) y Mascareño y Carvajal (2015) aplicados a la AF, no es adecuado analizar su situación de exclusión en términos binarios (como enteramente adentro o afuera del sistema), sino como la acumulación de desventajas o asimetrías en múltiples facetas.

Retomando el debate del inicio del acápite, la persistencia de la agricultura familiar es uno de los puntos interés común en la sociología rural, que en los años recientes también se ha expresado en términos de inclusión o exclusión en investigaciones previas. En el siguiente acápite se indagarán los estudios anteriores en la materia, con el objetivo de dar cuenta de los avances sobre el asunto pero al mismo tiempo, para poder identificar la vacancia temática en la cual la presente tesis buscará realizar un aporte.

4. Análisis previos que vinculan la inclusión con la agricultura familiar

El trabajo de Murmis (1994) es una de las primeras referencias específicas en la temática. El autor introdujo la perspectiva "inclusión vs no-inclusión" dentro del sector rural para referirse al proceso de la expansión de las Cadenas Agroalimentarias en América Latina, que provocaba la "no inclusión" de los campesinos (uno de los sectores englobados dentro de la AF) por la capacidad productiva de las unidades integradas que prescindía de ellos.

Por otro lado, Lattuada y Moyano Estrada (2001), aluden a la exclusión social de la AF en referencia al proceso de "endeudamiento crónico" que experimentaron, y la consecuente desaparición de las pequeñas explotaciones familiares durante la década de 1990. Por su parte, Craviotti y Gras (2006) también estudian el proceso de abandono de los predios de la AF bajo el enfoque de la exclusión social, pero dan cuenta de las diversas estrategias que esta desarrolla para mantenerse ligada a lo agrario por medio de otras ocupaciones, lo cual torna más difusa la categorización taxativa de los agricultores familiares como excluidos sociales.

En el mismo sentido, García y Rosa (2009) cuestionan el significante exclusión en su análisis de los agricultores familiares tabacaleros en Misiones. Según los autores, los tabacaleros están *incluidos* al mercado tabacalero pero en forma *subordinada*, por estar excluidos de las decisiones sobre la explotación y de los beneficios directos del mercado.

Sólo recientemente se vincula la noción de inclusión social a la AF. En un estudio de caso, Craviotti (2010) analiza la inclusión de sujetos vulnerables en el ámbito agropecuario, indagando la importancia de los lazos sociales en los emprendimientos de pequeña escala,

como forma de acceso a diferentes bienes y servicios y como forma de construcción de identidad.

Mientras que otros autores (Barsky y Schetjman, 2008; Lattuada et al*,* 2012; Sislian, 2013) se refieren a la inclusión social de la AF mediante la implementación de políticas públicas para el sector, pero lo hacen con un alto grado de indefinición aunque asociada a una fuerte impronta positiva.

En los inicios del siglo XXI, crecen las propuestas de políticas públicas diferenciales y específicas para la AF considerando su heterogeneidad (Manzanal, 2007). En esta línea, la inclusión social en el ámbito rural es definida por Lattuada et al. (2012: 166) como "el resultado del establecimiento de lazos más o menos perdurables entre personas y entre organizaciones por medio de actividades económicas, ya que las relaciones de producción y distribución constituyen el sustrato de la trama social".

Asimismo, un conjunto de autores vinculan la inclusión social de la AF con el desarrollo rural materializado en programas y otras iniciativas públicas. En este sentido, la estrategia de desarrollo rural postula como sus dos ejes rectores a (i) la transformación productiva y (ii) el desarrollo institucional, pero cuyo fin último y transversal es *la inclusión social de los agricultores familiares* (Barsky y Schejtman, 2008; Sislian, 2013).

A su vez, Sislian (2013: 83) postula las *Propuestas Territoriales de Desarrollo Rural con Inclusión* definidas como "la formulación e integración de diversos instrumentos y procedimientos para abordar los problemas que afectan a la producción a pequeña escala y la agricultura familiar en particular". Por otro lado, Juarez et al. (2015: 57) aluden al proceso de "desarrollo rural inclusivo" para referirse al conjunto de acciones implementadas a partir de 2003 dentro de la Subsecretaria de Agricultura Familiar y el INTA, cuyos resultados más destacados fueron los programas PRODERI y PROFEDER. Desde otro ángulo, en su análisis de las políticas para la AF en el siglo XXI, Ryan & Bergamin, (2010) engloban dentro del término "herramientas metodológicas para la inclusión social" a: (i) la asistencia técnica productiva, (ii) el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (ReNAF), (iii) el Monotributo Social Agropecuario (MSA) y (iv) el apoyo socio-organizativo por parte de la Secretaría de la Agricultura Familiar.

En otro plano, recientemente en Villarreal (2018) y Villarreal y Manzanal (2017), se señalan que en dos programas financiados internacionalmente se hace referencia explícita a la inclusión en su denominación: Proyecto de inclusión socioeconómica en las Áreas Rurales (PISEAR) y Programa para el Desarrollo Rural Incluyente (PRODERI). Según sus análisis, ambos programas promueven como única visión de inclusión la adquisición de capacidades (individuales o colectivas) para incrementar sus ingresos prediales a través de lograr o mejorar su inserción en el mercado, pero le otorgan un rol subordinado en el circuito

económico. No avanzan, en ningún caso, sobre cuestiones relacionadas con revertir la desigual dotación de recursos.

Las referencias al término de inclusión social de la AF antes descriptos representan antecedentes en la materia. Sin embargo, hasta el momento los estudios que vincularon inclusión social con políticas públicas y agricultura familiar, no consideran la perspectiva de los actores involucrados, la toma de posición de los agricultores o sus demandas, las cuales precisan ser identificadas y analizadas para la comprensión analítica de las implicancias de la inclusión social en la construcción e implementación de políticas públicas para la agricultura familiar. Este aspecto será tenido en cuenta en la presente tesis, y se desarrollará en detalle en el capítulo VI, cuando se analicen los casos de estudio. Para alcanzar este punto, es necesario explicitar y precisar con anterioridad a qué se hace referencia con la noción de inclusión social a través de las políticas públicas para la agricultura familiar en la presente tesis. Para ello se desarrolla la siguiente sección.

5. La inclusión social a través de las políticas públicas para la agricultura familiar

La noción de inclusión social también tuvo y tiene sus implicancias sobre las políticas públicas para la agricultura familiar en Argentina. Este aspecto se materializó a partir del cambio del esquema de intervención estatal sobre el modelo agropecuario: en forma complementaria a lo que sucedió con el pasaje de las políticas de integración (o universales) a las políticas de inserción (o de discriminación positiva) en el plano general (como señaló Castel, 1997), las políticas públicas para la AF también experimentaron un proceso de individualización de sus formas, al pasar de una estrategia de intervención basada en organismos de regularización y fiscalización general (que involucraban a los pequeños productores), a los programas y proyectos de carácter compensatorios con objetivos más acotados y una individualización de sus formas de intervención.

Las políticas de los años ´90 atacaron las bases del sistema fuertemente institucionalizado, con elevada participación y regulación estatal que permitió cierto nivel de convivencia entre los grandes, medianos y pequeños productores (Hernández, 2012). En ese contexto, las nuevas actividades del Estado son progresivamente concentradas en la asistencia parcial de los segmentos socioeconómicos más afectados por el nuevo modelo de acumulación. Ante dicho marco, Lattuada (2000) señala que las políticas más aceptadas son aquellas que otorgan apoyo directo a los agricultores, que sean selectivas, y desligadas de precios y volúmenes de producción. En cambio, son desalentadas las políticas empleadas para respaldar, orientar o estabilizar la producción, tales como precios mínimos garantizados, bandas de precios, entre otras.

De este modo, se planteó el sostenimiento y desarrollo de amplias franjas de pequeños y medianos productores en base a la organización de sus propias fuerzas y capacidades, y la construcción de redes de vinculación con otras fuerzas y recursos sociales disponibles que brinden los apoyos necesarios. En esta estrategia, el Estado impulsa y respalda este fortalecimiento de la sociedad civil (la agricultura familiar) a través de nuevas formas de *intervención segmentadas, más acotadas e indirectas*, tendiendo a una participación decisiva de los interesados a través de formas asociativas (Lattuada, 2000). Dichas estrategias se plasmaron en los programas de desarrollo rural (PDR) durante la década de 1990, las cuales muchas de ellas continuaron durante el siglo XXI (Soverna, 2016).

Durante el período 1990-2002 se pusieron en marcha en Argentina una serie de PDR[5] para pequeños y medianos productores agropecuarios a cargo de diferentes agencias gubernamentales, y sostenidos por distintas fuentes de financiamiento (Lattuada 2014). Dichos programas constituyeron una sumatoria de ofertas de asistencia para una población y a través de, una *estrategia de intervención focalizada*, antes que una política de desarrollo rural integral (Manzanal & Schneider, 2011; Lattuada & Nogueira, 2011). En general, los criterios de focalización establecían que la población destinataria debía ser agraria, rural y pobre (Soverna, 2016). A su vez, los objetivos propuestos por los PDR, apuntan al mejoramiento o cumplimiento de metas de carácter individual o de grupos acotados. Por último, también se individualizan las estrategias de intervención o instrumentos utilizados para la atención de las problemáticas de los agricultores: las mismas eran básicamente la asistencia técnica, la capacitación, la asistencia financiera y los aspectos socio-organizativos como la metodología grupal para la implementación de las acciones[6] (Lattuada, Márquez y Neme, 2012).

A partir de aquí, interesa destacar la continuidad del carácter focalizado e individualizador de las políticas públicas para la agricultura familiar durante principios del siglo XXI y particularmente durante el período 2008-2015, en el que se centra la presente tesis[7]. En efecto, Juarez et al (2015) remarcan que a partir del año 2004 se generaron cambios en las políticas de desarrollo rural y la agricultura familiar, pero al mismo tiempo afirman que el rediseño de las políticas existentes no implicó la eliminación de los programas compensatorios de los años 90, sino que (en el mismo sentido que señala Craviotti, 2014)

5 Entre los principales PDR se encuentran el Programa Social Agropecuario (PSA); PROINDER: Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios; PROHUERTA: Promoción para la Autoproducción de Alimentos; MINIFUNDIO: Proyectos de Investigación y Extensión para Pequeños Productores Minifundistas; Cambio Rural: Programa Federal de Reconversión Productiva para la Pequeña y Mediana Empresa Agropecuaria; CAPPCA: Proyecto Forestal de Desarrollo. Componente de Apoyo a Pequeños Productores para la Conservación Ambiental; PRODERNEA: Programa de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste Argentino y; PRODERNOA: Proyecto de Desarrollo Rural del Noroeste Argentino

6 Para un mayor detalle acerca de las características comunes de los PDR durante la década de 1990 ver Manzanal y Nardi (2008): "Modelos de intervención de los proyectos de desarrollo rural en la Argentina a partir de 1995", en Alejandro Schejtman y Osvaldo Barsky (comps) El desarrollo rural en la Argentina, un enfoque territorial, Siglo XXI, p. 492-525 (542 p.), Buenos Aires

7 El análisis pormenorizado de las políticas públicas para la AF durante el siglo XXI y sus elementos de novedad, se realizará en el capítulo cuatro de la tesis

se crearon políticas específicas para la agricultura familiar que se adicionaron a las anteriores: institutos, leyes, normativas, programas, etc., lo que en conjunto denominan “instrumentos de política focalizada” (Juarez et al, 2015: 55).

Asimismo, las estrategias de acción y la modalidad de implementación no experimentaron cambios sustanciales. Entre las principales continuidades que podemos marcar a modo de síntesis están: la asistencia técnica y comercial, las capacitaciones, el acceso (acotado) a líneas de financiamiento, el requisito de organización grupal de los productores, provisión de insumos para la explotación o el desarrollo de tecnologías “apropiadas”. A ello, debemos agregarle el establecimiento de regulaciones o normativas destinadas a una población objetivo específica, es decir, en las cuales también existió una tendencia a la focalización.

En este marco, las políticas públicas para la AF ponen el eje en el individuo (productor) a partir de identificar falencias y proponer medidas para su re-inclusión, antes que en las causas estructurales que generan los desequilibrios actuales. De igual modo en que opera el proceso de difusión de la inclusión social sobre las políticas públicas en general, a los fines de la presente investigación *se considera que la inclusión social se plasma a través de las políticas públicas para la agricultura familiar en Argentina durante el siglo XXI, por medio de la tendencia a la individualización, segmentación y acotamiento de las formas de intervención sobre el sector*. La misma se visualizará a través de los objetivos y modalidad de intervención de los PDR, las normativas específicas y la institucionalidad estatal, referidas a los actores que componen la AF por un lado, y se realizará el contraste respecto a las demandas de las organizaciones del sector por otro, conforme al marco teórico de políticas públicas de Oszlak y O´Donnell (1995).

5.1 Dimensiones para el análisis de la inclusión social a través de las políticas públicas para la agricultura familiar

Las referencias teórico-metodológicas a las dimensiones o variables para el estudio y/o medición de la inclusión social en distintas investigaciones son escasas, y en particular no se han hallado para el caso de la agricultura familiar. Sin embargo, es posible establecer una “relación de indicación” (Marradi, Archenti y Piovani, 2012) entre dimensiones de la inclusión social construidas en el marco de propuestas analíticas de investigaciones pasadas, y adecuarlas para el caso de las políticas públicas para la agricultura familiar en los casos de estudio.

Dado el origen del término, se debe señalar qua para el caso de la Unión Europea, instancia supranacional que implementó políticas nacionales para la inclusión social, se establecieron indicadores de primera, segunda y tercer grado de importancia. Los mismos se vinculaban a: niveles de ingresos comparados a los niveles de pobreza, la distribución del ingreso, desempleo, empleo, problemas de formación educativa, y salud (Atkinson, 2004).

Por otro lado, autores como Subirats (2004 y 2010) y Silver (2015) esquematizan tres dimensiones principales para la comprensión de la inclusión social, dependiendo de los contextos, sociales, geográficos, económicos e históricos. Subirats habla de “pilares” (2004) o “esferas” (2010), mientras que Silver (2015) describe dimensiones. Más allá de los diferentes términos, ambos autores desarrollan tres elementos de análisis que resultan útiles para el estudio de la inclusión social:

1) *Económico*: se refiere a las posibilidades de las personas o grupos de mantener un tipo de relaciones con la esfera de la producción o con la generación de valor social. Con el valor social, Subirats (2010) se refiere a necesidad de contemplar tanto las relaciones de mercado “formal” como las “informales”. Por otra parte, Silver se refiere a los diferentes regímenes de “Estado de Bienestar” asociados a las políticas sociales de asistencia a la población, particularmente en lo relacionado al mercado de trabajo.

2) *Político*: Para Subirats (2010) desde el punto de vista del Estado y de lo jurídico-político, la inclusión se produce con el efectivo cumplimiento y la garantía de los diversos derechos asociados a la ciudadanía. Entramos aquí en el terreno de las políticas de igualdad de oportunidades. Silver (2015) también relaciona la inclusión social en la esfera política como la posibilidad de todos los ciudadanos de participar de los derechos políticos y sociales en igualdad de condiciones.

3) *Social*: Desde el punto de vista de lo relacional y de las redes sociales, familiares y comunitarias, la inclusión también pasa por la construcción de una identidad y una pertenencia arraigadas en un marco comunitario de referencia (Subirats, 2010). Para Silver (2015) la esfera social de la inclusión en un país se refiere a la capacidad del mismo para pensar la dinámica de la diversidad cultural, religiosa, de género o étnica: el debate en torno a la estructura social de un país se refiere a la disyuntiva entre asimilación o multiculturalismo.

Si bien los análisis de Subirats (2004; 2010) y Silver (2015) proporcionan un marco para el estudio de la inclusión social en casos empíricos, las dimensiones/esferas/pilares que delinean están elaborados para el contexto europeo y sus preocupaciones. Por lo cual, dado que los procesos que inclusión son “contexto-dependientes”, es preciso re-definirlos para el caso de la AF en Argentina del siglo XXI.

Siguiendo los aportes de Marradi, Archenti y Piovani (2012), la elección de los indicadores para dar cuenta de un concepto, se establece teniendo en cuenta la literatura

sobre el tema, la población estudiada y experiencias de investigaciones previas, sin la obligatoriedad de repetir las elecciones de otros estudios anteriores. Por ende, para el estudio de la inclusión social a través de las políticas públicas para la AF en Argentina en el siglo XXI, se definen las siguientes variables teniendo en cuenta la información surgida de la experiencia previa y los análisis de la revisión bibliográfica. Estos son:

- *Pilar económico*: referido a la modalidad en que los AF participan de la creación de valor en tanto unidad productiva. Ello involucra a los procesos productivos que lleva adelante y su inserción en los diferentes mercados.

Sin embargo, para el caso de la AF durante el siglo XXI, la esfera política de la inclusión social no se vincula centralmente al acceso a los derechos de ciudadanía por parte de los AF, sino a lo que desde el marco teórico de las políticas públicas Oszlak y O'Donnell (1995) denominan "cristalizaciones institucionales", pero que articulado con la bibliografía específica sobre la temática de investigación refiere al proceso de jerarquización institucional de la AF (Craviotti 2013 y 2014; Nogueira y Urcola, 2013; Gisclard, M.; Allaire, G. y Cittadini, R., 2015; Juarez et al, 2015). Ryan y Bergamin (2010), incluso denominan a este proceso como "institucionalidad incluyente" de la agricultura familiar. Por eso, siguiendo principalmente los aportes de Craviotti (2013) se redefine a la esfera política de la AF como:

- *Pilar político-institucional*: se refiere al proceso de fortalecimiento institucional de la agricultura familiar mediante su visibilización y jerarquización política.

En cuanto a la dimensión social de la inclusión que plantean los autores para el contexto europeo, no será parte del análisis en la presente investigación sobre políticas públicas para la agricultura familiar. Esto se debe a que, los aquí denominados pilares económico y político-institucional, contienen los elementos analíticos estructurales, y a al mismo tiempo, permiten la recolección de información empírica pertinente para llevar a cabo la investigación de tesis durante el período 2008-2015 en los casos de estudio seleccionados.

En efecto, los análisis previos en la materia destacan que durante dichos años, las políticas públicas para la AF oscilaron entre los objetivos y estrategias de intervención englobados en los pilares económico y político institucional, estos son: la revalorización económica y productiva del sector, su rol en la producción de alimentos, el fortalecimiento de sus niveles de ingreso, así como también su fortalecimiento político y su visibilidad institucional, o su empoderamiento en tanto actor político, dependiendo de la institución o programa que se estudie (Schiavoni, 2010; Arach et al, 2011; Craviotti, 2013; Lattuada, Nogueira y Urcola, 2015; Juarez et al, 2015). Las estrategias de intervención en campo han

estado en consonancia con dichos lineamientos de política, por lo cual, para el cumplimiento de los objetivos de la presente investigación.

Si bien los aspectos vinculares y de redes sociales revisten un carácter importante en la dinámica de los agricultores familiares a través de los lazos de solidaridad (Paz, 2017) o como parte de las estrategias de acumulación (García, 2012), no son elementos estructurales o prioritarios de las políticas públicas del período 2008-2015, por lo cual no forma parte del objeto empírico de análisis de la presente tesis, aunque es materia pendiente para futuras investigaciones.

En el presente capítulo se ha desplegado el marco teórico y la perspectiva construida para el análisis en los casos de estudio. A continuación, en el capítulo II, se desarrolla la metodología llevada adelante para la investigación.

Capítulo II. Metodología de análisis

Introducción

La investigación que se presenta aquí se realizó siguiendo una metodología cualitativa y de base empírica, construida con información recopilada en estudios de caso.

Los datos analizados surgen, sustancialmente, en dos tipos de fuentes. Una de ellas es la información primaria, esencialmente cualitativa, que fue recogida mediante la realización de entrevistas (semi-estructuradas y flexibles) en profundidad a informantes clave. La otra es la información con origen en fuente secundaria, sea del tipo cuantitativo (estadísticas, registros, normativas, formulación de programas, entre otras) o bibliográfico. En algunos casos ella fue recopilada en los viajes a campo, en otros en los correspondientes niveles provinciales y/o nacionales, de la revisión vía internet (principalmente).

La elección de un abordaje investigativo de tipo cualitativo está estrechamente vinculada con los objetivos de la investigación que se enfocan sobre las políticas públicas para la agricultura familiar, sus objetivos, modalidad de trabajo, estrategias de intervención y demandas de los actores involucrados.

Es por ello que para tener un acercamiento a los casos y realizar su elección, se llevó a cabo una investigación que combinó articuladamente el estudio crítico del marco teórico y la bibliografía específica sobre la temática y la recolección de información empírica. A partir del estudio de los avances y discusiones sobre la inclusión social, posteriormente se analizaron las investigaciones de carácter teórico y empírico acerca de las políticas públicas para la agricultura familiar en las provincias de Misiones y Buenos Aires, y sobre las organizaciones de cada territorio. Entre las principales se encuentran: Manzanal y Nardi (2008); Schiavoni (2010); Manzanal, Arzeno, Villarreal, González, y Ponce (2014); Seibane et al (2014); Ramírez (2014); Nogueira y Urcola (2015); Arzeno et al (2015); Hang et al (2015); Barros et al (2015); Gortari, Rosenfeld y Oviedo (2016); Ferrari y Seibane (2016) y; Ambort (2017).

La revisión bibliográfica de los estudios precedentes permitió obtener un acercamiento a las distintas iniciativas públicas y los debates pertinentes en cada territorio, para posteriormente identificar y examinar la información secundaria existente en cada caso. Para ello se recurrió a las bases de datos y censales provenientes de organismos nacionales y provinciales, como el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), el Instituto Provincial de Estadística y Censos (IPEC) de Misiones, el INTA a partir de su Coordinación Nacional de Transferencia y Extensión, del Centro Regional de Misiones y del IPAF región pampeana, el ReNAF (de la Secretaría de Agricultura Familiar de la Nación) y los documentos elaborados por Obschatko et al (2007) en el marco de estudios del IICA.

La sistematización de la información secundaria se llevó adelante concomitantemente al contacto con informantes de calificados de las instituciones involucradas, entre estos se

encuentran: el Coordinador Nacional de Transferencia y Extensión del INTA; la responsable nacional del área de capacitaciones del Programa Cambio Rural dentro del MAGyP; el responsable del ReNAF dentro de la SAF; el coordinador nacional de programas de la UCAR; el referente de la creación de los CIPAF y vicepresidente del INTA; el coordinador del Centro Regional del INTA de Misiones; la coordinadora provincial del Programa Sostenimiento de Empleo y Seguridad Alimentaria; la coordinadora provincial del PRODEAR para Misiones; el responsable de la AER del AMBA del INTA; el ministro del Agro y la Producción de Misiones.

La información brindada por estos referentes se articuló con las indagaciones previas para seleccionar dos casos de estudio y a partir de allí nuevamente se identificó a los actores relevantes, para luego diseñar y realizar entrevistas que permitieron reconocer las políticas públicas de interés en cada caso.

En ese sentido, posteriormente se identificó y entrevistó a referentes de La Plata y Oberá. En el primer caso, se entrevistó a la responsable de la AER del INTA de La Plata, a técnicos del IPAF región pampeana con trabajo en el territorio platense, técnicos y técnicas y al agente de proyecto de Cambio Rural, investigadores y extensionistas de la UNLP, a técnicos del PROHUERTA, a la referente del SENAF y a referentes de las organizaciones de la agricultura familiar. Por otra parte, en Oberá se entrevistó al referente de la AER del INTA, al coordinador de la SAF, a técnicos de campo del INTA y en particular de Cambio Rural, a técnicos del Ministerio del Agro y la Producción de Misiones, y a referentes de las organizaciones de la agricultura familiar. La voz de los referentes de las instituciones públicas y de las organizaciones de la AF, aportaron una perspectiva e información empírica indispensable para el acercamiento y el conocimiento del objeto de estudio en cada caso, el cual de otra forma hubiera quedado defectuoso.

La palabra de los y las entrevistadas permitió ir más allá de los objetivos, propuestas y declaraciones que figuran en los programas, las normativas o las declaraciones públicas, y obtener de este modo, una referencia detallada de las particularidades con que se dieron las acciones y las características en cada caso, lo cual constituye parte del aporte original de la presente tesis.

De este modo, la elección del diseño de investigación se constituyó por el estudio de casos. Esta metodología pueden estar constituidos por un hecho, un grupo, una institución, una organización, un proceso social o un escenario específico construido a partir de un determinado y siempre subjetivo y parcial recorte empírico y conceptual de la realidad social que conforma un tema y/o problema de investigación. La particularidad de los estudios de casos es que tienden a focalizarse en un número limitado de hechos y situaciones para poder abordarlos con la profundidad requerida para su comprensión holística y contextual. Estos diseños tienen la capacidad de captar la complejidad del contexto y su relación con

los eventos estudiados, siendo particularmente apropiados en los casos en que los límites entre estos y el contexto resultan difusos (Neiman y Quaranta, 2006).

Existen diferentes tipos de casos para su estudio. En Marradi et al (2012) se mencionan los de tipo (i) intrínseco, (ii) instrumental y (iii) colectivo, aunque no son excluyentes entre ellos. El primero refiere a un caso que en sí mismo despierta interés para su estudio. El segundo, representa un caso que cumple el rol de mediación para la comprensión de un fenómeno que lo trasciende, es utilizado como instrumento para evidenciar características de algún fenómeno. Y por último, el tercer tipo, se trata de un conjunto de casos seleccionados como una muestra estadística de una población de donde se infieren generalizaciones (Marradi et al, 2012).

La presente investigación se desarrolla a partir de dos casos que se encuadran en los de tipo instrumental, debido a que los mismos no representan un interés en sí mismos, ni forman parte de una muestra estadística de una población mayor. Si no que, los casos seleccionados en las provincias de Buenos Aires y Misiones, sirven como instrumentos para la comprensión de un fenómeno que los trasciende (para la presente tesis, la inclusión social a través de políticas públicas). Debido a que el propósito de la investigación va más allá de los casos, estos son utilizados como instrumento para evidenciar características de algún fenómeno o teoría. A través de los mismos, se identifican, indagan y analizan los instrumentos de intervención pública para la agricultura familiar y las demandas de las organizaciones en cada caso, lo cual permitirá realizar un aporte analítico acerca de la inclusión social a través de las políticas para la AF.

El presente capítulo se organiza de la siguiente forma. Luego de esta breve introducción, se describe el recorte temporal elegido para la investigación. Posteriormente, se describe el recorte espacial de la investigación y las decisiones metodológicas realizadas para la selección de los casos de las provincias de Buenos Aires y Misiones. A continuación, en la tercera sección, se mencionan los viajes de campo realizados, tanto para el caso de la provincia de Misiones como el de Buenos Aires. En el cuarto apartado, se describen el tipo de entrevistas realizadas y el procesamiento de la información primaria. En el quinto apartado, se describen las unidades de análisis y dimensiones que permitieron analizar la información secundaria y primaria de los casos. Por último, en el sexto apartado se explicitan las principales dificultades de la investigación.

1. El recorte temporal de la investigación

El recorte temporal de la tesis comprende el periodo delimitado entre los años 2008 y 2015. La elección se desprende de los cambios políticos e institucionales en relación directa con el objeto de estudio. Luego de la denominada “crisis del campo” las políticas para la

agricultura familiar cobraron un fuerte impulso, hasta diciembre de 2015, momento en que tuvo lugar el cambio en la administración político-gubernamental nacional.

Si bien en el trabajo de investigación se tienen en consideración suceso ocurridos en años previos, puntualmente entre 2003 y 2007 (incluso se hace referencia a sucesos de la década de 1990) por formar parte de una administración político-gubernamental del mismo signo político (Néstor Kirchner), el trabajo de investigación se centró en el período 2008-2015 porque allí se evidenció con mayor nitidez a la agricultura familiar como cuestión socialmente problematizada. Durante los primeros años del siglo XXI, primero desde el ámbito regional (MERCOSUR) y luego a nivel nacional la agricultura familiar comenzó a tener mayor protagonismo institucional con la creación del Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar (CIPAF), dentro del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), la creación del Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FoNAF) en 2006 y del Registro Nacional de la Agricultura Familiar (ReNAF) en 2007.

La crisis del campo se originó en marzo de 2008 a raíz de la resolución n° 125 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (Mecon) que intentó implementar derechos de exportación móviles a la soja, el trigo y el maíz. Esto motivó la organización y movilización de las principales entidades que nuclean a los grandes y medianos productores, a la que se sumó la Federación Agraria Argentina, conformando la autodenominada "Mesa de enlace[8]". La disputa se desarrolló por medio de movilizaciones a las plazas de grandes ciudades, cortes de ruta y desabastecimiento, y agrupó también a personas de la sociedad civil y organizaciones políticas. Como resultado de la disputa, en julio de 2008, se elevó a votación la medida, la cual no fue aprobada gracias al voto "no positivo" del entonces vicepresidente de la nación[9].

Sin embargo, se debe puntualizar que a partir del año 2008 se originaron cambios político-institucionales en referencia a la agricultura familiar, desde su mayor difusión en la agenda de políticas públicas, la implementación de nuevos programas y la reorientación de los ya existentes, la revalorización del sector como un actor económico y productivo, y nuevas normativas específicas para el sector (Manzanal y González, 2010; Sislian, 2013; Craviotti, 2014; Gisclard et al, 2015).

La denominada "crisis del campo" abrió un espacio de mayor visibilidad de la agricultura familiar a partir de un creciente proceso de jerarquización institucional de la misma a nivel nacional. Entre los principales hechos se destacan se encuentran:

[8] Las otras organizaciones de la Mesa de enlace eran la Sociedad Rural Argentina (SRA), Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) y Confederación Intercooperativa Agropecuaria Limitada (CONINAGRO).
[9] Para un análisis más detallado del "conflicto del campo" ver Varesi (2014).

a) Mayor importancia institucional de la agricultura familiar, primero con la creación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar en 2008, un año más tarde con la aparición de la Subsecretaría de Agricultura Familiar y posteriormente en 2014, con la Secretaría de Agricultura Familiar de la Nación (SAF) (dependiente del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, MAGyP)
b) Reformulación de otros organismos estatales que comienzan a contemplar a la agricultura familiar entre su población objetivo con programas o instrumentos específicos, como la Comisión para la Agricultura Familiar en el marco del Servicio Nacional de Seguridad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) en 2009 y la Unidad para el Cambio Rural (dependiente del MAGyP)
c) Reformulación de instrumentos públicos y de programas que incorporan a la agricultura familiar, entre los que se destacan el Monotributo Social Agropecuario (MSA) en 2009, y el relanzamiento del programa Cambio Rural, dependiente del INTA, en 2014.
d) En 2012 el FONAF pasa a ser la Federación de Organizaciones nucleadas en la Agricultura Familiar (FONAF) y a su vez, se crea el Foro Nacional de Universidades para la Agricultura Familiar
e) En 2014 se sanciona Ley de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (n°27.118)
f) Se desarrollan diversas publicaciones de investigación académica y jornadas de estudio y disertación, financiadas por organismos estatales, que analizan diversos ejes, problemáticas y caracterizaciones de la agricultura familiar en Argentina y diversos estudios de casos.
g) Se consolidan organizaciones de la agricultura familiar existentes, y nuevas hacen su aparición. Algunos referentes o representantes de ellas pasan a ocupar cargos institucionales.

En contraposición a esta dinámica, a partir de diciembre de 2015 con el cambio en la administración gubernamental nacional, dicho proceso se ha revertido mediante la trasformación del aparato estatal vinculado al sector materializado en el vaciamiento (en términos de presupuesto, líneas de acción y personal) de la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF), y del Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca (MAGyP) de la Nación, a lo que se suma la no reglamentación de la Ley n°27 .118, el regreso de la SAF al rango de Subsecretaría (SubSAF) y fusión de tres secretarías en la Secretaría de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial[10] (SAFCyDT) (Nogueira, Urcola y Lattuada, 2017)

[10] Para mayor información acerca de los cambios en la SAF ver: https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-294121-2016-03-09.html [último acceso, 09-06-2018]. Se debe destacar que a partir de diciembre de 2015 hubo despidos de personal en la

En síntesis, los años 2008 y 2015 marcan el comienzo y el final de un período en el cual las políticas públicas para la agricultura familiar (objeto empírico de estudio), iniciaron y desarrollaron cambios institucionales, políticos y programáticos, que (a diferencia del período previo y el posterior) dotan de particularidad a la etapa por la relevancia que adquirió el sector en la agenda de política pública y el debate académico, y brinda las condiciones necesarias para la indagación analítica y empírica que permita llevar a cabo los objetivos de la investigación.

2. El recorte espacial de la investigación

El recorte espacial del estudio fue diferenciado en dos niveles. En primer lugar, comenzó por un nivel de análisis provincial, ya que el trabajo se enmarcó dentro del Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica (PICT) n° 08 36/2011 "Agricultura Familiar y Soberanía alimentaria ¿Oportunidades y desafíos para el desarrollo territorial? Estudio de casos en las provincias argentinas", financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) y de la UBA (UBACyT, 2011-2014)[11].

Dicho proyecto postulaba como ámbitos prioritarios a las provincias de Buenos Aires y Misiones por ser las dos provincias argentinas con mayor cantidad de agricultores familiares del país según el estudio de Obschatko et al (2007[12]) (27.168 y 24.249 EAPs de Pequeños Productores respectivamente), pero al mismo tiempo, son dos provincias con estructuras agrarias diversas y con distintos recorridos de políticas públicas relacionadas al sector.

Por otro lado, más allá de la pertenencia institucional de la investigación, se recurrió a la realización de entrevistas a funcionarios de distintas instituciones de alcance nacional para una aproximación al desarrollo y distribución de las políticas públicas relacionadas al sector tanto a nivel nacional como dentro de las provincias de interés. Como se adelantó en la introducción del presente capítulo, los funcionarios y técnicos entrevistados tenían diferentes grados de responsabilidades y alcances en cada una de las instituciones en las que desarrollan sus funciones y tareas, pero todos han aportado información para realizar el acercamiento y selección de los casos.

SAF e instituciones relacionadas con la AF, disminución de presupuesto, discontinuidad en las líneas de trabajo, pérdida de financiamiento para programas como Cambio Rural, entre otras.

[11] En el marco de dicho proyecto se presentó y obtuvo financiamiento del CONICET para la beca doctoral con el proyecto "Inclusión socio-productiva de la Agricultura Familiar: posibilidades y limitaciones. Estudios de caso en las provincias de Buenos Aires y Misiones". Luego también se obtuvo financiamiento de los proyectos "Política y territorio. Interrelación y articulación en el contexto de las políticas públicas para la agricultura familiar. Estudios de caso en las provincias de Buenos Aires y Misiones, desde 2003", con financiamiento de la UBA (UBACyT, 2016-2019) y de la ANPCyT (PICT 2015-0653); el proyecto "Inclusión socio-productiva y territorio en políticas para la agricultura familiar. Estudios de caso en Argentina", con financiamiento de la ANPCyT (PICT Joven en Temas Estratégicos 2014-1918) y; "Agroecología e ¿inclusión? de la agricultura familiar. Un abordaje interdisciplinario en la búsqueda de propuestas alternativas de desarrollo", proyecto cofinanciado por la Universidad Nacional de Lanús y el CONICET.

[12] Se trata del estudio "Los Pequeños Productores en la República Argentina (…)" que presentaba sistematizados, los datos desagregados de cada departamento/partido y de cada provincia del país. El estudio posterior "Las Explotaciones Agropecuarias Familiares (…)" (Ibíd., 2009), que hubiera sido más adecuado metodológicamente, no presentaba esos datos a nivel departamento/ partido.

En relación a los temas relevados en las entrevistas, los principales versaron sobre: (i) caracterización de la AF, (ii) identificación de las políticas en ejecución para la AF (situación por regiones y partidos), (iii) lineamientos estratégicos de trabajo en relación a la AF, (iv) recursos destinados para políticas vinculadas a la AF, (v) debates internos en relación al rol de la AF y, (vi) vinculación y coordinación con otras instituciones.

Las entrevistas realizadas a los primeros entrevistados tuvieron un carácter exploratorio aunque guiados por una reflexión teórica previa. La caracterización de la AF se indagó por medio de entrevistas donde se consultó acerca de su historización, los debates en torno a la definición de la misma, las fortalezas y debilidades de la definición con la que cada uno trabaja en su institución.

Sobre la identificación de las políticas en ejecución para la AF (situación por regiones y partidos), la población de cobertura esperada y efectiva, sus resultados en el campo en cada ámbito, y sus principales dificultades. También se indagó acerca de los recursos financieros y de personal destinados en las provincias de Buenos Aires y Misiones, y en sus localidades.

Acerca de los lineamientos estratégicos de trabajo se consultó específicamente acerca de los objetivos propuestos y sus posibles variaciones dependiendo de la provincia o localidad en cuestión, de la incorporación de las temáticas de la agricultura familiar a políticas ya existentes y la complejidad (o no) que esto planteaba, se indagó también acerca de la visión (económico-productivo o como actor político) de la AF que predomina en los instrumentos que emplean y el grado de participación e involucramiento de las organizaciones de la AF de cada ámbito en la definición de los lineamientos de trabajo.

Por último, también se consultó sobre el grado de coordinación entre funcionarios, técnicos, personal en general o programas, pertenecientes a diferentes organismos estatales: su nivel de articulación en cada provincia y localidad.

La información recolectada, ordenada y sistematizada que surgió de las entrevistas permitió obtener un acercamiento a la situación real y concreta de las políticas públicas y la agricultura familiar en las provincias de Buenos Aires y Misiones, y a la vez una aproximación a su desarrollo en las localidades de cada una.

Concomitantemente, se recurrió al análisis del Censo Nacional Agropecuario (CNA) de 2002 y del estudio de Obschatko et al. 2007, para el relevamiento de las características principales de la agricultura familiar en cada una de las provincias: cantidad de Explotaciones Agropecuarias (EAP), capitalización, actividades productivas, canales comerciales, régimen jurídico, entre otros puntos. Si bien el CNA (2002) presenta información de dieciséis años de antigüedad, es la última fuente censal disponible a la que se pudo recurrir. Más allá de esto, el CNA 2002 brinda información a nivel nacional,

provincial y local (departamental o municipal) lo cual representó un recurso imprescindible para la identificación y selección de los casos de estudio.

Asimismo, y continuando con la indagación de la temática a nivel provincial, se realizó un relevamiento de las organizaciones de la agricultura familiar en cada provincia, ya que constituyen uno de los actores protagónico en la construcción de las políticas públicas. Para ello, al momento inicial de la indagación no se contó con información censal o estadística, sino que se recurrió a análisis previos como tesis y artículos de investigación, que en el caso de Misiones estudiaron las luchas agrarias de los años de 1970 y de comienzos de los 2000, pero en el caso de la Provincia de Buenos Aires, se fue realizando un mapa en base a consultas con informantes, relevamiento de notas periodísticas, y asistencia a eventos relacionados a la materia como las Jornadas de la Agricultura Familiar (JAF) organizadas en el marco de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP).

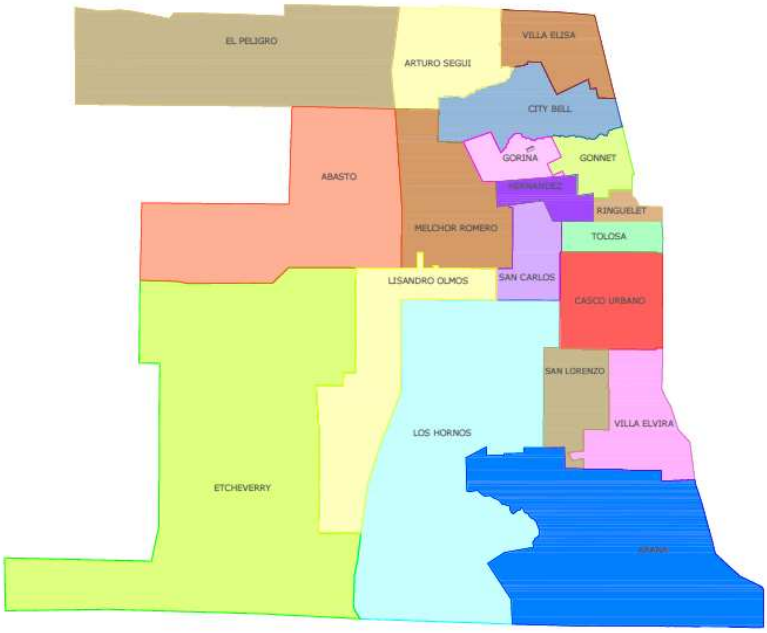
Una vez que se indagó en forma exploratoria y a la vez exhaustiva las dos provincias en la que la investigación está inserta, se recurrió a la combinación de información secundaria y primaria para la selección de los municipios escogidos como casos de estudio dentro de Buenos Aires y Misiones.

Para el caso de la provincia de Buenos Aires, se seleccionó el partido de La Plata, Las localidades del partido son: Abasto, City Bell, El Peligro, Gorina, Lisandro Olmos, La Plata (Capital, caso urbano) Los Hornos, Gonnet, Melchor Romero, Ringuelet, Tolosa, Villa Elvira y Villa Elisa. Para una mayor precisión, a continuación se presentan los mapas n° 1 y n° 2, en los cuales se exhiben la ubicación geográfica del partido de La Plata dentro de la provincia de Buenos Aires, y las localidades que componen el partido respectivamente.

Mapa n° 01: ubicación de La Plata dentro de la Prov incia de Buenos Aires.

Fuente: elaboración propia en base a información de la municipalidad de La Plata

Mapa n°2: ubicación de las localidades que componen el partido de La Plata



Fuente: elaboración propia en base a información de la municipalidad de La Plata

La información estadística procesada por Obschatko et al (2007) basada en el último CNA de 2002, muestra que dicho partido presentaba en su interior un elevado porcentaje de EAPs relacionadas con la agricultura familiar: el 47% de la totalidad del partido, que representaba un porcentaje levemente inferior al de toda la provincia (53,2%), e igual a la mediana provincial (47%). Adicionalmente, en base a la misma fuente, el partido de La Plata se encontraba entre los primeros nueve municipios de la provincia en cuanto a cantidad de EAP de Pequeños Productores (PP) en valores absolutos: 553, siendo Bolívar el partido que más tenía con 1.068 EAP de PP.

Concomitantemente, se realizó el examen de la información secundaria relacionada a la identificación de los programas y proyectos implementados en la provincia de Buenos Aires. La indagación de la información comparada entre los principales organismos públicos, a partir de la entrevista a un informante, permitió reconocer que los programas que reciben financiamiento internacional no adoptan a la provincia de Buenos Aires como un ámbito prioritario por no presentar estándares aceptados en los índices asociados a la pobreza rural que evalúan los organismos internacionales de financiamiento.

Por ende, en la identificación de los programas para la agricultura familiar, uno de los elementos escogidos para la selección de los casos, el organismo enfocado en Buenos Aires fue el INTA (perteneciente a la órbita nacional) quien tiene a su cargo programas de diversa población objetivo, y múltiples herramientas de intervención[13]. Entre estos, el

[13] El análisis de los programas del INTA se desarrollan en los capítulos IV y V.

programa Cambio Rural ha sido el que más se ha impregnado por el fortalecimiento institucional de la agricultura familiar a partir de su relanzamiento en el año 2014 con el impulso político y financiero del MAGyP, y un rediseño de su población objetivo (que incorporó formalmente a la agricultura familiar) y de algunas de sus instrumentos de funcionamiento interno, como sintetiza Taraborrelli (2017: 170) en su estudio sobre Cambio Rural: "cristaliza así, la resignificación del agricultor familiar como sujeto de política pública".

En este sentido, la información suministrada por la Coordinación Nacional de Transferencia y Extensión del INTA que tiene a su cargo el programa Cambio Rural, permitió relevar la distribución de la cantidad de grupos que existían en la provincia de Buenos Aires a julio de 2015. A partir de allí, se observó que La Plata era la ciudad con mayor cantidad de grupos entre los años 2014 y 2015[14], momento en que fuera relanzado el programa. Si bien, Cambio Rural no es el único implementado por el INTA en la provincia de Buenos Aires, por su trascendencia histórica y durante el período que abarca la presente investigación, brinda un indicio de la importancia del territorio platense en el desarrollo de las políticas pública para la agricultura familiar.

Al mismo tiempo, se recurrió a la información primaria suministrada por informantes clave de diferentes organismos con injerencia en el partido platense:

- Instituto de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar, región pampeana (IPAF)
- Agencia de Extensión Rural (AER) del INTA
- Mesa Provincial de Organizaciones de Productores Familiares de la Provincia de Buenos Aires
- Universidad Nacional de La Plata (UNLP)

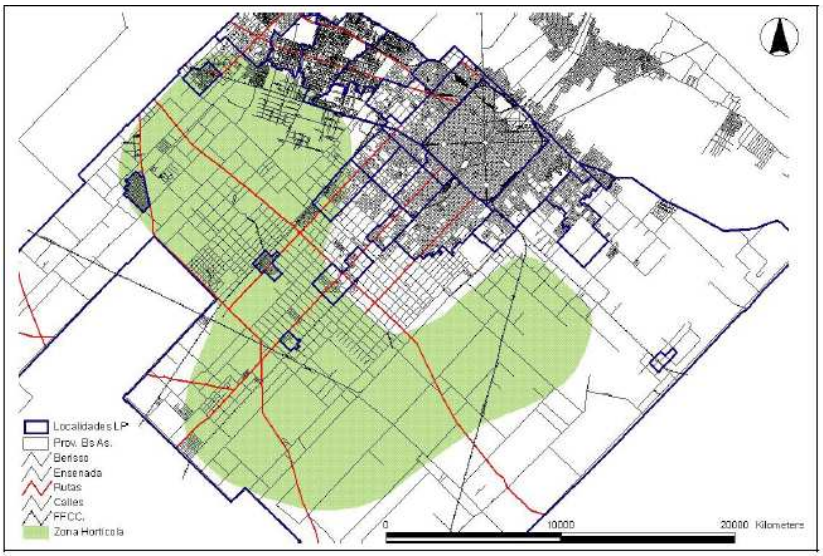
Los funcionarios, técnicos y extensionistas que trabajan en dichas instituciones, así como los productores entrevistados, ayudaron a corroborar la información antes obtenida de la revisión bibliográfica y de las entrevistas a funcionarios de la órbita nacional, pero al mismo tiempo permitieron actualizar la información acerca de la caracterización de la agricultura familiar, las particularidades de los instrumentos de política desarrollados y la conformación y los reclamos de las organizaciones.

A partir de allí, y luego de una fase exploratoria, se siguió la estrategia de recolección de información tipo "bola de nieve" en la cual un/a informante brinda el contacto de otro/a informante, y este/a a su vez de otro/a. La secuencia de contactos posibilitó conectar al entramando de funcionarios, técnicos y productores del partido de La Plata. La recapitulación de las entrevistas, permitió destacar que las políticas públicas para la

[14] Según dicha información había 38 grupos de Cambio Rural en La Plata. No obstante, nuevas fuentes de investigación (Ambort, 2017) señalan que existían 50 grupos en 2015 como se exhibe en el capítulo V. De todas maneras, los datos corroboran la importancia de La Plata en la implementación de dicho programa.

agricultura familiar dentro del partido de La Plata se desarrollan en las localidades de Abasto, Arana, Echeverry, Lisandro Olmos, El Peligro y El Pato, las cuales constituyeron los sitios seleccionados con mayor precisión, para el análisis de la tesis. En el mapa n° 3 se exhiben las localidades escogidas marcadas en color verde dentro del mapa del partido de La Plata

Mapa n° 3: localización de Abasto, Arana, Echeverry , Lisandro Olmos, El Peligro y El Pato, partido de La Plata.



Fuente: Frediani (2010)

Como se aprecia en el mapa n° 3, la zona productiva -hortícola en la cual se asientan los agricultores familiares, abarcan a la periferia del partido, alejados del caso urbano (en donde se ubican las sedes principales de los organismos públicos provinciales y municipales) y componen una figura semi-circular, por lo que recibe la denominación de Cinturón Hortícola Platense (CHP) (Lemmi, 2011).

Por otro lado, si bien no existen base de datos censales más actualizados que el CNA 2002 o el Censo Hortiflorícola de la Provincia de Buenos Aires de 2005, investigaciones académicas recientes como los de García y Kebat (2008), Hang et al (2013), Cieza (2014), Cieza et al (2015), García (2015), Ferraris y Seibane (2016), Ambort (2017) señalan que la agricultura familiar es el actor social predominante en la estructura agraria de La Plata durante los primeros años del siglo XXI.

Para la selección del caso de la provincia de Misiones, también se recurrió al análisis de la información estadística del CNA 2002 y de Obschatko et al 2007, pero debido a la antigüedad de sus datos ya comentada se buscó combinarla con la información secundaria brindada por el Instituto Provincial de Estadística y Censos (IPEC) de Misiones, el ReNAF, informantes del Centro Regional de Misiones del INTA acerca de la distribución geográfica de los programas del PROFEDER en 2014, junto a datos similares brindados por la Coordinación Nacional de Transferencia y Extensión del INTA para el año 2015.

Concomitantemente, a partir del primer viaje de campo (de carácter exploratorio como será analizado en el acápite siguiente) a la provincia de Misiones y más particularmente a Posadas, se tomó contacto con referentes de la Secretaría de Agricultura Familiar de la Nación (SAF) y de organismos provinciales, quienes brindaron información general sobre las iniciativas destinadas a la agricultura familiar y permitieron una aproximación al conocimiento de las organizaciones de la agricultura familiar y su estado de situación.

Con dicha información, más relevamiento a los principales periódicos de la provincia de Misiones vía web, y revisión bibliográfica, en un segundo viaje realizado en 2015 a las localidades de Posadas, Oberá, Bernardo de Irigoyen y Eldorado, y de conocer sus particularidades, se optó por Oberá como caso de estudio. Entre los motivos de la elección se encuentran su estructura productiva-agraria, la combinación de instituciones públicas que desarrollan políticas y el alcance de las mismas, la composición e historia de las organizaciones de la agricultura familiar, todo lo cual lo convierte en un caso comparable con el de la provincia de Buenos Aires.

En efecto, Oberá es un ámbito caracterizado por la producción de un cultivo de consumo destinado prioritariamente al mercado interno: es el sitio de mayor producción de yerba mate de la provincia de Misiones con 91.260 toneladas (IPEC, 2015). Por otro lado, si bien el INTA y la SAF realizan tareas y atención de los productores en los tres sitios visitados en el trabajo de campo, según la información recolectada en Oberá los programas que pudieron ser relevados tenían una mayor cobertura de agricultores: el programa Cambio Rural (paradigmático como se mencionó en el caso de La Plata) contaba con once grupos de productores, mientras que Eldorado y Bernardo de Irigoyen tenían cuatro cada uno[15]. Asimismo, tomando en cuenta la identificación de otro de los programas, se observó que también el PROHUERTA tenía mayor alcance en Oberá: 3.989 huertas contra 3.388 de Eldorado y 2.948 de Bernardo de Irigoyen[16].

Por último, se destaca otro elemento de importancia para la elección de casos en este tipo de investigaciones con desarrollo de trabajo de campo como la que aquí se presenta: el acceso de los informantes calificados. Oberá brindó mayores posibilidades y facilidades para acceder a informantes configurados por funcionarios, técnicos de campo y referentes de la agricultura familiar. Allí se tomó contacto con organizaciones históricas del sector que tienen tradición de lucha, movilización y demandas al Estado, incluso de hace décadas como el MAM (desde 1971), lo que esto permitió acceder a datos acerca del contexto y desarrollo histórico de las problemáticas y reclamos de los agricultores familiares, un elemento necesario para comprensión de dicho proceso social.

Una vez elegida Oberá, se tuvo que efectuar la delimitación del caso teniendo en cuenta los elementos necesarios para efectuar la comparación válida con el caso de Buenos Aires,

[15] Información suministrada por la Coordinación Nacional de Transferencia y Extensión del INTA, julio 2015.
[16] Información suministrada por el Centro Regional Misiones del INTA, septiembre de 2014

pero al mismo, tiempo dar cuenta de la complejidad del caso y de su contexto, factores necesarios para la indagación holística del caso.

A partir del estudio de la información estadística brindada por el CNA 2002, Obschatko et al (2007) y del IPEC, y de la información primaria de los informantes del INTA (en su instancia nacional o provincial), se puso en evidencia el entramado de relaciones sociales, económicas y políticas que existe entre los municipios y el departamento de Oberá que los aglutina, conformando prácticamente una sola unidad. Esto es, el departamento de Oberá está compuesto por nueve municipios: Campo Ramón, Campo Viera, Colonia Alberdi, General Alvear, Guaraní, Los Helechos, Oberá, Panambí y San Martín[17]. La interconexión económica, productiva y social entre los municipios del departamento presenta una cohesión compacta, visualizada en la información secundaria sobre cuestiones económicas productivas, la cual se encuentra delimitada a nivel departamental: la producción y hectáreas cultivadas de yerba mate, de té, tabaco y de tung (IPEC, 2015); la caracterización de los agricultores familiares por medio de diferentes fuentes (CNA, 2002; ReNAF 2011); y por último, el trabajo de campo realizado, que permitió comprobar *in situ* que tanto los funcionarios y técnicos de las instituciones públicas (INTA y SAF) como los referentes de los productores aludían constantemente a Oberá identificándola con el departamento en una sola unidad, en tanto que a los municipios cercanos al municipio homónimo, los entrevistados solían referenciarlos como “colonias”.

Dentro de este departamento, el municipio de Oberá es el que contiene mayor población y mayor proporción de participación en el producto bruto provincial. El departamento posee 107.501 habitantes (el 9,8% del total provincial) y la distribución entre los municipios que lo componen es la siguiente: Oberá 58%; Campo Ramón 10,5%; Campo Viera 9,7%; Panambí 5,7%; Guaraní 4,7%; Colonia Alberdi 3,9%; Los Helechos 3,8%; San Martín 2,2% y; General Alvear 1,5% (Fuente: IPEC 2015).

Por otro lado, la información secundaria censal, y de programas de las instituciones públicas (como el INTA o la SAF) está construida a nivel departamental para que contengan representatividad estadística (según la palabra de algunos entrevistados), pero en el transcurso del trabajo de campo se pudo corroborar que el municipio de Oberá es la cabecera política y funciona como eje que nuclea a los procesos que son objeto del presente estudio. Esto quiere señalar, que es allí en donde están radicas las instituciones que trabajan con los agricultores familiares, cuyas iniciativas y políticas están interconectadas con todos los municipios, y que ademas el acceso a los informantes clave se produjo en el municipio de Oberá.

[17] La provincia de Misiones está compuesta por diecisiete departamentos: Capital, Oberá, Iguazú, Eldorado, Guaraní, San Ignacio, Cainguás, Libertador Gral San Martín, Leandro N Alem, General Belgrano, Apóstoles, Montecarlo, San Pedro, 25 de Mayo, Candelaria, San Javier y Concepción (CNA; 2002; IPEC, 2015)

En consecuencia, y en pos de alcanzar el mayor grado de comparabilidad válida entre los casos de Buenos Aires y Misiones, se seleccionó al municipio de Oberá como caso de estudio en Misiones, con la prevención al/a lector/a de que las inferencias que surgen del análisis del caso, desbordan los límites estrictamente municipales, sino que aluden permanentemente a la interconexión con la totalidad del departamento homónimo. En síntesis, la comparabilidad entre los casos de Buenos Aires y Misiones es posible ya que en ambos casos se está en presencia de un centro neurálgico (el casco urbano en el partido de La Plata y el municipio de Oberá en el departamento homónimo), y localidades alrededor donde se desarrollan las actividades productivas, pero en las que las políticas públicas para la agricultura familiar se caracterizan por su interconexión y articulación.

En los mapas n° 4 y n° 5 se exhibe la ubicación geo gráfica del departamento de Oberá dentro de la provincia de Misiones, y el municipio homónimo dentro del departamento.

Mapas n° 04: distribución departamental de la provi ncia de Misiones y ubicación del departamento de Oberá

Fuente/www.gifex.com/argentina_mapas/Mapa_Politico_Provincia_Misiones_Argentina.htm

Mapas n°05: ubicación del municipio de Oberá dentr o del departamento homónimo

Fuente: wwww.gifex.com

Por ende debido a las fuertes imbricaciones sociales, productivas, económicas, estadísticas y políticas entre el municipio de Oberá con el resto de los municipios que componen el departamento homónimo (como se analizará en el capítulo III), la delimitación del caso de estudio en la provincia de Misiones para la presente investigación se sitúa en el municipio de Oberá pero recupera y refiere constantemente a variables de la zona centro de la provincia en donde se encuentra el departamento de Oberá y dentro del mismo, el municipio homónimo, eje del trabajo de campo realizado.

Según la información de Obschatko et al (2007), el 90% de las EAPs de Oberá pertenecen a pequeños productores (PP) (2.936), que representan a su vez el 12,1% del total provincial de las EAPs de PP, y el séptimo departamento en importancia teniendo en cuenta los valores absolutos de EAPs de PP (el más importante es Guaraní con 4.119). A su vez, en Oberá se concentra el punto más importante de producción de un producto de consumo ampliamente dedicado al consumo interno y masivo como es la yerba mate: en la campaña 2010 se produjeron en Oberá 91.260 toneladas en 23.400 hectáreas (IPEC, 2015). También es el lugar más importante de producción de té: en la campaña 2011 se produjeron 150.290 toneladas en 13.300 hectáreas (IPEC, 2015).

Pero a la vez, como se analizará en detalle en el capítulo III, estas ramas productivas con presencia en Oberá ilustran cabalmente las asimetrías que afectan a los agricultores familiares en la provincia, las desigualdades que experimentan en relación a los otros actores de la cadena de valor (los industriales y las comercializadoras), y al mismo tiempo, las organizaciones de la agricultura familiar arraigadas en Oberá, contienen ejes que

componen tanto las demandas históricas como las pertenecientes al período de análisis de la tesis. Por todos estos elementos, se ha considerado a Oberá como un caso de estudio pertinente y adecuado.

3. Los viajes a campo

La investigación se llevó a cabo en dos casos en diferentes provincias de Argentina, cuyos viajes a campo para la recolección de información primaria (y secundaria brindada por informantes locales) se desarrollaron en diferentes momentos, por consiguiente, se describirán por separado los viajes de campo a cada sitio, identificando las principales características, aportes y dificultades en cada uno.

En el caso seleccionado de la provincia de Buenos Aires, el partido de La Plata, los viajes a campo requirieron la organización y programación de las entrevistas conforme fue avanzando la investigación. En un primer momento, durante el año 2014, se relevó información secundaria del Censo Nacional Agropecuario de 2002, el Censo Hortiflorícola de la Provincia de Buenos Aires (CHFBA) de 2005, los trabajos de Obschatko et al (2007) y Obschatko (2009) e relevamientos de informes de instituciones públicas como el IPAF de 2011 “Atlas de la Población y la Agricultura Familiar en la región Pampeana”. También se participó de las Jornadas de la Agricultura Familiar organizadas en la UNLP en 2014 y 2015.

Una vez, seleccionado el caso de La Plata, se identificaron las instituciones que desarrollan programas y políticas públicas así como también las organizaciones de la agricultura familiar. En el caso de estas últimas, la revisión bibliográfica señaló que existe una gran diversidad, por lo cual, el contacto y las entrevistas a las organizaciones fue posible exclusivamente a través del método “bola de nieve” hasta “saturar” el caso en lo referido a demandas de la agricultura familiar, es decir, cuando un nuevo entrevistado no aporta información o un punto de vista novedoso. Si bien la saturación se alcanzó en todos los casos y dimensiones, por la diversidad de organizaciones de la agricultura familiar en el partido de La Plata, esta requirió especial atención.

En una segunda instancia, las entrevistas se fueron organizando en base a los contactos con los informantes calificados mediante la estrategia denominada “bola de nieve”. En primer término entre los meses de octubre y noviembre de 2015 se entrevistó con carácter exploratorio a técnicos y funcionarios de instituciones públicas, al mismo tiempo que se contactó con instituciones de La Plata de la órbita municipal pero a los que no fue posible relevar políticas para el sector.

Más tarde, entre los meses de marzo a junio de 2016, se llevaron a cabo nuevas entrevistas (en momentos espaciados del tiempo) tanto a productores referentes de las organizaciones de la AF como a técnicos de campo. Los primeros fueron contactados para que brinden información acerca de las problemáticas económicas, productivas, comerciales

y políticas características de la agricultura familiar de la zona, pero fundamentalmente, que aporten datos e información acerca de las demandas y reclamos que ha tenido el sector durante el período de estudio: la modalidad en que se expresaron, hacia quienes fueron dirigidas, y principalmente, qué elementos constituyen sus demandas y si están acompañadas de propuestas de políticas públicas.

Por otro lado, los técnicos de campo que realizan tareas en instituciones públicas brindaron información acerca del desarrollo de las estrategias de intervención de las políticas en el ámbito de La Plata: sus principales características y modalidad de implementación, sus áreas de intervención, resultados alcanzados y sus dificultades.

Nuevamente, entre los meses de abril y mayo de 2017 se realizaron nuevas entrevistas a productores y por último en el mes de marzo de 2018, otras entrevistas a productores, con similares elementos de considerados en las entrevistas anteriores con el propósito de alcanzar definitivamente la saturación del caso, es decir, la instancia en que las nuevas entrevistas ya no aportan nueva información. Esto se logró a partir de identificar y contactar a referentes de diversas organizaciones de la agricultura familiar[18] cuyos productores se localizan en las múltiples localidades del partido: Abasto, Arana, Lisandro Olmos, Etcheverry y El Peligro. Las mismas presentan diferentes orígenes históricos, alineamientos político-ideológicos, y cantidad de miembros. Esto posibilitó evitar lo máximo posible el sesgo en la perspectiva del tipo de demandas de las organizaciones, y al mismo tiempo, identificar los elementos en común en cuanto a las problemáticas del sector y los reclamos al Estado en sus diversos niveles.

Por otra parte, los funcionarios públicos y técnicos de campo identificados y contactados para la realización de las entrevistas, también procuró la mayor diversidad de perspectivas posibles indagando en diferentes pertenencias institucionales (principalmente pertenecientes al INTA y la UNLP), en la multiplicidad de ejes de intervención en La Plata, y de estrategias o herramientas de atención a las problemáticas del sector. Estos factores posibilitaron tener una perspectiva holística del caso, pero al mismo tiempo, realizar un análisis en profundidad del objeto de estudio.

También es preciso aclarar que durante distintos momentos de los años 2016 y 2017 se asistió en conferencias de prensa realizadas en distintos sitios de la UNLP, jornadas de paro quintero, movilizaciones y cortes de ruta en los acceso a La Plata y marchas a la Casa de la Gobernación en Plaza San Martín.

La primera movilización se dio entre los días 31 de marzo y 1 de abril de 2016, en la cual productores de múltiples organizaciones cortaron los cruces de la ruta n° 36 en su intersección con la avenida 520 y la ruta n° 215, evitando la comercialización de hortalizas. La segunda fue la movilización de numerosas organizaciones hasta la casa de la

[18] Las organizaciones de la agricultura familiar platense serán descriptas con mayor detalle en el capítulo VI.

gobernación provincial el 11 de mayo de 2016 en la cual se reclamaba principalmente la declaración de la emergencia provincial del sector. Luego se asistió a la movilización y entrega gratuita de productos realizada en la Plaza de Mayo de la Cuidad Autónoma de Buenos Aires el 14 de septiembre de 2016, conocido como “verdurazo”. El motivo de dicha movilización fue lograr la visibilización del Estado y los consumidores urbanos de la situación económica y social que atraviesan los agricultores familiares del Gran Buenos Aires (que incluye a los del partido de La Plata).

A su vez, al margen de las entrevistas personalizadas a los referentes de las organizaciones de la agricultura familiar, se asistió a conferencias de prensa y/o charlas que los productores realizaron en el ámbito de la UNLP, en las cuales se pudo realizar consultas y tomar notas de las declaraciones que hicieron. La primera fue una conferencia en la Facultad de Ciencias Veterinarias de la UNLP el 2 de mayo de 2016. La segunda fue una conferencia en la Casa del Trabajador Rural en Arana el 23 de mayo de 2016. La tercera se realizó en la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales de la UNLP el 5 de mayo de 2017, y la última fue el 31 de mayo de 2017 en el Rectorado de la UNLP. En todas las conferencias, se relataron las problemáticas históricas del sector, las cuales muchas de ellas se agravaron con la asunción de la alianza Cambiemos en diciembre de 2015. No obstante, la consulta en dichas instancias permitió corroborar que las características y ejes que componen las necesidades y reclamos de las organizaciones del sector durante el período de estudio de la tesis: 2008-2015.

Los medios de transporte utilizados fueron tanto el transporte público (colectivo) como vehículo personal (automóvil), y el contacto con los y las entrevistadas se realizó por vía telefónica o correo electrónico, para luego realizar las entrevistas en forma personal.

Los viajes a campo para el caso de Oberá se desarrollaron con otra dinámica debido a la distancia con relación al lugar de trabajo en donde se asienta la investigación.

El primer viaje fue de carácter exploratorio a la ciudad de Posadas (capital de la provincia de Misiones) entre los días 13 al 19 de septiembre de 2014. En dicha oportunidad se recogió información de diferentes informantes pertenecientes a organismos públicos provinciales y nacionales con asiento en la región: el director del Centro Regional del INTA de Misiones; al referente de la zona sur de Misiones de la SAF; al Ministro del Agro y la Producción de la Provincia (MAyP); a la directora general de economía agraria y sistema de información del MAyP; al Subsecretario de coordinación y promoción de la economía social el Ministerio de Desarrollo Social, la Mujer y la Juventud de la provincia; investigadores de la Universidad Nacional de Misiones; al coordinador de proyectos con financiamiento externo para Misiones y; al coordinador de la Asociación de Ferias Francas de Posadas. En total se realizaron nueve entrevistas. De este modo, se obtuvo información y caracterización general de las instituciones que interactuaban con la AF y los principales programas que se desarrollaban.

El segundo viaje fue realizado en 2015 entre el 28 de septiembre y el 11 de octubre a las ciudades de Posadas, Oberá, Bernardo de Irigoyen y Eldorado, con el fin de seleccionar el caso de estudio en base a la información previa del viaje anterior y de las instituciones a nivel nacionales relevadas, la importancia de la agricultura familiar en cada lugar y la accesibilidad a la información, siendo Oberá el sitio en que más días se permaneció. En total se realizaron veintinueve entrevistas, que incluyeron a funcionarios y técnicos de campo de diferentes instituciones (SAF, INTA, SENASA y MAyP), y legisladoras provinciales, y por otro lado a referentes de las organizaciones de la AF (Asociación de Ferias Francas, Unión Campesina, Movimiento Agrario Misionero, Asociación de Productores Agrícolas de Misiones, Productores Unidos de Santiago de Liniers, Unión de Trabajadores Rurales). Fundamentalmente se recogió información acerca de las estrategias de intervención de las políticas destinadas a la AF, las normativas sancionadas, información estadística disponible y se corroboró qué tipo de información estadística no estaba disponible, las problemáticas de la AF y sus principales demandas en cada territorio.

El tercer viaje fue directamente a Oberá entre los días 2 y 7 de abril de 2018, en busca de poder completar la información del caso, esta vez, centrado en la recolección de datos acerca de las demandas de las organizaciones de la agricultura familiar durante el período 2008-2015. Se contactó a diferentes dirigentes de las dos principales organizaciones (Movimiento Agrario Misionero y la Asociación de Productores Agropecuario Misionero), quienes permitieron corroborar información previamente obtenida, a la vez que ampliaron otros aspectos, y se pudo contactar a nuevos referentes para alcanzar una mayor comprensión de la temática. Adicionalmente se contactó a agentes de las instituciones públicas que interactúan con los productores de la zona, quienes brindaron información documental sobre las políticas llevadas a cabo.

4. Las entrevistas: procesamiento y análisis de la información primaria

El conjunto de entrevistas realizadas fueron de dos tipos pero pertenecientes a las investigaciones de tipo cualitativa con flexibilidad, las mismas fueron:

a) Semiestructuradas. Consistieron en la mayoría de las entrevistas realizadas. Se refiere al tipo de entrevista elaborada a partir de una guía de temas (materializados en preguntas) prediseñada para el momento en que se desarrolle el encuentro con el/los informantes. No se dejó librado a la voluntad de los mismos los temas sobre los cuales se desarrolló la conversación sino que se buscó que brinden la información del interés de la investigación. Esto último no siempre fue posible, dado que hay situaciones más difíciles donde es más difícil guiar que en otras.

b) Flexibles. A medida que desarrollamos las entrevistas, cabía la posibilidad de ir modificando o suprimiendo parte de la guía de preguntas previamente confeccionada, la

cual no estaba presente como formulario frente al informante, sino que servía para preparar el encuentro y en caso necesario de consulta. Esta condición, permitió contextualizar mejor las afirmaciones realizadas por los informantes, así como interferir lo menos posible en la información que se buscaba recolectar. Al mismo tiempo, permitió obtener datos y perspectivas que surgieron durante el proceso del trabajo de campo, que no estaban previstos pero que aportaron al conocimiento de la temática en cada uno de los casos.

Toda la información fue sistematizada en primera instancia con el software de análisis cualitativo "Atlas Ti 6. 2", que permite sistematizar toda la información en una misma herramienta (Unidad Hermenéutica) y cruzar los datos de acuerdo a las diferentes herramientas de codificación que el software presenta. De este modo se fueron creando 13 códigos, con los que identificar los testimonios de los informantes lo más cercano a la información empírica posible[19].

La sistematización de las entrevistas mediante el software "Atlas Ti 6. 2" se realizó durante los años 2015 y 2016, partiendo de un sustento teórico para la confección de los códigos proveniente de la revisión bibliográfica, lo cual posibilitó un proceso de ordenamiento de la información recolectada hasta ese momento, y brindó elementos para la revisión del marco teórico.

A partir de allí se continuó trabajando en la sistematización y análisis de la información primaria de las entrevistas, pero en articulación con el estudio crítico de la teoría lo cual generó un proceso de retroalimentación teórico-metodológico que permitió avanzar y reelaborar las dimensiones y variables para dar cuenta de las inclusión social a través de las políticas públicas para la agricultura familiar en el campo. Esto generó la necesidad y el requisito de sistematizar y ordenar la información primaria de cada caso recurriendo al análisis crítico, articulado y retroalimentado en base a las unidades, dimensiones y variables de estudio indagando directamente sobre las entrevistas desgravadas.

5. Unidades, dimensiones y variables de análisis

Si bien en el marco teórico se han adelantado los elementos teórico-metodológicos que guían la presente investigación, corresponde en este acápite explicitar de qué modo se fueron construyendo las diferentes dimensiones y variables. No obstante, cabe aclarar que a través del propio proceso investigativo se fueron transformando en una relación dialéctica entre la información empírica y la teoría, lo cual permitió una mejor articulación entre ambas.

A partir de allí, las unidades de análisis se corresponden con la premisa y las hipótesis del trabajo, al mismo tiempo están en consonancia con la concepción de políticas públicas,

[19] Entre los códigos que más información han agrupado podemos nombrar los siguientes: Agricultura Familiar; Inclusión Social; Demandas; Organizaciones de la AF; Políticas sectoriales; Programas de Desarrollo Rural; Comercialización; Intermediación; Asistencia técnica; Financiamiento; Crédito; Subsidios; Valor agregado y; Normativas para la AF.

que constituyen el objeto a través del cual se realiza la contribución analítica acerca de la inclusión social, y permitieron el acercamiento a los objetivos específicos de la tesis. En consecuencia, las unidades de análisis son:

I. Las políticas públicas como el conjunto de acciones que manifiestan una modalidad de intervención del estado en relación a la agricultura familiar, que concita su atención e interés entre 2008-2015 y;
II. Las organizaciones de la agricultura familiar durante el período 2008-2015.

Sin embargo, dichas unidades de análisis son complejas de identificar directamente a través de la información empírica surgida tanto del trabajo de campo como de la indagación de la información secundaria, por lo que se torna preciso reconocer y determinar de mejor forma, el modo en que se plasman. En base a ello, se recupera las reflexiones teóricas guiadas por los aportes de Subirats et al (2004 y 2010) y Silver (2015) del marco teórico (capítulo I), por las cuales la inclusión social a través de las políticas para la agricultura familiar se materializan en dos pilares: a) el económico y, b) el político-institucional. Estos pilares conforman a su vez, las dos dimensiones de estudio de cada una de las unidades de análisis. A partir de aquí, fue preciso establecer las variables dentro de cada pilar, para captar y precisar los diferentes estados que adquieren los pilares de la inclusión social postulados en los casos de estudio. Por ende, las variables son:

Respecto de las políticas públicas para la agricultura familiar:

1) En el pilar económico: (a) el perfil de los destinatarios; (b) los objetivos desarrollados en la propuesta; (c) las estrategias de intervención y; (d) los resultados buscados de la propuesta e implementación.
2) En el pilar político-institucional: (a) factores que justifican la inserción de los AF en normativas o acciones; (b) grado y tipo de formalidad que disponen para los AF.

Respecto de las organizaciones de la agricultura familiar:

1) En cuanto al pilar económico: (a) demandas en torno a su situación en las cadenas de valor en que se encuentra y (b) tipo de intervención requerida.
2) En cuanto al pilar político-institucional: (a) nivel de participación en la definición de las normativas y/o instituciones y (b) demandas en torno al contenido de las normativas y/o instituciones para la agricultura familiar.

6. Dificultades de la investigación

Llevar a cabo una investigación como la que aquí se presenta no resultó sencillo ni estuvo exenta de inconvenientes o dificultades. No obstante, es necesario explicitar las

dificultades que se han atravesado al realizar la tesis es necesario, no como una excusa, sino para prevenir a quien lee de llevar a cabo generalizaciones que no se condicen con los alcances de la presente tesis. Las problemáticas sorteadas a lo largo del trabajo provienen de las características propias de la investigación y del objeto de estudio planteado.

En primer lugar, al iniciar el trabajo exploratorio mediante la búsqueda de información secundaria, se observó que el último CNA data del año 2002. Si bien se realizó otro CNA en 2008, el mismo año que el denominado “conflicto del campo”, debido a la gran tasa de rechazo, no se lo considera estadísticamente válido. Más tarde, la información brindada por el CNA de 2002, fue procesada por Obschatko et al (2007) y Obschatko (2009) para la identificación y caracterización de la agricultura familiar en Argentina, sus dos versiones corresponde a diferencias y disputas en torno a su definición. Si bien su trabajo de 2009 se operacionaliza la agricultura familiar a través de las EAP Familiares por ser la unidad censal, no disponía de información censal por departamentos y/o partidos. Asimismo, la información recolectada por el ReNAF, si bien se encuentra más actualizada, no es exhaustiva ya que no es obligatoria la registración de los productores en este.

Otra de las dificultades se vincula con el período en el cual se llevó a cabo el trabajo de campo. Si bien la hipótesis, la pregunta de investigación así como los objetivos corresponden al período 2008-2015, el trabajo de recolección de información y contacto con los y las informantes calificadas, abarcó el período 2014-2018, dentro del cual, en diciembre de 2015, se produjeron cambios en la administración gubernamental nacional, provincial y municipal, con la asunción de la alianza Cambiemos en el caso del gobierno nacional y provincial en el caso de la provincia de Buenos Aires y el municipio de La Plata. Este cambio de signo político, generó fuertes recortes presupuestarios y de personal, así como la discontinuidad en la línea de trabajo referida a la agricultura familiar. Por este motivo, en muchas ocasiones resultó dificultoso contactar a funcionarios o técnicos de campo que habían desarrollado o participado de políticas públicas para la AF, o que los informantes entrevistados puedan brindar información más fehaciente acerca de los resultados de determinadas políticas.

Por otro lado, debido a las crisis y proceso de movilización que protagonizó el sector de la agricultura familiar durante 2016 y 2017 (los más conocidos como “verdurazos” realizados en Plaza de Mayo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), generó que en las entrevistas a referentes del sector, continuamente se debía remarcar el período del interés de la presente tesis (2008-2015) para focalizar el análisis, debido a que las problemáticas, dificultades, reclamos y demandas de las organizaciones guardan una gran similitud entre ambos períodos.

Otra dificultad estuvo referida a la selección del caso de la provincia de Misiones. Sin dudas la distancia entre el lugar de trabajo y la provincia que componía las indagaciones

previas, junto a la falta de una movilidad propia, representó uno de los mayores obstáculos debido a que dificultaba el acceso a ciertos informantes referentes de las organizaciones de la agricultura familiar por la dificultad de los caminos o a determinadas sedes de instituciones públicas como Estaciones Experimentales o Agencias de Extensión Rural del INTA. En consonancia, otra de las dificultades fue la prácticamente inexistencia de información secundaria relacionada al objeto de estudio a nivel municipal en la provincia de Misiones. A su vez, relacionado con esto, muchos de los entrevistados del caso de Oberá (tanto funcionarios, técnicos de territorio como referentes de las organizaciones) no podían diferenciar la escala departamental y municipal del mismo, ya que permanentemente en sus relatos y respuestas aludían a uno o a otro indistintamente.

Capítulo III

El contexto de exclusión de la agricultura familiar. Problemáticas socio-productivas en La Plata y Oberá.

Introducción

Los actores que pertenecen a la agricultura familiar (AF) en el país conforman un conjunto heterogéneo, pero que se caracteriza por la conjunción de la unidad doméstica y la productiva. Si bien el término comprende a una diversidad de actores sociales agrarios, estos comparten el hecho de ser afectados por problemáticas económicas y productivas, generándoles (en diversas formas e intensidades) profundas desigualdades que incluso pone en riesgo la permanencia como productores. Por ende el análisis del contexto de exclusión social de la misma adquiere un carácter particularmente complejo ya que, al igual que otros actores sociales, no es posible conceptualizarla en forma binaria (adentro o afuera de "algo") sino a partir de la acumulación de desventajas o asimetrías que afectan a los agricultores familiares.

Las problemáticas que afectan a los agricultores familiares en Argentina, específicamente en cada uno de los casos seleccionados, permiten avanzar en la compresión de las particularidades que adquieren las políticas que proponen la inclusión de la AF. En este sentido, los objetivos del presente capítulo son: delimitar y caracterizar los casos de estudio seleccionados para la presente investigación, el partido de La Plata y el municipio de Oberá, y complementariamente, analizar el contexto de exclusión en el cual están inmersos los agricultores familiares en cada caso.

Como resultado del análisis, se hallaron similitudes y diferencias entre los casos, pero bajo el denominador común de que los productores familiares se encuentran afectados por una serie de problemáticas constantes (retroalimentadas) que dificultan su desarrollo y/o ponen en tensión su permanencia en tanto productores, por lo que es factible conceptualizar su situación como un contexto de exclusión tal como fuera definido en el marco teórico.

A continuación, luego de esta breve introducción, se analizan las principales problemáticas de la agricultura familiar en Argentina, para luego estudiar cómo se desarrollan en cada uno de los casos de estudio.

1. Principales problemáticas de la agricultura familiar en Argentina

Para comenzar es preciso señalar la importancia de la agricultura familiar en la estructura social agraria del país, teniendo en cuenta que presenta amplias desigualdades[20]. Antes de

[20] Para la presentación de la información censal, se adoptó el estudio de Obschatko et al (2007) para el PROINDER-IICA, que adopta la definición de Pequeños Productores que asimila a "agricultura familiar". Las explotaciones de pequeños productores "son aquellas en las que el productor o socio trabaja directamente en la explotación y no emplea trabajadores no familiares remunerados permanentes" (Obschatko et al, 2007: 14). Si bien en 2009 Obschatko amplía la clasificación de EAPs Familiares

proseguir, es preciso mencionar que la descripción análisis realizado a continuación se centra principalmente en datos de estudios basados en información recolectada en el año 2002 por el CNA[21], por lo que las inferencias surgidas de ellas presentan limitaciones. No obstante, constituye la última fuente de información censal disponible, por lo que se recurre a la misma para la presentación de la situación a nivel nacional.

Según el estudio de Obschatko et al (2007), se registraron 218.868 explotaciones relacionadas a la agricultura familiar y representaban aproximadamente dos tercios del total (las dos provincias con mayor cantidad en valores absolutos son Buenos Aires con 27.168 y Misiones con 24.249).

Asimismo, a nivel nacional aportan el 53% del empleo agropecuario. A pesar de ello, sólo contaban con el 13,5% de la superficie total de tierras y producían el 19,2% del valor de la producción del sector agropecuario. Allí se aprecia que el valor de producción por explotación en los pequeños productores es sensiblemente menor que en los NO PP, llegando, en promedio, al 12% de estos últimos, lo que resulta totalmente coherente con la definición de PP. En cambio, la producción por hectárea es 53 % mayor en el promedio de los PP que en los NO PP (Obschatko et al, 2007).

Es decir, las explotaciones de la agricultura familiar representan la mayor cantidad de explotaciones, de residentes y de mano de obra en el sector agropecuario, pero se apropian de un porcentaje menor de la riqueza generada. A pesar del proceso de concentración experimentado en las últimas décadas en el sector agropecuario argentino, los productores que pertenecen a la agricultura familiar continúan teniendo una importancia considerable en la ocupación del territorio y la producción de alimentos (FoNAF, 2008; Lattuada et al, 2012; Juarez et al, 2015).

Las condiciones asimétricas (históricas) en las que se encuentran los agricultores familiares respecto a los grandes productores, junto a la profundización de modelos orientados a los grandes capitales y la exportación, exacerban algunos de los principales problemas constantes del sector.

En primer lugar, es preciso señalar la tendencia a la desaparición y arrinconamiento que afecta al sector, elemento muy ligado a la posibilidad de acceso para uso de la tierra. Desde la década de 1990 y durante el siglo XXI, el predominio del modelo agropecuario centrado en la producción de commodities para la exportación, dio como resultado un modelo de "agricultura sin agricultores" basado en la desarticulación de la AF (Teubal et al, 2005). Según la información de Teubal et al (2005) entre los Censos Nacional Agropecuario (CNA)

y engloba en la misma (además de los previamente definidos pequeños productores) a las explotaciones que contratan hasta dos trabajadores permanentes, se muestran datos del estudio de 2007, para lograr homogeneidad entre la información exhibida a nivel nacional como local en el presente capítulo. No obstante, ambas definiciones están basadas en el CNA 2002.
21 El CNA 2008 carece de confiabilidad estadística.

de 1988 y 2002 se registraron 80.932 Explotaciones Agropecuarias (EAPs) menos, pero este proceso afectó más a las pequeñas y medianas EAPs.

Asimismo, un estudio dirigido por Bidaseca (2013) para el PROINDER, se identificaron en todo el país 857 problemas de tierra que afectaban a más de 63.000 familias y abarcan una superficie de casi 9,3 millones de hectáreas. Estos involucran a casi ¼ de los agricultores familiares estimados, y un 29% de la superficie en manos del sector. Según Craviotti (2013) en un 52% se registran acciones de amedrentamiento para presionar al abandono de las tierras. Debido a que buena parte de estos conflictos abiertos o latentes por la tierra emergieron luego de la devaluación de 2002, los mismos son atribuidos al impacto de los cambios en el uso de la tierra y la expansión de la frontera agropecuaria.

Retornando al estudio de Bidaseca (2013), allí se plantea que los agricultores familiares involucrados en los problemas o conflicto por el uso de las tierras identificados son en el 87,6% poseedores (ocupantes); en el 8,5%, propietarios y en el 4%, tenedores (tienen la tierra por contratos reconociendo al titular del dominio). Por otra parte, las principales situaciones que originan los problemas de tierra entre los agricultores familiares son: títulos incompletos e inexistencia de títulos (18,25%), usurpación de tierras campesinas e indígenas (8,95%), despojo (8,15%), pedido de reconocimiento de territorio indígena (7,89%), falta de tierra; problemas relacionados con territorios fiscales a nivel provincial; fraude y; falta de información (6,57%, 6,39%, 6,13% y 6,8% respectivamente); y otros (9,17%) (Bidaseca, 2013). La información exhibida pone de manifiesto la relevancia del problema de la tierra entre los agricultores familiares, cuya problemática principal es el acceso para uso de la misma.

Por otra parte, otras de las cuestiones que afectan a la AF es su vinculación a la tecnología. Los productores de la AF desenvuelven sus labores en condiciones de retraso tecnológico, o dificultades para su apropiabilidad o para emplear las técnicas adecuadas para lograr el mejor aprovechamiento. Entre ellas, se hará breve mención a la antigüedad de los tractores utilizados, como forma de describir el retraso tecnológico. La información de Obschatko et al (2007) muestra que en las explotaciones de pequeños productores se encuentra el 38% del parque de tractores, y que el 86% del mismo tiene una edad de 15 y más años. Este retraso tecnológico conlleva niveles de rendimientos que son sensiblemente inferiores a los de las grandes producciones.

Relacionado a ello, para Tsakoumagkos y Audero (2016) la cuestión de la adopción tecnológica para la AF se ha planteado en términos de lo que, genéricamente podría denominarse su apropiabilidad. La misma se relaciona con las características de los sujetos agropecuarios a los que está destinada. Los casos de cultivos industriales del NEA y NOA (algodón, caña de azúcar), en cambio, presentan diferencias con las situaciones promedio porque sus menores dotaciones de capital pueden expresarse en la edad de ciertas

plantaciones, en el acceso a la maquinaria, en el uso de ciertos agroquímicos y aún en las variaciones entre tipos de productores. Aunque acotados a pocos ejemplos, los autores señalan que las modalidades tecnológicas de los diferentes tipos de productores, lejos de estar uniformemente fuera de la modernidad, presentan una significativa heterogeneidad (Tsakoumagkos y Audero, 2016).

Otra de las cuestiones en la que los agricultores familiares tienen una clara desventaja es en el acceso al financiamiento. Uno de los mayores obstáculos es la falta de condiciones formales para recibir créditos (como garantías). Si bien algunos programas brindaron financiamiento desde la década de 1990, el mismo ha sido en forma parcial y acotada. De las propuestas del Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FoNAF) de 2006, se desprende la necesidad de ampliar los montos y el nivel de cobertura de los créditos que se entregan, la capacitación en aspectos financieros a los productores, y establecer garantías sobre el producto y no sobre la propiedad.

Por último, a nivel país, más allá de las heterogeneidades que presenta el sector, se debe aludir que la comercialización constituye otra de las problemáticas permanentes de la agricultura familiar, y que se convierte en una más de las desventajas que se acumulan en la dinámica excluyente. Para una enumeración sintética de una problemática muy amplia, se seguirá el reciente estudio de Caracciolo (2016).

Entre las principales debilidades de la comercialización para la agricultura familiar se encuentran la dispersión geográfica y alejamiento de los centros de consumo, y los inconvenientes asociados a la misma como los altos costos de flete y falta de acceso al crédito para costear infraestructura necesaria de almacenamiento o para los espacios físicos para el comercio.

Por otro lado, un problema general que enfrentan los productores familiares son los elevados índices de concentración, centralización y oligopolización de los mercados, que otorgan cada vez más poder a los actores al final de las cadenas de valor. En relación a ello, también es frecuente que la intermediación entre los productores y los consumidores, se apropie de gran parte del valor generado y condicione los destinos de la producción. Para finalizar, Caracciolo (2016) señala que en la Argentina de los últimos años los agricultores familiares presentan una formalidad débil que se manifiesta en altos costos para la formalización y el sostenimiento de las organizaciones, un bajo techo de facturación para la utilización del Monotributo Social Agropecuario (MSA[22]), insuficiente formalización en aspectos sanitarios o de habilitación de las ferias y escaso valor agregado en la mayor parte de las producciones.

Hasta aquí se han señalado algunas de las principales problemáticas de la agricultura familiar en Argentina en términos productivos y económicos. No son las únicas, sino que la

[22] La política del Monotributo Social Agropecuario será desarrollada en el capítulo IV.

falta de información integral, sistematizada y actualizada, dificulta el análisis de otras dimensiones. Sin embargo, los productores familiares también se ven afectados por cuestiones de invisibilidad política, de género, educativas o sanitarias, entre otras. Como ya se hizo referencia en el capítulo I, la exclusión de la agricultura familiar no debe conceptualizarse como una situación binaria (totalmente excluido o incluido) sino como un proceso de acumulación de desventajas. Por eso se entiende que las diversas asimetrías permanentes que afectan a los agricultores familiares en Argentina conforman un contexto excluyente.

Esta realidad nacional se materializa en los distintos territorios de forma diversa. A continuación se analizan los dos casos seleccionados para el estudio en la presente investigación, en las provincias de Buenos Aires y Misiones.

2. El contexto de la Provincia de Buenos Aires

La provincia de Buenos Aires, es la más importante del país a nivel económico y social. Según el último Censo Nacional de Población y Vivienda contaba con una población total de 15.625.084 personas (39% del país). Asimismo, el 97,2% de su población es urbana y sólo el 2,8% es rural, de la cual el 52% es rural agrupada y el 48% es rural dispersa (INDEC, 2010).

En cuanto a su economía se debe destacar que su Producto Bruto Geográfico (PBG) que representa aproximadamente el 34,2% del PBI nacional para el año 2015[23]. Dentro del sector productor de bienes, la industria manufacturera es la de mayor importancia, representa el 23,1% del PBG, lo siguen más lejos la construcción con el 4,8%, y la agricultura con el 3,9%. Más allá de su escasa participación en la generación de valor provincial, los sectores productivos ligados a la agricultura tienen elevada trascendencia debido a que sus cultivos son dedicados principalmente a la exportación, proveyendo de divisas a las finanzas estatales.

La provincia de Buenos Aires se ha caracterizado por el centro de la producción agro-exportadora del país desde sus inicios. Históricamente estuvo ligada a los cultivos extensivos como el maíz y el trigo, junto a la ganadería. Sin embargo, a partir de la década 1990, la liberalización y desregulación económica, junto a la reducción de aranceles y la política monetaria centrada en la paridad peso/dólar, generaron una relación de precios relativos que favorecieron la difusión de cambios tecnológicos y productivos producto de la mejora en las condiciones para la importación de insumos y maquinarias. Las principales transformaciones se articularon en torno al denominado “paquete” tecnológico compuesto

[23] Fuente: Ministerio de Hacienda de la Nación y Dirección de Estadística de la Provincia de Bueno Aires.

por (i) la expansión de los herbicidas (principalmente glifosato), (ii) la siembra directa como método de labranza y, (iii) las semillas transgénicas (Bisang, 2007).

No obstante, la agricultura familiar tiene una fuerte importancia en la provincia. Según el estudio de Obschatko et al (2007) Buenos Aires contaba con 51.058 EAPs (15,3% del total nacional), de las cuales el 53,2% pertenecían a la categoría de pequeño productor. Estos producían el 14,8% del valor bruto de producción total de las EAPs provinciales, cuya distribución se centraba principalmente entre oleaginosas (29%), cereales (28%) y bovinos (22%) (Obschatko et al, 2007). Sin embargo, los pequeños productores que forman parte de la agricultura familiar son el actor de mayor protagonismo en cultivos de tipo intensivo por las hortalizas situadas en las cercanías de los grandes conglomerados de las ciudades como La Plata, Mar del Plata o Bahía Blanca (Ramilo, 2011). En cuanto a otras producciones como el ganado bovino se observa que la proporción en manos de pequeños productores en la región pampeana es relativamente baja, por debajo del 40%, sobre todo en la provincia de Buenos Aires (Ramilo, 2011).

El rol de la agricultura familiar en la provincia de Buenos Aires ha sido invisibilizada por el protagonismo de las producciones extensivas destinadas a la exportación. No obstante, tiene un fuerte protagonismo en determinadas ramas agrícolas, situadas a partidos específicos de la provincia, como es el caso de La Plata, cuya caracterización se desarrolla a continuación.

3. Caracterización del modelo productivo agrario de La Plata

El partido de La Plata, cuenta con el cinturón hortícola más importante del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), situado entre las localidades de El Pato, Arana, Abasto, Lisandro Olmos y Echeverry (como fue señalado en el capítulo II) conformando el Cinturón Hortícola Platense (CHP). Este es en la actualidad una de las regiones productoras de hortalizas más competitivas y dinámicas del país, abasteciendo no sólo los mercados del conurbano bonaerense sino otros conglomerados urbanos a nivel nacional. Según datos de Cieza et al (2015) para 2010, el CHP representa el 72% del área hortícola bonaerense y es responsable del 82% del volumen de hortalizas que se comercializan en el Mercado Central de Buenos Aires. Si bien, la estructura agraria del partido de La Plata también contempla la producción de flores de corte y ganadería, la horticultura es la rama agropecuaria predominante por la cantidad de EAPs dedicadas a ella: existían 798 EAPs dedicadas a la horticultura, 286 EAPs a la floricultura y 285 a establecimientos ganaderos (CHFBA, 2005; Cieza et al, 2015). Por este motivo, la descripción y análisis del caso de La Plata, se basará en la horticultura.

El modelo productivo del CHP se basa principalmente en el modelo del invernáculo que desde mediados de la década del ‘80 y principios de los ‘90, en forma gradual se combinó

con la mecanización, agroquímicos, híbridos, riego localizado, fertirrigación, teniendo grandes repercusiones en los rendimientos, la calidad de la producción, la demanda de insumos, y la periodicidad de los cultivos (Lemmi, 2011). El sistema del invernáculo avanzó por sobre la producción a campo no sólo por las nuevas condiciones y exigencias, sino por generar un conjunto de ventajas para los productores que lo tornan atractivo. Entre ellas, siguiendo a García (2015) podemos mencionar: (a) incremento del período anual de producción, (b) mayor "calidad del producto", (c) posibilidad de reducir tiempos muertos, (d) posibilidad de acelerar, adelantar y hasta retrasar los procesos productivos y, (e) mayor relación costo/beneficio. La propagación del invernáculo terminó de consolidarse en los años posteriores a la devaluación de 2002. Según la información del Censo Horti Florícola de 2005, en La Plata el 23,5% de los sistemas productivos hortícolas eran exclusivamente a campo y el 27,5% exclusivamente bajo cubierta, mientras que el 49% combinan ambos sistemas. Para el año 2010, los sistemas bajo cubierta eran predominantes con unas 2.500 hectáreas en el partido de La Plata (Cieza, et. al., 2015).

El modelo del invernáculo es fuertemente demandante de fuerza de trabajo: algunos autores afirman que hasta duplica su demanda en relación a la producción a campo. Mientras que a nivel Buenos Aires (sin La Plata) se utiliza promedio 0,55 trabajadores por hectárea hortícola total, en La Plata dicho valor es de 1,35 (Fuente: CHFBA'05) (García, 2014). Según estimaciones de Cieza et al (2015: 135), las unidades hortícolas con predominio de mano de obra familiar comprenderían al menos dos tercios del total.

Por otra parte, la AF también tiene un papel importante en la horticultura, donde el partido de La Plata es el mayor productor de la provincia concentrando el 50% de la producción de flores de corte. El modelo productivo es similar a la horticultura, ya que está basado predominantemente en el invernáculo, la mano de obra familiar y el uso de insumos externos. No obstante, la mayor parte de los productores florícolas son propietarios de la tierra que trabajan, su origen es la inmigración extra-continental (japoneses y portugueses principalmente) y la comercialización se realiza vía mercado cooperativos concentradores: la Cooperativa Argentina de Floricultores que cuenta con 130 puestos, lo que le permite una distribución más ecuánime del valor (Cieza et al, 2015).

Por otra parte, la AF también es un actor importante de la producción ganadera. Estos se dedican principalmente a la cría bovina en forma más o menos extensiva, contabilizando aproximadamente 24.000 animales entre vientres, novillos, novillitos y toros (Cieza et al, 2015). Si tomamos el trabajo de Obschatko et al (2007) la cual define un techo de 500 unidades ganaderas (UG) para englobar a los pequeños productores, el 94,74 % de los sistemas ingresarían en esta categoría (Cieza et al, 2015).

En general, no se cuenta con información estadística actualizada acerca del universo de la agricultura familiar en La Plata. Sin embargo, los datos procesados por Obschatko et al

(2007), en La Plata había 1.183 EAPs con límites definidos, de las cuales 553 pertenecían al sector de la agricultura familiar y ocupaban una superficie de 8.650 hectáreas. Por otra parte, se debe destacar que diversos estudios señalan que luego de la crisis económica de 2002 y la devaluación, existió un crecimiento cuantitativo de las pequeñas producciones (básicamente hortícolas) basadas en la mano de obra familiar y el invernáculo (García y Kebat, 2008).

A pesar de su crecimiento e inserción dentro del modelo agropecuario de La Plata en los últimos años, la AF es afectada por una dinámica excluyente constituida por un conjunto problemáticas y/o desventajas que la atraviesan en distintas dimensiones. A continuación se analizarán las variables más destacadas que hacen a este proceso.

4. Identificación del contexto de exclusión de la agricultura familiar en La Plata

Las problemáticas productivas y económicas que afectan a los productores familiares son múltiples y se retroalimentan entre sí. Las mismas conforman un contexto de exclusión social, debido a que ponen en tensión la permanencia de los agricultores como productores. A continuación se desarrollarán las variables características del caso.

4.1 Propiedad de la tierra

La forma de tenencia de la tierra juega un rol clave en las explotaciones de tipo familiar. Históricamente, en la ciudad de La Plata la propiedad legal de la tierra fue el tipo de tenencia preponderante de los productores (Hang et al. 2013). No obstante, a lo largo del tiempo con la transformación del modelo productivo y los actores sociales, se produjo un cambio en favor de la modalidad de arriendo[24]: en 1988 el 23% de la superficie hortícola platense estaba en arriendo, pero en 2005 alcanzó el 48,1%, mientras que la tenencia en propiedad era del 47,5%. Si bien estos datos están desactualizados[25], se estima que el arriendo es predominante como acceso a la tierra. Si se tiene en cuenta otro indicador como el número de productores, estimaciones para el año 2013, entre 2/3 y ¾ de los establecimientos acceden a la tierra vía arrendamiento (García 2013).

Esta situación afecta principalmente a los horticultores de origen boliviano, quienes luego de un proceso de movilidad social ascendente conocido como *escalera boliviana* llegan a ser productores pero no alcanzan a ser dueños de la tierra en la que producen y viven (Benencia y Quaranta 2006; Lemmi 2011). Entre los motivos por los que se les dificulta acceder a la propiedad están: el costo de la tierra, los elevados alquileres, y los altos requerimientos de inversión en capital que les dificulta ahorrar y dificultades de tipo legal, como la obtención de garantías bancarias. Así lo señala un productor de La Plata:

[24] La excepción está marcada por la particular coyuntura de 2001, en la cual la tenencia de la tierra en propiedad representaba el 76,4% y el arrendamiento el 22,3%, producto del abandono de gran parte de las tierra debido a la crisis económica.
[25] Es la última información disponible: CHFBA ´05

> *"…el problema es estructural, esto hay que remitirse, si vamos a hablar de los quinteros de origen boliviano, a 30 y pico de años atrás cuando empezamos a venir de peones, luego de medianeros, después hasta que en los 90´o antes de los 90´, pero en los 90´fue directamente el cambio de actores donde tomamos la posta nosotros como productores, pero todos alquilando, muy poco porcentaje de productores de origen boliviano han logrado comprar la tierra. La mayoría de nosotros alquilamos dependemos de eso, así que si no pagamos la luz y el alquiler nos tienen que rajar y no tenemos dónde ir. Cuando yo te digo que son estructurales es el tema de la tenencia de la tierra. Nosotros tenemos que hacer rendir el espacio que pagamos como alquileres y todo lo que tiene que ver con la subsistencia"* [Referente de la Asociación Platense de Horticultores Independientes]

Sin el acceso a la propiedad legal de la tierra, los productores afrontan elevados costos que limita la posibilidad de invertir sus ingresos en otros destinos y a la vez los obliga a aumentar la productividad y acortar la periodicidad de sus cultivos para contar con liquidez suficiente para enfrentar el arriendo. Para ello invierten en capital fijo y circulante, principalmente el invernáculo e insumos externos, y contraen el consumo familiar. Por último, la situación de informalidad de muchos productores bolivianos, les impide acceder a un crédito hipotecario o realizar trámites para la compra de tierra.

Por otro lado, la carencia de la propiedad de sus explotaciones afecta a las condiciones de vida familiar ya que lleva a que los productores hortícolas no puedan, o no elijan invertir en el mejoramiento de su vivienda. Un hogar típico en los cuales viven los agricultores familiares de La Plata está construido con madera y plástico, piso de tierra, sin calefacción ni ventilación, baños para más de una familia y problemas de contaminación del agua.

Adicionalmente, los dueños de las explotaciones o de las inmobiliarias no permiten que los productores realicen mejoras en la vivienda ante el supuesto temor de que luego las usurpen y no puedan desalojarlos por constituir un núcleo familiar. Por otra parte, cualquier mejora en la propiedad no es reconocida por el propietario.

En resumen, no acceder a la propiedad legal de la tierra se convierte en factor de exclusión social, ya que ejerce presión sobre las condiciones productivas, estableciendo un límite superior a las posibilidades de acumulación, y sobre las condiciones de vida, generando situaciones de hacinamiento habitacional. La modalidad de tenencia de la unidad de producción condiciona las estrategias productivas de los AF (Hang, et al. 2013), como se verá a continuación.

4.2 Producción

La instauración y difusión del invernáculo como modelo productivo permitió aumentar la productividad, controlar la periodicidad de cosecha y mayor relación costo/beneficio, entre otras cuestiones (García 2015). Si bien no se encontraron estadísticas oficiales disponibles más actualizadas, Stavisky (2010, citado en Cieza et al 2015) y García (2011b) sostienen que en la zona existen entre 2.500 y 3.000 has bajo cubierta aproximadamente, y 2.000 has a campo, lo que marca la preponderancia del sistema de invernáculo por sobre el sistema a campo. Sin embargo, las mejoras de productividad que posibilitó el invernáculo, al mismo

tiempo aumentó la competitividad y la oferta, reduciendo el precio del producto y el margen de ganancia, obligando a realizar nuevas inversiones de capital, lo cual en conjunto limita las posibilidades de acumulación de los agricultores familiares.

Dentro de la dimensión productiva, uno de los factores que más afecta directamente a los agricultores familiares, es la complejidad del manejo de los cultivos bajo invernáculo; ello genera la necesidad de contar con un técnico que realice asesoramiento ante la aparición de plagas, enfermedades, problemas de fertilidad o degradación del suelo y, manejo de los cultivos. Este cambio, convirtió a las producciones familiares en cada vez más dependientes de los insumos externos: los conocimientos específicos y los saberes técnicos se tornaron un insumo más con la tecnología del invernáculo (García & Kebat 2008; García 2015). Sin embargo, la mayoría de los productores de la región no cuentan con asesoramiento o, recurren al asesoramiento privado (Blandi et al. 2015; Cieza 2004). En los cuadros n° 1 y 2, se brinda información acerca de este punto referido a las ramas hortícola y florícola, sobre las Explotaciones Hortiflorícolas (EHF) de La Plata.

Cuadro n° 1. Cantidad de EHFs, por tipo de asesoramiento recibido, según actividad

Actividad	Con asesoramiento			Sin asesoramiento	No especifica	Total
	Oficial	Privado	Ambos			
Horticultura	11	452	17	252	6	738
Floricultura	5	167	4	110	-	286
Mixta	-	14	1	7	1	23
Total La Plata	**16**	**633**	**22**	**369**	**7**	**1.047**

Fuente: Censo Horti Florícola de la Provincia de Buenos Aires 2005

Cuadro n° 2: Fuente del asesoramiento del uso de plaguicidas, por actividad, según origen, a las EHF que la recibieron. La Plata

Asesoramiento	Horticultura	Floricultura	Mixta	Total
De otro productor	111	62	1	174
De técnico privado	111	31	2	144
De técnico oficial	13	6	-	19
De cooperativa	5	90	3	98
De proveedor de insumos	557	155	19	731
Decide por publicidad	29	3	1	27
Total de EHF que recibieron asesoramiento	**820**	**347**	**26**	**1.193**

Fuente: Censo Horti Florícola de la Provincia de Buenos Aires, 2005[26]

De la información de los cuadros n° 1 y 2, se desprende que aproximadamente el 35% de las EHF no recibían asesoramiento (369/1047), y entre quienes la recibían, una amplia mayoría recurre a los proveedores privados de agro-insumos de la región (61% del total)[27]. Si bien en los últimos años se implementaron políticas públicas que proporcionan acompañamiento técnico (principalmente a través del programa Cambio Rural), el

[26] Dada la posibilidad de que una misma EHF reconozca plagas y/o enfermedades de distintas maneras para las distintas actividades y, reciba asesoramiento de distintos prestadores, las sumas totales de los cuadros 1 y 2, pueden exceder el total presentado en el apartado 3.

27 A través de un estudio de casos, Blandi et al (2015) también señalan que la mayoría de los agricultores resuelven sus dudas en el manejo de agroquímicos en las casas de venta

crecimiento cuantitativo de productores (según los entrevistados, en el año 2015 existían entre 3.500 y 4.000 productores en la región), eleva la demanda de asistencia técnica por encima de los recursos brindados.

Esta dinámica afecta la autonomía (y eficiencia) productiva y de gestión de los AF de La Plata, entendida como capacidad de formulación de metas, definición de actividades y mejoramiento de la autogestión individual y colectiva (Blandi et al. 2015). La dependencia de insumos y asesoramiento externos se tornaron indispensables, pero son de costoso (el precio de la mayoría de los insumos están atados al dólar) o nulo acceso (no se puede afrontar el pago de un técnico privado).

Asimismo el modelo productivo del invernáculo tuvo y tiene repercusiones sobre la modalidad del empleo de la fuerza de trabajo. Por un lado, la expansión del invernáculo generó un aumento de la demanda laboral: en la horticultura, el sistema a campo ocupa en promedio 1,5 personas/ha/año, mientras que en el sistema de invernáculo se ocupan 4 personas/ha/año (Seibane et al. 2014). Pero al mismo tiempo, la fuerza de trabajo empleada en el CHP se caracteriza por la precarización, la intensidad de las jornadas y las bajas remuneraciones, todo ello posibilitado y exacerbado por la condición migrante de la mayoría de los trabajadores familiares de la región.

En efecto, la extensión de la jornada laboral normalmente supera las 8 horas, en el verano se llega a trabajar hasta 11 o 12 horas (García, 2014). Conjuntamente, la intensificación de la jornada a través de la cantidad de tareas, eliminación de tiempos muertos, y adversas condiciones de salubridad y seguridad de las labores, aumentan la vulnerabilidad de los agricultores. Estas condiciones se apoyan en el horticultor boliviano, quien debido a las condiciones asimétricas que sufre (principalmente como migrante) está obligado a afrontar dichas condiciones de trabajo. Todo ello, en un marco de invisibilidad e informalidad que se traduce en bajos niveles de registración y control de los derechos laborales (García, 2015).

Esta situación genera vulnerabilidad productiva y pone en riesgo la permanencia de los AF como productores a mediano y largo plazo, constituyéndose en otro elemento de acumulación de desventajas.

4.3 Financiamiento

El modelo productivo basado en el invernáculo impone mayores requerimientos de inversión en capital fijo y circulante para el desarrollo de la producción. Para ello los agricultores familiares deben contar con financiamiento suficiente al momento del año en que se realiza la compra de insumos. No obstante, dada la constricción que impone el pago del alquiler ya analizado, y la falta de garantías formales, tienen crecientes dificultades para

el acceso a las fuentes de financiamiento, limitando sus posibilidades de continuidad o crecimiento productivo.

Ante este problema, algunos agricultores familiares recurren casi exclusivamente al ahorro que se pueden generar en los momentos de buena producción y/o precios. Los que no pueden autofinanciarse, acuden a las fuentes informales de crédito (acopiadores, intermediarios, prestamistas, etc.) en condiciones desventajosas (Cieza, 2012). Como se aprecia en el cuadro n°3, aproximadamente el 90% de las EHFs de La Plata no contaba con acceso al financiamiento formal:

Cuadro n°3. Cantidad de EHFs, por actividad según hayan o no recibido financiamiento

EHF	Actividad			Total
	Horticultura	Floricultura	Mixta	
Sin financiamiento	650	260	22	932
Con financiamiento	88	26	1	115
Total La Plata	738	286	23	1.047

Fuente: Censo Horti Florícola de la Provincia de Buenos Aires 2005

Dado que la proporción de crédito bancario es prácticamente nulo, han comenzado a aparecer desde el año 2008 organizaciones financieras que captan esta demanda. Las mismas se caracterizan por una campaña de marketing con carteles y pasacalles en las zonas de producción, promoción del crédito “in situ” y el cobro de altas tasas de interés, generando condiciones para el endeudamiento de productores (Cieza 2012). El endeudamiento crónico de los productores ha sido un factor de exclusión durante la década de 1990, porque generó el abandono de muchas de las explotaciones (Lattuada y Moyano Estrada, 2001).

Cuadro n°4. Cantidad de EHFs que recibieron financiamiento, por actividad, según fuente

Entidad	Grado de financiamiento		Total
	<100%	100%	
Banco Oficial	11	5	16
Banco Privado	1	1	2
Otros	28	40	68
Proveedor de insumos	39	9	48
Total La Plata	79	55	134

Fuente: elaboración propia en base a Censo Horti Florícola de la Provincia de Buenos Aires 2005

De la información del cuadro n° 4, se destaca el bajo porcentaje de EHFs que se financiaron vía bancos oficiales y, en contraposición, el rol primordial que ocupan los proveedores de insumos en el financiamiento. Entre los mayores impedimentos para el acceso al crédito formal se encuentran el incumplimiento de requisitos formales como la falta garantías u otras exigencias de tipo legal. Así lo señala un técnico de Cambio Rural especializado en el armado de proyectos de microcréditos para agricultores familiares en La Plata:

> *“…en general en la producción agropecuaria el tema del financiamiento es súper necesario y es una herramienta que no está, porque el crédito formal es un crédito que exige toda una serie de papeleo y burocracia tremenda que por la*

informalidad del sector productivo hortícola es imposible acceder." [Entrevista promotor asesor 1 de Cambio Rural]

Ante este contexto, desde 2005 se desarrolló en La Plata y alrededores una experiencia de financiamiento a través de microcréditos conocido como Banco Social, que otorga créditos a tasa subsidiada y garantía solidaria a grupos de productores con necesidades de inversión pero sin posibilidad de acceso al crédito formal. Esta experiencia es valorada positivamente por los productores ya que en promedio, les aportaba más del 50% de los requerimientos de financiamiento de la campaña (Barros et al. 2015). No obstante, aunque la cantidad de productores del CHP que participan del proyecto creció desde sus inicios, continúa representando un canal acotado de financiamiento si se considera al territorio en su totalidad (lo cual no le quita mérito a la iniciativa).

Por ende, la falta de financiamiento accesible y sostenido para los agricultores familiares se constituye en un factor de exclusión tanto por las situaciones en las que se condiciona su endeudamiento como en las que directamente se les impide el acceso al crédito.

4.4 Comercialización

Las hortalizas, principal producto de ventas del Gran La Plata, son básicamente un alimento destinado al consumo interno. Los productores de la zona están afectados por los problemas usuales de la comercialización del circuito hortícola. En primer término, los agricultores compran sus insumos a precios atados al nivel del dólar, pero a la hora de vender sus productos en pesos, no tienen capacidad de negociación ni de fijar el precio.

Además, son productos de corta vida útil, característica que impone la necesidad al horticultor/vendedor de colocar el producto en períodos de tiempo determinado. A ello, se debe agregar que el esquema de precios es inestable e imprevisible. Las ventas se hacen por lo general a "culata de camión" a intermediarios en la misma quinta. La forma de pago no es inmediata, sino que se realiza una vez que la verdura se vende en el mercado concentrador u otros (Caracciolo, 2016).

En este esquema, los productores se ven perjudicados en la comercialización, debido a que las hortalizas son productos baratos para el vendedor pero caras para el comprador, resultando en un esquema tipo "reloj de arena" en donde la intermediación (o sea el revendedor) se apropia de gran parte del excedente (García 2011c). Según Duré (2013, cit en Barros et al. 2015: 162), en la zona del CHP, la diferencia de precios entre el producto pagado en la unidad productiva y la que llega al consumidor puede variar entre un 100% y un 400%, producto de la existencia de más de un intermediario entre ambas instancias.

Si bien existen diferentes canales de comercialización, como la venta directa en las quintas (de fuerte ascenso en los últimos años), o la distribución vía supermercados (que

impone estándares de calidad, cantidad y continuidad, pero de menor importancia cuantitativa), la estructura de mercado del CHP se caracteriza por la hegemonía del circuito indirecto de comercialización. Dentro de este, la venta en consignación en el mercado concentrador alberga al 48,7% del volumen total de hortalizas, porcentaje que alcanza al 73,2% si se le suma la venta directa dentro del mismo mercado (García 2011c). En dicho circuito, bajo la modalidad de consignación, los agricultores familiares le otorgan la mercadería al consignatario que sin tomar en propiedad el producto, presta el servicio de venta en el mercado consignatario, cobrando un porcentaje por ello. Este mecanismo le permite al productor colocar con seguridad su mercadería, pero el precio que recibe por ella es menor. Aquí es clave la falta de información del productor y la volatilidad de los precios y volúmenes ofertados, que dejan en situación de vulnerabilidad al productor (García 2011c). Entonces, la intermediación propia de los circuitos indirectos y lo que implica la venta en consignación, absorbe parte del valor generado por los agricultores familiares.

Como síntesis de las variables analizadas en este acápite, en el caso de La Plata se visualiza un contexto de exclusión, en el sentido de que presiona o tensiona la permanencia de los agricultores familiares en tanto productores. Esto se debe a que la situación en torno al acceso a la tierra, las vulnerabilidades productivas, financieras y comerciales conforman un círculo vicioso que obstruye y dificulta cada vez más su reproducción económica y productiva, y obtura sus posibilidades de acumulación. El mecanismo de acumulación articulada de desventajas en resumidas cuentas (y esquemáticamente) se da del siguiente modo: la presión de tener que pagar elevados arrendamientos obliga a la permanente búsqueda de mayores y constantes rendimientos productivos que aseguren ingresos todo el año. Esto lleva a la exacerbación del modelo del invernáculo en el cual los productores familiares son dependientes de insumos externos y de constantes inversiones en capital que limitan sus posibilidades de acumulación y pérdida de autonomía. Asimismo, para realizar las inversiones necesarias para asegurarse ingresos monetarios constantes, necesitan acceso al financiamiento formal el cual se les dificulta por la falta de cumplimiento con los requisitos. Esto presiona a los agricultores a comercializar sus productos a través de canales con intermediación que les asegura ingresos pero apropiándose de menor valor generado. Todo lo cual, en conjunto menoscaba sus posibilidades productivas y económicas de continuar con la actividad productiva, constituyendo un contexto de exclusión.

5. Contexto de la provincia de Misiones

Para el análisis del caso se debe partir de considerar el contexto geográfico, político-administrativo, productivo y social, para una adecuada caracterización. Por eso, para darle el contexto adecuado, en el presente acápite se indaga sobre el contexto en el que se

inscribe la agricultura familiar en Misiones. Según el último Censo Nacional de Personas y Viviendas del año 2010, la provincia cuenta con una población total de 1.101.593 personas, de las cuales el 26,2% era rural (representando el 8% a nivel nacional), y del total rural el 81,2% era rural dispersa y el resto rural agrupada.

En relación a su economía, se observa que su Producto Bruto Geográfico (PBG) representa el 4,23% de la economía nacional (IPEC, Gran Atlas de Misiones, 2015). Su PBG (como indicador de su economía) para el año 2014 se distribuía del siguiente modo: sector primario 2,47%; industria 25%; construcción 7,48%; comercio 40,46%; servicios 23,45% y sectores varios 1,15%. (IPEC, 2015). En la Provincia aproximadamente el 71,8% del PBG está determinada por 3 departamentos: el Departamento Capital que aporta el 48,9%; Oberá, con una participación del 12,8%, y Eldorado con una contribución del 10,1%.

La provincia de Misiones tiene una extensión total aproximada de 3.000.000 has. (1,1 del territorio nacional), de las cuales, según el CNA 2002, se destinaban a cultivos perennes 200.000 has y a cultivos anuales 55.000 has. Mientras que 372.000 has (18%) eran ocupadas por bosques y/o montes implantados (Oviedo, 2014). Los llamados cultivos agroindustriales (te, yerba mate y tabaco) característicos de ésta región agroecológica, superan el 80% de la producción nacional, mientras que los derivados de la forestación (rollizos, pasta celulósica) rondan el 50%, marcando un tipo de perfil productivo de origen primario con escasa transformación industrial (Oviedo, 2014).

Dentro de las ramas productivas se destaca que, según información del CNA de 2002, el 52,4% de las EAPs de la provincia se dedicaban a comercializar hoja verde de yerba mate. Asimismo, de ese total el 61,2% lo hace a través de la industria, lo que describe una predominancia de dicha forma de comercialización.

Por otro lado, las pequeñas explotaciones caracterizan la estructura agraria misionera. Fruto de las políticas de colonización de los siglos XIX y XX el tamaño de los predios es de aproximadamente unas 20 hectáreas promedio, constituyendo la característica de la colonización agrícola en la tierra pública a principios de siglo XX (Valenzuela, 2014).

El sector de la agricultura familiar en Misiones esta mayormente especializado en la producción de yerba mate, te y tabaco, con muy poca diversificación. Por otro lado, el 65 por ciento del total de explotaciones agropecuarias de la provincia posee muy bajo nivel de capitalización, presenta dificultades para vivir solo con la producción agropecuaria y tiene niveles elevados de necesidades básicas insatisfechas (NBI) (Arzeno y Ponce, 2014).

Según información de Obschatko et al (2007), la provincia de Misiones contaba con 27.955 EAPs (8,3% del total nacional), de las cuales el 87% pertenecen a los pequeños productores; los cuales ocupan una superficie de 791.422 has, y producían el 47,2% del valor bruto de producción de la provincia (representando el porcentaje más elevado de todo el país). Asimismo, del total del valor producido por las EAPs de pequeños productores

misioneros, el 41% provenía de cultivos industriales (entre los que se encuentran la yerba, el té y el tabaco, cuyas producciones están ubicadas principalmente en la zona centro de la provincia) y el 33% de la forestación (ubicada en la zona nordeste de la provincia).

En este contexto económico, productivo y social, la agricultura familiar permanece en condiciones de desigualdad afectada por problemáticas constantes. La situación de la AF en Oberá se enmarca dentro de esta realidad, aunque tienen sus particularidades como se analizará a continuación.

6. Caracterización del modelo productivo de Oberá

El departamento de Oberá se compone de nueve municipios: Campo Ramón, Campo Viera, Colonia Alberdi, General Alvear, Guaraní, los Helechos, Oberá, Panambí y San Martín. Es el segundo en importancia económica en la provincia (después de la capital): aporta el 12,8% del Producto Bruto Provincial totalizando los 20.032.287.667,03 de pesos en 2014 (IPEC en base a la Dirección General de Rentas –DGR-, 2015).

Cuadro n°5: descripción de los municipios del depa rtamento de Oberá

Municipio	Superficie en (km2)	Población (Hab)	Población s/total (en %)	Producto (2014) en pesos	Participación en el PBP (2014)
Campo Ramón	421	10.070	10,5	431.713.723	0,2758%
Campo Viera	215	10.078	9,7	535.787.567	0,3423%
Colonia Alberdi	152	3.751	3,9	231.275.208	0,1478%
General Alvear	87	1.260	1,5	21.200.227	0,0135%
Guaraní	112	4.857	4,7	308.366.945	0,1970%
Los Helechos	154	3.315	3,8	229.347.915	0,1465%
Oberá	160	66.112	58	17.889.137.399	11,4296%
Panambí	160	5.928	5,7	250.548.142	0,1601%
San Martín	104	2.130	2,2	134.910.538	0,0862%
Total	**1.565**	**107.501**			

Fuente: elaboración propia en base a Sanfillipo et al (2016) e IPEC en base a la DGR (2015)

En primera instancia, el trabajo de análisis de la información secundaria arroja que la información brindada por instituciones públicas nacionales y provinciales está circunscripta al nivel departamental de desagregación.

La información brindada por el Censo Nacional Agropecuario (CNA) de 2002 publicado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), brinda información acerca de las características de las Explotaciones Agropecuarias (EAP) de los departamentos de Misiones. Lo mismo sucede con la información del estudio de Obschatko de 2007 (dentro de los estudios promovidos por el PROINDER), basado en el CNA 2002. Asimismo, la información brindada por el Instituto Provincial de Estadísticas y Censos (IPEC), exhibe información referida a las ramas productivas de la provincia (como se verá más adelante) agregadas a nivel departamental. La única excepción a este punto parece ser la información

que brinda acerca de la cantidad y superficie de la EAP basada en el CNA 2002 la que el IPEC tuvo acceso. Sin embargo, no exhibe información acerca de la cantidad de productores ni de su organización social del trabajo:

Cuadro n°6: cantidad de EAP y hectáreas en los municipios del departamento de Oberá

Municipio	CNA 2002	
	Cant. EAPs	Cant. Hectáreas
San Martín	155	5.844
Colonia Alberdi	361	11.884
Campo Viera	464	18.760
General Alvear	223	7.008
Oberá	206	9.692
Campo Ramón	896	33.730
Panambí	354	14.495
Los Helechos	369	15.161
Guaraní	239	10.827

Fuente: IPEC

De acuerdo a la información del IPEC exhibida en el cuadro n°6, el municipio de Oberá contaba con 206 EAPs que ocupaban un total de 9.692 hectáreas. En cuanto a la información estadística sobre la cantidad de agricultores familiares, se debe recurrir a los datos del trabajo de Obschatko (2007), marca que en el departamento de Oberá existen 3.267 EAPs, de las cuales 2.936 pertenecen a EAP de pequeños productores[28], es decir, un 90% aproximadamente. Estas últimas ocupaban un total de 91.617 hectáreas y tenían una superficie media de 107,9 has.

Las ramas productivas hegemónicas en el departamento de Oberá son la yerbatera y tealera, cuyos orígenes están ligados al proceso de colonización de las tierras desde fines del siglo XIX y principios del siglo XX.

Fruto de las políticas de colonización del siglo XIX y de los procesos de ocupación espontánea, la estructura social agraria de Misiones se caracteriza por el predominio de las pequeñas y medianas explotaciones. A principios del siglo XX, se fomentó el poblamiento de la zona de frontera y se concedieron tierras de pequeña escala a los colonos (muchos se continúan denominando de ese modo). Esto va a dar origen a que muchos de los actuales agricultores sean propietarios de las explotaciones y por ende, los principales conflicto por la tierra en Misiones están situadas geográficamente (y actualmente) en la zona del nordeste provincial, producto de las tierras usurpadas y vinculadas a la producción forestal de la zona, pero no es un fenómeno recurrente en la provincia ni en la zona centro (donde se encuentra Oberá), así como tampoco la utilización de tierra vía arrendamiento.

[28] Como ya se refirió para el caso de La Plata, las EAP de pequeños productores clasificados en Obschatko (2007), están englobados dentro de la definición de EAP Familiares que luego Obschatko compone en 2009.

Así, los actores que actualmente componen la agricultura familiar se vincularon a cultivos industriales (como la yerba mate en Oberá), que posibilitaron cierto nivel de capitalización de la misma cuanto los precios fueron rentables (Schiavoni et al., 2006). Sin embargo, en la década de 1990, la expansión capitalista del agro-provincial provocó la crisis de la agricultura familiar, especialmente por la caída de los precios de la yerba y el crecimiento de los sectores tabacaleros y forestal (Schiavoni et al., 2006; Arzeno et al, 2015).

Ante el contexto de crisis económica y social existieron iniciativas impulsadas desde los agricultores familiares, como la creación en 1995 de la Feria Franca de Oberá para la comercialización directa de productos al consumidor. La misma fue impulsada por el Movimiento Agrario Misionero (MAM), contó con el apoyo de ONGs (Instituto Nacional de Desarrollo Social y Promoción Humana, la Pastoral Social de la Diócesis de Posadas e Iguazú y la Red de Agricultura Orgánica de Misiones) y estuvo acompañada con asesoramiento comercial y organizativo de técnicos del PROHUERTA y el PSA.

La iniciativa de la Feria Franca de Oberá estuvo inspirada en la Feria de Santa Rosa, en el Municipio del Estado de Río Grande Do Sul en Brasil, a la cual algunos productores habían viajado para conocer la experiencia. Con el paso del tiempo, la Feria de Oberá fue creciendo en cantidad de productores, en bocas de ventas, en su reconocimiento institucional y se fue expandiendo a distintas localidades de la provincia misionera.

Los entrevistados de Oberá relatan que en los inicios de las ferias, las mujeres de las familias productoras tuvieron un fuerte protagonismo en la visibilidad de las mismas: a los varones les generaba vergüenza participar de las ferias ya que ello representaba la imposibilidad del sostenimiento familiar como productores y/o como trabajadores de las agroindustrias yerbateras y tealeras. En cambio, las mujeres productoras asumieron un rol protagónico al ponerse al frente de los puestos de ventas. Esa iniciativa, les permitió crecer en autonomía, trabar vínculos de confianza con los consumidores y establecer una clientela con regularidad.

En la actualidad, las ferias iniciadas en Oberá están asentadas en toda la provincia y constituyen un modelo de comercialización alternativo que establece un vínculo directo entre el productor y el consumidor, cuyos objetivos superan la salida de la crisis. Hoy en día las organizaciones de productores e instituciones públicas, plantean que las ferias son un mecanismo para eliminar las cadenas de intermediación en la comercialización y al mismo tiempo, permitirían contener la inflación de los alimentos.

La estructura productiva del departamento y al mismo tiempo del municipio de Oberá, esta hegemonizada por la producción de yerba mate y en segundo lugar por la del té, aunque también existen en menor medida producción de tabaco y de cítricos.

En lo relacionado con la yerba mate, Oberá es la zona más importante en términos productivos de todo el país. En efecto, la producción nacional de la hoja verde se distribuye

en un 90% en Misiones y un 10% en Corrientes. La producción de yerba mate básicamente está dirigida al mercado interno argentino, estimándose dicho consumo en 216.319 tns, mientras que un 15 % del total producido se destina a exportación, lo que representa 25.120 t (Sanfilippo et al., 2016). Dentro de la provincia misionera, Oberá posee 30.500 ha cultivadas. Pero a su vez, el municipio de Oberá es el que concentra el mayor porcentaje de hectáreas cultivadas según datos del Atlas Económico del IPEC (2015): un 16% del total, mientras que lo siguen en importancia Cainguás y San Ignacio con el 11% cada uno (Sanfilippo et al., 2016).

En cuanto a infraestructura del sector productivo, según la última información disponible Oberá poseía 19 acopiadores, 62 secaderos, quienes se dedican a la elaboración primaria de la yerba, obteniendo la denominada "yerba canchada" y 29 molinos que realizan la molienda y envasado final (MECON, 2011).

En cuanto a la producción tealera, el departamento de Oberá comprende el 40 % de la superficie cultivada de té negro en la provincia, mientras que el municipio homónimo posee 2.389 hectáreas cultivas: el 15,3% del total departamental (Sanfilippo et al., 2016). En términos de cantidades producidas, para la campaña 2010/2011, en el departamento de Oberá se produjeron 150.290 toneladas de té, lo que representa aproximadamente la mitad de lo producido a nivel provincial. Por último, se estima que la provincia posee 8.998 ha destinadas al cultivo de cítricos y las mismas representan el 6,7 % del total del país, y en ese contexto el departamento Oberá, se cultivan unas 13 has y se produce alrededor de 117 tns (Sanfilippo et al., 2016).

Dentro de esta estructura agraria dominada por las cadenas industriales, especialmente la yerba mate en Oberá, los productores que conforman la agricultura familiar, se encuentran afectados por diversas asimetrías que constituyen un proceso de acumulación de desventajas. Por lo cual se puede referir que se está en presencia de un contexto de exclusión de la agricultura familiar en el caso de Oberá. A continuación se analizarán los factores más importantes.

7. Identificación del contexto de exclusión de la agricultura familiar en Oberá.

El proceso de exclusión caracterizado por la acumulación de desventajas de la agricultura familiar en Oberá, se vincula a las asimetrías en lo referido a la cuestión productiva y en la cadena de comercialización. A diferencia del caso de La Plata, las problemáticas vinculadas al acceso a la tierra o el financiamiento no constituyen problemáticas que emergieron como preponderantes en torno a la dinámica productiva y económica de la agricultura familiar.

La descripción y análisis de las variables que constituyen el contexto de exclusión se realizará enfocándolo centralmente en la rama yerbatera, debido que constituye el tipo de producción preponderante en Oberá. Según el IPEC (2015), en el departamento de Oberá

existen: 23.400 has cosechadas de yerba mate; 13.300 has cosechadas de té; 90 de tung; 110 de caña de azúcar y 650 has de maíz (IPEC, Gran Atlas de Misiones, 2015).

7.1 Propiedad de la tierra

Oberá se encuentra ubicada en el centro de la provincia de Misiones, una zona en la cual, fruto de un proceso histórico de colonización de las tierras, la mayoría de los productores son propietarios de las mismas o las recibieron en herencia por lo cual, ni el acceso para la producción ni el arrendamiento afloran como problemáticas vinculadas a la agricultura familiar.

Esto se debe a que desde principios del siglo XX, existió una política estatal ligada al fomento de la producción yerbatera en (la por entonces Territorio Nacional de) Misiones. A partir de 1926, por medio de un decreto firmado por el Presidente Alvear, la Dirección Nacional de Tierras establece la obligación de residencia para las explotaciones adjudicadas y la plantación entre un 25% y 50% de la superficie con yerba mate. El tamaño de las explotaciones no fue homogéneo, aunque sobresalieron las unidades de no más de 25 hectáreas (Rodríguez, 2015).

Tres fueron los rasgos centrales del proceso de asentamiento poblacional y expansión de la producción en el territorio. En primer lugar, el programa de colonización estuvo basado en la explotación agrícola familiar. En segundo término, en el marco del programa, la yerba mate funcionó como cultivo poblador ya que su implantación era condición para el otorgamiento de tierras y de créditos promocionales para la producción. La tercera característica consiste en que el programa condujo al territorio a una población inmigrante con muy variadas nacionalidades, predominantemente de orígenes europeos (Rau, 2009)

La problemática del acceso a la tierra para vivienda y producción de la agricultura familiar en la provincia de Misiones se sitúa especialmente en la zona nordeste ligada a la producción forestal y tabacalera. Desde hace la década de 1990, las tierras del Alto Paraná han sido revalorizadas por su creciente demanda para destinarlas a forestación constituyéndose en campo de interés económico para antiguos y nuevos propietarios/administradores de las grandes propiedades. Al mismo tiempo, se convirtieron en un área disputada por pequeños productores, que las reclaman para encarar sus actividades agrícolas (sea de autoconsumo o vinculadas al complejo tabacalero) En ese marco comienza a gestarse un conflicto por la tierra, que se inicia a partir de la presión ejercida por grandes propietarios para desalojar a los ocupantes. La resistencia organizada que se opuso al desalojo en el nordeste misionero, condujo a la sanción de la Ley 4.093 en el año 2004 (Manzanal, Arzeno y Ponce, 2011).

Las entrevistas realizadas en Oberá por medio del trabajo de campo que duró la presente investigación, tanto a técnicos de campo como a referentes de las organizaciones de

productores, permitieron constatar que el acceso y permanencia a la tierra no emerge como problemática central o constantes, al menos no de forma general o sistemática, más allá de que puedan existir casos aislados.

7.2 Producción

En cuanto a las cuestiones productivas, se debe comenzar por señalar que existe una atomización de la producción primaria de la hoja verde, que a través de la cadena de valor tiende a la concentración. En esta etapa se lleva a cabo, las tareas de siembra, implantación, podas, cosecha y traslado. La entrada en producción se produce entre el segundo a cuarto año de implantación, alcanzando su máximo rendimiento entre el séptimo al octavo año. El período productivo abarca entre 25 a 30 años. La cosecha de yerba mate puede extenderse en la actualidad hasta 10 meses en el año. El período más adecuado comprende los meses que van desde abril a septiembre. Las hojas verdes cosechadas se acumulan en ponchadas (cúmulo de hojas acopiada por medio de una lona que se carga al hombro) y así son llevadas a los secaderos (Ministerio de Ciencia y Tecnología, Mincyt, 2013).

Según datos provinciales la producción de la hoja verde se concentra en un estrato de 0.1 a 10 hectáreas distribuidas entre 13.465 productores, los cuales obtienen un rendimiento total de 333.748.255 Kg. de hoja verde sobre aproximadamente 75.150 hectáreas de plantaciones (información actualizada al año 2013 por el IPEC). Estos datos dan en este tramo del proceso productivo, la oferta está repartida entre productores de hectáreas pequeñas (IPEC, 2015). Si bien no existen datos desagregados de producción por estrato de explotaciones a nivel de departamento o municipio en Oberá, los informantes que fueron consultados señalaron que la estructura productiva en Oberá es similar a los datos provinciales. Es decir, la mayor parte de la producción se concentra en los estratos más pequeños. Dicho esquema conforma una oferta atomizada de la producción de hoja verde.

El grado de mecanización en el sector primario es casi nulo. Según el Mincyt (2013) en la producción primaria el manejo aún es manual, aunque se están desarrollando proyectos de semi-mecanización y mecanización, todavía incipientes. La producción de yerba mate se sigue trabajando (en materia productiva primaria) como en los orígenes del cultivo, cuando se inició su implantación artificial a inicios del siglo XX.

La oferta primaria se encuentra atomizada, producto del proceso histórico de colonización y tenencia de la tierra: cada colono recibía parcelas de 25 has con la obligación de plantar yerba. Así, la mayor parte de los productores primarios tienen yerbatales de menos de 10 hectáreas, con plantaciones de baja densidad, en donde la cosecha es manual y en la que se combina la producción de yerba mate con otras actividades agrícolas-ganaderas (tabaco, té, ganado bovino, bosque implantado, etc.) (Mecon, 2011). Este es uno de los motivos que

en la zona centro de Misiones, donde se encuentra el departamento de Oberá, no existen conflictos generalizados por la propiedad de la tierra que explotan los agricultores.

A partir de la desregulación de la actividad a principios de los 90, con la desaparición de la CRYM (Comisión Reguladora de la Yerba Mate), comenzó una etapa de sobreoferta que redujo considerablemente el precio pagado a los pequeños productores: de 19 centavos que se pagaba la hoja verde en 1990, cayó a los 7 centavos diez años después (Rau, 2009). Los pequeños productores yerbateros han enfrentado la caída del precio de la hoja verde con múltiples estrategias: sosteniendo una lógica de agricultura familiar y/o campesina y por otro lado, a través de la creación de cooperativas que se encargaron de articular producción e industrialización de la yerba mate (Sena, 2014).

Al mismo tiempo, se consolidó una estructura productiva y comercial oligopsónica, con eslabones de la cadena altamente concentradas, que ampliaron su margen de apropiación de las ganancias. Según el Mincyt (2013) se puede establecer una clasificación de los actores en función del grado de integración vertical hacia arriba. Así, se han identificado: (i) productores cooperativizados que entregan su producción a la cooperativa para la secanza y comercialización, (ii) empresas totalmente integradas que poseen plantaciones propias, secaderos, molinos, estacionamiento y comercialización; además pueden adquirir hoja verde, yerba canchada y yerba estacionada a terceros. Estos establecimientos presentan economías de escala, y (iii) productores primarios sin integración, ofrecen la hoja verde y/o la yerba mate canchada contratando el servicio de secado.

La producción primaria presenta una importante polarización, ya que el 10% de los productores aportan casi el 50% de la misma. Con respecto al destino de la yerba, los estratos de 0 a 10 hectáreas entregan el 20% de su producción a los secaderos a través de los intermediarios y prestadores de servicio (cosecha y transporte). En el otro extremo, los productores de más de 100 hectáreas entregan en forma directa más del 90% de su producción al secadero. Tanto las cooperativas no integradas como los secaderos privados se abastecen principalmente de los productores de menos de 30 hectáreas (Rodriguez, 2016).

Existe una marcada relación entre la escala de las explotaciones productivas y los rendimientos obtenidos. Los datos de Coninagro (2014) muestran que el rendimiento promedio ponderado para todos los productores, es de 5.411 kg/ha de hoja verde. Sin embargo, los estratos más chicos, de entre 0-5 y 5-10 has, obtienen menores rindes respecto del promedio: aproximadamente del 25% y 15% (4.068 kg/ha y 4.662 kg/ha, respectivamente). Mientras que en el otro extremo, productores con una superficie cultivada de entre 150-200 o más, obtienen rendimientos que superan al promedio en un 13,6% y 45% respectivamente. Entre uno de los motivos se encuentra que los pequeños productores presentan menores niveles de formación lo que dificultaría la adopción de tecnologías más

modernas, la capacidad ociosa a causa del deficiente manejo cultural previo a la cosecha (Mincyt, 2013), y las escasas posibilidades de financiamiento de capital fijo y circulante. Esto sucede en parte porque los productores reciben el cobro diferido de su producción, en un período que puede variar entre los 90 y 120 días. Este aspecto se agrava en un contexto inflacionario como el experimentado en Argentina desde el año 2002.

7.3. Financiamiento

El acceso al financiamiento no se constituye en una dimensión de exclusión en el caso de Oberá debido a que los agricultores familiares no se caracterizan por la falta o dificultad de entrada al sistema de crédito formal, sea estatal o bancario o privado, ya sea por la escasez de garantías o peligro de re-pago. Por un lado, el estado provincial ha otorgado un conjunto de créditos mediante el Programa Provincial de Alimentos (Proalimentos) para realizar inversiones prediales, destinado a diferentes cadenas productivas como la ganadería, la avicultura, la fruticultura, la horticultura, etc. (Arzeno y Ponce, 2014). Asimismo, el relevamiento de las bases de datos o de los trabajos de investigación previos que constituyen la bibliografía, no dieron indicios de que el financiamiento sea una preocupación o debilidad para la agricultura familiar en este caso.

Asimismo, en la particularidad de la cadena yerbatera, predominante en Oberá, el acceso al financiamiento formal no es señalado explícitamente como una desventaja. La información surgida de las entrevistas a los referentes de organizaciones como el MAM y APAM, marca que su problema vinculado al financiamiento no se relaciona con la posibilidad de obtener un crédito formal, sino con la obtención de un “precio justo” por la venta de la hoja verde que comercializan. Por ende, a continuación se desarrollará la problemática de los agricultores familiares yerbateros en torno a la comercialización de la hoja verde de la yerba mate.

7.4. Comercialización

Las asimetrías en materia productiva se ven retroalimentados por las dificultades y desigualdades que enfrentan los productores familiares en términos comerciales, que deviene en una concentración de la apropiación del valor o excedente de la rama yerbatera en unos pocos actores.

A lo largo de la cadena de valor de la yerba mate, los agricultores familiares se encuentran cada vez más en una posición desventajosa, y en contraposición va creciendo el poder de las empresas del sector industrial (secaderos y molinos), eslabón que se encuentra altamente concentrado, y en muchos casos, en empresas integradas, generando una estructura oligopsónica capaz de manejar la producción a mayor escala y con menores

costos, gran capacidad financiera y económica, y que en estos últimos años han emprendido un proceso de concentración económica (Sena, 2014).

Luego de la obtención de la hoja verde, el proceso de industrialización comienza por la secanza, que implica la recepción y el pesaje de la hoja, la descarga, el estacionamiento en planchada, el sapecado, el secado, el canchado y el estacionamiento. El resultado final es la obtención de la yerba mate canchada.

Este sector conforma la etapa intermedia entre la elaboración primaria y final del producto (molinos). Su estructura queda determinada por las condiciones que presenta la demanda de ellos para con el sector primario (condiciones de comercialización, métodos de compra, etc.) y las condiciones de su oferta hacia la industria molinera (tecnología utilizada, relación valor-peso, reglas establecidas por el INYM y acatadas en la producción, condiciones sindicales, etc.). Existe muchas veces una integración vertical entre secaderos y molinos, donde estos últimos son propietarios muchas veces de sus propios establecimientos de secansa.

En este eslabón se puede observar a través de la diferencia entre los precios de la hoja canchada (secaderos) y la hoja verde (producción primaria): según información del IPEC (2015) la diferencia por kilo entre las dos pasó de 53 centavos en 2003 a 5,2 pesos en 2013.

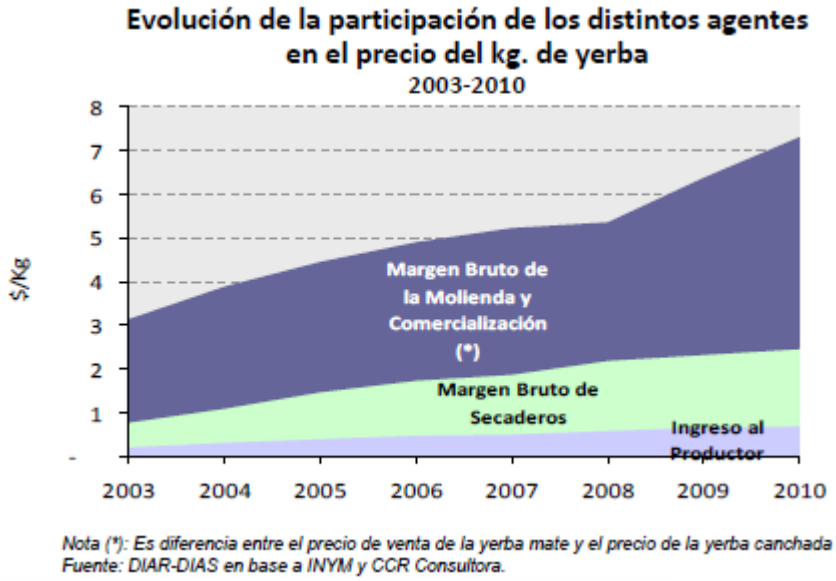
Se observa como el precio de la hoja verde crece en menor medida que la canchada a través de los años, y lo hace de forma constante, mientras que el precio de la yerba mate canchada crece por encima de esta y presenta más picos. Por otro lado la brecha que existe entre el valor de la hoja verde y el de la yerba mate canchada aumenta conforme pasan los años, acentuándose después de 2010, esto se debe a la mayor variación en los precios de la yerba mate canchada que la de la primera. La “brecha” mencionada conforma el margen de comercialización de los establecimientos secaderos por la incorporación de procesos a la hoja verde determinando un mayor valor agregado en el producto canchado (IPEC, 2015).

Por último, en la etapa industrial se realiza el proceso de molienda que abarca la limpieza y trituración de la yerba canchada, el molido de palitos y hojas, el almacenamiento y el fraccionado y empaquetado (Mincyt, 2013).

En esta etapa de la producción puede existir integración vertical con el proceso anterior (secado); de hecho muchos de los molinos poseen secaderos propios e incluso plantaciones. Existen alrededor de 132 establecimientos industriales inscriptos en el país según el Registro de Molinos Yerbateros elaborados por el INYM (IPEC, 2015). En el departamento de Oberá se encuentran 29 molinos (Mecon, 2011). Según un informe del Ministerio de Economía de la Nación (2011), el sector de molienda se encontraba altamente concentrado ya que cuatro molinos procesaban el 50% de la yerba, mientras que diez molinos procesaban el 80%. Entre las empresas más importantes de molinos, en el departamento de Oberá se encuentra JJ Llorente, cuya marca comercial es “La tranquera”.

Ante esta estructura cada vez más concentrada a lo largo de la cadena de producción de la yerba mate, crece la capacidad de acumulación de las empresas molineras y comercializadoras en desmedro de los pequeños productores de la etapa primaria. Los costos de producción se encuentran en función del nivel tecnológico, las densidades y los rendimientos de los cultivos. Los pequeños productores minifundistas sólo logran cubrir los gastos mínimos de mantenimiento, cosecha y flete, llegando incluso a tener márgenes brutos negativos (Mecon, 2011). De aquí que existen fuertes asimetrías entre los márgenes con los que operan los diferentes eslabones y dentro de cada eslabón, por lo que la puja por los ingresos dentro de la cadena es un punto crítico (Mecon, 2011). Esto se aprecia en la imagen n°1 tomada de una publicación del Mecon:

Imagen n°1



Fuente: Mecon, 2011.

En la imagen n° 1, se observa la evolución asimétri ca de la participación de los distintos agentes de la cadena yerbatera, en la cual los productores primarios (agricultores familiares) obtienen proporcionalmente cada vez menos pesos por kilogramo de yerba entre los años 2003-2010. Esta tendencia es avalada por un estudio de Sena (2014) en el cual afirma que la brecha entre el sector productivo (AF) y el resto (secaderos y molinos) se amplío de 220 millones de pesos en 1991 a 408 millones en 2006 y 1.110 millones en 2009.

Por último, la distribución en la esfera comercial se caracteriza por su nivel de concentración: en el mercado nacional existen más de 200 marcas de yerba mate, pero solo 10 marcas concentran el 80% del mercado: Taraguí (Las Marías), Rosamonte (Hreñuk), Amanda (La Cachuera), Cruz de Malta y Nobleza Gaucha (Molinos Río de la Plata), La Tranquera (Llorente), Playadito (Cooperativa Liebig), Piporé (Cooperativa Santo Pipó), Aguantadora (Cooperativa Montecarlo) y Andresito (Cooperativa Andresito). Las principales

marcas y una veintena de cooperativas yerbateras tienen su producción integrada, es decir que producen, secan y muelen la yerba (Rodríguez, 2016).

El contexto de liberalización y desregulación iniciado a principios de la década de 1990, permitió la creciente acumulación y transferencia de poder a los actores ubicados el final de la cadena de valor.

En este sentido, existen políticas para regular el precio de la hoja verde. En 2002, se creó el Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM), y su intervención se centra en la fijación del precio de hoja verde y canchada[29], o también cuando es necesario interviene el Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca de la Nación ('laudo nacional'), para llegar a un precio consensuado. Sin embargo, al establecer dichos precios tomando como base costos promedios, aumenta la brecha entre los que pueden incorporar tecnología, mayor densidad de plantación por hectárea, altos rendimientos (es decir, los grandes productores), y los pequeños productores que tiene menores rendimientos y dificultades para el acceso a nuevas tecnologías. Por eso, Sena (2014) concluye que el INYM no ha eliminado las fuertes asimetrías entre los distintos agentes económicos del circuito yerbatero.

Como síntesis de las variables analizadas en este acápite, en el caso de Oberá se visualiza un contexto de exclusión, en el sentido de que presiona o tensiona la permanencia de los agricultores familiares en tanto productores. A diferencia de La Plata, en este caso no se visualizaron dificultades sistemáticas o constantes para el acceso a la tierra o al financiamiento de los agricultores familiares, como problemáticas que obturen la inserción de los productores en el mercado. Sin embargo, las asimetrías productivas y comerciales constituyen un contexto de exclusión del siguiente modo: la baja productividad y antigüedad de los yerbales de la AF (en relación a las grandes explotaciones), obliga a comercializar la hoja verde a precios con escaso margen de ganancia o incluso a un nivel que no logran cubrir sus costos. Por lo cual, está en peligro la permanencia de los agricultores familiares de Oberá en tanto productores.

8. Reflexiones finales del capítulo

El análisis de la exclusión social adquiere una complejidad especial en el caso de la agricultura familiar debido a la heterogeneidad que caracteriza a la misma en el país. No obstante, a partir de considerar que la exclusión social es un proceso de acumulación de desventajas, se ha considerado factible la indagación de asimetrías o desigualdades que afectan al sector y que constituyen un contexto de exclusión. Este se caracteriza por una serie de problemáticas que dificultan el crecimiento económico integral o ponen en riesgo su

[29] Este proceso será analizado en el capítulo VI.

continuidad y permanencia como productores de la explotación familiar. Luego de describir sucintamente las principales problemáticas económico-productivas que atañen en general a la agricultura familiar del país, se analizó el contexto de exclusión en los casos de estudio, en los cuales se observaron similitudes y diferencias, sintetizadas a continuación.

La primera es la propiedad de la tierra para la AF. Para el caso de La Plata, los agricultores están afectados la dificultad para el acceso a la propiedad de la tierra, ante la falta de garantías formales o la posibilidad de acumulación para su compra. Los productores familiares deben arrendar la tierra en la que producen trasfiriendo parte de la renta a los propietarios (antiguos productores). Esta cuestión es constante y nodal, poniendo en tensión a los agricultores que están presionados a sostener y/o aumentar su productividad. Para el caso de Oberá, se observó que los problemas de acceso a la propiedad de la tierra se ubican en la región noreste de la provincia, pero en la zona centro (dentro se encuentra Oberá) los planes estatales de colonización de tierras de principios del siglo XX fomentaron el arraigo de los productores en pequeñas parcelas. Por lo cual, en la actualidad, muchos de los productores familiares no tienen en forma sistemática o general, problemas constantes para acceder a la tierra o pagar un arriendo por ello.

Por otro lado, se analizaron las vulnerabilidades productivas. En La Plata, el modelo productivo del invernáculo tornó más dependiente a la AF de insumos externos, como la asistencia técnica o se agroquímicos, ante la presión por obtener rendimientos constantes. En Oberá, los productores se ven afectados por los relativos bajos niveles de productividad de sus yerbales, lo cual genera asimetrías de costos respecto a los grandes productores y menor volumen de producción.

En tercer lugar, se hizo referencia al acceso al financiamiento formal. En La Plata emergió como una dificultad permanente debido a la falta de cumplimiento con los requisitos formales para acceder a un financiamiento que les permita realizar inversiones de capital, ante lo cual muchos recurren a ahorros propios o a prestamistas usureros, pero corren el riesgo de no contar con los fondos suficientes, o de endeudarse y no poder saldar sus deudas. En el caso de Oberá, a diferencia de La Plata, el acceso al financiamiento formal no es una variable (sistemática y constante) de exclusión para la AF.

Por último, se describió la problemática en torno a la comercialización, una cuestión común en ambos casos. En La Plata, las debilidades en materia comercial se vinculan con la merma en la apropiación del valor producto de las cadenas de intermediación y la falta de acceso sistemática a mercados de relación directa con los consumidores, más allá de la experiencia acotada de las ferias. En Oberá, la comercialización de la AF también se encuentra afectada por la intermediación entre productores y consumidores, pero en este caso la concentración y oligopolización empieza en la etapa industrial en los

establecimientos secaderos y molineros, y es apuntalada en la fase de distribución por las empresas líderes del mercado.

El análisis comparativo de La Plata y Oberá, permitió observar que la perpetuación de estas debilidades (diversas, y cuyo impacto presentan particularidades según el caso) pone en riesgo la continuidad de los agricultores como productores.

Este contexto y ante dichas problemáticas, tanto a nivel nacional como en los dos casos de estudio seleccionados, es en el que se desarrolla la inclusión social a través de las políticas públicas para la agricultura familiar. Para su comprensión, se considera preciso y necesario desarrollar el estudio de la temática a nivel nacional y provincial en el próximo capítulo (IV), como paso previo al análisis detallado de los casos de La Plata y Oberá en los capítulos V y VI.

Capítulo IV

Análisis de las políticas públicas dirigidas a la agricultura familiar en Argentina durante el período 2008-2015

Introducción

El objetivo del presente capítulo es analizar el contexto nacional en que se desarrollaron las políticas públicas para la agricultura familiar (AF) durante el período 2008-2015, sin dejar de tener en cuenta elementos previos a dicho proceso. La realización de esta meta resulta preciso para la comprensión del contexto político y social en el que desenvuelven las políticas y las demandas de la agricultura familiar desarrollados en los capítulos V y VI.

Las políticas públicas para la AF constituyen el referente empírico a través del cual se analiza la inclusión social en la presente tesis, por lo cual es necesario y pertinente el estudio de las principales características a lo largo del período de análisis seleccionado. Durante los años 2008-2015, la agricultura familiar se consolidó como parte de la agenda de políticas públicas. Luego del denominado “conflicto del campo”, que ofició como catalizador, diferentes instituciones y normativas se crearon o sancionaron haciendo foco en los sectores de la AF. Ello posibilitó un creciente fortalecimiento institucional, acompañado de mayor visibilidad, reconocimiento y recursos estatales para las acciones públicas, junto a la reconfiguración de algunos programas, aunque no se apreció un cambio en el tipo estrategias de intervención y al mismo tiempo una continuidad otros programas destinados a los agricultores.

El presente capítulo se estructura del siguiente modo. Luego de esta breve introducción, se analiza la difusión de la categoría agricultura familiar en las políticas públicas. A continuación, se da cuenta del proceso de jerarquización institucional de la AF en Argentina durante el período 2008-2015. Posteriormente se indaga acerca de la reconfiguración de los programas destinados al sector, como otro de los elementos distintivos del período. Luego, se estudian los objetivos globales que guían a las políticas públicas para el sector. Más tarde se analizan los contextos provinciales de las políticas públicas de Buenos Aíres y Misiones por ser las provincias dentro de las que se sitúan los casos de estudio seleccionados. Por último, y en base al marco teórico acerca de la construcción de políticas públicas (desarrollado en el capítulo I), también se analizan el lugar de las organizaciones de la agricultura familiar en Argentina en torno a las políticas públicas. Por último, el capítulo culmina con las reflexiones finales en la cual se sintetizan las características principales de las políticas públicas para la agricultura familiar, objeto empírico para la realización de aportes analíticos acerca de la inclusión social.

1. La instalación de la categoría agricultura familiar en la agenda de políticas públicas

A inicios del siglo XXI, la categoría agricultura familiar comienza a ser distintiva dentro de los organismos del Estado nacional. La idea fue acuñada por científicos sociales europeos, y comenzó a circular en América Latina cuando es tomada por sindicatos y organizaciones rurales de Brasil (Schiavoni, 2010). Su instalación en Argentina, provino de la mano del MERCOSUR. En el año 2003 la Coordinadora de Organizaciones de la Producción Familiar del organismo solicitó la creación de un grupo *ad hoc* para proponer una agenda de política para la agricultura familiar, y un año después se creó la Reunión Especializada de la Agricultura Familiar del MERCOSUR (REAF) (Paz y Jara, 2014). El paso de los primeros programas orientados a los "pequeños productores", a la instalación y difusión de la categoría AF en la agenda pública de Argentina se dio conjuntamente con la progresiva institucionalización de su problemática a nivel estatal (Craviotti, 2014).

La emergencia de la categoría implicó no sólo un cambio de nomenclatura, sino también la ampliación de la base social de las políticas de desarrollo rural (Soverna y Bertoni, 2014), de modo que se buscó reconocer múltiples dimensiones (productivas, sociales y culturales) de los sujetos, así como su heterogeneidad económica, social y regional.

El movimiento que implicó la difusión de la categoría agricultura familiar en las políticas públicas reconoce por un lado una serie de acciones en la esfera pública y de las organizaciones del sector por caracterizar al sujeto. Entre ellas se debe mencionar contribuciones de investigación que, con distintas metodologías contribuyeron su difusión en la Argentina, por ejemplo: (i) Los estudios del PROINDER y del Instituto para la Cooperación de la Agricultura (IICA) (2002); (ii) "Programa Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar" del INTA y Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar (CIPAF, 2005) y (iii) "Lineamientos Generales de Políticas Públicas orientadas a la elaboración de un Plan Estratégico para la Agricultura Familiar" del FONAF (Foro Nacional de la Agricultura Familiar, 2006) (Schiavoni, 2010; Nogueira, 2013).

Por otro lado, se produjo la creación de estructuras institucionales que desarrollaron acciones específicas para el sector durante los primeros años del siglo XXI. Entre ellas sucedió la creación en 2005 de los CIPAF con el objetivo de generar, validar y adaptar tecnologías apropiadas y apropiables para la agricultura familiar (Hang et al., 2015). Sus principales resultados fueron: innovaciones incrementales (modificaciones sobre diseños de artefactos, copias de tecnologías, mejoras en procesos productivos); formación técnica (enseñanza de autoconstrucción, cursos de agroecología, etc.); desarrollos tecnológico de escaso conocimiento (cocinas solares, pequeños sistemas de riego, etc.); investigación acción-participativa como insumo de fortalecimiento de procesos productivos (Juarez et al.,

2015)[30]. Asimismo, en conjunción con la propuesta proveniente de la REAF y las demandas de las organizaciones del sector (FoNAF), en el año 2007 se crea el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (ReNAF), que a partir de 2014 funciona dentro del ámbito de la Secretaría de Agricultura Familiar. Sus principales objetivos son: (i) la visibilización de la agricultura familiar, debido a la necesidad de contar con mejor información cuanti y cualitativa sobre el sector y, (ii) brindar conocimiento para la formulación de las políticas públicas diferenciales y las acciones del Estado (Paz & Jara, 2014). Si bien uno de los principales resultados del RENAF es la visibilidad que otorga al sector (Craviotti, 2013), también se ha erigido como un requisito para el acceso a los beneficios de la políticas públicas. De hecho, la reciente Ley de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar (n° 27.118), establece en su artículo 6, que se consideran susceptibles de lo que ella estipula, quienes se encuentren registrados en el RENAF, al mismo tiempo que desde los diferentes organismos que realizan acciones destinadas a la AF, cotidianamente se promueve la inscripción al mismo. Por lo tanto, la registración se convirtió en un instrumento cada vez más requerido (aunque no es obligatorio) para el acceso a las políticas públicas. Según datos recientes publicados por el RENAF, en Argentina se encuentran registrados 108.793 NAFs, con un total 387.191 personas distribuidos en: NOA (31%), NEA (27%), Centro (pampeana) (20%), Cuyo (16%) y Patagonia (6%)[31].

Un año antes, en 2006, mediante la resolución 132 se crea el FoNAF, con el objetivo de realizar diagnósticos e identificar propuestas de acción para el sector. Luego a fines de 2011, se convierte en la Federación de Organizaciones Nucleadas en la Agricultura Familiar (FONAF), como entidad con personería jurídica (Craviotti, 2014).

En general, a partir de los cambios impulsados a nivel regional, y luego a escala nacional, la agricultura familiar pasó a ser revalorizada en el marco de las políticas públicas por su aporte a la producción de alimentos, la población del territorio, y la generación de empleo rural, entre otras cuestiones (Lattuada et al, 2012).

Sin embargo, fue a partir de 2008, luego del llamado “conflicto del campo” que la agricultura familiar se difundió con mayor protagonismo en la agenda de políticas públicas. Dicha coyuntura se combinó un proceso de jerarquización y visibilidad política de la agricultura familiar que venía gestándose a nivel regional, actuando como catalizador del reconocimiento estatal de los sectores nucleados en torno al sector (Craviotti, 2014). En el siguiente apartado, se describen y analizan los principales cambios en el orden institucional y de las normativas que incluyen a la agricultura familiar a nivel nacional.

[30] Para más información sobre las actividades del CIPAF consultar: “CIPAF 10 años : memoria institucional y experiencias de investigación acción participativa con la agricultura familiar. Andrea Maggio ... [et al.] ; 1a ed . - Ciudad Autónoma de Buenos. Aires : Ediciones INTA, 2017, 139 p.

31 Recuperado de: http://www.renaf.minagri.gob.ar/index.php?nvx_ver=120# [último acceso: 18-10-2015]. Si bien Paz y Jara (2014) señalan que a mayo de 2014 el RENAF llevaba ejecutados 166.537 registros a nivel país, la estimación de 108.793 NAFs se aproxima a los datos del informe de la REAF de 2013, que contabiliza un total de 96.223 NAFs en todo el país y de Craviotti (2014) que contabiliza a principios de 2014 un total de 93.512 productores

2. Proceso de jerarquización institucional: 2008-2015

A partir de 2008, se asistió a un proceso de jerarquización institucional de agricultura familiar, materializado (entre otros elementos) en los cambios de los aparatos estatales. Uno de los primeros fue la creación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (SsDRyAF). Luego en 2009 la SAGPyA pasó a ser el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP), a partir de lo cual la SsDRyAF adquirió el rango de Secretaría y dependiendo de está, se conformó la Subsecretaría de Agricultura Familiar (SubSAF). Además en 2009, se creó la Unidad para el Cambio Rural (UCAR) con el objetivo de coordinar los programas con financiamiento internacional.

Otro de los cambios fue la creación en 2009 de la Comisión de la Agricultura Familiar en el ámbito de la Unidad Presidencia del SENASA con el fin de identificar la normativa vigente que sea de difícil cumplimiento para la AF, y desarrollar protocolos sanitarios y fitosanitarios, preservando la calidad agroalimentaria (Res. N° 759 /2009, modificada por resolución n° 187/2014). Sus principales acciones se orientaron a la capacitación de los agricultores familiares, funcionarios provinciales y municipales y otros integrantes de organizaciones relacionados con el sector en aspectos zoofitosanitarios de la producción, manejo fitosanitario de cultivos, buenas prácticas agropecuarias (BPA) y de manufactura y producción de alimentos orgánicos, entre otros (Juarez et al., 2015).

Más tarde, en 2012 el CIPAF a partir de nuclear a los foros regionales preexistentes, impulsó el Foro de Universidades para la Agricultura Familiar (FoUNAF) por considerar que la misma requiere una estructura interinstitucional que se constituya en política de Estado. El FoUNAF está compuesto por representantes de las Universidades Nacionales de las cinco regiones del país: NOA, NEA, Pampeana, Cuyo y Patagonia, bajo la coordinación de los IPAF regionales. Este FoUNAF tiene como principal objetivo generar tecnologías y procesos sociales más participativas y democráticas, dentro de una estructura multiactoral (Hang *et al*, 2015).

Como corolario de este proceso, en el año 2014 declarado por la FAO como el “Año internacional de la Agricultura Familiar”, la ex SubSAF adquiere el rango de Secretaría de la Agricultura Familiar. Soverna y Bertoni (2014) señalan que entre 2011 y 2014, hasta que se conforma la SAF, se fueron construyendo sus lineamientos estratégicos hasta determinar que los objetivos de la misma fueran: atender las necesidades específicas de las diversas organizaciones y sectores de la AF, impulsar la modernización de la AF y coordinar las instancias de relaciones institucionales entre el foro de organizaciones y las organizaciones de la AF. En el cuadro nº 7: se sintetizan los principales hitos que componen el proceso de jerarquización institucional de la agricultura familiar.

Cuadro n°7: Organismos que componen la institucion alización de la AF

Año de creación	Organismos	Orientación de las acciones
2005	Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar (CIPAF, INTA)	Desarrollo de tecnologías *apropiadas y apropiables* para la AF. Asesoramiento técnico y capacitaciones. Fomento a la comercialización en ferias. Estudios de caracterización de la AF.
2006	Foro de Organizaciones nucleadas en la Agricultura Familiar (FoNAF)	Ámbito de debate y concertación de políticas públicas para la AF
2007	Registro Nacional de la Agricultura Familiar (ReNAF)	Construcción de información de la AF para la elaboración de políticas públicas específicas.
2009	Unidad para el Cambio Rural (UCAR)	Gestión de programas y proyectos con financiamiento internacional, alguno de los cuales se destinan a la AF
2009, modificada en 2014	Comisión para la Agricultura Familiar en el SENASA (SENAF)	Adecuación de la normativa vigente para la inclusión de la AF.
2012	Foro de Universidades para la Agricultura Familiar (Foro UNAF)	Generar tecnologías y procesos sociales más participativas y democráticas, dentro de una estructura multiactoral
2012	Federación de Organizaciones Nucleadas de la Agricultura Familiar (FONAF)	Ámbito de concertación de políticas públicas para la AF y representación gremial
2014	Secretaría de Agricultura Familiar (dentro del ex MAGyP).	Fomento de la soberanía alimentaria, el arraigo rural y del fortalecimiento de las organizaciones de la AF

Fuente: elaboración propia, y Villarreal y Fernández, 2016

Resumidamente, se aprecia que a través de este proceso se materializó la jerarquización y visibilización de la agricultura familiar en la agenda de políticas públicas, a través de su faceta institucional. En particular, se observa entre sus elementos comunes a la promoción de la identificación, caracterización y visibilidad del sector mediante la registración de información concerniente a los agricultores familiares y sus organizaciones.

Por otra parte, se generaron ámbitos de inserción y participación de representantes del sector en dichas instituciones como en el CIPAF, el Foro UNAF, el SENAF y la SAF. Pero los análisis sugieren que la dinámica en la formulación de las políticas, fueron esencialmente "*de arriba hacia abajo*" (Juarez et al., 2015: 63) pese a que desde 2003 la participación social aparece en la retórica política, e incluso se generan espacios para que las organizaciones de la AF expresen sus necesidades e intereses. Las metodologías para la participación de la AF en la definición de las políticas habrían funcionado como espacios para la validación de la selección de soluciones antes que para el desarrollo de las mismas (Juarez et al., 2015).

Complementariamente, se implementaron otras acciones destinadas a incorporar a la AF a la economía formal y acceder a derechos sociales. En 2009 por un convenio conjunto entre el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y la (ex) Subsecretaría de Agricultura Familiar, se crea el Monotributo Social Agropecuario (MSA) sin costo para el productor[32], para quienes facturen menos de 72.000 pesos anuales (en 2015). A través de éste, los

32 A partir del año 2014, el MSA quedó bajo la órbita de la Secretaría de la Agricultura Familiar

productores pueden: emitir facturas, ser proveedor del Estado, tener acceso a la obra social y aportes jubilatorios, a la vez que no los excluye de programas como la Asignación Universal por Hijo, pensiones, jubilación mínima, PROGRESAR, PROCREAR y otros. Asimismo, muchas provincias legislaron la exención de pago de ingresos brutos para Monotributistas Sociales Agropecuarios. Cabe resaltar la importancia de este aspecto ya que, como afirman Paz y Jara (2014) el sector de la agricultura familiar ha sido tradicionalmente postergado del acceso al sistema previsional, situación que se ha revertido, al punto de que al año 2014, el 68% de los NAF recibe algún tipo de prestación por parte del Estado.

Por otra parte, la sanción de una ley específica para la agricultura familiar constituía una demanda del FoNAF en pos de crear un espacio institucional que supere la figura limitada de los programas como instrumentos de políticas hacia otra basada en políticas integrales y con estabilidad para el sector (FoNAF, 2008). Luego de meses de deliberaciones, a fines del año 2014 el Congreso de la Nación sanciona la Ley de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar Campesina e Indígena (n° 27.11 8), pero sin contemplar un financiamiento y reglamentación específico para el cumplimiento de los derechos y acciones de trabajo que la misma establece, punto que despertó las críticas de las organizaciones del sector (como se analizará luego).

La mencionada ley considera a la agricultura familiar como un sujeto social protagónico del espacio rural a partir de plantear entre sus objetivos: (i) el desarrollo humano integral de los productores; (ii) contribuir a la seguridad y soberanía alimentaria; (iii) afianzar la población armónica del territorio; (iv) eliminar las brechas de género; (v) apoyar el agregado de valor; fortalecer la organización de la agricultura familiar; (vi) garantizar los derechos de acceso y gestión de la tierra; (vii) desarrollar estructuras institucionales participativas; (viii) desarrollo de políticas de comercialización, entre los objetivos más importantes.

Entre las propuestas más destacadas en relación a la incorporación de las demandas históricas del sector, se destaca que la norma considera a la tierra como bien social y crea un Banco de Tierras (Art. 16) para el desarrollo de emprendimientos productivos que promuevan el arraigo rural. En el Art. 19 se promueve una suspensión de los desalojos por tres años y genera una Comisión Nacional Permanente de Regularización Dominial de la Tierra Rural (Art. 18). Del mismo modo garantiza el acceso y funcionamiento de todos los servicios sociales (Art. 30), así como apoya la diversificación e innovación productiva (Art. 23) y estimula el despliegue de políticas de provisión y mejora de la infraestructura rural (Art. 29). Con respecto a la comercialización, la Ley también prevé la promoción de las ferias locales, zonales y nacionales de la agricultura familiar (Toledo López, 2017).

A los fines del seguimiento de las directrices de la ley, se creó dentro del ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación el Consejo Nacional de Coordinación de

Políticas Públicas para la Agricultura Familiar. Sin embargo, más allá de algunas reuniones esporádicas, no se pudo avanzar en la reglamentación de la ley ni en el establecimiento de un presupuesto para implementar las acciones previstas por la misma.

Por otra parte, se destacan las iniciativas de la SENAF en materia de adecuación de normativas para que incluyan a la agricultura familiar. Estas abarcan: (i) la modificación del código alimentario argentino, (ii) la sanción de la resolución 596/2015 y (iii) la resolución 562/2015 (estas últimas son resoluciones del SENASA). La primera de ellas incorpora el Artículo 154 tris al Código Alimentario Argentino (C.A.A.), que designa como establecimiento de pequeña escala y de la agricultura familiar a "los espacios de producción, elaboración, fraccionamiento, depósito, conservación y/o expendio de alimentos y procesos de bajo riesgo en forma familiar y/o comunitaria, anexos o no a domicilios particulares con entrada independiente[33]"

Por otra parte, la resolución 596/2015 establece requisitos específicos para el funcionamiento de establecimientos de faena de productos de la Agricultura Familiar y la realización de capacitaciones y asesoramiento. Y en último término, la resolución 562/2015, incorpora el Capítulo XXXIII al decreto 4.238/68 "De los Productos Provenientes de la Agricultura Familiar" al Reglamento de Inspección de Productos, para contemplar los requisitos sanitarios de funcionamiento de los establecimientos donde se faenan animales y/o elaboren productos y subproductos de origen animal provenientes de la Agricultura Familiar. En el cuadro nº 8 se exhibe de forma sintética las normativas identificadas, año y la orientación general de sus disposiciones.

Cuadro nº 8: Principales normativas identificadas durante el período 2008-2015 y breve descripción de sus orientaciones

Año	Resolución	Instrumento/normativa	Orientación de sus disposiciones
2009	Convenio 991/09 entre MAGyP y MDS	Monotributo Social Agropecuario	Formalización de la comercialización y acceso a derechos sociales
2014	Ley n°27.118	Ley de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena	Marco legal para los agricultores familiares
2014	Artículo 154 tris	Código Alimentario Argentino	Inclusión de las condiciones productivas y habitaciones de la AF en la regulación de la comercialización de alimentos
2015	Resoluciones 562/2015 y 596/2015 (SENASA)	Requisitos y directrices específicos para establecimientos de Faena y chacinados de la Agricultura Familiar	Inclusión de las condiciones de elaboración de productos de origen animal por parte de la Agricultura Familiar

Fuente: elaboración propia

[33] Ver: http://www.reafmercosul.org/index.php/component/k2/item/313-registro-sanitario-agricultura-familiar [último acceso: 24-05-2017]

Como se observa, la mayoría de los cambios político-institucionales tuvieron lugar a partir del año 2008, que se convirtió en un punto de inflexión en la materia. El conjunto de iniciativas que constituyó la dimensión político-institucional de la inclusión social de la agricultura familiar, generó mayores grados de visibilidad y reconocimiento social, a partir de su inserción en la agenda pública. No obstante, este proceso estuvo en conflicto y/o ambigüedad con los intereses de otras unidades estatales expresadas en la orientación general de la política pública que promueve por acción u omisión a los agronegocios vinculados a la exportación de commodities.

La creciente institucionalización de la AF se ve contrapuesta con la continuidad de la disolución de las instituciones que ejercían cierto rol de regulación o fiscalización de la actividad agropecuaria en Argentina. Teniendo en cuenta dicho marco general de modelo agropecuario y políticas estatales, se puede afirmar que la dimensión político-institucional de la inclusión social de la AF entonces, constituyó una arista del intento por "conciliar", "promover la coexistencia" o "complementar" dos modelos agrarios que conviven conflictivamente (Craviotti, 2014; Gisclard et al., 2015; Toledo López, 2017). Esta afirmación queda ilustrada en las declaraciones del (por entonces) secretario de Agricultura Familiar de la Nación Emilio Pérsico, al periódico Página 12 en 2014:

> *"…hay que señalar que hay dos economías que coexisten, el modelo de los agronegocios y el de la agricultura familiar, que es el modelo de una economía popular. Los dos sistemas tienen que convivir[34]."*

No obstante, es preciso señalar que, ante las profundas asimetrías entre los sectores vinculados a la producción y exportación de commodities y los de la agricultura familiar, la jerarquización político-institucional de estos últimos presenta límites o barreras para incidir sobre las desigualdades de la estructura agraria si sólo queda en la nominación institucional y no es articulada con una redistribución de recursos estatales acordes a las necesidades y objetivos. Más allá de eso, el fortalecimiento institucional representó un avance en el sentido de la visibilidad otorgada al sector y mayores recursos destinados al mismo.

3. Reconfiguración de los programas para la agricultura familiar

Como parte de una mayor jerarquización institucional de la agricultura familiar, y en un contexto político-social general caracterizado por políticas de mayor cobertura y dirigidas a sectores sociales heterogéneos, también existe un renovado impulso hacia los Programas de Desarrollo Rural (PDR) desde comienzos del siglo XXI, englobados y moldeados bajo el esquema del Desarrollo Territorial Rural (DTR).

[34] Diario Página 12. Edición del 15 de julio de 2014. Disponible en: https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-250770-2014-07-15.html

A través de políticas, acciones e instituciones ligadas al sector agropecuario, merece destacarse a los fines de su problematización, que la inclusión social se menciona en tanto término asociado a este proceso, bajo una connotación generalmente positiva: a veces en análisis académico o de consultorías, o en el léxico de los objetivos de determinados programas. En efecto, se habla de “desarrollo territorial socialmente inclusivo” (Gargicevich et al., 2010: 4); “desarrollo rural con inclusión” (Sislian, 2013: 80); “desarrollo rural inclusivo” (Juárez et al, 2015: 57), o forma parte de los objetivos generales de los programas PRODEAR y PRODERI, analizados más abajo. Entonces, la inclusión social apareció ligada (como aditamento u objetivo) al DTR, al menos discursivamente.

Ello puede deberse a que, como señala el análisis de Lattuada (2014: 24), los principales objetivos del DTR se encuentran la *transformación productiva* para la vinculación competitiva de los territorios rurales, y el *desarrollo institucional* mediante las relaciones de cooperación de los agentes del territorio, pero estableciendo como objetivo transversal a estos dos “la inclusión social de los sectores pobres o socialmente excluidos así como de la micro y pequeña empresa agro-rurales” (Lattuada, 2014: 24). De este modo, como se surge del marco teórico de la presente investigación, la difusión del término vinculado al desarrollo rural y/o la agricultura familiar bajo connotaciones positivas, permite generar amplios grados de apoyo pero soslaya la indefinición y ambigüedad del término, presentando como buena en sí misma cualquier iniciativa que la invoque. Sin embargo, la difusión de la inclusión social trae aparejada cambios en la modalidad de organizar el trabajo por las instituciones correspondientes: en particular, promovió una mayor individualización en las responsabilidades de las problemáticas que afectan a los agricultores, y en las modalidades de intervención de la política pública. Para indagar dicho proceso en el caso de los PDR, se dará cuenta brevemente de las implicancias de la propuesta que conlleva el enfoque de DTR.

A lo largo de este proceso los PDR experimentaron un cambio en su propuesta relacionada al objeto del desarrollo rural, que se cristaliza en el pasaje de la centralidad en la pobreza rural considerada en términos absolutos, a un enfoque relacional que busca mayores grados de integralidad y una ampliación del espectro de los problemas (y posibles soluciones) de la AF (Lattuada, Nogueira y Urcola, 2015). En este aspecto, se visualiza la correspondencia con el planteo de reconocimiento del carácter multidimensional de las economías rurales, esto es: superación de la perspectiva centrada exclusivamente en aspectos productivos y/o de niveles de ingresos, como dimensión prioritaria del desarrollo rural.

Esta dinámica general se traslada puntualmente a cambios en la población objetivo de los PDR, en articulación con el proceso de ampliación de la base social de las políticas que implicó la categoría agricultura familiar. En efecto, en la última década no sólo se atiende a

las necesidades de los pequeños productores pobres: también se incluye a grupos de pobladores rurales vulnerables que no necesariamente están en condición de pobreza medida por ingresos, sino que (según el diagnóstico de los programas) presentan otras dificultades (culturales, sociales y políticos) para mejorar sus condiciones de vida. De aquí que los actuales programas incorporen como actores prioritarios en su criterios de elegibilidad a la mujer, los jóvenes, los pueblos originarios y los trabajadores transitorios (Lattuada, Nogueira y Urcola, 2015).

Entre los programas con financiamiento internacional que incorporaron estas perspectivas en los últimos años, se puede señalar a aquellos que cuentan con financiamiento externo como el PRODEAR y el PRODERI[35]. También, se implementó el PROINDER, que cuenta con financiamiento del Banco Mundial, que tuvo una primera etapa entre 1998 y 2007, continuó sus actividades en una segunda etapa entre los años 2007 y 2012. En su segundo período, el PROINDER incorporó algunas modificaciones programáticas: su intervención se enmarca en criterios territoriales, los cambios introducidos en la provisión y gestión de la asistencia técnica, tratando de que ésta no esté necesariamente ligada a la ejecución de un proyecto productivo y que se constituyan equipos interdisciplinarios con una visión integral de la problemática distintiva de cada territorio, y el mayor reconocimiento de los mecanismos de diálogo político, tanto a nivel nacional como provincial (ex SAGPyA, 2009[36]).

El PRODEAR (2009-2015) tuvo como área de influencia todo el territorio nacional pero estableció provincias con prioridad[37]. Este programa recibió financiamiento del FIDA y del Estado nacional. Su población objetivo se distribuye en: (i) pequeños productores minifundistas, (ii) comunidades aborígenes y (iii) jóvenes rurales pobres, especialmente mujeres. Según la información de la UCAR (en su sitio web), el objetivo general del programa es “Contribuir a la cohesión e inclusión social y productiva de los habitantes del sector rural de la Argentina”[38]. Esto se lograría, por medio del desarrollo de capacidades de organización que les permitan incrementar sus ingresos, mejorar sus condiciones de vida y participar en los procesos de desarrollo con una perspectiva de equidad de género y con un uso sustentable de los recursos naturales (Lattuada et al., 2015).

El PRODERI se inició en 2011 y continúa. Recibe financiamiento del FIDA y del Estado nacional. Según Lattuada et al (2015: 159-160) el objetivo general del PRODERI “es mejorar la calidad de vida y la inclusión social a partir del incremento de los ingresos de las familias rurales pobres, fortaleciendo a sus organizaciones y facilitando el aumento en la producción,

35 También merece destacarse el Proyecto de Inclusión Socioeconómica en Áreas Rurales (PISEAR), que estuvo en negociación entre 2011 y 2014, y comenzó a implementarse en 2016, por lo que excede el período de análisis de la presente investigación

36 Manual operativo del PROINDER, año 2009, Tomo n° 1.

37 Formosa, Misiones, Corrientes, Chaco, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa, Santa Fe, Mendoza y San Juan. (M Nogueira & Urcola, 2015)

38 Ver: http://www.ucar.gob.ar/index.php/ucar-en-territorio/finalizados/prodear [27-05-2017, último acceso]

la productividad, la inserción en cadenas de valor y la creación de oportunidades de trabajo, con equidad de género…". La población objetivo del PRODERI está constituida por: (i) familias con explotaciones agropecuarias de la AF; (ii) familias de pueblos originarios; (iii) mujeres de grupos anteriores; (iv) jóvenes pertenecientes a grupos anteriores y (v) asalariados rurales transitorios. En un análisis del significado de la inclusión social en el PRODERI, Villarreal (2018) sostiene que el programa promueve como única visión de inclusión a la adquisición de capacidades para el incremento de ingresos o su inserción en el mercado, pero no avanza en revertir la dotación desigual de recursos, ni sobre aspectos políticos.

Sin embargo, la vinculación entre la inclusión social y el desarrollo rural más integral, no sólo involucró a los PDR basados en el financiamiento externo. En efecto, a comienzos del siglo XXI, el INTA implementó nuevos programas destinados a distintos estratos que conforman la agricultura familiar en Argentina, al mismo tiempo que dio continuidad a algunos de los programas que ya venía ejecutando, que fueron modificando su estrategia de intervención acordes con un enfoque territorial. La estrategia del INTA se plasmó en su Plan Estratégico Institucional (2005-2015) que introdujo cambios que buscaron re-direccionar capacidades hacia la "innovación y la inclusión social". Así lo enuncia una informante calificada del INTA en la región pampeana:

> *"…se genera el PEI (Plan Estratégico Institucional) y dentro del PEI se incluye, dentro de la misión institucional por así decirlo, la cuestión de la inclusión social, entonces ahí el destinatario, el agricultor familiar, el productor incluso más urbano también empieza a ser considerado fuertemente"* [Responsable de la Agencia de Extensión Rural (AER) del INTA de La Plata, julio 2016]

Como parte de dicha estrategia se fortaleció el Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (ProFeder), el cual, dentro del análisis de Juárez et al (2015) constituyó la iniciativa central para la generación de capacidades programáticas para el desarrollo rural inclusivo. Esto refiere al trabajo para "nuevos lineamientos epistemológicos, conceptuales, de gestión y temáticos para trabajar el desarrollo territorial sustentable e inclusivo" (Juárez et al, 2015: 58). Asimismo, la idea central del DTR que guía los lineamientos del ProFeder es que "las actividades y sectores sociales, para poder desarrollarse y ser dinámicos, deben constituirse en territorios dinámicos, socialmente inclusivos y ambientalmente sostenibles" (Gargicevich et al., 2010: 4).

El ProFeder fue creado en el año 2003, y engloba instrumentos que estaban en ejecución atendiendo diferentes problemáticas y destinatarios (Minifundio, PROHUERTA, Cambio Rural) pero a su vez implementa nuevos como: (i) el Programa para productores familiares (Profam), destinado a promover un diagnóstico participativo y la organización de productores hacia forma autogestionarias, (ii) Proyectos Integrados que articulan a diversos actores y sus capacidades a nivel de las regiones y las cadenas de valor agroalimentarias, y (iii) Proyectos de Apoyo al Desarrollo Local (PADL) que buscan contribuir a la generación de

procesos a nivel local, fomentando la participación y la cooperación, en el territorio. Sin embargo, estos dos últimos instrumentos son los de menor desarrollo en la actualidad.

El PHOHUERTA se desarrolla desde el año 1990, como ya fuera referido en el primer capítulo. Este programa sobresale por su alcance en los años recientes: en 2013 llegaba a 3,5 millones de personas, (cantidad similar a la Asignación Universal por Hijo para el mismo año), aunque se debe mencionar que el mismo además de agricultores familiares rurales también incluye a sectores de regiones urbanas y suburbanas[39]. Si bien el programa nació con el objetivo de promover el autoconsumo ante un contexto de inseguridad alimentaria, en los últimos años acompañó el énfasis puesto en el rol de los agricultores familiares como productores de alimentos, ya que además de proveer sin costo los insumos necesarios para iniciar la producción familiar (semillas, plantines o reproductores) realiza capacitaciones y asistencia técnica para la comercialización de los excedentes de producción de los agricultores.

El Profam dirige su apoyo a los agricultores familiares que cuentan con menor dotación de recursos. Sus acciones se orientan a impulsar la conformación de grupos que oscilan entre los 25 y 60 productores. Esos espacios de intercambio permiten compartir dificultades que se intentan superar a través de proyectos participativos. De este modo, por medio de la capacitación y la asistencia, se busca la trasmisión de herramientas que permiten iniciar procesos de organización y la mejora de sus capacidades productivas. El programa MINIFUNDIO, es de los más antiguos en la temática. También trabaja con grupos de productores minifundistas para poner en marcha emprendimientos productivos comunitarios que permitan, mediante su gestión, mejorar la competitividad de las unidades productivas, promover la diversificación y pluriactividad.

Sin embargo, dentro del ProFeder, el programa que merece particular atención en el análisis es Cambio Rural, re-lanzado en junio de 2014 bajo el lema “Innovación e Inversión”, financiado por el ex MAGyP de la Nación, que a partir de allí se convirtió en un paradigma del fortalecimiento institucional de los sectores de la agricultura familiar (Taraborrelli, 2017).

En efecto, a partir del reconocimiento de la agricultura familiar como un sujeto prioritario en el territorio, Cambio Rural II se destina a: (i) productores de la agricultura familiar capitalizada; (ii) la agricultura familiar de transición, productores familiares relacionados con el mercado con posibilidades de capitalizarse[40], (iii) Pymes del sector agropecuario y agroalimentario y; (iv) grupos de valor agregado en origen[41].

39 Según el Plan Operativo Anual del PROHUERTA del año 2012, el 30% de la huertas familiares se ubican en zonas rurales, un 40% en zonas urbanas y suburbanas de menos de 50.000 hab y el 30% en zonas urbanas y suburbanas de más de 50.000 hab

40 El productor familiar en transición es definido por el programa como “aquél que cuenta con recursos (tierra y capital) suficientes para la reproducción simple pero no para expandir su unidad productiva. Tiene acceso a los mercados en condiciones desfavorables o limitadas. Presenta algunos rasgos de pobreza y/o falta de acceso a servicios básicos” (Cambio Rural II, manual operativo: 5)

41 Se considera “valor agregado en origen” a todo emprendimiento que, a partir de materias primas locales, genera un producto con mayor valor como fruto de un proceso de transformación industrial (Cambio Rural II, manual operativo: 20).

Esta apertura del perfil de sus destinatarios compuso un carácter más inclusivo del Cambio Rural, ilustrado en las palabras de un informante de la dirección nacional del programa por parte del INTA:

> *"…creo, un Cambio Rural mucho más inclusivo, mucho más inclusivo y centrado fuertemente, manteniendo todavía el trabajo con las pymes agropecuarias, que era el componente anterior, trabajando con lo que nosotros ahora reconocíamos como la agricultura familiar capitalizada, en términos sociológicos, aquellos que tienen una reproducción ampliada; incorporamos también la tipología de "productor familiar en transición", como aquel que tiene una reproducción simple: a lo largo de un año de trabajo, no logra generar excedente…"* [Coordinador Nacional de Transferencia y Extensión del INTA, julio 2015]

Durante su primer año desde su relanzamiento, según información brindada por el director nacional de transferencia y extensión del INTA, quien tiene a su cargo la implementación de Cambio Rural II, en septiembre de 2015 el programa alcanzó los 2.405 grupos totalizando 22.157 productores de los cuales el 10% son de Valor Agregado en Origen (1.205 productores). A su vez, del total de productores en todo el territorio nacional, el 65% pertenecen a la AF en transición, el 32% a la AF capitalizada y el 3% restante a las Pymes agropecuarias[42].

En el cuadro nº 9 se resumen los objetivos, nivel de cobertura y el perfil de los destinatarios de los PDR identificados

42 Informe presentado por el Coordinador Nacional de Transferencia y Extensión del INTA, durante el encuentro de "Semana de la agricultura, la ganadería y la pesca", INTA Castelar, 16-10-2015. Disponible en formato web a través de: https://www.youtube.com/watch?v=31EmweouRcA

Cuadro nº 9: componentes seleccionados de los PDR implementados durante 2003-2015

Nombre del programa	Perfil de los destinatarios	Cobertura	Objetivos propuestos	Estrategias de intervención
Minifundio	Familias minifundistas	150 proyectos de los que participan 16.000 familias (a 2013)	Refuerzo del autoconsumo, poner en marcha emprendimientos productivos comunitarios	Asistencia técnica/ Organización en grupos de familias/ Capacitación
PROHUERTA	Familias rurales y urbanas bajo la "línea de la pobreza"	630.000 huertas. 3.500.000 personas (a 2013)	Mejorar la condición alimentaria de las familias rurales y urbanas en situación de pobreza a través del apoyo a la autoproducción de alimentos en pequeña escala	Capacitación de promotores y población destinataria/ Asistencia técnica/ Provisión de insumos
Profam	Productores familiares con menor dotación de recursos que las PyMEs	130 proyectos. 6.700 familias (a 2013)	Promover la organización para la mejora de sus capacidades productivas, de gestión y comercialización	Conformación de grupos de entre 25 y 60 productores/ Capacitación/ Elaboración de proyectos participativos
Cambio Rural	PyMEs agropecuarias y productores familiares en vías de capitalización	22.157 productores (a septiembre 2015)	Contribuir al aumento y mejora de la producción, el fortalecimiento organizacional de los productores y la facilitación de procesos de agregado de valor	Asistencia técnica/ Organización grupal de productores/ Capacitaciones/ Difusión de canales de financiamiento
Proyectos de Apoyo al Desarrollo Local	Instituciones y organizaciones del medio	75 Proyectos (a 2013)	Integración de instituciones públicas y privadas a procesos de desarrollo rural	Fomentar la participación, la cooperación y la articulación entre los sectores público y privado
Proyectos Integrados	Productores y organizaciones de diferentes escalas de producción y de diferentes tipos productivos y lugar en la integración vertical	50 Proyectos (a 2013)	Intercambio de experiencias en diferentes actores del medio rural	Capacitación y asistencia técnica/ Incorporación de tecnología apropiada, implementación de alternativas productivas, capacitación en gestión, organización y mercados
PROINDER	Jefes de hogar trabajadores por cuenta propia en áreas rurales	36. 545 familias asistidas en la segunda etapa (2007-2012)	Mejorar la calidad de vida de las familias rurales pobres y fortalecimiento de la capacidad institucional del gobierno nacional y provincial.	Asistencia técnica en formulación y ejecución de proyectos/ Financiamiento/ Fortalecimiento de las organizaciones/ Fortalecimiento institucional/ Estudios de consultorías

PRODEAR	Habitantes rurales pobres mayores de 14 años y población aborigen	3.725 beneficiarios directos (a 2011)	Desarrollar capacidades organizaciones para la mejora de los ingresos, acceso sostenible a servicios financieros, incorporación a las cadenas de valor y el desarrollo comunitario.	Promoción de proyectos productivos/ Financiamiento
PRODERI	Agricultores Familiares, familias rurales en situación de vulnerabilidad y pueblos originarios	Población meta: 26.000 familias de la AF; 4.000 de pueblos originarios y 12.000 con vulnerabilidad social	Promove el incremento de sus ingresos de las familiares rurales pobres, como resultado del aumento de su producción, la inserción en cadenas de valor y la creación de oportunidades de trabajo.	Asistencia técnica/ Financiamiento mediante aportes no reembolsables/

Fuente. Elaboración propia en base a: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación; Lattuada, Nogueira y Urcola (2015); INTA informa, carpeta PROFEDER (año 2013);
Coordinación Nacional de Transferencia y Extensión del INTA [16-10-2015]; Gargicevich *et al*, (2010) y UCAR (página web, último acceso: 13-02-2018).

El análisis de los datos disponibles muestra algunas disparidades entre los programas según el organismo que los ejecuta. Los programas que dependen del INTA tienen alcance nacional (por la amplia cobertura de sus agencias de extensión), y sus iniciativas presentan una continuidad a lo largo del tiempo, que posiciona al INTA como uno de los organismos con más trayectoria en relación a las políticas públicas para la agricultura familiar.

Por un lado, los programas financiados por organismos internacionales, en su mayoría establecen un criterio de focalización territorial y siguen una metodología de trabajo por proyectos que establecen límites temporarios, objetivos y resultados esperados explícitamente definidos, lo cual puede representar una ventaja que favorece la motivación del personal involucrado (Soverna y Bertoni, 2014), pero también en muchas experiencias, resultan acotados para la concreción de los resultados buscados y dificultan la continuidad de los equipos de funcionarios y técnicos involucrados en la labor cotidiana con los destinatarios, lo cual erosiona la posibilidades de garantizar la sostenibilidad y la acumulación de resultados a lo largo del tiempo (Lattuada, Nogueira y Urcola, 2015).

En general, las evaluaciones destacan como positivos los resultados en relación a los aspectos productivos de los agricultores familiares, pero otros como la mejora de las condiciones de comercialización no son tan favorables (Caracciolo, 2016). En cambio, Lattuada, Nogueira y Urcola (2015) señalan que sí hubo un cambio en relación al acceso al financiamiento promovido por los organismos internacionales: en décadas previas se fomentaba el acceso al mercado de créditos de los pequeños productores, pero en los últimos años se fortaleció el componente vinculado a los aportes no reembolsables.

Puntualmente resulta de interés destacar que por medio de las estrategias de intervención de los programas, enumeradas en el cuadro nº9, se visualiza que las acciones llevadas a cabo por los mismos apuntan a la provisión y/o fortalecimiento de capacidades individuales, metodología de trabajo que (como Grassi 2008 en el plano general de las políticas sociales) lleva implícito la noción de que a los productores destinatarios “les falta algo”, y que proveyéndoselo podrán mejorar su situación o solucionar sus problemáticas. Ello se plasma a través de la asistencia técnica que brinda conocimiento especializado según sea el caso, los talleres y cursos de capacitación en técnicas productivas, la provisión de insumos de trabajo, el asesoramiento en la elaboración de proyectos productivos individuales o grupales para alcanzar emprendimientos económicamente “sustentables”, el financiamiento limitado, o en el requisito de organización en grupos pequeños como medio de fortalecimiento dentro de las cadenas de valor.

Se entiende que por medio de esta modalidad de trabajo de los programas, la intervención de las políticas públicas para la agricultura familiar en Argentina tiende a

caracterizarse por su perfil segmentado e individualizado, atendiendo problemáticas en forma parcial y con una población objetivo focalizada.

4. Análisis de los objetivos de las políticas

Como ya se refirió en el apartado anterior, a partir de la influencia de la perspectiva del DTR durante los primeros años del siglo XXI, se promovió un cambio en la perspectiva que guía numerosos los programas, normativas e instituciones para la agricultura familiar en la región y el país. Este proceso se vinculó discursivamente a la noción de inclusión social, aunque sin una precisión de sus implicancias.

Sin embargo, este proceso también implicó a nivel de los objetivos o propósitos de la política pública, una individualización o segmentación de los mismos, estableciendo o reproduciendo límites acotados en cuanto a las modalidades o posibilidades de regulación de la actividad que involucra a los agricultores familiares.

Para dar cuenta de ello, se considera necesario sistematizar resumidamente a las diversas dimensiones o ejes (ordenadas por su nivel de importancia) a través de las cuales intervienen las políticas públicas identificadas en el presente capítulo.

- *Económico*: diversos programas continúan haciendo hincapié en el aumento de los ingresos de los agricultores familiares como objetivo central que guía su accionar. La metodología empleada por los programas es la de elaboración de un proyecto productivo por parte de los propios agricultores (asesorados por técnicos de campo) que sean “viables económicamente”.
- *Productivo*: referido a la mejora de las técnicas de producción y/o al aumento de productividad mediante al asesoramiento técnico que abarca la trasmisión de conocimiento codificado sobre prácticas agroproductivas, capacitaciones en cuestiones organizacionales para la producción, asesoramiento en buenas prácticas de elaboración y soluciones tecnológicas de escala reducida.
- *Comercial*: refiere a las acciones orientadas a la revalorización de los espacios de comercialización alternativos o de circuitos cortos (como las ferias) y el desarrollo de normativas adaptadas a las características de la AF para su incorporación a circuitos formales de comercialización. Una de las principales estrategias de la política en este sentido es la promoción de “valor agregado” definido como el valor adicional que adquieren los bienes al ser transformados durante un proceso productivo (Caracciolo, 2016). La intención es que los AF puedan apropiarse de mayor proporción de valor en la cadena de comercialización.
- *Financiamiento*: se aboca por un lado a la promoción de las diversas fuentes de financiamiento que tienen disponibles los agricultores familiares, como por ejemplo a través de la “Caja de herramientas” publicitada por Cambio Rural II, el cual no otorga

financiamiento en sí, sino que difunde los canales aptos, adecuados y disponibles para cada grupo. Por otro lado, se ha promovido el financiamiento de incidencia acotada, como los aportes no reembolsables para proyectos productivos de los programas diseñados por organismos internacionales, o los microcréditos por parte del Estado nacional.

- *Político-institucional*: este eje está vinculado al reconocimiento político y social y visibilidad de los actores de la agricultura familiar. Este aspecto se manifiesta en el proceso de jerarquización institucional en sí mismo, con la creación de nuevos organismos y/o normativas analizadas en el apartado 4.2.1 del presente capítulo. Pero también se refiere a los objetivos postulados que orientan las acciones: en la Ley 27.118 existe un reconocimiento formal de la agricultura familiar como "*Sujeto social protagónico del espacio rural*", y también en la ubicación en cargos jerárquicos del SAF/MAGyP a referentes de organizaciones de la AF con representación en diferentes ámbitos del territorio nacional (hasta diciembre de 2015).

El análisis de los propósitos y objetivos globales que movilizaron a las políticas públicas durante el período 2008-2015 permite apuntar que, por un lado son las que se encuentran a su alcance para modificar las debilidades o asimetrías que afectan a los agricultores familiares, sin embargo al mismo tiempo, las políticas buscan intervenir en forma acotada satisfaciendo demandas parciales, al poner el foco de sus propuestas y acciones en estrategias focalizadas (sin profundizar en las causas de la situación que pretende resolver).

5. Las políticas públicas para la agricultura familiar a escala provincial

Las políticas públicas para la agricultura familiar también presentan elementos distintivos a nivel provincial que están interconectadas con lo que aconteció en el contexto nacional. Sin embargo, es preciso caracterizarlas para tomar conocimiento de sus particularidades y como paso previo al análisis de los casos de estudio

5.1 El contexto en la provincia de Buenos Aires

A nivel bonaerense, la agricultura familiar no experimentó el proceso de jerarquización político-institucional con la misma intensidad que a nivel nacional. Aunque existen algunos antecedentes en la materia.

En primer lugar, se debe hacer mención a la creación de la delegación provincial de la Subsecretaría de Agricultura Familiar de la Nación, que si bien es de dependencia nacional, trazó objetivo y acciones específicas para la órbita provincial. Efectivamente, en su Plan Estratégico 2010-2011, postula que su objetivo general es: "Promover el fortalecimiento institucional de la AF en la provincia de Buenos Aires, para que los agricultores y sus

organizaciones sean protagonistas en la construcción de desarrollo integral sustentable basado en la inclusión social, económica y política como proveedores de alimentos sanos". Para alcanzar esta meta, la delegación provincial buscaba entre otras cuestiones: (i) fortalecer las organizaciones de la AF; (ii) conformar mesas de desarrollo rural y agricultura familiar locales; (iii) visibilidad la AF vinculada a la provisión de alimentos; (iv) articular con los gobiernos locales y; (v) fortalecer su propia estructura. Para ello se proponía establecer equipos zonales de trabajo que realicen estos objetivos por medio de la capacitación y la asistencia técnica, junto con el financiamiento y la articulación con otros organismos.

En segundo lugar, a nivel de la estructura institucional del estado provincial se han encontrado pocas instancias que atiendan los intereses de la AF, entre ellas se debe considerar la creación de la Dirección de Desarrollo Rural dependiente del Ministerio de Asuntos Agrarios. Entre sus objetivos, se pueden encontrar lineamientos vinculados a la REAF y el Estado Nacional (González, 2016). Algunos de ellos son: (i) lograr una visión concertada de los lineamientos del Desarrollo Rural, generando espacios de articulación-coordinación de políticas; (ii) ejecutar acciones que contribuyan a incentivar la creación y fortalecimiento de organizaciones rurales; (iii) realizar actividades de promoción del asociativismo, con municipios y organizaciones de la economía social y, (iv) propiciar políticas diferenciadas para la Pequeña Producción Agropecuaria y otros sectores de la AF. No obstante, la presencia provincial apareció siempre en un segundo plano y vinculada fundamentalmente a ciertos programas de transferencia de recursos, impulsados desde el Gobierno Nacional, pero realizados a través de la Provincia (González, 2016).

Otros de los antecedentes a nivel provincial en relación a la AF fue, hasta la primera mitad de la década del 2000, la iniciativa más relevante asociada a procesos de desarrollo rural fue *"Cambio Rural Bonaerense"* (CRB), un programa de promoción del asociativismo similar al de Cambio Rural impulsado por el INTA a nivel nacional. Desde 2002, CRB realizó trabajo de asistencia técnica a la horticultura en distintos partidos de la provincia durante los primeros años de la década, incluidos algunos del cinturón verde de la Región Metropolitana de Buenos Aires como La Plata, Pilar y Luján (Seibane, 2013). Desde 2002 y hasta 2009, CRB realizó trabajo de asistencia técnica a la horticultura en distintos partidos de la provincia incluidos el de La Plata, pasando luego sus funciones a la Dirección Provincial de Desarrollo Rural antes mencionada.

5.2 El contexto en la provincia de Misiones

En la provincia de Misiones la agricultura familiar se insertó en la agenda de las políticas públicas e instituciones con mayor fuerza que en Buenos Aires. Uno de los elementos que marcan la creciente importancia de la agricultura familiar es la sanción de un conjunto de normativas que la tienen entre sus destinatarios: principalmente en la construcción de

registros de información. Entre las mismas se encuentran el Registro Único de Productores de la Provincia (Ley VIII n°50) del año 2004 y la ley de Empadronamiento Georreferenciado de Productores Agropecuarios (Ley VIII n°53) del año 2006. También se deben considerar, las leyes III n°10, XVII n°71 y VIII n°69, mediante la creación de registros de ferias francas en el primer caso, de salas de elaboración de alimentos artesanales en el segundo y de agricultores familiares en el tercero.

Asimismo, la AF ganó protagonismo en las instituciones públicas con incidencia a nivel provincial, tanto por parte del gobierno de la provincia de Misiones como el Estado Nacional, como se desarrollará a continuación, si bien no son las únicas, son las que están intermediadas por la escala provincial.

5.2.1 Políticas del Ministerio del Agro y la Producción (MAyP) de la Provincia de Misiones

El MAyP implementa el programa de Sostenimiento del Empleo y Seguridad Alimentaria (PSESA); tiene a su cargo la dirección de agricultura familiar que brinda asistencia a los feriantes particularmente y el programa Pro-Alimentos que brinda créditos con financiamiento internacional. Si bien se hará mención a los tres porque tienen injerencia en el departamento de Oberá, el que tiene mayor desarrollo es el PSESA que se considera en el acápite siguiente.

El Programa Sostenimiento del Empleo y Seguridad Alimentaria (PSESA) o "Maíces Criollos"

El Programa Maíces Criollos o Semillero", es implementado por el Ministerio del Agro y la Producción de Misiones y financiado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS). El mismo se destina a agricultores familiares de subsistencia y capitalizados. En la actualidad, sus ejes de trabajo son: (i) la *seguridad alimentaria*, por medio del aporte garantizado de semillas de maíz, porotos y hortalizas para autoconsumo de las familias rurales, y (ii) el *sostenimiento e incremento del autoempleo en áreas rurales*, que tiende a estabilizar los requerimientos de trabajo durante todo el año, estimulando el procesamiento y la comercialización en los mercados.

La metodología de trabajo del programa consiste en la compra de variedades locales *criollas* de maíz (y también en menor medida poroto y arroz de secano) recuperadas por organizaciones de productores y su distribución en diferentes municipios. En total, el programa cuenta con aproximadamente 100 familias productoras y en 2014 llegó a más de 6.500 productores beneficiarios receptores de semillas en toda la provincia, lo que representa aproximadamente el 20% de los productores de Misiones. El último dato disponible, señala que a 2013 en toda la provincia se distribuyeron 64.240 kgs de maíz, 16.400kgs de poroto y 1.640kgs de arroz.

La dirección de Agricultura Familiar del MAyP

La dirección de AF del MAyP trabaja solamente con los productores feriantes de la provincia, principalmente por la importancia histórica y numérica de los actores. Estos están dedicados en gran parte a la producción hortícola, también porcinos y otros cultivos. La línea de trabajo de esta dirección es la promoción de asociaciones civiles de los feriantes, para la gestión de créditos y subsidios. Asimismo, promueve que se realicen las certificaciones correspondientes con aquellos feriantes que trabajan con carnes. Por otro lado, realizan capacitaciones con feriantes en relación a la forma de producir, planificación de la producción, conservación de mercaderías, metodología de ventas, y cálculo de costos y precios.

El Programa Provincial de Producción de Alimentos (Pro Alimentos)

Su principal objetivo es aumentar la producción de alimentos a través de la diversificación productiva y la contribución al autoabastecimiento provincial (Arzeno & Ponce, 2013). Sus lineamientos de trabajo principales se ordenan en base a planes productivos sectoriales bovino, porcino, avícola, caprino, sericícola, piscícola, apícola, cunícola –de la línea animal-, hortícola, frutícola, caña de azúcar, cultivos anuales –de la línea vegetal. Consiste en la entrega de créditos a los productores asociados a organizaciones, interesados en desarrollar algunas de las actividades que se promueven en zonas determinadas (cuencas productivas) (Arzeno, Deheza, Muñecas, & Zanotti, 2015).

Sin embargo, Arzeno y Ponce (2013) afirman que por las características de dicho programa, no está orientado a un sector mayoritario de la agricultura familiar en Misiones, sino que, por los montos y requisitos, el programa se dirige hacia un productor de mediana escala.

5.2.2. Políticas del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP) de la Nación

La Secretaría de Agricultura Familiar de la Nación (SAF), delegación provincial

La SAF inició sus actividades en 2009, sobre la base de la estructura administrativa y organizativa de la delegación provincial del PSA (Schiavoni, 2013). En 2015 contaba con 140 técnicos en toda la provincia de Misiones.

El eje de la SAF en la provincia es “Planificar el territorio”, lo cual comprende varias líneas de trabajo con la AF: (i) lograr el autoabastecimiento, (ii) trabajar la problemática comercial, (iii) generar mercados alternativos a los grandes comercios (como ferias francas) y (iv) promover el aumento de la escala de producción. Otro eje de trabajo (secundario) es el de la infraestructura, la electrificación, los caminos y la educación. Los entrevistados de la delegación de la SAF, señalan que el desarrollo de estas temáticas se vincula al contacto

político local, intendentes, concejales o funcionarios para buscar inversión en estos temas. Según Arzeno y Álvarez (2018) Otro eje de trabajo de la delegación provincial de la SAF está vinculado a la seguridad y soberanía alimentaria, centrado en la democratización del acceso a los alimentos , tales como las compras colectivas, los intercambios regionales o las ventas en el marco del programa Alimentos para Todos.

Asimismo, lleva a cabo acciones diseñadas a nivel nacional como el ReNAF o el MSA. En cuanto a la cobertura de las políticas que implementa la SAF, se encontró que en 2015 había 8.000 inscriptos en el Monotributo Social Agropecuario en Misiones y 14.700 en el RENAF. Según los informes básicos del RENAF, en 2014 había 10.852 NAF registrados, mientras que en 2011 había 8.372 NAFs (las cuales abarcaban a 16.423 productores y 31.831 miembros en total). Según la última información disponible, en Oberá se registraron 463 NAF´s, lo que representa el 5% del total provincial.

5.2.3. La Coordinación de la agricultura familiar del SENASA (SENAF)

La SENAF, realiza sus actividades siguiendo los lineamientos a nivel nacional para adaptar las normativas vigentes a las realidades de la agricultura familiar. En particular, en Misiones prioriza el trabajo sobre cinco temas: (i) plantas de faenas multiespecies, (ii) salazones y chacinados, (iii) establecimientos elaboradores de quesos, (iv) conservas y semiconservas y; (v) productos de la pesca. Asimismo, tienen un trabajo fuerte con las ferias francas de productores en temas relacionados con la bromatología. En un viaje a campo en octubre de 2015, se entrevistó al referente de la SENAF en Misiones, cuyo trabajo principal se desarrolla en el departamento de Bernardo de Irigoyen, pero no informó sobre el trabajo realizado en Oberá.

6. Las organizaciones de la agricultura familiar y la construcción de agenda

Según el planteo teórico referido al estudio de las políticas públicas, las “cuestiones socialmente problematizadas” involucran a actores más allá del Estado (clases, fracciones de clases, organizaciones o individuos) que pueden hallarse afectados por la misma. Estos actores también toman posición frente a cuestiones que los afectan, por lo que se sugiere la posibilidad de estudiar las prácticas sociales de diferentes actores en torno a la cuestión (Oszlak y O´Donnell, 1995).

Durante el período 2008-2015 (y desde años previos también) son numerosas las organizaciones de agricultura familiar, que se encuentran distribuidas a lo largo de gran parte del territorio argentino. Una particularidad es que la mayoría tiende a agruparse a partir de la conformación de federaciones, asambleas o movimientos. Entre las más conocidas se encuentran la Federación de Organizaciones Nucleadas de la Agricultura Familiar (FONAF), el Movimiento Nacional Campesino Indígena (MNCI), la Asamblea Campesina e Indígena

del Norte Argentino (ACINA), el Movimiento Agroecológico de Latinoamérica y el Caribe (MAELA), el Movimiento Campesino de Liberación (MCL) o Mesa Provincial de Organizaciones de la Agricultura Familiar (en la provincia de Buenos Aires), y el Movimiento de Trabajadores Excluidos Rural.

Si bien es difícil acceder a información estadística detallada, un reciente informe de Villarreal (2017) sobre la base de un estudio de Soverna y Bertoni (2016), se identificaron un total de 4.376 organizaciones de la Agricultura Familiar (OAF) de primer grado. De este total, 1631 son comunidades de pueblos originarios identificadas por la Dirección de Pueblos Originarios; 1553 son OAF relevadas; 749 OAF registradas por el RENOAF; 357 Ferias relevadas por la Dirección de Ferias Francas e Intercambios Regionales y 86 consorcios provistos por la Secretaría de Agricultura Familiar de la Provincia del Chaco sobre los Consorcios de esa Provincia (Villarreal, 2017).

Respecto de la antigüedad de las OAF de base el mismo informe encontró que más del 8% de las OAF que informaron, se crearon antes de 1993. Pero desde la creación de los Programas y con la posterior institucionalidad se crearon el 92% restante. Un 18% de las OAF tienen entre 20 y 12 años de antigüedad. Sin embargo, se observa una fuerte aceleración a partir del 2003: se trata de OAF que tienen menos de 12 años de antigüedad (Villarreal, 2017).

Debido a su representatividad, se tomará el caso de las prácticas de los actores involucrados a la constitución del FoNAF y la FONAF: su institucionalización así como también sus demandas.

Si bien en Argentina existieron desde hace muchos años diferentes organizaciones que representan a distintos actores pertenecientes a la denominada agricultura familiar, no poseían una fuerte representatividad frente al Estado. Como resultado de la fuerza acumulada a partir del compromiso de las autoridades nacionales de crear la sección argentina de la REAF al cumplirse dos años de la participación argentina, surge y se crea el FoNAF. La instancia de diálogo político fue iniciada a fines de 2004 y formalizada a principios de 2006 a través de la Resolución 132/06 de la SAGPyA se crea el Foro, un espacio destinado a la participación institucional de la AF (Craviotti, 2014; González, 2016). En cuanto a las razones del surgimiento del FoNAF uno de los referentes de una de sus organizaciones protagonistas (Movimiento Agrario Misionero) señala:

> *"Esta lucha comienza desde hace mucho tiempo atrás cuando se comenzó formando una mesa de organizaciones a nivel nacional, juntándonos las organizaciones porque jamás había habido políticas o por lo menos en ninguno de los estados tanto provinciales como nacionales había políticas sectoriales. Solamente había algunos programas que venían del Banco Mundial que realmente… yo digo que eran políticas de entretenimiento, porque eran para un agricultor familiar… qué se yo, arreglar un goteo, una huerta un chiquero de cerdos. No había cosas firmes, que se pudieran hacer grandes inversiones"* [Referente del Movimiento de Agrario Misionero 1, Octubre de 2015]

El Foro reunió a más de cuatrocientas organizaciones del sector de todo el país, se elaboró un diagnóstico integral del sector y se establecieron representaciones regionales. Los primeros años del Foro, estuvieron dedicados a su estructuración y reglamentación, a la vez que a hacerse fuertes en la cobertura territorial. También en el inicio, entre 2005 y 2006, hubo un fuerte esfuerzo de conceptualización y sistematización de las temáticas centrales y las propuestas de políticas diferenciales, que se tradujeron en diversos documentos, cuya difusión y apropiación posterior fue heterogénea, y no alcanzó por igual a todas las provincias y departamentos (Carrillo, 2016). En este sentido, uno de los aportes principales fue el documento elaborado en Mendoza en 2006[43] uno de cuyos objetivos generales es: "Promover la inclusión social de cientos de miles de familias de productores y trabajadores rurales excluidos, y comunidades indígenas originarias" (FoNAF, 2006a: 2) y a su vez se plasman cuatro lineamientos básicos y generales a modo de propuestas/demandas del FoNAF: (i) la necesidad de caracterizar a la agricultura familiar ante su invisibilidad en la información pública; (ii) la reforma agraria integral con eje en el uso y propiedad de la tierra; (iii) la implementación de políticas diferenciales para la agricultura familiar y (iv) el fortalecimiento institucional de las organizaciones. A estos en un documento elaborado en Buenos Aires en 2006, el FoNAF agregó otros lineamientos necesarios para las políticas públicas con vinculados a: la jerarquización institucional, la infraestructura, la comercialización, el financiamiento, la educación, normas sanitarias, servicios de apoyo en general, entre otros (FoNAF, 2006b). Según el análisis de Carrillo (2016) la mayoría de las organizaciones del Foro se habían constituido a partir de una agenda de objetivos reivindicativos por un lado (pelea por la tierra y el arraigo) y el económico-productivo

Luego de cinco años de un proceso organizativo, del conflicto de las retenciones y de la creación de la SubSAF, algunas organizaciones de la conducción del Foro comenzaron a plantearse la necesidad de obtener una personería jurídica en común, una personería para el *Foro*. En 2011 por resolución 08/2011 se crea la FONAF, esta organización de segundo grado nuclea a más de 400 organizaciones de base y a fines del año 2011 obtiene una personería jurídica (Carrillo, 2016; González, 2016). Desde allí, la Federación continuó trabajando primero con la SubSAF y luego la SAF, en particular tuvo gran protagonismo en la elaboración de la Ley 27.118 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar. Para el año 2014 la Federación parece haber ido consolidándose como referente de organización formal y de representación nacional de los agricultores y agricultoras familiares: afirman representar a 900 organizaciones. También participó de espacios de articulación con otras organizaciones y con el Estado, sea en los intentos de reglamentación participativa de la Ley de AF, en la conformación del Consejo de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena

[43] Disponible en: http://www.fonaf.org.ar/documentos/Documento_Mendoza_mayo_2006.pdf

(creado en agosto de 2014), o en las reuniones de Mesa Nacional de Diálogo por la Agricultura Sustentable (en funcionamiento desde 2013), (Carrillo, 2016).

En resumen, primero el FoNAF y luego la FONAF, fueron las expresiones de las organizaciones de la agricultura familiar, cuya creación y organización contribuyó a visibilización del sector: sus problemáticas y sus demandas. Estas últimas se expresaron principalmente por medio de documentos y el dialógico institucional que tuvieron como organización de segundo grado o algunas de las organizaciones que la componen con distintas instancias estatales. Algunas de sus demandas se concretaron, como por ejemplo la necesidad de caracterización de la AF por medio del ReNAF y la jerarquización institucional en la creación de la Secretaría de Agricultura Familiar. Así lo señala un referente de la mesa nacional del FONAF en relación a dicha cuestión:

> *"Avanzamos mucho institucionalmente. Hoy tenemos la Secretaría de Agricultura Familiar, tenemos la Ley de Agricultura Familiar a nivel nacional, aunque casi sin presupuesto (...). Institucionalmente avanzamos mucho, ahora, en el desarrollo económico, seguimos planchados. Hoy no hay inversiones para nuestro sector, para que haya un cambio, un fortalecimiento."* [Referente del Movimiento de Agrario Misionero 1, Octubre de 2015]

Por este motivo, se observó que durante el período 2003-2015, sólo parcialmente las demandas de las organizaciones de la AF fueron llevadas a cabo por el Estado: las que sí se realizaron (en mayor o menor medida) se vinculan a la institucionalidad y visibilidad del sector, pero quedaron las estructurales como las relacionadas a la tierra y la comercialización.

7. Reflexiones finales del capítulo

El análisis realizado en el presente capítulo se centró en el referente empírico a través del cual se analiza la inclusión social: las políticas públicas para la agricultura familiar. Esto permite realizar inferencias sobre la temática, pero al mismo tiempo sirven para conocer el contexto nacional y provincial en el que se despliegan las políticas y en particular las demandas de la AF, en los estudios de casos desarrollados a lo largo de los capítulos V y VI.

En primer término, el análisis de las políticas públicas analizadas en Argentina permite inferir que las mismas intervinieron sobre dos pilares que componen la inclusión social de la agricultura familiar: el político-institucional promoviendo su visibilidad por un lado, y su participación en la esfera económica por otro.

Concomitantemente, la creación de nuevos organismos, normativas e instituciones que toman a la agricultura familiar como actores centrales de sus lineamientos estratégicos y sus intervenciones influyen sobre el reconocimiento político y social del sector. Al mismo tiempo se crearon un conjunto de instancias en las que se visibiliza y reconoce políticamente a la agricultura familiar por medio de trabajos de caracterización o de registros específicos.

En torno a la dimensión económica de las políticas públicas durante el período de estudio, las estrategias de intervención se caracterizaron (en general) por objetivos y acciones de carácter parcial, que conllevan implícitos la asignación de responsabilidades individuales en la solución de las problemáticas que las políticas pretenden resolver. Ello se plasma en la búsqueda del autoabastecimiento alimentario (PHOHUERTA), o la realización de proyectos productivos (PRODEAR, Profam, Minifundio), o la reconversión productiva en base a sus propias capacidades (Cambio Rural). Y concomitantemente, dicha estrategia se plasma en un tipo de acciones que buscan dotar de capacidades a los productores mediante la asistencia técnica (productiva o comercial), el asesoramiento en la elaboración de proyectos productivos, la difusión de canales de financiamiento (acotado) para que los productores soliciten crédito, los talleres de capacitación, entre otros.

En cuanto al proceso de jerarquización institucional, el mismo implicó una revalorización de los actores de la agricultura familiar en la agenda pública, pero no alcanzó los niveles de intervención y regulación de las instituciones creadas durante el siglo XX en Argentina. Concomitantemente, el análisis del contexto de las provincias que son objeto de interés de la presente investigación, permitió poner de relieve que existe una diferencia concreta en el grado de institucionalización que alcanzó la agricultura familiar: con una diversidad mayor de aparatos institucionales y normativas en el caso de Misiones respecto a Buenos Aires.

Por otro lado, las organizaciones de la agricultura familiar a nivel nacional, lograron visibilizar sus demandas, y reconocen positivamente algunas de las iniciativas públicas que se pusieron en marcha. No obstante, también señalan que sus demandas se incluyeron parcialmente y enfocadas en el fortalecimiento institucional

Por estos motivos, se vislumbra que el principal rasgo durante el período 2008-2015 en torno a las políticas públicas para la agricultura familiar se haya materializado en la dimensión político-institucional de la inclusión social, por el reconocimiento y visibilidad, que en la intervención sobre la dimensión económica y la búsqueda de la remoción de las asimetrías en ese orden. A partir de aquí, es preciso pasar al análisis de los estudios de casos en los capítulos V y VI.

Capítulo V
La inclusión social planteada en La Plata y Oberá.

Introducción

El objetivo del presente capítulo es analizar los pilares de la inclusión social planteada a través de las políticas públicas para la agricultura familiar en los casos de La Plata y Oberá, durante el período 2008-2015. El análisis parte de considerar los objetivos y la modalidad de intervención de las políticas públicas observadas desde la perspectiva de las políticas "desde arriba", es decir, a través de las instancias estatales institucionales y sus iniciativas públicas, y el accionar de los técnicos de campo. Es por este motivo, que el análisis desarrollado aquí refiere a la inclusión social *planteada* que se propone en el objetivo específico uno de la presente tesis.

El análisis de la inclusión social en las políticas públicas para la agricultura familiar fue abordado a través de las estrategias de intervención de distintas instituciones públicas. Estas desarrollan acciones directamente en los sitios que componen los estudios de caso, ya sea por medio de programas o proyectos o como parte de las tareas cotidianas de los técnicos y funcionarios, que expresan estrategias de intervención que componen las políticas públicas. Para ello, previamente se identifican las instituciones que implementan iniciativas públicas en cada uno de los casos.

El examen comparado de La Plata y Oberá permitió comprender las características que asume la inclusión social a través de las políticas públicas para la agricultura familiar por medio de los pilares económico y político-institucional definidos en el capítulo I en donde se desarrolla el marco teórico. Para ello el presente capítulo se organiza del siguiente modo. Luego de esta breve introducción, se describen sucintamente las instituciones públicas intervinientes en cada caso junto con sus principales estrategias y las acciones que llevan a cabo. A continuación se desarrolla en profundidad el caso de La Plata, examinando los pilares (económico y político-institucional) que componen la inclusión social. Posteriormente, se desarrolla el caso de Oberá indagando también los pilares de la inclusión. Luego, se presenta en una sección específica un análisis transversal y comparativo de los casos desde la óptica de los dos pilares de la inclusión social, con la finalidad de condensar los aportes del capítulo en torno al objetivo específico número 1 de la tesis. Por último, el capítulo culmina con las reflexiones finales.

1. Instituciones públicas intervinientes en los casos de estudio

Antes de iniciar el análisis de la inclusión social a través de las políticas públicas en ambos casos de estudio, es preciso puntualizar las instituciones públicas intervinientes describiendo sus estrategias y acciones prioritarias, aunque luego en los próximos acápites

se desarrollen la modalidad de intervención siguiendo el ordenamiento de los casos y pilares de la inclusión.

Para el caso de La Plata las instituciones que atienden a la agricultura familiar provienen de la órbita nacional: fundamentalmente el INTA y la UNLP, y en menor medida la delegación provincial de la SAF que lleva a cabo iniciativas como el ReNAF y el MSA. Asimismo, se observó que el Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia realizó (escasos) aportes llevando a cabo el programa Cambio Rural Bonaerense (CRB) y que la Municipalidad también realizó aportes parciales al establecer iniciativas de coordinación institucional. En el cuadro n°10 se exhiben las instituciones del caso de La Plata:

Cuadro n°10: Instituciones intervinientes en el caso de La Plata: 2008-2015

Institución	Estrategias	Acciones
INTA	Posee una Agencia de Extensión Rural en la localidad de El Pato. Asimismo tiene situado el IPAF Región Pampeana en la localidad de Villa Elisa. Implementa principalmente el programa Cambio Rural (llega a 600 productores)	Brinda asistencia técnica a productores hortícolas y florícolas Realiza acciones de apoyo a la comercialización en circuitos cortos
UNLP	Publicación del Boletín Hortícola/ Creación y desarrollo del proyecto "Banco Social"/ Promoción de Ferias de comercialización/ Organización de las Jornadas de la Agricultura Familiar/ Centro de Atención Jurídica gratuita	Caracterización de la AF hortícola y denuncia de sus problemáticas/ Financiamiento de la AF por medio de microcréditos/ Comercialización directa entre productor y consumidor/ Visibilización de las problemáticas de la AF y articulación institucional/ Asesoramiento jurídico a productores familiares
SAF, delegación provincial de Bs As.	Promover el fortalecimiento institucional de la AF/ Conformar mesas de AF locales/ Visibilizar la AF vinculada a la provisión de alimentos/ Articular con los gobiernos locales	Registración de la AF en el ReNAF/ Inscripción de la AF en el MSA
Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia de Bs As.	Implementación del programa Cambio Rural Bonaerense (entre 2002 y 2009)	Asistencia técnica a productores/ Capacitación de técnicos y productores en la implementación de Buenas Prácticas Agrícolas y de Manufactura
Municipalidad de La Plata	Coordinación con instituciones vinculadas a la AF/ Implementación del Programa de Fortalecimiento Hortiflorícola Platense	Gestión de financiamiento del Programa de Agricultura Periurbana/ Búsqueda de reducción del impacto ambiental de los invernáculos

Fuente: elaboración propia

Por otro lado, en el caso de Oberá, las instituciones con mayor importancia son el INTA y la SAF (delegación Oberá). No obstante, el Ministerio del Agro y la Producción también han tenido injerencia con el aporte de técnicos de campo, y en menor medida el INYM (de la órbita nacional) con el financiamiento de insumos. En cuanto a la Municipalidad de Oberá, se visitó en dos oportunidades, y se realizó consulta a diferentes entrevistados pero no se relevaron acciones directamente ligadas a la agricultura familiar. La lista de instituciones intervinientes se presenta en el cuadro n°11:

Cuadro n°11: Instituciones intervinientes en el cas o de Oberá: 2008-2015

Institución	Estrategias	Acciones
INTA	Posee una AER. Desarrolla el programa PROFEDER, dentro de los cuales los de mayor cobertura son Cambio Rural (alcanza a 120 productores) y PROHUERTA. Asimismo desarrolla el programa "3x1"	Asistencia técnica en cuestiones productivas y comerciales
Ministerio del Agro y la Producción (MAyP) de la Provincia de Misiones	Desarrolla el programa "Maíces Criollos" y realiza coordinación institucional con la AER del INTA	Brinda insumos para la producción y el autoabastecimiento/ Realización de talleres y capacitaciones/ asistencia técnica para la reconversión de procesos de secansa tipo "barbacuá".
SAF, delegación provincial de Misiones	Posee una delegación. Promover el fortalecimiento institucional y de las organizaciones de la AF.	Financiamiento de un técnico perteneciente a organizaciones de la AF/ Asistencia técnica a productores/ Asistencia a productores feriantes/ Registración de la AF en el ReNAF/ Inscripción de la AF en el MSA
INYM	Renovación de yerbales viejos de la AF	Financiamiento de "plantines" para el programa "3x1"
Municipalidad de Oberá	No realiza	No realiza

Fuente: elaboración propia

Una vez que se dio cuenta del esquema de instituciones con injerencia en ambos caso, es preciso de continuar con el análisis propiamente dicho de las inclusión social planteada a través de las políticas públicas para la agricultura familiar, que desarrollan las instituciones presentadas en los cuadro n°10 y 11.

2. Análisis de la inclusión social planteada en La Plata

Para el análisis de la inclusión social a través de las políticas públicas para la agricultura familiar, se analizan los dos pilares que constituyen la inclusión social: la dimensión económica y la político-institucional. La primera de ellas, la económica, para el caso de la agricultura familiar en La Plata está conformada a su vez por las variables productiva, comercial y financiera.

2.1 El pilar económico

La intervención de las políticas públicas para la agricultura familiar (AF) en el territorio de La Plata en las cuestiones productivas, está abocado centralmente a la trasmisión de conocimiento técnico, cada vez más necesario ante el avance del modelo productivo del invernáculo, que se convirtió en hegemónico tanto en la horticultura como en la floricultura (Cieza, 2004; García & Kebat, 2008). En este sentido, la iniciativa de mayor impacto en la región fue el programa Cambio Rural (CR) del INTA, el cual a través de la asistencia técnica de los promotores asesores brinda asesoramiento y capacitaciones a los grupos de productores de la AF, sector de la agricultura que se incluyó formalmente a partir de su re-lanzamiento del programa en 2014. Si bien el crecimiento del programa estuvo muy relacionado al mayor impulso dado desde el MAGyP, su repercusión territorial en La Plata

también se asocia a los requerimientos y demandas de los agricultores familiares de la región. De este modo lo relata un protagonista que realiza tareas en el territorio:

> *"…había que hacer un blanqueo de lo que realmente se estaba haciendo. El productor más de tipo empresarial o Pyme no demandaba asistencia técnica, porque lo resolvía por sus propios medios, a través de la asistencia técnica privada o no lo necesitaban. Los que realmente demandaban asistencia técnica eran los agricultores familiares. Igual lo que yo te estoy hablando es muy de la región, porque capaz que en el interior de la provincia pasa otra cosa, pero acá lo que es la región de La Plata, en general era la mayor demanda."* [Entrevista a promotor asesor 2 de Cambio Rural, marzo 2016]

Otro promotor asesor de CR señala el rol que cumple el asesoramiento técnico-productivo público para los agricultores familiares del territorio, en relación al asesoramiento privado:

> *"…hoy con el programa C.R hay más laburo de asistencia. Los técnicos privados se han quedado con los más grandes, después hay una parte del sector público de C.R que trabaja básicamente con productores organizados. Lo que pasa es que ahora hay una gran cantidad de productores, porque cada vez crece más el número de productores que están ahí medio sueltos que siguen dependiendo casi exclusivamente, si bien todos están en esa hay algunos que son solamente eso, que es el tema del asesoramiento de la agronomía* [privada], *que ese asesoramiento si lo leíste dice que yo le pongo el asesoramiento más coyuntural, o sea que el tipo viene con la enfermedad, con la hoja con la mancha y el tipo le dice: ¿qué le echo? Y el tipo* [de la agronomía privada] *le dice (calcula que es un hongo, porque ni siquiera lo analiza) y le dice échale Siner, 5 cada 100 o 10 cada 100 el tipo compra el Siner y se va. Ese es un modelo tecnológico que siempre estuvo y sigue estando."* [Entrevista a promotor asesor 1 de Cambio Rural en La Plata, junio 2016]

La asistencia técnica de los promotores asesores de CR aporta un apoyo global o general al sistema productivo de los AF, lo cual constituye una lógica de asesoramiento diferente a que los productores pueden obtener de las agronomías privadas, y que a su vez, está influía por la formación y la labor cotidiana conformada por el vínculo entre el promotor asesor y el grupo de productores. Los promotores asesores, recorren las quintas de los horticultores, realizan reuniones grupales una vez por mes, discuten entre todos los problemas productivos más importantes, pero no se abocan a solucionar los problemas más particulares de cada uno de los productores que integran el grupo de CR. Por eso, el asesoramiento que realizan representa una intervención integral y básica en comparación con el asesoramiento de las agronomías privadas, pero no exhaustiva ante los problemas derivados de la utilización del paquete tecnológico. Esto se ilustra en las palabras una informante del programa:

> "[los AF] *tienen un tema muy fuerte, muy importante, que es el manejo de agroquímicos con relación a la sanidad de los cultivos. Tienen plagas y enfermedades que se repiten y que el fuerte manejo, el manejo es con la aplicación de agroquímicos. Ahora, nunca tuvieron acompañamiento técnico, las primeras visitas que recibían eran las nuestras y ellos siempre se manejaron yendo a las agroquímicas a decirles "bueno, mirá me parece que tengo tal cosa en la planta". Por ahí llevaban una hoja y les mostraban. No tenían un diagnóstico ni de la plaga ni de la enfermedad certero. Me parece que es esto. Algunos con mucha experiencia entonces sí, y otros no. otros que recién arrancaban. Iban y decían "tengo una hojita amarilla, ¿qué le puedo aplicar?". De la agroquímica les venden un producto y que lo apliquen, esta es la dosis. Entonces tienen problema en poner la dosis, en menor cantidad de lo que corresponde, en mayor cantidad aplicarla a destiempo, mal aplicadas, con equipos sin calibración, con lo cual nos manejábamos en la planificación era acompañar primero el diagnóstico haciendo una recorrida en la quinta, viendo el estado de los cultivos, a ver qué era lo que tenía, poder diagnosticarlo y poder empezar a encuadrar y manejar de mejor manera el tema de los agroquímicos, porque es un paquete que utilizan y en el bombardeo matan todo lo que*

encuentran, entonces han tenido problemas de salud ya, no sólo es la contaminación ambiental sino que ellos han tenido problemas de salud por mal manejo (…) el promotor no tiene por qué estar capacitado en todo porque es como un médico generalista" [Entrevista a promotor asesor 3 de Cambio Rural en La Plata, marzo 2016].

Ante las múltiples problemáticas tecno-productivas que se les presentan a los agricultores familiares, los promotores asesores brindan una ayuda desde su saber técnico que se ha vuelto un insumo más del modelo productivo (García & Kebat, 2008). Una informante del programa lo describe del siguiente modo, en comparación con la asistencia técnica que puede hacer un ingeniero privado:

"..la asistencia técnica, el seguimiento de los campos, cualquier sistema productivo, sin son vacas, o sistemas hortícolas con los que yo trabajo, la asistencia técnica privada, convencional que se hace en el sector hortícola, que no es la que yo hago, ni la que hacemos los técnicos de Cambio Rural implica desde recetar agroquímicos, calibrar dosis y mochilas para la aplicación de estos agroquímicos, proponer algunas innovaciones tecnológicas para, por lo general, la privada tiene que ver más con los insumos, semillas, sustrato, infraestructura. Esa es como la asistencia técnica tradicional. La asistencia técnica que hacemos dentro del programa también tiene que ver con un seguimiento de las quintas en lo productivo, aparece un bicho, qué le pongo, esas cosas, básicamente control de plagas, enfermedades, asesoramiento en cuanto a fechas de plantación, variedades a plantar, híbridos, todas cuestiones así, pero es más general. Los técnicos de C. R trabajamos con un grupo, entre 8-12 productores, la metodología que plantea el programa es la recorrida una vez por mes de cada quinta, o cada campo, establecimiento y una reunión mensual de todo el grupo. Lo que yo hago es, lo que hacemos la mayoría de mis compañeros por lo menos los que yo conozco que trabajan en C. R es en ese mes que uno recorre todas las quintas va relevando alguna problemática en particular, que por lo general siempre pasa, según la fecha del año, problemas con Trip, que es una plaga, que es muy típica del pimiento, del tomate, entonces bueno, nos sentamos, vemos si traemos un especialista o nosotros mismos hacemos una charla explicando las formas de control, de prevención...esas reuniones se hacen sí o sí en una quinta en forma rotativa y si está la plaga ahí presente vamos la vemos, cómo identificarla, cuándo hace daño, cómo hace daño. Eso es el asesoramiento técnico, y eso es lo que te contaba demandaban los productores acá de la zona [La Plata], *los agricultores familiares y la forma que el estado vio de darle respuesta fue a través de los grupos de C. R"* [Promotor asesor 2 de Cambio Rural en La Plata, marzo 2016]

La asistencia técnica entonces interviene en pos de mitigar los efectos negativos del modelo del invernáculo pero manteniendo los niveles de productividad necesarios para que los agricultores familiares conserven su inserción en el circuito económico. De la información obtenida de las entrevistas, se desprende que la intervención pública actúa como suplemento, para cubrir el bache técnico-productivo que, ante la falta de conocimiento técnico, el modelo productivo les genera a los agricultores familiares en la solución de problemas emergentes del invernáculo. Esta estrategia de intervención refuerza entonces el rol productivo de los agricultores familiares dentro de un esquema tecnológico que constantemente se los impone, perdiendo cada vez más grados de autonomía. De este modo lo expresa una referente de la AER del INTA La Plata en relación al trabajo de asesoramiento técnico de CR en el territorio:

"De los puntos negativos creo que no se terminan de lograr cuestiones que tienen que ver con el cambio tecnológico, con el cambio del modelo, con la propiedad de la tierra, creo que C.R no termina como metiéndose a fondo con esto o pudiendo traccionar algo con esto. Creo que igual los productores vinculados al programa van a buscar la asistencia técnica a las agronomías, siguen con eso, el apagar el incendio cotidiano, lo siguen apagando con la asistencia del sector privado y eso es una cuestión que nosotros [por el INTA] *estamos tratando de ver por dónde fortalecemos las capacidades técnicas de los técnicos. Creo que el*

último tiempo los técnicos apoyaron o acompañaron mucho lo organizativo, la búsqueda de financiamiento, la gestión, la lucha por la tierra, pero lo técnico cotidiano, lo chiquito, preciso no tanto. Si bien hay una problematización respecto al uso de químicos, el modelo sigue siendo el mismo. [Responsable de la AER La Plata, julio 2016]

En este punto, por la información recolectada, la única propuesta desde las políticas públicas que busca transformar el sistema productivo en el territorio platense consiste en la promoción de la *transición agroecológica* desde la AER del INTA. Esta propuesta busca que los productores cambien gradualmente su forma de producir y comercializar basada en el modelo productivo del invernáculo que les brinda productividad e ingresos constantes.

La transición agroecológica consiste en ir abandonando progresivamente el paquete tecnológico vinculado al modelo del invernáculo por otro menos dependiente del paquete tecnológico de insumos externos, lo que les permite reducir los costos:

"…en realidad cuando son agroecológicos estrictos sí, no utilizan ningún insumo, ningún agroquímico de síntesis química ni semillas mejoradas genéticamente, pero cuando uno vende o compra un producto agroecológico lo que pretende es eso (...) Ahora, lo que plantea la agroecología como enfoque general es contemplar el respeto del agroecosistema, respetando los ciclos de los nutrientes, es más amplia, la transición es esa cosa intermedia, donde se utilizan algunos insumos de síntesis, donde se empiezan a aplicar técnicas menos nocivas para el medio ambiente, es como más transicional agroecológica." [Promotor asesor 2 de Cambio Rural, marzo 2016]

La apuesta es utilizar semillas de tomates o morrones (los dos cultivos primordiales de la zona) que no sean híbridos y obtener cultivos con menor cantidad de insumos, logrando una mejor "calidad". El problema concreto es que la agroecología alcanza menores niveles de productividad comparado con el sistema convencional, y eso presenta cierto nivel de cuestionamiento o rechazo por parte de los agricultores familiares de La Plata.

"Un poco eso, eso es lo que nosotros estamos queriendo generar. ¿Cómo lo hacemos? A partir de espacios de capacitación más transversales, no sé si capacitación, pero sí talleres en donde vienen actores de distintas organizaciones y a su vez esos espacios son de encuentro. Por un lado trabajamos todo lo que es buenas prácticas, pero no con un concepto FAO de las buenas prácticas sino con un concepto de digamos, es necesario empezar a poner en práctica otras cosas, cómo hacemos para bajar el incendio (…). Hoy no podemos pasar a rediseñar los sistemas, pero sí podemos disminuir los químicos, usar químicos que sean menos nocivos, aplicar de otra manera. Hay espacios donde se trabaja todo eso y hay espacios directamente de agroecología y de...tenemos un espacio que armamos con el IPAF que ahora lo denominamos Escuela Periurbana de Agroecología, que ahí participan referentes de distintos grupos son más o menos 8-9 encuentros en el año y la propuesta de la escuela es que, además de participar de los encuentros los grupos, o las familias o las organizaciones que puedan y quieran pongan a disposición una pequeña superficie de su quinta para poner en práctica cosas que se van viendo en el curso y que esa parcela que se puede ir generando, capaz que en 20 surcos, no importa, esa parcelita va a ser la prueba de que es posible producir de otra manera sin arriesgar todo el sistema productivo que hoy de alguna manera estoy obligado y condicionado a sostener porque si no, no puedo pagar el alquiler, no puedo vivir. [Responsable de la AER La Plata, julio 2016]

Otro informante señala:

"…hay resistencia, pero ellos evalúan que podrían hacer ese manejo si la tierra fuera de ellos. Que una de las problemáticas que tienen es que ellos no pueden dejar superficie sin cultivar, porque como tienen que pagar el alquiler todos los meses, temporada alta o baja, de crecimiento o no, ellos el tema de la diversidad, de un manejo agroecológico no lo ven como factible. Es una realidad, el camión no va a venir a buscar dos cajoncitos de chaucha, dos de acelga. Viene por volumen de tal producto. Porque la comercialización está tasada de esa

manera. Para poder traccionar una forma diferente de producción también hay que traccionar una forma diferente de comercialización [Promotor asesor de Cambio Rural 3, marzo 2016]

En un contexto comercial caracterizado por la problemática de las cadenas de intermediación en la horticultura, las intervenciones de políticas públicas se abocan a promover la inserción de los agricultores familiares en los *circuitos directos*. Estos se definen como el canal en donde se realiza un aprovisionamiento de proximidad, porque se vende directamente al consumidor final, este puede incluir: ferias, ventas a domicilio, mercados minoristas, a playa libre y distribución sobre boca minorista, etc. (García, 2011).

El objetivo es que los productores puedan apropiarse de mayor proporción del valor de la venta de los alimentos. Esto implica generar espacios alternativos a las canales "tradicionales" de venta. En este sentido, el INTA y la UNLP tuvieron un rol protagónico en el apoyo a estas iniciativas en La Plata. Así lo señala una informante de Cambio Rural (INTA):

"La alternativa a esto es la comercialización directa, achicar ese grado de intermediación. Hay bastantes propuestas, acá hay una feria que se llama Manos de la Tierra, donde participan productores, no de las cooperativas con las que yo trabajo, pero de otras organizaciones. La UNLP tiene un órgano que se llama el Consejo Social donde se reúnen distintos actores, organizaciones sociales, entre las acciones que hacen tienen un paseo de compra que es de la economía social, que es una feria que se hace todos los viernes en [la puerta del] *Rectorado* [de la UNLP]*. Ahí los productores venden todo lo que llevan, les va muy bien, también los productores de la "Cooperativa Nueva Esperanza", que son los que más tienen afinado el tema de la comercialización, hacen bolsones de verduras, y venden y entregan verduras de estación".* [Promotor asesor 2 de Cambio Rural, marzo 2016]

La experiencia más significativa en circuitos directos es la Feria Manos de la Tierra, que se desarrolla desde el año 2008, todos los miércoles por la mañana en la entrada de la FCAyF. La Feria surgió a partir de un proyecto de financiamiento a agricultores familiares denominado "Banco Social" de la UNLP, los cuales reconocían que tenían en la comercialización uno de sus principales problemáticas. La ayuda de los técnicos hacia las ferias, se vinculan específicamente con el apoyo en cuestiones socio-organizativas:

"El tema de la comercialización era un tema que andaba dando vuelta, la idea era empezar a trabajar con el tema de la comercialización directa, circuito corto. Esa fue una primera experiencia que hicimos acá en la facultad [FCAyF]*, dimos mucha manija y presentamos un proyecto en la facultad para hacerlo y los productores empezaron a venir y empezamos a ver que había bastante demanda, en un momento muy apoyado el proyecto por el grupo técnico, entonces teníamos una camioneta de la facultad, una del IPAF del INTA, íbamos a buscar a los productores, los traíamos, le armamos el puente, toda la logística, un quilombo tremendo, pero bueno, fue una apuesta bastante importante. La feria estuvo una vez, después a los 15 días, después salió hacerla todas las semanas porque lo que empezamos a ver es que ellos podían vender a un precio casi de minorista cuando le estaban pagando dos mangos en la quinta. Empezó ese proyecto, que ha ido creciendo…"* [Promotor asesor 1 de Cambio Rural, junio 2016]

Luego, se institucionalizó la feria en el ámbito de la FCAyF. Según un estudio de Caracciolo (2013) en la feria participan dieciocho puestos con producciones de El Pato, El Peligro, Arana, entre otras localidades del partido de La Plata. Son productores que en la mayoría de los casos trabajan en pequeñas superficies, no más de 3 hectáreas, y venden en

la feria y también en otros mercados (culata de camión, mercado regional de La Plata y otros mercados concentradores) (Caracciolo, 2013).

El asesoramiento del INTA y de los extensionistas de la UNLP para la feria Manos de la Tierra, consiste en brindar ayuda para la logística, el traslado de los productos, la organización interna de la feria (dónde se coloca cada puesto, cuánto se cobra por cada producto, etc.), mecanismos de cálculos de costos y beneficios, presentación de los cultivos, publicidad de la feria hacia toda la ciudadanía, entre otras cuestiones. En particular, esta feria se institucionalizó y los consumidores valoran la mejor calidad y frescura de los alimentos que compran así como también los menores precios (Caracciolo, 2013). También existen otras ferias de la agricultura familiar (FAF) en el casco urbano de la ciudad de La Plata, como la ubicada en la Facultad de Ingeniería (1 y 47); la que se encuentra en calle 12 y 72; la de la Facultad de Ciencias Veterinarias o la ubicada en la puerta del Rectorado de la UNLP. Según informantes entrevistados del IPAF, en el territorio platense existe presencia semanal, llevadas a cabo por aproximadamente 100 feriantes.

Para los productores, las ferias de comercialización directa representan una fuente de ingresos segura, aunque las mismas no resuelven el "cuello de botella" que continúa siendo la comercialización a través de intermediarios. Así lo relata un informante del INTA:

> *"…es una boca de expendio más, que la ventaja es un buen precio la desventaja poco volumen, para los volúmenes que ellos trabajan. Ellos dicen ´si yo pudiera vender la mitad de mi verdura acá, produciría menos y me dedicaría a esto´. Lo que pasa es que, salvo alguno muy chiquito, que no pueden zafar de la otra venta la culata de camión. Hoy por hoy los productores ninguno está obligado a venir, y acá llueve o truene a las 7 de la mañana están todos bajando. Y no tienen ningún compromiso, se nota que les sirve y mucho para hacer semejante esfuerzo.* [Promotor asesor 1 de Cambio Rural, junio 2016]

La intervención de las políticas públicas en La Plata, principalmente por medio del INTA y la UNLP, centraron sus esfuerzos en la construcción de canales alternativos a las cadenas largas de comercialización con el objetivo de que los agricultores familiares obtengan mayores beneficios. Esta estrategia parece alcanzar resultados positivos para quienes participan de canales alternativos, constituyendo un indicio de la potencialidad y la viabilidad de dicha estrategia. No obstante, los canales directos cortos conforman una iniciativa alternativa y/o complementaria a los canales dominantes. De este modo lo resume un informante del INTA, agente de proyecto de Cambio Rural, un programa que en muchas ocasiones realiza asistencia en materia comercial:

> *"…el INTA que ha trabajado en la economía social, que ha habido en varios aspectos, la feria en la puerta de agronomía, la del rectorado, van 10 productores a vender, ¿cuántos kilos venden por día? Son todas experiencias "pilotos", y bueno. En volumen lo que se ha hecho durante estos últimos años, es la venta bolsón. Bolsones de verdura surtida de 10, 12 kilos con laburo militante, que se yo, La CANPo* [Corriente Agraria Nacional y Popular], *algunas agrupaciones de izquierda, del peronismo, vamos a* [calle] *60 y vendemos 200 bolsones a la mañana a 60 mangos y sacamos los intermediarios, entonces el productor tiene un valor mayor. Sigue siendo el 0001%, una competencia piloto y punto. Cadena corta, canal corto de comercialización, y no lo resolvemos, no lo tenemos…* [Agente de proyecto de Cambio Rural, noviembre 2015]

En el territorio platense y sus cercanías, se desarrolló una iniciativa de asistencia financiera a los agricultores familiares tradicionalmente excluidos del sistema formal de crédito. En el mes de mayo del año 2005 se crea el Banco Social (BS) de la FCAyF: primera experiencia en el país de crédito implementada desde una universidad que duró hasta el año 2015 y constituyó la principal experiencia de financiamiento para los AF de La Plata. Los promotores de la iniciativa describen de este modo los objetivos del BS: "El proyecto apuesta a la inclusión de pequeños productores agrarios y/o agroindustriales descapitalizados, arrendatarios, con un alto grado de informalidad, donde la familia aporta el trabajo, coincidiendo la unidad de producción con la unidad doméstica" (Cieza et al., 2008: 20). En sus comienzos, el proyecto recibió financiamiento del Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo de la Provincia de Buenos Aires, y trabajaba con grupos del programa CRB. El BS se integró por docentes y alumnos de las FCAyF y la FCV y otros actores de las Ciencias Sociales llegando a estar integrado por 24 participantes.

Entre los requisitos para obtener financiamiento, los productores debían integrar grupos con el fin de fortalecer lazos de confianza entre los vecinos y generar procesos de organización y autosuficiencia para la gestión de los microcréditos (Barros et al., 2015).

> *"Cuando empezamos a ver el interés que se empezó a generar dentro de los grupos vimos que explotó un poco el tema. Y ahí nosotros la primera parte hicimos como una experiencia, por decirlo de alguna manera ajustando un poco la metodología, cómo trabajar, un poco adaptando la herramienta del microcrédito a este sector productivo. Lo que planteaban en ese momento era hacer reuniones semanales, una reunión semanal en el campo es una locura, en el barrio puede ser (…) en este caso no, lo hacemos mensual. Los montos capaz que eran $200 y en estos como base arrancamos en $1000 por productor. En ese momento era guita, serían $7-8 mil de ahora* [año 2016]" [Promotor asesor 1 de Cambio Rural, junio 2016]

El BS otorgaba un crédito de 1.000 pesos[44] a los agricultores familiares para realizar la inversión requerida al comienzo de la temporada, durante el período invernal, y debían devolver el crédito mediante cuotas mensuales y con garantía solidaria, como una metodología de cumplimiento, pero también de fortalecimiento político:

> *"Lo que veíamos por ejemplo era el tema de la garantía que era un tema importante, y que la única forma que nosotros veíamos era que la garantía sea solidaria y por eso toda la metodología, toda una serie de pasos, de reuniones, eso sí lo tomamos de la política del microcrédito y además eso por ser vecinos y trabajar en el territorio con tus vecinos y con gente que se conozca y que los mismos vecinos vayan diciendo a quién sumar y a quién no. O sea, que los grupos se formen por afinidad o por el grado de confianza, y a partir de ese grado de confianza empezar a generar nuevas confianzas para procesos más gruesos, más importantes desde el punto de vista del manejo del financiamiento".* [Promotor asesor 1 de Cambio Rural, junio 2016]

Los agricultores contaban con un periodo de gracia de tres meses, ya que en un plazo total de 11 meses se cancelaba la totalidad del crédito, habilitando la circulación del fondo y la posibilidad de renovación del mismo por un monto mayor a partir de nuevos fondos recibidos por los organismos financiadores. A partir del año 2008 y a raíz de la tasa de

[44] Equivalentes a 350 dólares estadounidenses en 2005, año de inicio del Banco Social

interés exigida por los organismos financiadores, se constituye en todos los grupos el Fondo de Ahorro Grupal (FAG) con el interés generado de los créditos, siendo manejado por los productores como fondo propio.

Los préstamos eran destinados a las inversiones para mejorar el proceso productivo, a partir de la adquisición de insumos (semillas, abono orgánico, etc.), y alquiler de maquinaria para el laboreo que les permite aumentar la superficie plantada. También el acceso a tecnologías de insumos como el polietileno para túneles que les ha permitido adelantar la producción e ingresar al mercado con productos de mayor precio. Si bien han sido pocos los casos, algunos han utilizado el crédito para la compra o reparación de alguna maquinaria que le permite mejorar la producción, como un sistema simplificado de riego, o aperos para tracción a sangre. El monto prestado durante todo el período del proyecto BS, supera el millón de pesos, de los cuales el 50% conforma el Fondo Rotatorio y el restante son fondos pedidos a organismos financiadores con devolución (Barros et al., 2015).

De las encuestas realizadas por el equipo promotor a los beneficiarios, se destaca entre los principales resultados que el financiamiento recibido constituye una "importante ayuda" para sus necesidades de financiamiento ante la falta de acceso a otros canales, pero que no resuelve la totalidad de los requerimientos de inversión para la campaña anual (Cieza, 2012). El crédito otorgado por el BS representa (en general) menos del 50% de la inversión realizada por los agricultores familiares. Así lo expresa uno de sus impulsores en un análisis para la campaña 2009:

> *"Nosotros veíamos que en algunos casos era el 10% y en otros casos era el 100%, porque por ahí le preguntaban a un tipo que era bastante grande y había otro que estaba medio en la lona que todo lo que recibía era lo que invertía. Pero en términos medios estaba no sé si era el 30%"* [Promotor asesor 1 de Cambio Rural, junio 2016]

No obstante, más allá de los límites en cuanto a la capacidad de resolver las necesidades de financiamiento de un grupo de agricultores familiares de La Plata, uno de los responsables del equipo promotor resalta el saldo organizativo que quedó de la experiencia del BS luego del periodo 2005-2015:

> *"Un poco el objetivo del proyecto fue el proceso de autonomización de los productores, ese fondo rotatorio, que era un fondo de 500-600 lucas que andaba dando vuelta, el último período era de unos $600 mil, un poco lo que planteamos era de qué manera podríamos autonomizar a estos grupos. Con aquellos grupos que veníamos trabajando más o con más tiempo, le hicimos la propuesta de descentralizar los fondos, ahí le dimos $50 mil a tal grupo, $80 mil a otro, toda esa guita la repartimos en los distintos grupos y ya nosotros no lo manejamos más, lo manejan ellos. Entonces ellos mismos ya tienen su fondo rotatorio propio. También promovíamos que ellos generen eso, el fondo grupal, o sea, que además los productores de pagar el crédito pagaban como una cuota para un monto propio, que el monto era muy chiquito y en algunos casos, lo que ha pasado con algunas asociaciones ya ahora han conseguido financiamiento propio ellos. Garantizado con la CONAMI* [Comisión Nacional de Microcréditos] *o con quien sea, para tener su monto y un poco nosotros en su momento monitoreamos y hoy prácticamente son independientes. Entonces ahí un poco el trabajo de financiamiento hace 1-2 años prácticamente ya no... Y también fue de la mano....nosotros podríamos haber seguido creciendo, aumentando, lo que pasa que ya después el grupo nuestro fue un grupo que laburó mucho, en un momento éramos 20 personas laburando, pero después cada uno como que tenía sus cosas..".* [Promotor asesor 1 de Cambio Rural, junio 2016]

El pilar económico de la inclusión social de las políticas públicas, para el caso de La Plata se compone entonces por las estrategias de intervención en torno a cuestiones productivas, comerciales y financieras. En cada una de estas dimensiones, las políticas públicas se abocan al fortalecimiento de las capacidades individuales o grupales de los agricultores familiares en la producción de valor, por medio de acciones de carácter segmentado que apuntan a mejorar su situación económico-productiva. Esto se observa a través de la implementación una estrategia de intervención centrada en la asistencia técnica que apunta principalmente al tratamiento de enfermedades y/o plagas que gestiona un programa (Cambio Rural), el cual acompaña el modelo productivo (del invernáculo) compensando las problemáticas productivas de éste. También en el apoyo a los circuitos cortos de comercialización, antes que en la intervención sobre las cadenas de intermediación y el apoyo acotado al financiamiento, antes que el acceso integral y sistemático al crédito formal. A continuación se analiza el pilar político-institucional de la inclusión.

2.2. El pilar Político-institucional

Los avances en el pilar político-institucional de la agricultura familiar para el caso de La Plata, presentó escasas particularidades territoriales, ya que las principales iniciativas en este sentido provinieron del nivel nacional. Entre los años 2008 y 2015, no existió un proceso de jerarquización institucional en la órbita provincial o municipal que ponderara a la agricultura familiar. Sí existieron programas (a nivel municipal) o direcciones (a nivel provincial) de apoyo a la horticultura y la floricultura, pero las mismas tenían objetivos y acciones de corte sectorial, antes que centrado en los sujetos de la agricultura familiar (Seibane, 2013).

Por otra parte en cuanto a normativas se refiere, a nivel de la provincia de Buenos Aires, en el año 2015, la legislatura bonaerense aprobó la media sanción de la adhesión provincial a la Ley nacional 27.118 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena, proyecto que obtuvo su aprobación completa en 2016. Por otra parte, existe la Ley 13.136 conocida como Ley ALAS, que declara de “Interés Provincial el apoyo y promoción de las unidades económicas de Actividades Laborales de Autoempleo y Subsistencia” (ALAS). Gracias a esta norma los productores registrados en el Monotributo Social Agropecuario (MSA) pueden adherir a esta ley y de este modo estar exentos, por cada factura realizada del monto correspondiente a Ingresos Brutos (Art. 14) ante la autoridad provincial competente (Gonzalez, 2013).

Vinculado a la Ley ALAS, vale recordar otras acciones de formalización y visibilidad de la AF que se desarrollan en el marco del trabajo del ReNAF (de la SAF) y del ya mencionado MSA. Si bien no se pudo acceder a la información detallada del trabajo de la

SAF en el partido de La Plata[45], si se conoce que al año 2012, existían 474 NAFs registrados en el territorio platense, siendo este el partido con mayor cantidad de registrados en todo el AMBA[46], representando aproximadamente el 30% del total de NAFs en dicha región.

La importancia del ReNAF se centra en el reconocimiento estatal de los agricultores familiares y en constituir un pre-requisito para la inscripción al MSA. Así lo señala una informante del INTA:

> "[el ReNAF] *es pre requisito para Cambio Rural y para el Monotributo Social Agropecuario. Es eso, en realidad no tiene otro beneficio. Si vos decís que sos agricultor familiar, tenés que tener el ReNAF. Si sos agricultor familiar tenés acceso a bastantes beneficios, pero vos tenés que demostrarlo a través de un número de ReNAF que es una papeleta con un número de registro*" [Promotor asesor 3 de Cambio Rural, marzo 2016]

En cuanto a su función como insumo de información para la elaboración de políticas y programas, no se conocen aun experiencias concretas de iniciativas que se hayan formulado a partir de la información recolectada por el ReNAF. Sin embargo, una de las cuestiones que más se expresa en el territorio son las dificultades de aplicación de la registración y cierto desconocimiento de los beneficios o derechos que les confiere a las familias. Estas dificultades se asocian al aislamiento territorial y las escasas posibilidades para el acceso a la información que afecta a muchos horticultores.

Por su parte, la inscripción en el MSA ofrece a los productores la posibilidad de emitir facturas ante transacciones comerciales, registrar aportes previsionales y tener acceso a una obra social sin costo, pudiendo mantener el acceso a beneficios de protección social como la Asignación Universal por Hijo. Es destacable que en sus trayectorias laborales, estos agricultores familiares jamás habían realizado aportes previsionales o contado con una obra social para la atención familiar según relatan los entrevistados.

No obstante, la categoría de monotributo social admite una facturación muy por debajo de los montos reales manejados por los agricultores familiares hortícolas platenses (72.000 pesos anuales), cuyas inversiones implican el desembolso de cientos de miles de pesos, que circulan entre el mercado inmobiliario, el mercado de agroinsumos, el mercado financiero y los intermediarios comerciales. Estos desembolsos no suponen, sin embargo, que las familias no se encuentren en una situación de vulnerabilidad socio-económica, ya que se trata de dinero circulante, que muchas veces proviene de créditos y que es utilizado para reinvertir en la producción.

En el MSA se expresan, de manera contradictoria, la voluntad de que los pequeños productores familiares históricamente excluidos "ingresen al sistema" y accedan a derechos

[45] Para tratar de acceder a dicha información, se realizó la revisión de la bibliografía específica, se accedió a los sitios web relacionados y se visitó personalmente a la oficina de la delegación de la SAF situada en la ciudad de La Plata, en dos ocasiones. Asimismo, se consultó a entrevistados relacionados a la SAF.

[46] Registro Nacional de la Agricultura Familiar: "Caracterización de estadística de los productores del AMBA", año 2012.

sociales básicos, a través de un registro simplificado y gratuito, sin cuestionamiento del resto de los factores de desigualdad que intervienen en la cadena de valor hortícola reproduciendo situaciones de exclusión. Así, ser monotributista social agropecuario es compatible con la condición de no propiedad de la tierra, con la implementación de un modelo productivo basado en el agronegocio, con un sistema crediticio excluyente, con un mercado de hortalizas totalmente desregulado: todas condiciones estructurales en las que se sustenta dicha situación.

3. Análisis de la inclusión social planteada en Oberá

Para el análisis de la inclusión social a través de las políticas públicas para la agricultura familiar, se analizan en este caso también los dos pilares que constituyen la inclusión social: la dimensión económica y la político-institucional. La primera de ellas, la económica, para el caso de la agricultura familiar en Oberá está conformada a su vez por las variables productiva y comercial. A diferencia del caso de La Plata, la cuestión financiera no se observó en campo como una variable constituyente de la intervención de las políticas públicas para la agricultura familiar.

3.1 El pilar económico

La dimensión productiva de la intervención de políticas públicas se vincula principalmente al tipo de producción dominante en la zona: la yerbatera. En los últimos años la intervención hacia los agricultores familiares yerbateros tuvo como principal objetivo la reconversión productiva de los yerbales para el aumento de la productividad.

El escenario de la producción yerbatera está caracterizado por la pérdida de productividad de las plantas, particularmente de los pequeños y medianos productores (Rodríguez, 2016). A raíz de este problema, muchos AF cuentan con yerbales de menor rinde, por la antigüedad de sus plantaciones. En el año 2010, el INYM lanza un programa para la reconversión productiva de los agricultores familiares yerbateros, el programa “3x1”, que se implementa por medio de los promotores asesores de Cambio Rural (INTA).

El objetivo del “3x1” es que los agricultores familiares que cuentan con menos de 10 hectáreas, puedan a través del asesoramiento técnico, ir dejando libres 3 hectáreas de viejos yerbales (con menor productividad) como condición para que el INYM les financie nuevos plantines de yerbales para plantar una hectárea. Con esta reconversión, El resultado esperado es aumentar sensiblemente la productividad total de las explotaciones. De este modo lo relata un promotor asesor de Cambio Rural de Oberá:

> *“En este momento los pequeños agricultores vienen siendo totalmente degradados, los yerbales de muy baja producción, están en alrededor de 1.500 a 3.000 kgs por hectárea, por año. Entonces, lo que nosotros tratamos de hacer es conseguirles plantines de muy buena genética, por una selección de plantas madre; hacer cultivos de curvas de nivel, para contener la erosión, cubiertas verdes, todo lo que es la técnica. Cuando entra en plena producción, al*

quinto año, esa hectárea tiene que estar produciendo como mínimo 10.000kg de yerba mate [por año]. *¿Qué significa eso? Que yo tengo que tener la misma producción en una hectárea que en las otras tres que están totalmente degradadas. No tiene que erradicar esas otras tres hectáreas, tiene que hacer otro cultivo ahí. ¿Qué otro cultivo puede hacer ahí? Frutales, podes hacer ganadería, o producción de carnes de corderos… Todo eso estamos tratando de llevarles a los pequeños agricultores".* [Promotor asesor 4 de Cambio Rural, octubre 2015]

La metodología consiste en la formación de grupos de 10 productores cada uno, a los cuales el INYM provee de 2.200 plantines de yerba mate por hectárea, y le otorga los fertilizantes químicos, semillas de avena para "cubiertas verdes" y semillas de poroto "sable" que sirve para la aplicación de nitrógeno. La propuesta de la asistencia técnica para el aumento de la productividad incluye hacer la plantación en "curva de nivel", un método de cultivo que se utilizaba en generaciones pasadas para que no se inunden los yerbales, pero también en el asesoramiento de la fertilización.

"…el aporte de tecnología no solamente referida a una herramienta, sino en el conocimiento que le pueda aportar al productor. Desde el INTA, por ejemplo, en el caso de la fertilización de yerba mate, se llevaron adelante estudios y ensayos de investigación, donde se evaluaron en función de los rendimientos, los yerbales, se promueve la aplicación de la tecnología en cuanto a lo que es fertilización. Una fertilización implica todos unos pasos previos que, si queremos tecnología que tenga resultados, empezas por un análisis de suelo, por trabajar con cubiertas verdes, mejorar el manejo de plantas y suelo. En función de eso, el yerbal rinde tanto, bueno, vamos a hacer una fertilización de reposición." [Responsable de la AER del INTA, Octubre 2015]

De este modo, el programa "3x1" se aboca al recambio productivo mediante brindar insumos como plantines y el asesoramiento técnico, para su mejor aprovechamiento. No obstante, los informantes del INTA reconocen que hasta el 2015 no fue posible establecer afirmaciones totalmente concluyentes respecto a los resultados del programa. Si bien por un lado, se reconoce que los productores participantes realizaron el recambio de viejos yerbales por nuevos y trabajaron con el asesoramiento técnico de Cambio Rural, en general, no se produjo el recambio en las dos hectáreas que deberían quedar libres para otro tipo de cultivos o producción. Una de las posibles explicaciones que a los agricultores familiares no les resulta sencillo readaptarse a nuevas producciones y además no pueden dejar de contar con los ingresos de la producción de la hoja verde, aunque provengan de yerbales viejos. Al respecto, uno de los referentes de las organizaciones cuestionaba el programa debido a que impone condiciones que no favorecen a los agricultores familiares: *"¿Por qué, nosotros los pequeños productores, tenemos que achicarnos? ¿Por qué no les piden a los grandes que se achiquen?"* [Entrevista, abril de 2018]

Luego de la cosecha de la hoja verde, la producción pasa al proceso de industrialización a través de diversas etapas: zapecado, secado, canchado, estacionamiento y molienda, para luego ser fraccionada y envasada para su comercialización. Al respecto, dentro de la etapa industrial de la cadena de valor yerbatera, otro tipo de intervención que se promueve en Oberá tiene por objetivo generar características diferenciales en la yerba de los agricultores familiares a partir del recupero del método de secansa tipo *barbacuá*. Este tipo

de secaderos representan solamente el 20% de las ventas a la molinería en la provincia de Misiones. El método consiste en un secado de tiempos largos, doce horas como mínimo, se deja enfriar la yerba y recién al otro día se inicia el proceso de molienda. En el territorio este tipo de secansa era considerado "atrasado" en términos tecnológicos, pero genera un tipo de yerba añorada por su calidad, y que no genera problemas de salud, por ejemplo.

> *"Tenemos un grupo PROFEDER, te repito la idea es abordar la problemática de la unidad productiva pero donde el objetivo fundamental es darle agregado de valor a la materia prima. A ver, son productores yerbateros los que integran la mayoría de los grupos, en donde un cierto número de estos productores, la materia prima lo procesa en un sistema secante que antiguamente había acá en Misiones, que era el sistema de secante tipo barbacuá. Eso le da la característica de un producto diferenciado. Hacer un producto diferenciado, con valor diferenciado y agregarle valor a esa materia prima elaborada tradicionalmente, pero en el proceso de elaboración se le da una diferenciación en cuanto al procesamiento de esa materia prima y eso lo hace un producto diferencial con un valor diferencial con agregado de valor*." [Responsable de la AER del INTA Oberá, octubre 2015]

Un conjunto de técnicos agrónomos que trabajan en conjunto para el INTA y el Ministerio del Agro y la Producción de Misiones, intervino para generar las condiciones con intendentes de la región cercana a Oberá y con los productores jóvenes que tenían cierto nivel de rechazo, y así recuperar dicho sistema. El objetivo era poder implementar el método de secado tipo barbacuá para el sostenimiento del empleo y el arraigo rural. Un informante promotor de esta intervención estima que cada secadero tipo barbacuá genera entre 30 y 50 empleos directos e indirectos.

La función de los técnicos fue iniciar las conversaciones con algunos intendentes de municipios del departamento de Oberá, comenzando por Los Helechos, Panambí y Guaraní, para que les provean de insumos a los productores y alguna rebaja impositiva. Luego tuvieron que levantar la autoestima de los productores y aportar el conocimiento técnico específico sobre cómo manejar el suelo y la cosecha, con la idea de que rinda un poco más y mejore la materia prima debido a que estos productores están colindantes a los secaderos, por lo cual no se genera desgaste o pérdidas en el traslado. Y dentro de los secaderos, se trabajó la eficiencia en el uso de la energía y la combustión, mediante la generación de grillas, medición de temperaturas, etc.

Por otra parte, además de la reconversión productiva de los agricultores familiares yerbateros, otro de los objetivos de las políticas públicas en Oberá, consiste en el fortalecimiento productivo de los agricultores familiares dedicados a otro tipo de producción (que excede lo yerbatero), mediante la provisión de insumos vía el programa PSESA. Como se refirió anteriormente, el programa entrega variedades locales de semillas de maíz, poroto y arroz. El territorio de Oberá es receptor de semillas, que ha participado del programa desde sus inicios en 2008 y continuaba hasta el año 2015, trabajando los objetivos definidos de soberanía alimentaria y sostenimiento del auto-empleo rural. Allí se recibían aproximadamente 750 kilos de maíz y 250 kilos de poroto, y todo se distribuye en bolsas de

10/15 kilos por productor, por lo que la responsable del programa en Oberá estima que se llega a poco menos de 100 productores:

> *"Nosotros continuamos con los lineamientos de la provincia, es decir, el auto-sostenimiento del empleo de la agricultura familiar (…) fomentar en nuestros productores la conservación de la semilla…"* [Responsable del PSESA en Oberá, octubre 2015]

En cuanto al autoempleo, el informe de evaluación del PSESA (CaLiSA, 2014) estimó que el maíz requiere unos 30 jornales/ha para las tareas que van desde la preparación del suelo a la cosecha, y 8,5 jornales/ha para las de post-cosecha (deschalado, secado, desgranado).

Por otra parte, de la información primaria recolectada en base a informantes provinciales, merece destacarse que el PSESA tiene otro objetivo implícito derivado del fortalecimiento de la producción y el auto-empleo que se propone: *el arraigo rural*. Así lo describe una informante calificada:

> "…*les presento* [al MTEySS] *este programa* [PSESA] *y les estoy diciendo que en más de 200 mil jornales estoy arraigando* [agricultores familiares] *dentro del sector productivo. (…) si vos no le das esto, (los que son productores que no pueden estar comprando a 200 pesos el kilo de híbrido de maíz, o la semilla de poroto negro), va a llegar un momento en que la gente va a vender su chacra, mal vendida, y se va a venir a los conurbanos de los pueblos. Esta fue la idea que yo presenté al Ministerio de Trabajo* [de la Nación]" [Responsable del PSESA en la provincia de Misiones, octubre 2015]

Asimismo, el maíz como cultivo *multipropósito*, está orientado al autoconsumo en forma directa e indirectamente a través de la cría de animales de granja y vacunos; y eventualmente también a la comercialización de excedentes. Según cálculos de Rodríguez Otaño, González Carballo y Castuariense (2010), en la provincia de Misiones, los receptores dedican el 60% de los granos para el autoconsumo y el 40% de excedente de grano de maíz para el mercado. Esta diversidad del uso de las semillas también se replica en Oberá, en donde los productores destinatarios tienen una producción diversificada: yerba, té, maíz, ganadería, pollos y huerta:

> *"El destino principal del maíz es para la alimentación del ganado, ya sea lechero, o para la cría de pollos, de gallinas ponedoras, de cerdos, y bueno, todos esos productores tienen, dos tres cinco hembras. Consumen ellos, venden a sus vecinos, se arma una cadena. Y utilizan el maíz y el poroto, además para consumo propio, consumo humano…"* [Responsable del PSESA en Oberá octubre 2015]

En el aspecto comercial, las intervenciones de las políticas públicas para la agricultura familiar en Oberá se vinculan por un lado con la experiencia de las ferias de comercialización, proceso en el que Oberá tiene una centralidad a nivel nacional, y por otro con la actividad yerbatera.

En primer lugar, desde los comienzos de las ferias de comercialización en el año 1995, la intervención por parte de las políticas públicas y las ONGs fue fundamental, junto al trabajo del MAM (Movimiento Agrario Misionero). En ese entonces los técnicos del PSA y del PROHUERTA, tuvieron gran protagonismo mediante la asistencia técnica y el

acompañamiento a los productores de Oberá para instaurar la primera feria de comercialización del país. En la actualidad, el trabajo de los técnicos de las diferentes instituciones se vincula al sostenimiento de los productores que actualmente están en las ferias de Oberá.

En el período analizado se identificó que la asistencia a las ferias proviene centralmente de la SAF. Se realizó un convenio entre la SAF y la Asociación de Feriantes de Oberá para la asistencia técnica de los productores que la soliciten. El trabajo general de la SAF con la feria de Oberá es el apoyo socio-organizativo, el aconsejar acerca de cómo ofrecer los productos, cómo disponer del espacio físico y cómo llevar adelante las reuniones de la asociación que nuclea a los feriantes. Asimismo entre los años 2012 y 2016, un técnico contable de la SAF realizaba el trabajo contable gratuito a los feriantes, centrado en el cálculo de costos, precios y ganancias. Por otro lado, tanto técnicos del INTA como de la SAF realizaron asesoramiento técnico a productores feriantes a demanda o solicitud de los mismos, no como parte de un programa específico. En este caso, como la mayoría de los feriantes se dedican principalmente a la horticultura, el asesoramiento técnico está vinculado al tratamiento de las enfermedades y el mejoramiento de la productividad para tener producción constante a lo largo del año para llevar a la feria. Por otra parte, se trabaja en mejorar la trazabilidad de los productos cárnicos, garantizando la inocuidad de la producción de cerdos y de aves, lo cual implica conocer en detalle la metodología de las condiciones de salubridad de producción en el origen, el traslado y el destino.

> *"El trabajo con las ferias ahora, el convenio que se firmó, es asesoramiento técnico en función de que la demanden, con las ferias francas estamos trabajando la trazabilidad, para ver cómo podemos garantizar inocuidad, en la producción de cerdos y aves, ¿por qué? Porque a través del tiempo se fue facilitando el trabajo en ese sentido y se asesoraba el productor que quería asesoramiento, entonces se empezó a generar un problema con el departamento de bromatología* [de la Municipalidad de Oberá], *que estaban solicitando, quién garantizaba la trazabilidad en la producción de carnes, (…) la trazabilidad es ¿de dónde sale? ¿Quién, cómo, dónde? ¿Y hasta dónde llega? Porque al estar en una zona fronteriza, con otros productores (que nosotros no hacemos el asesoramiento) surgieron enfermedades, entonces para que garantice que es un producto sano"* [Responsable de la SAF en Oberá, octubre 2015]

Por otra parte, la intervención en el eje de la comercialización está puesta en encontrar espacios de inclusión intersticiales en la cadena de valor yerbatera. La etapa de comercialización yerbatera se encuentra fuertemente concentrada: en el mercado nacional existen más de 200 marcas de yerba mate elaboradas por unos 140 molinos, pero solo 10 marcas concentran el 80% del mercado: Taraguí (Las Marías), Rosamonte (Hreñuk), Amanda (La Cachuera), Cruz de Malta y Nobleza Gaucha (Molinos Río de la Plata), La Tranquera (Llorente), Playadito (Cooperativa Liebig), Piporé (Cooperativa Santo Pipó), Aguantadora (Cooperativa Montecarlo) y Andresito (Cooperativa Andresito) (Rodriguez, 2016).

Las iniciativas en la zona de Oberá, entonces, consisten en fortalecer y promocionar el accionar de las cooperativas yerbateras que ya existen. La propuesta busca promover el

asociativismo para mejorar la correlación de fuerzas de los agricultores familiares en el eslabón de comercialización, ya que allí se percibe una oferta atomizada de productores con escaso poder de negociación y escasa influencia en la formación de precios. La relación fundamental entre los pequeños productores y las cooperativas yerbateras es de intercambio, siendo la institución la que comercializa el producto final. La circulación conlleva a la formación del mercado como institución económica. No obstante, las cooperativas yerbateras comercializan sólo el 25% del volumen total, dentro del cual también existen altos grados de concentración ya que el 15% está controlada por cuatro instituciones: Cooperativa Agrícola de la Colonia Liebig (Corrientes), Piporé, Montecarlo y Andresito (Misiones) (Rodríguez, 2016).

En concreto la estrategia de intervención de la SAF en Oberá se aboca a tres cooperativas insertan en el municipio de Oberá y sus alrededores: Río Paraná de Oberá, "El colono" de Campo Ramón y Cooperativa Limitada tealera de Campo Viera. Estas tres cooperativas forman parte de un conjunto de once cooperativas en total, con las cuales la SAF está tratando de formar un consorcio yerbatero y una marca colectiva de yerba. El trabajo de la SAF comenzó en 2011 en primer lugar apoyando a las cooperativas en cuestiones legales: se ayudó a que cada una pudiera regularizar los requisitos formales para la conformación de cooperativas, su producción y comercialización. Posteriormente, el trabajo se centró en la articulación entre las cooperativas para que coordinen las actividades de acopio, secado y empaquetado de la yerba.

> *"Los socios que son locales acá, de la cooperativa Río Paraná, traen a la cooperativa de Campo Ramón, que tiene un secadero que inauguraron hace dos años, donde hacen la elaboración de la yerba, ellos también tienen depósitos. La cooperativa Campo Ramón tiene secadero, tiene depósito, pero no tiene empaquetadora ¿Quién tiene molino de empaquetadora? Tiene la* [cooperativa] *Río Paraná. Entonces hacen un cruzamiento, ´yo te seco la yerba y vos me la empaquetas´. La cooperativa limitada de Campo Viera, no tiene secadero, no tiene empaquetadora, lo único que tiene es depósito (…) llevan a empaquetar a Aristóbulo del Valle, a una cooperativa que está dentro del consorcio (…) se entiende que solas no van a salir del pantano, por eso se está hablando de una marca colectiva"* [Responsable de la SAF en Oberá, abril 2018]

Al mismo tiempo, otra de las aristas del fortalecimiento de la comercialización se basa en la promoción y difusión de las marcas de las cooperativas yerbatera, tanto en Misiones como en el resto del país, llevando a los productores o los técnicos mismos de la SAF a participar de eventos, fiestas o encuentros de productores.

> *"Primero, nosotros, lo que veíamos era promocionar la marca, hacerle conocer la marca ¿con qué le empezamos a hacer conocida la marca? Participando, llevando las organizaciones, llevando la cooperativa, y si no se puede, a veces por el tema de logística, nosotros mismos acompañados por un socio del consorcio, por lo menos uno, llevar a diferentes ferias, eventos del país y de la provincia, diferentes eventos en que está participando la secretaría, ahí promocionar la yerba para que se haga un poquito conocida, porque todo empieza ahí. Tomando como experiencia como empezó la* [cooperativa] *Río Paraná. Empezó así, con convenio con la universidad, en los pequeños eventos que había por Argentina, por la provincia, promocionando, vendiendo y así empezó la marca."*. [Responsable de la SAF en Oberá, abril 2018]

En la cadena yerbatera las cooperativas, en tanto forma de organización que permite a los pequeños productores agruparse para compensar sus desventajas individuales de capacidad económica y de gestión industrial-comercial, mantiene su participación del 20% en cuanto al acopio de la hoja verde en los últimos años. Sin embargo, si se tienen en cuenta las últimas cuatro décadas, el sector cooperativo registra una regresión de su participación como proveedor de materia prima en un 40% respecto a los valores actuales (Rodríguez, 2016).

Dado este contexto, se aprecia que la estrategia de intervención pública para la comercialización de los agricultores familiares yerbateros de Oberá apunta al fortalecimiento de la inclusión de los mismos en la cadena de valor, pero sin trastocar las relaciones de fuerza dentro de la misma.

> *"En definitiva con estas 11 cooperativas, es algo ínfimo dentro de la cadena* [yerbatera] *lo que se elabora,* [el mercado] *sigue estando concentrado, con esto no le hacemos mella. Pero para la agricultura familiar, sí es interesante. ¿Por qué? Porque ahí hay una perspectiva de que los jóvenes puedan apropiarse, de lo que es de ellos, hay una perspectiva de futuro, de decir, bueno nosotros nos esforzamos ahora, para el futuro, para mi hijo, para que el joven se siga quedando en la chacra"* [Responsable de la SAF en Oberá, abril 2018]

El pilar económico de la inclusión social de las políticas públicas, en el caso de Oberá se encuentra estrechamente vinculado a la intervención en pos del fortalecimiento de los agricultores familiares dentro de la cadena yerbatera, tanto en los aspectos productivos como comerciales. Si bien constituyen beneficios para los agricultores, las iniciativas públicas aquí desarrolladas no apuntan a la intervención integral sobre las asimetrías estructurales que afectan a los productores.

3.2 El pilar político-institucional

La dimensión político-institucional de la inclusión social de la agricultura familiar tiene diversas facetas en el caso de Oberá. Por un lado, se plasma en la inclusión de la agricultura familiar en normativas de nivel provincial que, junto a un conjunto de instituciones y políticas públicas, en los últimos años tornaron al actor como cuestión socialmente problematizada (Manzanal et al 2014) . Se destaca que el pilar político-institucional de la inclusión de la agricultura familiar en Oberá, conformado por el conjunto de normativas e iniciativas como el ReNAF, contribuyen a la visibilidad y el reconocimiento de la del sector.

Entre los antecedentes se cuentan las leyes provinciales de Registro Único de Productores de la Provincia (Ley VIII n° 50) del año 2004 y la ley de Empadronamiento Georreferenciado de Productores Agropecuarios (Ley VIII n° 53) del año 2006. Estas dos leyes, apuntan a la recolección de información acerca de los productores misioneros con el objetivo de visibilizarlos y al mismo tiempo, mejorar los grados de formalidad, a partir de que su empadronamiento se establece como prerrequisito "para gestiones de solicitudes de

emergencia agropecuaria, exención impositiva, gestiones municipales, bancarias y tramitaciones ante los diferentes organismos del Estado Provincial" (art. 3, Ley VIII n° 53).

La visibilidad institucional de la agricultura familiar también se manifestó en las leyes III n° 10, XVII n° 71 y VIII n° 69, mediante la creaci ón de registros: de ferias francas en el primer caso, de salas de elaboración de alimentos artesanales en el segundo y de agricultores familiares en el tercero. Lamentablemente, en las dos primeras iniciativas no fue posible acceder a la información de los registros, pero se considera que su utilidad queda suscripta a la visibilización y formalización, ya que en las entrevistas a informantes calificados de nivel provincial y de Oberá, no se conocieron políticas o iniciativas públicas elaboradas o implementadas a partir de la información de los registros. En la tercera, registro de la agricultura familiar, Ley VIII n° 69 , no se obtuvo información debido a que fuera sancionada en octubre de 2015.

Esta última, constituye la normativa más precisamente dedicada a la agricultura familiar, cuya propuesta surge en diversas instancias de debate provincial, y a partir de una crítica a la Ley de Agricultura Familiar nacional que no cuenta con presupuesto propio para implementar las acciones que de ella se derivan. Esta ley propone caracterizar a la AF provincial mediante su registración a fin de tener información para la elaboración de políticas, crear un Consejo Provincial de la Agricultura Familiar (art. 6) para coordinar los objetivos de la ley, y crear un Fondo Especial de la Agricultura Familiar (art.10) para el financiamiento de las acciones que propone. El objetivo general de la ley es promover el desarrollo humano integral de los agricultores familiares, mejorando la calidad de vida y revalorizando su rol en la soberanía alimentaria. Debido a la ausencia de información hasta el año 2015 acerca de su aplicación debido a que fuera sancionada en forma muy próxima al momento de finalización de la presente investigación, su análisis pormenorizado queda pendiente para futuras investigaciones.

A partir de la información en campo, se identificó que las leyes no han tenido repercusiones concretas en las actividades desarrolladas tanto por los trabajadores de organismos públicos como por la agricultura familiar, de lo cual se puede inferir que la proliferación de normativas tuvo alcances limitados a la esfera propiamente institucional.

En otro orden, desde el nivel nacional se llevan a cabo las tareas de registración en el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (ReNAF) y en el Monotributo Social Agropecuario (MSA). Ambas iniciativas fomentan la visibilidad y formalización de la agricultura familiar, en todo el país y en Oberá en particular. Ambas, también se trabajan desde la SAF. Un informante calificado señala la importancia de la registración de los agricultores familiares dentro del RENAF en el territorio de Oberá:

> *"El RENAF y el MSA es la base, por eso nosotros cuando se abrió la delegación acá en Oberá, lo primero que se trabajó mucho fue en los operativos en colonia, nos íbamos a la colonia (…) El RENAF en su momento, la importancia que tenía era saber quiénes éramos, cuántos éramos, qué producíamos, cómo producíamos y qué importancia teníamos dentro de la*

cadena comercial (…) Hoy en día dejó de ser netamente estadístico, por ejemplo, un productor que está dentro del RENAF, no le descuentan, cuando entrega la yerba mate, la corresponsabilidad gremial (…) ya se le dio una importancia económica" [Responsable de la SAF en Oberá, octubre 2015]

Resulta destacado que en Oberá, el ReNAF no sólo cumple funciones de visibilidad del sector, sino que también tiene un rol económico para aquellos agricultores familiares que producen yerba mate y que se inscriben, puesto que obtienen una reducción de la carga fiscal. Según los últimos datos disponibles, hasta noviembre de 2011, había 463 Núcleos de la Agricultura Familiar registrados en el departamento de Oberá[47].

Por otro lado, otro instrumento ya mencionado es el MSA, cuya particularidad en Oberá es que se busca que sea un instrumento de fortalecimiento de los derechos familiares, pero con mayores grados de equidad de género:

"Anteriormente ¿quién tenía monotributo? El jefe de la familia, hoy en día es la contención de la mujer de los hijos, que se sienten parte (…) También sirve como inclusión de la mujer (…) dentro de este núcleo familiar, se le trata de hacer el monotributo al hombre y a la mujer, y también esa mujer, cuando queda grande, también tenga aportes jubilatorios y pueda jubilarse, si no, siempre fue algo machista, ¿quién se jubilaba? El hombre de la casa y la mujer quedaba excluida, eso también trabajó como una herramienta de inclusión" [Responsable de la SAF en Oberá, octubre 2015]

A partir del trabajo de campo, no fue posible precisar la cantidad de inscripciones al MSA en Oberá. De todas formas, los informantes de la SAF afirman que junto con el ReNAF, una de las actividades principales que realizan, son los operativos de registración y difusión de los beneficios de ambas políticas. No sucede lo mismo en el caso de la posibilidad de facturación, en el sentido de que no es un beneficio comúnmente utilizado o aprovechado por los productores inscriptos. Ningún informante entrevistado, tanto técnico como productor, lo destacó como un elemento utilizado.

En cuanto a la dimensión política-institucional, merece destacarse la participación institucional de las organizaciones de la agricultura familiar dentro de la estructura gubernamental. Este aspecto cobró especial relevancia en la experiencia del Movimiento Agrario Misionero dentro de la ex Sub Secretaría de Agricultura Familiar (SubSAF) de la Nación en la delegación de Misiones. Concretamente, un representante del MAM de Oberá ocupó el cargo de delegado provincial entre los años 2008 y 2010.

Desde ese lugar, los lineamientos de la SubSAF se centraban en el fortalecimiento del rol productivo y del rol político de la agricultura familiar, para lo cual la promoción del cooperativismo y asociativismo entre los productores fueron las vías privilegiadas. Estos se proponen un aumento de la escala productiva para posicionar a la AF como abastecedora de mercados locales, facilita la llegada de la asistencia a una mayor cantidad de productores en terreno (ante la falta de recursos) y mejora el poder de negociación de los AF. En relación con el rol político, desde la perspectiva de la SubSAF se plantea que las

[47] RENAF: "Caracterización estadística de los registros de la provincia de Misiones", ex MAGyP, 2011.

organizaciones pueden encarar juntas las luchas gremiales y a partir de ahí constituirse en una fuerza política (Arzeno et al., 2015). La búsqueda de la organización y el agrupamiento constituían entonces, la metodología principal de trabajo desde la exSubSAF en Misiones en general y Oberá en particular. La misma era considerada una posibilidad para que los agricultores familiares trasciendan las necesidades puntuales de la asistencia técnica en particular y obtuviesen mayores grados de autonomía, pero dicho proceso tuvo dificultades para lograr continuidad y sostenibilidad de sus resultados organizativos. Así lo ilustra el referente de la SubSAF de Oberá:

> *"*RE*:…es lo que se trataba de impulsar, que todo tipo de proyectos además de que tenga un impacto más allá del grupo, que sean grupales. A veces lo grupal era la producción, a veces lo comercialización, pero siempre con la idea de que valoren la organización, el agrupamiento como única posibilidad de que se dé el salto de la subsistencia a cierto nivel de desarrollo económico*
> **Entrevistador: Eso, ¿en algunos casos se logró?**
> RE*: (Duda) yo diría que sí. Peroooo… me cuesta el sí rotundo digamos, porque muchas veces vos aparentemente avanzas, pero avanzas mientras estás ahí, estás con la asistencia, con el financiamiento, pero cuando te vas…Las organizaciones que subsistieron, era porque tenía un basamento más allá de lo económico, la moneda diaria, tenían un pensamiento reivindicativo, un pensamiento político, aquellas organizaciones que se generaron solamente a través de cuestiones económicas, es muy difícil su continuidad una vez que desaparece esa apoyatura"* [Ex delegado provincial de la SubSAF en Oberá 2008-2010, octubre de 2015]

En concreto la propuesta integral del MAM dentro de la ex SubSAF consistía en dejar atrás la etapa de los programas (entre otros el PSA o el PRODERNEA), considerados de contención social, para pasar a una etapa de políticas de estado, es decir, de desarrollo sistémico de la familia rural. Para ello, las acciones buscaban fomentar la autonomía de las organizaciones de productores y una de las principales iniciativas fue el financiamiento de técnicos de campo de las propias organizaciones para intentar quebrar la dependencia entre los productores y la asistencia de las instituciones públicas o las ONGs.

> *"…y después lo que se trabajó mucho fue el fortalecimiento de las organizaciones. O sea, un poco la idea nuestra era que el pilar de todo lo que se podía hacer estaba en la fortaleza de las organizaciones (…) se han financiado técnicos a las organizaciones, porque nosotros considerábamos que si seguíamos con la asistencia técnica a nivel institucional se generaba mucha dependencia. Entonces considerábamos que era importante que también las organizaciones tengan sus propios técnicos que vinieran de sus propias organizaciones"* [Ex delegado provincial de la SubSAF en Oberá 2008-2010]

No obstante, la propuesta de fortalecimiento de las organizaciones se revirtió cuando cambió el coordinador de la SAF a nivel nacional en el año 2014, con lo cual ese proceso quedó trunco.

El pilar político-institucional analizado a través de las políticas públicas para la agricultura familiar en el caso de Oberá, da cuenta de un proceso de visibilidad creciente del sector, muy ligado al vínculo a la institucionalidad estatal provincial y el creciente número de leyes vinculadas al sector, pero sin cambios en las actividades concretas de los técnicos de las instituciones o de los productores. No obstante, en el territorio se llevaron a cabo políticas de nivel nacional pero con una línea de trabajo particular en el caso de estudio,

relacionada al fortalecimiento político de las organizaciones, una propuesta original de los funcionarios y técnicos del territorio tanto de Misiones como de Oberá.

4. Análisis comparativo de los pilares de la inclusión social

Luego de realizar el estudio de cada uno de los casos por separado, es posible y apropiado sintetizar esquemáticamente las características de los pilares de la inclusión social, indagando en las similitudes y diferencias entre La Plata y Oberá, con el fin de condensar los aportes del presente capítulo en torno al objetivo específico número uno de la tesis. Se presenta a continuación el examen de cada pilar

4.1 El pilar económico

El pilar económico de la inclusión social analizado a través de las políticas públicas para la agricultura familiar en La Plata y Oberá, se caracteriza por una modalidad de intervención de política pública que promueve la resolución de las problemáticas permanentes o constantes del sector en base a la individualización de las estrategias de intervención, este es un rasgo común a las instituciones y áreas de injerencias de las iniciativas públicas. Esto es, ante problemáticas de tipo productivas, comerciales o financieras, que presenta la agricultura familiar ya sea en la rama hortícola (en La Plata) o en la yerbatera (en Oberá), las políticas públicas intervienen mediante el aporte de insumos (plantines), la asistencia técnica (para reconversión de yerbales o de secaderos, o para curar enfermedades), microcréditos, asesoramiento comercial o el apoyo a la organización grupal, lo que constituye una intervención de tipo indirecta de apoyo centrada en la atención al productor. En el cuadro n° 12, se presenta resumidamente las características del pilar económico por cada caso.

Cuadro n°12: síntesis comparativa del pilar económ ico a través de las políticas en La Plata y Oberá

Casos	Áreas de injerencia	Instituciones	Acciones desarrolladas	Estrategia de intervención
La Plata	Producción	INTA	Asesoramiento a los agricultores para solucionar los problemas derivados del modelo del invernáculo	Promoción y sostenimiento de las capacidades productivas individuales o grupales de la AF
	Comercialización	INTA/UNLP	Ayuda para la creación y funcionamiento de ferias de comercialización	Fortalecimiento de espacios de comercialización alternativos, para agricultores individuales o en grupos pequeños
	Financiamiento	UNLP	Asistencia para el armado de proyectos para la obtención de microcréditos, y coordinación de grupos de productores para su gestión	Provisión de acceso al financiamiento en baja escala a productores individuales o en grupos pequeños
Oberá	Producción	INTA/INYM/MAyP	Provisión de insumos (plantines)/ Asistencia técnica a agricultores familiares yerbateros/ Recuperación de procesos de secansa tipo barbacuá	Promoción de la reconversión productiva en base a las capacidades e iniciativas individuales
	Comercialización	SAF	Asistencia organizacional a feriantes y acompañamiento de cooperativas yerbateras.	Fortalecimiento de espacios de comercialización alternativos. Promoción de unidad en la oferta de yerbateros

Fuente: elaboración propia

La información exhibida en el cuadro n° 12 proviene del análisis realizado en el presente capítulo y muestra las áreas de injerencia de las políticas, las principales instituciones, las acciones y las estrategias de intervención, durante el período 2008-2015. En el mismo se observa que las instituciones con injerencia es el INTA ambos casos, a lo que se adiciona la UNLP en La Plata, y una mayor diversidad en Oberá: el INYM, el MAyP y la delegación de la SAF. En ambos se reconoce atención de las variables productiva y comercial, pero sólo en La Plata se halló y analizó la variable vinculada al financiamiento.

Las diferencias entre La Plata y Oberá en torno al pilar económico provienen centralmente de las diferentes ramas productivas que predominan en uno y otro caso, como se observa en el cuadro n° 12. En La Plata el aseso ramiento técnico se aboca principalmente la ayuda (parcial) a los productores para solucionar enfermedades o problemas que surgen de la utilización de agroquímicos en el marco del modelo productivo del invernáculo. Mientras que en Oberá el asesoramiento a los agricultores familiares se abocó conseguir la reconversión de los viejos yerbales por otros de mayores rindes y a la recuperación de antiguos métodos de secansa de la hoja de la yerba mate. Por otro lado, en materia comercial, si bien en ambos casos se brinda apoyo a las ferias, en Oberá se

promueve y apoya a la organización de cooperativas yerbateras como un medio para contrarrestar la atomización de la oferta primaria.

La inclusión social a través de las políticas públicas en su pilar económico entonces, atiende necesidades en forma individualizada y parcial, en lo referido a la modalidad en que la agricultura familiar se inscribe en la generación de valor.

4.2 El pilar político-institucional

El pilar político-institucional de la inclusión social analizado a través de las políticas públicas para la agricultura familiar en La Plata y Oberá, se centra en el fortalecimiento del sector por medio de su visibilidad institucional, la formalización de sus actividades (como productores y como familia) y el apoyo a la organización política-grupal. En el cuadro n°13, se exhibe resumidamente las características del pilar en ambos casos de estudio:

Cuadro n°13: síntesis comparativa del pilar políti co-institucional a través de las políticas en La Plata y Oberá

Casos	Ámbito institucional	Acciones/Normativa	Estrategia de intervención
La Plata	SAF	ReNAF	Caracterización y visibilización de la AF.
		MSA	Formalización de la actividad de la AF. Provisión de derechos previsionales y de salubridad
	Poder Legislativo Provincial	Ley ALAS	Beneficios impositivos
		Media sanción a la adhesión a la Ley 27.118	Reconocimiento de la AF como sujeto prioritario del modelo agropecuario bonaerense
Oberá	SAF	ReNAF	Caracterización y visibilización de la AF.
		MSA	Formalización de la actividad de la AF. Provisión de derechos previsionales y de salubridad
		Financiamiento de técnicos	Fortalecimiento de la autonomía de las organizaciones de la AF
	Poder Legislativo Provincial	Ley III n°10	Registración de las ferias francas
		Ley XVII n°71	Registración de salas de alimentos
		Ley VIII n°69	Ley provincial de AF. Reconocimiento de la AF como sujeto prioritario del modelo agropecuario misionero

Fuente: elaboración propia

El esquema presentado en el cuadro n°13, permite a preciar que la visibilidad institucional se desarrolla en ambos casos, ya sea por medio de instancias nacionales (ReNAF) y/o provinciales (leyes en Oberá). Esto es se han implementado una seria de registros, con el objetivo de atender una necesidad histórica del sector que apunta al lograr el reconocimiento y su caracterización para luego diseñar políticas públicas específicas. Para ello, se llevan a cabo la registración en el ReNAF, tanto en La Plata como en Oberá, pero a su vez en este

último caso, se sancionaron leyes que buscan la registración y obtención de información de productores feriantes o de sitios donde los agricultores producen sus alimentos. Sin embargo, se ha destacado que (al menos durante el período 2008-2015), la visibilidad que promueven la registración no se ha utilizado para la elaboración de otras políticas en ningún caso, sólo han tenido un alcance enunciativo.

Por otra parte, en ambos casos, hubo intentos por generar mayores grados de formalización de la AF. En primer lugar, esto se debe a una política de escala nacional aplicada en ambos casos como es el Monotributo Social Agropecuario, que inserta a los productores en el sistema tributario a costo cero, pero al mismo tiempo, es un instrumentos para la formalización de la comercialización y el otorgamiento de derechos previsionales y de salubridad para la familia agrícola. Asimismo, en el marco del debate por la Ley nacional 27.118, en ambos territorios se avanzó en el reconocimiento del sector, aunque con distintos recorridos. En La Plata, la legislatura provincial aprobó la media sanción a la adhesión a la ley 27.118. En cambio, en Oberá, algunos técnicos y productores participaron del debate y sanción de la ley provincial de agricultura familiar, que también reconoce a la AF como sujeto prioritario del modelo agropecuario provincial, pero a diferencia de la provincia en donde se encuentra La Plata, se le asignó presupuesto propio.

Por último, una diferencia hallada entre los casos, es que en Oberá la delegación provincial de la SAF, promovió la autonomía de las organizaciones del sector, mediante el financiamiento de técnicos de campo para los productores, como un intento para que los grupos de agricultores dejen de ser dependientes de los programas.

La inclusión social a través de las políticas públicas en su pilar político-institucional entonces, atiende al fortalecimiento de la agricultura familiar, en lo referido al fortalecimiento institucional, la formalización y apoyo a la autonomía de los productores.

5. Reflexiones finales del capítulo

Para el análisis de los procesos de inclusión social, las políticas públicas para la agricultura familiar en los casos analizados intervienen sobre dos de los pilares: el *económico* y el *político-institucional*. En este capítulo se analizó la inclusión social planteada, es decir, desde el ángulo de los objetivos y las estrategias de intervención de las políticas, que se materializa en el diseño de las mismas, el accionar de los funcionarios y los técnicos de campo.

En cuanto al pilar político-institucional, se observó en ambos casos, La Plata y Oberá, que los procesos de visibilidad y reconocimiento que constituyen esta dimensión, provienen del ámbito nacional y/o provincial. En los dos casos, el énfasis está puesto en la visibilidad de los agricultores familiares por medio de la implementación de registros, el más difundido es el ReNAF de alcance nacional, tanto en La Plata como en Oberá. Sin embargo, se refirió

que en este último caso, el ReNAF tiene un papel económico ya que los productores en este inscriptos pueden deducir cargas impositivas. No obstante, se aprecia que el ReNAF tiene sus límites para visualizar a todo el heterogéneo universo de la agricultura familiar, debido al bajo nivel de registración en comparación a la cantidad de EAP existentes en cada caso. Por otra parte, cabe destacar que en ninguno de los dos casos analizados la registración y obtención de información acerca de los agricultores familiares en cada territorio, o sus actividades (como feriantes, por ejemplo) sirvieron para la elaboración, diseño o confección de políticas públicas en los territorios, uno de los objetivos declarados a nivel nacional, sino que en ambos casos el ReNAF se transformó en un pre-requisito para acceder a políticas públicas.

En cuanto al pilar económico de la inclusión social de la agricultura familiar, las políticas públicas en los territorios analizados tienen por objetivos y propuestas de trabajo la inserción y sostenibilidad de los productores en las cadenas de valor (según cada caso) en las que son presionados constantemente hacia la exclusión. Las políticas públicas entonces, centran su estrategia en el fortalecimiento del rol productivo de los agricultores a partir de la trasmisión de conocimiento por medio de la asistencia técnica. En el caso de La Plata, esta intervención apunta a mitigar los problemas productivos que genera el modelo predominante del invernáculo en la horticultura. Mientras que, por otro lado, en el caso de Oberá, las políticas apuntan al aumento de la productividad de los agricultores familiares yerbateros mediante la asistencia para la reconversión productiva y la generación de una yerba diferencial; mientras que por otra parte, a los agricultores dedicados a otros cultivos se refuerza este rol mediante la provisión de insumos (semillas nativas en particular). En ambos casos, las políticas buscan el sostenimiento de los agricultores familiares reforzando su rol productivo dentro de un sistema de producción en donde persisten sistemáticamente sus desventajas, sin una propuesta de asistencia y/o de provisión de recursos productivos, o con el grado de sostenibilidad necesario, para que los agricultores logren quebrantar una dinámica excluyente.

En cuanto a la dimensión comercial, la inclusión social propuesta a través de las políticas públicas presenta algunas diferencias. En el caso de La Plata, se buscan la creación y sostenimiento de circuitos directos, principalmente las ferias de comercialización, pero también la venta en bolsones o puerta a puerta. En el caso de Oberá, las ferias existen desde 1995, y las políticas buscan el sostenimiento de las mismas, allí el trabajo más importante de comercialización pasa por la asistencia técnica y comercial a las cooperativas yerbateras, como método para mejorar la coordinación y contraponer (al menos en parte) el desventajoso poder de negociación que tiene el conjunto de agricultores familiares atomizados. En conjunto, la inclusión en la comercialización planteada por las políticas para

la agricultura familiar apunta a la inserción de los agricultores en espacios intersticiales de las cadenas de valor.

En cuanto a la variable financiera, sólo emergió en el trabajo de campo realizado en el caso de La Plata, y la información recolectada permite inferir que las políticas públicas incluyen a los agricultores familiares en el sistema crediticio en forma parcial y acotada, pero sin que les permita generar acumulación de capital ni ser incluidos en el sistema de crédito formal.

De este modo, se desprende que la inclusión social a través de las políticas públicas para la agricultura familiar en los casos analizados en su pilar político-institucional se abocó principalmente al reconocimiento del sector por medio de su visibilidad, a través de acciones en terreno que provienen de instancias nacionales y/o provinciales. Mientras en el pilar económico de la inclusión social se centra en promover el sostenimiento de los agricultores familiares en tanto productores, reforzando su rol productivo y, promoviendo (y sustentando) los espacios de comercialización laterales (como las ferias) o cuya inserción no perturbe el poder de los actores dominantes que usufructúan la concentración en las cadenas de valor (como las cooperativas yerbateras).

Una vez que ya se ha desarrollado el análisis de las políticas públicas desde las instancias estatales que involucró a las instituciones, los programas, las normativas y las iniciativas públicas en general, acorde con el marco teórico elegido sobre políticas públicas (Oszlak y O´Donnell, 1995), para tener una perspectiva completa resulta preciso considerar las demandas y propuestas de los agricultores familiares a través de sus principales organizaciones con pertenencia en los casos de estudio.

La indagación de este punto permitirá conocer las discrepancias y contrastes, o asimilaciones y coincidencias, entre la propuesta e implementación de las políticas y las demandas de los agricultores, y de este modo, advertir el papel que juegan los actores sociales en la formación de las políticas públicas, lo que permitirá examinar con mayor riqueza los aspectos de la inclusión social.

Para ello, en el próximo capítulo se identifican las principales organizaciones de la agricultura familiar en La Plata y Oberá, para dar cuenta posteriormente de sus principales reclamos y posturas respecto a las políticas públicas.

Capítulo VI
La inclusión social demandada en La Plata y Oberá

Introducción

Los sectores que (durante el período analizado) componen la agricultura familiar (AF) han desplegado sus demandas hacia el Estado provincial y nacional en distintos momentos del tiempo y con diferentes objetivos: desde demandas puntuales de tipo económico-corporativas hasta la lucha política anti-sistema. Si bien las demandas, reclamos y/o propuestas de los sectores de la AF resultan ineludibles para la comprensión integral de la construcción de políticas públicas durante el período 2008-2015, las mismas no surgen repentinamente sino que se insertan en un contexto histórico-social de larga data.

Entre los primeros en ese sentido se encuentra la huelga de chacareros conocido como "el Grito de Alcorta" de 1912 en Santa Fe, que protestaban contra las condiciones de arrendamientos y demandaban que los contratos fueran escritos y por mayores plazos de tiempo, rebaja general de los alquileres y la suspensión de los juicios por desalojo. Como resultado de la lucha, surgió la Federación Agraria Argentina (FAA). Otro momento álgido estuvo protagonizado por las Ligas Agrarias durante las décadas de 1960 y 1970, surgidas en el Nordeste del país. Entre las principales demandas se encontraban la crítica a la concentración de la tierra en pocos propietarios, los bajos precios que recibían por sus producciones y la monopolización de los grandes grupos económicos en la comercialización de la producción (Vommaro, 2011).

Más recientemente, durante la década 1990 existieron movilizaciones en oposición al modelo de acumulación neoliberal. En ese contexto hubo reclamos canalizados en huelgas, movilizaciones callejeras o en las rutas, y también marchas a Plaza de Mayo. Entre los puntos más importantes del reclamo se encontraban la refinanciación de la deuda, menores tasas de interés, la disminución de las importaciones, y compensaciones ante la caída de los precios de los granos (Trento, 2015). Y también conflictos por la tierra, ante el avance de la frontera agrícola, con se refirió en Bidaseca (2013) durante el capítulo III.

Ya más cerca en el tiempo, durante el período 2003-2015 el reclamo más significativo vinculado al sector agropecuario, fue la participación de la FAA en el denominado "conflicto del campo" de 2008 ante la resolución n° 125. Pero justamente la participación de la FAA en dicho proceso dio lugar a una ruptura con el resto de las organizaciones (algunas de las cuales son referencia para el presente capítulo) que no participaron y cuyas demandas prioritarias no pasaban por el nivel de los derechos de exportación a pagar. A partir de allí, las organizaciones relacionadas a los sectores más postergados de la agricultura familiar se desligarían de la FAA.

Luego del año 2008 se incrementó el diálogo entre sectores de las instituciones públicas (ministerios, secretarías, organismos descentralizados, etc.) y las organizaciones de la AF, algunas de las cuales pudieron incorporar a referentes en cargos públicos. Al respecto, se observó que a nivel país los caminos institucionales se convirtieron en una de las vías principales para la canalización de las demandas del sector de la AF, no advirtiéndose movilizaciones o acciones directas de protestas con notoriedad en donde se expresen predominantemente sus reclamos y/o problemáticas.

Sin embargo, este rasgo no implica que no existieron demandas concretas al Estado por parte de las organizaciones durante el período 2008-2015, sino que se requiere de una indagación en profundidad mediante la recolección de información primaria para conocer cuáles fueron los reclamos puntuales, sus ejes, hacia quienes estuvieron dirigidos, cómo las llevaron a cabo, y de qué modo fueron abordadas (o no) por las políticas públicas.

El presente capítulo analiza las demandas de la agricultura familiar en torno a la construcción de políticas públicas. Primero, luego de esta breve introducción, se analiza el caso de La Plata, identificando las organizaciones del sector, para posteriormente dar cuenta de los antecedentes históricos y a continuación identificar y analizar las demandas de la agricultura familiar en base a los pilares de la inclusión social. Seguidamente, en la segunda sección, se repite el mismo esquema de análisis para el caso de Oberá. En tercer lugar, se realiza una síntesis comparativa entre los casos, con la finalidad de dar cuenta de los aportes del capítulo en torno al objetivo específico número dos de la tesis. Por último, el capítulo culmina con las reflexiones finales.

1. Análisis del caso de La Plata

1.1. Identificación de las organizaciones de la agricultura familiar

En el partido de La Plata se han constituido un conjunto de organizaciones que nuclean a productores familiares de diversos orígenes y trayectorias, durante los años 2005-2015, y en menor proporción en décadas previas. Según análisis precedentes (Ferraris y Seibane, 2016; Ambort, 2017), el crecimiento reciente de las mismas estuvo asociado a los requerimientos de las políticas públicas para acceder a algún beneficio o programa que el Estado otorgaba puntualmente: subsidios, microcréditos y/o asistencia técnica, lo cual exigía una fuerte condicionalidad para que los productores se asocien.

Esta multiplicidad de organizaciones vinculadas a la agricultura familiar conforma un conjunto diverso algunas son asociaciones civiles, otras son cooperativas y otras son organizaciones de tipo político vinculadas a partidos o movimientos sociales. Las de organizaciones con presencia en el territorio platense al año 2015 alcanzaban los 2.400 productores y la nómina era la siguiente (en base a Ferraris y Seibane 2016, y elaboración propia):

- ASOMA, Asociación de Medieros y Afines
- APHLP, Asociación de Productores Hortícolas de La Plata
- AQLP, Asociación de Quinteros de La Plata
- APER, Asociación de Productores de la Economía Regional
- Cooperativa Agropecuaria Nueva Esperanza Limita
- Cooperativa Moto Méndez de Horticultores Platenses Limitada
- Asociación “El Guadalquivir”
- Asociación “La Primavera”
- Cooperativa Unión Renovada
- Asociación Platense de Horticultores Independientes
- Cooperativa de Trabajo la Unión Limitada
- Asociación Pioneros de mi Tierra Productores Residentes
- Cooperativa Unidos por la Solidaridad
- UTT, Unión de Trabajadores de la Tierra
- Cooperativa de Trabajo “La Esperanza”
- Los Amigos Reserva de Biósfera de Pereyra
- MPP, Movimiento de Pequeños y Pequeñas Productores
- Asociación de Quinteros La Plata
- Frente Agrario Evita
- Corriente Agraria Nacional y Popular

Si bien la diversidad y variedad organizaciones presentan múltiples objetivos, los estudios previos (Ferraris y Bravo, 2014; Ferraris y Seibane, 2016; Ambort, 2017) señalan que la agricultura familiar organizada presenta diferentes demandas al Estado como actor ordenador de la actividad económica, reunidas en diferentes instancias de diálogo o confrontación dónde exponen sus reclamos y opinan en relación a las decisiones en materia de política agraria. A través de una metodología de discusión interna, se convocan luego a diferentes funcionarios para presentar propuestas, escuchar ofertas y/o expresar reclamos (Ferraris y Seibane, 2016)

En resumen, hubo un crecimiento exponencial del número de organizaciones que paso de tres (ASOMA, APHLP y AQLP) a veinte entre el año 2005 y 2015, lo cual constituyó un avance del grado de visibilidad social y política del sector en La Plata, y al mismo tiempo permitió a algunas de ellas (según el grado de afinidad programática con el gobierno), tener mayores canales de diálogo con las instituciones públicas. A través de las mismas se encauzaron las demandas del sector durante el período 2008-2015.

1.2. Principales demandas de la agricultura familiar

Para una mejor comprensión de la identificación y análisis de las demandas del sector entre los años 2008 y 2015, es preciso considerar brevemente los principales antecedentes en la materia para situar el contexto histórico y social.

1.2.1. Antecedentes: la lucha contra el modelo liberal

Las demandas de la agricultura familiar platense tienen sus inicios durante la década de 1990 hasta la crisis de 2001/02, cuando los productores agropecuarios atravesaron por una profunda crisis estructural. Esta situación trajo aparejada un aumento en la confrontación, con acciones que poseyeron una visibilidad notable y con un alto grado de violencia

considerando los parámetros de lucha habituales en el sector que en general había priorizado el diálogo (Lemmi, 2015b). A través de diferentes métodos (asambleas, declaraciones, movilizaciones, cortes de calles), los sujetos involucrados intentaron incidir en la forma en que las políticas del Estado municipal, provincial y nacional afectaban al sector.

Las acciones de los productores familiares hortícolas de La Plata para el período se inician en 1994 cuando un sector de los mismos se declaró en estado de asamblea permanente. La mayoría de las acciones fueron motorizadas por la Asociación de Productores Hortícolas de La Plata (APHLP) y la Asociación de Medieros y Afines (ASOMA). A partir de 1998 apareció en escena también de manera destacada la Asociación de Quinteros de La Plata (AQLP) (Nussbaumer, 2000). Estas tres organizaciones fueron las más visibles y activas, representando a productores y peones medieros en la región platense.

Las acciones fueron dirigidas contra diversos sujetos e instituciones. La mayoría de estas fueron orientadas contra lo que llamaban el "Estado" en sus diferentes "formas": gobierno y autoridades de gobierno. En ocasiones, se conjugaron ataques y reclamos a varios de estos (Gobierno Nacional, Provincial y Municipal), aunque la mayoría se dirigió contra los gobiernos municipal y provincial. Otros sujetos de ataque fueron las entidades bancarias (Banco Municipal y Banco Provincia) y entidades privadas: aseguradoras, empresas de servicios, importadoras de mercaderías de países limítrofes. Pero también se destacaron enfrentamientos hacia aspectos más estructurales: contra el Mercado, la crisis económica y las políticas de ajuste (Lemmi, 2015b). En cambio, durante el período 2008-2015, los actores destinatarios de las demandas, así como la metodología empleada para su manifestación serán diferentes.

1.2.2. Demandas de la agricultura familiar durante el período 2008-2015

La diversidad que constituyó el conjunto de nucleamientos de productores estuvo caracterizado por una multiplicidad de situaciones dependiendo de la importancia de cada agrupamiento y del grado de cercanía o afinidad con los lineamientos de trabajo respecto a las instituciones públicas.

Es preciso señalar el tipo de metodología empleada el período 2008-2015, los reclamos no se manifestaron por medio de acciones directas (como cortes de calles o rutas, tomas de edificios públicos[48], etc.), sino que, como se describirá en el desarrollo de las demandas, se caracterizaron centralmente por su canalización vía institucional a través de manifestaciones en ámbitos institucionales, o reuniones con funcionarios del gobierno o con los técnicos de campo a quienes les llegaba las problemáticas que atravesaba el sector de primera fuente.

[48] Como sí sucedió luego de diciembre de 2015, aunque no abarca el período de estudio de la presente tesis.

Esta metodología de expresión de sus demandas se materializó en declaraciones públicas que los referentes de las organizaciones realizaron en el marco de la UNLP: una de dichas instancias fueron las Jornadas de la Agricultura Familiar realizadas entre los años 2011 y 2015 en la UNLP y en la cual, diferentes miembros de las organizaciones pudieron expresar sus necesidades y demandas públicamente, y dirigirlas a un público compuesto por funcionarios públicas y técnicos de campo, y público en general. Otro canal de manifestación pública fueron las apariciones en el diario El Día[49] de la ciudad de La Plata, en la que se manifestaron en diversas coyunturas. Asimismo, en las entrevistas y en el contacto en campo con los productores, los entrevistados señalaron que las demandas, reclamos o requerimientos de sus organizaciones, también estuvieron dirigidas a funcionarios públicos o a los técnicos de campo, considerándolos como representantes del Estado para ellos, aunque no pudieron precisar cuántas reuniones tuvieron a lo largo del período 2008-2015, pero sí manifestaron es que las mismas se mantuvieron con funcionarios de la órbita nacional en referencia al MAGyP y al INTA.

A continuación se identificarán y analizarán las demandas de la agricultura familiar para el período 2008-2015, a partir de un ordenamiento basado en los pilares de la inclusión social.

1.2.2.1 Pilar económico

Para llevar a cabo la identificación y análisis de las demandas, se comenzará por los reclamos en la esfera del pilar económico que aparece reiteradamente y con más énfasis en las prioridades de las organizaciones: la disputa por la titularidad de la tierra.

El acceso a la tierra

Durante el período 2008-2015, la agricultura familiar platense ha sido predominantemente arrendataria: según cálculos de Hang et al (2013), el 61,2% de las explotaciones corresponden a situación de arrendamiento, mientras que el 34,6% son propietarios y el 4,2% posee otra titularidad. El arrendamiento que deben pagar los agricultores familiares, genera un traslado de renta desde estos hacia los propietarios (García, 2013). El acceso a la tierra es un reclamo que reviste una importancia con doble carácter para la agricultura familiar: tanto como unidad productiva como doméstica. Esto es, la propiedad de la tierra en la cual producen y viven, brinda condiciones de posibilidad para el sostenimiento de la explotación a través de las generaciones futuras que, ante la inestabilidad actual y las duras condiciones de las jornadas laborales en la quinta, tienden a buscar una inserción laboral diferente a la de sus padres y madres. Vinculado a ello, tener la tierra permite invertir en el

[49] Acervo del diario El Día de las ediciones del: 13-07-2013; 12-01-2014; 28-04-2015; 23-06-2015; 04-12-2015. La organización que más participó de las manifestaciones en el diario fue la Asociación de Productores Hortícolas de La Plata

mejoramiento de las condiciones de vivienda para la familia, un aspecto fundamental para enfrentar el desarraigo de los jóvenes productores

En ese sentido, las quejas de los productores en manifestaciones públicas y reuniones con funcionarios públicos de la órbita nacional, se vinculan a la denuncia de las condiciones de vivienda precarias en las que viven y producen ellos y sus familias, a causa de ser arrendatarios. Según declaraciones en conferencia pública realizada por un conjunto de referentes de organizaciones[50], los productores no pueden realizar mejoras de las casas precarias en las cual viven, ya que no cuentan con la estabilidad suficiente que les permita planificar a largo plazo y arraigarse en la explotación en la que producen. A esto se añade que los propietarios de las tierras que los agricultores arriendan, no les permiten realizar mejoras en la infraestructura de las casas que habitan, ante el temor de que una vez finalizado el período de arriendo, los productores tomen la medida de quedarse en ella, y como en general la familia agrícola está constituida con hijos e hijas menores de edad, no puedan ser desalojados luego por el dueño. De este modo, cualquier mejora en la propiedad es obstaculizada por el propietario. Esto es confirmado por un productor en una entrevista personal, dirigente de la zona de Echeverry:

> *"Vos ves, mirá, la casilla en qué vinimos, todo madera. Si armamos una casa acá en tierra ajena, al rato que a ellos* [los propietarios] *se les canta, nos dicen, ´mirá no te alquilo más, todo lo que pusiste queda así como está´, no te indemnizan nada. Por eso, no hay quintero que haga una casa de material, porque el día de mañana, no puede levantar y llevársela"* [Dirigente de la Asociación Platense de Pequeños Productores Independientes, marzo 2018]

La precariedad de las condiciones de vivienda en las que viven las familias productoras es aludida por la generalidad de las entrevistas realizadas, como ilustra el siguiente testimonio:

> *"…muchos vivimos en casillas de maderas, hubo casos que se incendiaron las casillas, nos quedamos sin nada, a la calle. Y trabajamos así. No es tierra de nosotros para poner un ladrillo hacer una casa de material, y vivimos en casilla de madera. Y mala instalación la luz y todas esas cosas, se prende fuego y a veces nos quedamos sin nada."* [Productora, Abril de 2016]

Esta denuncia es asociada de forma indisoluble con la demanda por la titularidad de las explotaciones en donde los agricultores y sus familias realizan sus actividades productivas, ya que el paso a la titularidad les posibilitaría mejorar sus condiciones de habitabilidad.

Vinculado a dicho reclamo, en las entrevistas realizadas así como en manifestaciones en reuniones con funcionarios públicos o conferencias realizadas en el marco de la UNLP[51], los

[50] La conferencia tuvo lugar el 2 de mayo de 2016, en la Facultad de Ciencias Veterinarias de la UNLP. Las organizaciones participantes fueron: Asociación de Productores Hortícolas, Cooperativa nueva Esperanza, Asociación Guadalquivir; Asociación "La primavera" y la Asociación de Productores de la Economía Regional. Si bien la conferencia se realizó a principio de 2016, las referencias de los dirigentes hizo permanente alusión a situaciones y demandas históricas que contemplaban el período 2008-2015.

51 Las conferencias en el marco de la UNLP, tuvieron lugar el 2 de mayo de 2016 en la Facultad de Ciencias Veterinarias, el 11 de agosto de 2016 en la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales y el 31 de mayo de 2017 en el Rectorado de la UNLP. Las organizaciones participantes a lo largo de las tres conferencias fueron: Asociación de Productores Hortícolas, Cooperativa

productores demandan al Estado nacional créditos blandos para la compra de la tierra en la que viven y producen. La característica de estos créditos solicitados es que deben contener ciertas facilidades que contemplen la realidad productiva y el (escaso) nivel de formalidad de los agricultores familiares (falta de garantías hipotecarias). Puntualmente, las dos características reclamadas por los productores es que los créditos para compra de tierra sean a largo plazo y a tasa subsidiada. En algunas ocasiones, las declaraciones de los productores aluden al programa PROCREAR (Programa de Crédito Argentino para el Bicentenario para la Vivienda Única Familiar[52]) implementado a partir de 2012, como una referencia comparativa, que sirve de ejemplo del tipo de crédito que reclaman para comprar las tierras. Se debe destacar que la demanda por financiamiento para compras de tierra no se vehiculizó por medio de una acción directa o un proyecto presentado por escrito en un ámbito institucional estatal, sino que constituye un planteo que los referentes de las organizaciones expresaron en reuniones con las autoridades de la escala nacional tanto del MAGyP como del INTA.

Esto se debe a que, el acceso al crédito bancario para los productores hortícolas es prácticamente nulo, y no cuentan con financiamiento externo, debiendo recurrir al ahorro propio (Cieza, 2012). Asimismo, quienes recurren a empresas crediticias privadas situadas en las cercanías de las quintas, deben afrontan elevadas tasas de interés. El argumento del reclamo de los productores hace hincapié en el acceso a la propiedad por canales formales, señalando que, si pueden pagar un alquiler elevado, también pueden pagar un crédito. Así, reiteradamente aparece en su discurso la idea de que no están exigiendo que les regalen o cedan la posesión de la tierra.

> *"Y eso también indica que esta forma de la tenencia de la tierra del alquiler no nos sirve sino tenemos que buscar, conseguirla, pero está cara, no hay lo suficiente como para decir me compro un par de has y voy a trabajar ahí, entonces eso es lo que nosotros pedimos al Estado que nos diera herramientas como para poder acceder a la tierra, que no queremos que nos regalen nada, sino que por ej. sean los garantes de un crédito que nos permita comprar la tierra y nosotros lo pagamos en un tiempo prudencial, 5-10 años y seríamos propietarios de la tierra que sea para producir de manera sustentable"* [Referente de la Asociación Platense de Horticultores Independientes, junio 2016]

La obtención de la tierra por medio de canales accesibles de compra conforma el reclamo prioritario de las organizaciones de La Plata donde, como ya fuera analizado en el capítulo III, a partir del año 2002 el tipo de productor-arrendatario se convirtió en el sujeto preponderante. La propiedad de la tierra aparece como la base sobre la cual generar estabilidad a largo plazo para la familia agricultora y, al mismo tiempo, poder librarse de las presiones por obtener ingresos a corto plazo. De este modo lo relata un dirigente de una organización de La Plata:

Nueva Esperanza, Asociación Guadalquivir; Asociación "La primavera", la Asociación de Productores de la Economía Regional, la UTT, ASOMA, Asociación Platense de Horticultores Independientes y el Frente Agrario Evita .

[52] Es un programa del Estado nacional de Argentina que otorga créditos a tasa de interés subsidiada para la construcción de hasta 400.000 viviendas entre los años 2012 y 2018. Se trata de un proyecto realizado y gestionado por la Presidencia de la Nación, en acción conjunta con la Ansés (Administración Nacional de la Seguridad Social), el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y el Banco Hipotecario, que se ha constituido en ente fiduciario del Programa.

> *"Necesitamos trabajar conjuntamente con la municipalidad y el ministerio, para que lleguemos nosotros a tener un pedazo de tierra, no estamos pidiendo que nos regalen (…) porque va a ser para el futuro de nuestros hijos (…) nosotros no somos sujetos de crédito porque no tenemos los requisitos que nos pide el banco (…) que el Estado haga posible esas cosas que estamos planteando"* [Dirigente de la Asociación Platense de Pequeños Productores Independientes, junio 2016]

Concomitantemente, el acceso a la tierra para la agricultura familiar en tanto unidad productiva, genera mayor grado de autonomía para los productores ya que así eluden la presión del circuito conformado por el arrendamiento, la necesidad de ingresos, la obligación de la productividad, y los costos que deben enfrentar. Por este motivo se convirtió en el primer reclamo en cada manifestación pública o planteo a las autoridades de las instituciones públicas (principalmente del MAGyP y del INTA). Esto se desprende del testimonio de otro referente de una organización de la región:

> *"Acá lo que hay que resolver y que no se ha resuelto nunca es el acceso a la tierra para que no sólo hablemos de soberanía alimentaria sino también de un agricultor soberano, o sea, que tenga una tierra propia o en comunidad, pero que pueda decidir cómo vivir, qué producir, sino está inducido a producir de manera convencional, con muchos agroquímicos o buscar una alta intensidad en la producción para costear todos los altos costos que lleva producir más los altos alquileres. Entonces el acceso a la tierra ¿a través de qué? De créditos blandos a largo tiempo, de que pueda tener una política el Estado de acceso a la tierra para el pequeño productor. Esa es una de la reivindicaciones que siempre venimos pidiendo"* [Dirigente del Frente Agrario Evita, marzo 2018]

Es importante destacar que la preocupación por la tierra es común a todos los agricultores familiares arrendatarios más allá de las distintas escalas de sus explotaciones y localización geográfica, debido al peso de la renta sobre su estructura de costos. Si bien es dificultoso obtener datos estadísticos sobre el valor de la renta, un productor de Lisandro Olmos entrevistado afirma que en el año 2006 pagaba 600 pesos por una hectárea, mientras que a fines de 2015 pagaba 2.500 pesos: lo que representa más de 400% de aumento[53].

Complementariamente, como parte de las propuestas en torno a la necesidad de acceso a la tierra, los productores han demandado un banco de tierras para producir, una medida contemplada en la ley nacional de reparación histórica (n° 27.118, artículo 16), pero ni la ley fue reglamentada, ni posee fondos, ni se han tomado medidas concretas al respecto.

Producción

Continuando con la indagación dentro del pilar económico de la inclusión, otra de las demandas del período 2008-2015 está asociado a las problemáticas productivas: muchas de las organizaciones de productores han solicitado a las autoridades algún tipo de ayuda puntual tanto para el sostenimiento como para el aumento de la productividad.

[53] Para tener una referencia comparativa, entre los años 2006 y 2015, la evolución de la inflación en Argentina medida por el "IPC 9 provincias" elaborado por el Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA), marca una evolución acumulada del 231% para dicho período. Se toma esta fuente, ya que en 2008 y 2014, se cambiaron las metodologías de cálculos del IPC del INDEC. Ver: http://www.centrocifra.org.ar/docs/Pobreza%202015.pdf [último acceso: 8-07-2018]

Por ejemplo, ante inclemencias climáticas, algunas organizaciones de productores se manifestaron en medios gráficos como el diario El Día[54], u otras reclamaron en reuniones privadas con funcionarios, y algunas de ellas recibieron subsidios para compensar en parte las pérdidas ocasionadas. Otras organizaciones recibieron un tractor y/o un kit de herramientas. El tractor pasa a formar parte de la organización, y esta le cobra un precio más reducido a sus miembros de lo que les costaría contratar el servicio de laboreo a un particular, lo cual reduce los costos para los productores. La ayuda estatal por medio de insumos productivos, es valorada positivamente sin dejar de reclamar por otro tipo de acciones, como queda de manifiesto en el siguiente testimonio de un productor de la región:

> *"Yo creo que nosotros como organización estábamos en surgimiento y no hemos logrado articular como para resolver los problemas estructurales, entonces creo que eso era una tarea pendiente, pero ya se venía planteando en varias ocasiones el tema de que esto no se resolvía con algún subsidio ocasional, porque nosotros logramos por lo menos que nos dieran algunas herramientas, por ej. un tractor con un kit de herramientas que también sirve para la organización, son paliativos que de algún modo sirven, pero se plantea que había que planificar, había que crear políticas de producción. Allí es donde se quedó la cosa, como profundizar el asunto y generar política de producción"* [Dirigente de la Asociación Platense de Horticultores Independientes, junio 2016]

Muchos de los productores agrupados en las organizaciones, ya sean en cooperativas, asociaciones civiles, o grupos organizados alrededor del programa Cambio Rural (por ejemplo), han recibido herramientas de trabajo o participaron en distintas instancias de capacitación productiva que brindaron los técnicos del INTA. En dichas capacitaciones recibieron conocimientos técnicos acerca de las enfermedades de los cultivos y cómo solucionarlas, qué tipo de agroquímicos se pueden aplicar y cómo manipularlos, consejos en buenas prácticas agrícolas, también en las cuestiones socio-organizativas para mejorar aspectos comerciales, o en otros casos sobre los procedimientos para trabajar hacia la transición agroecológica.

Los referentes de las organizaciones entrevistados, valoran este tipo de iniciativas por parte de las instituciones públicas, acciones que constituyen un pedido de los productores asociados a quienes representan. No obstante, en cuestiones productivas, los referentes de las organizaciones plantean que la necesidad prioritaria es la planificación de la producción: en concreto, que el Estado (nacional) establezca cupos de producción de hortalizas para evitar la sobre-producción y sobre-oferta, lo cual reduce los precios que reciben los agricultores. Si bien la propuesta por parte de las organizaciones no hace explícito ni el modo ni qué organismo del Estado debe establecer, fiscalizar y controlar los cupos de producción y venta, el aspecto central es que se demanda y reclama una intervención directa sobre la productividad global del sector. Entre una de las preocupaciones del control productivo está asociada la problemática de los precios y la comercialización, que abre otro foco de reclamos (históricos y actuales) por parte de las organizaciones.

[54] Diario El Día edición del 13-07-2013

La comercialización

Las demandas en torno al lugar que ocupan los agricultores en el circuito comercial abarcan un amplio abanico de reclamos: tanto la intervención estatal en las largas cadenas de intermediación como la transparencia de información o la apertura de nuevos espacios para la comercialización directa vía ferias o los bolsones de verdura.

Por un lado, existen demandas realizadas por parte de los productores participantes de las ferias de comercialización en el marco de las reuniones de organización que tienen entre los productores con técnicos de campo o en el contacto diario, y a la vez también en reuniones que se han mantenido con funcionarios del Estado nacional. En las mismas surgen los planteos en torno a las necesidades de la feria propiamente dicha y los problemas que tienen para garantizar su participación, pero también las problemáticas acerca de la comercialización en general de los productores. Debido a que, durante el período 2008-2015, los productores que acuden a las ferias encuentran un nivel de demanda que satisface su oferta, se reclaman más bocas de expendio, como ilustra el testimonio de un dirigente:

> *"…nos toca ir a la feria de verdura en tu barrio y a distintas ferias, por ejemplo en el club abástense, y así queremos ir avanzado, poner dos veces por semana sería lo ideal para que la gente misma vaya a comprar directamente del productor al consumidor. Pero demanda tiempo, falta de logística en qué moverse para llevar la verdura, eso también nos tiene mal. (…) desde la organización nos toca llevar la verdura a distintas ferias. Eso se tenía que seguir agrandando pero quedó ahí, ya no se avanzó más. La idea era seguir avanzando. Nosotros decíamos en las plazas, por ejemplo un día, un sábado o un domingo, que la gente que trabaja en la ciudad no trabaja el domingo que sería ideal que salga como paseo de compras, salen a comprar directamente al productor al consumidor, pero se quedó en charlas. La idea nuestra era que en las plazas vayan dos o tres productores los domingos, que la gente está descansando y vaya a comprar. Era nuestro planteo y se quedó en que lo iban a presentar a nación a ver si lo aprobaban o no, y se quedó en charla"* [Dirigente de la Asociación Platense de Pequeños Productores Independientes, junio 2016]

El testimonio del dirigente señala planteos y demandas que los productores realizan tanto a los técnicos de campo del INTA como a funcionarios de la Secretaría de Agricultura Familiar (del MAGyP), y que estos a su vez la elevaron a funcionarios del Estado nacional de mayor jerarquía institucional. No obstante, a través del testimonio se ilustra una que la resolución de dicha demanda no fue favorable a los intereses de los productores.

Por otro lado, se aprecia que ante las demandas de comercialización, la resolución por parte de las instituciones que inciden en la construcción de políticas públicas apunta a una dirección que toma en parte las demandas de los agricultores pero soslaya otros elementos de sus peticiones. Esto es, si bien los agricultores solicitan participación en las ferias, reclaman que dichos espacios les generan un costo de oportunidad al tener que dejar tiempo de trabajo de producción en las quintas y dedicarse a tareas de gestión comercial. Por lo cual, sus demandas direccionadas hacia las políticas públicas (de la escala nacional) sobre la comercialización apuntan a una intervención de tipo directa y regulatoria en dicha

materia. En los días de 31 de marzo y 1 de abril de 2016, las organizaciones de La Plata realizaron un cese de comercialización, con el objetivo de llamar la atención tanto del Estado nacional como de los consumidores del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). Si bien, dicha medida se situó fuera del período que comprende la presente investigación, las demandas expresadas abarcaban peticiones realizadas con anterioridad también a la gestión gubernamental de los años 2008-2015.

> *"… lo único que el Estado nos ofrece es feria franca, pero la feria no es la solución para el productor. Esa no es la solución porque nosotros además de producir y vender no se puede. Nosotros al Estado le venimos haciendo un reclamo de hace mucho tiempo de que haya un espacio físico o un mercado de y para los productores, no para intermediarios"* [Dirigente de la Cooperativa Ltda. "Nueva Esperanza", abril 2016]

Las demandas en materia comercial, también incluyen apoyo para la construcción de centros de acopio y la obtención de vehículos con los cuales solucionar la recolección de hortalizas y su traslado a destino, se plantea como parte de la solución al canal de venta vía "culata de camión", dispositivo por el cual, al constituir una oferta atomizada, los productores desconocen el precio promedio del mercado y el precio real al que venden los intermediarios. En este sentido, los reclamos elevados a las instituciones públicas conlleva la propuesta de que se realicen inversiones estatales en centros de acopio, en tecnología para el mantenimiento de los productos (alargando la vida útil y evitando la obligación de vender en el corto plazo), y en medios de transporte que les permita a las organizaciones realizar la logística de traslado desde las quintas hacia el mercado y/o los consumidores finales.

Si bien se reconoce como un hecho positivo que desde diferentes instancias público-estatales se brinde apoyo a las ferias de comercialización directa que existen en La Plata, desde la óptica de los referentes de las organizaciones de la AF las mismas representan un canal acotado en relación a la cantidad de productores, cultivos y consumidores de la región.

En relación a la resolución de las demandas, las mismas no tuvieron la respuesta esperada por los agricultores familiares de La Plata. De la información recolectada en las entrevistas y conferencias de prensa en el marco de la UNLP, se puede afirmar para el período 2008-2015, que algunas organizaciones recibieron ayuda financiera para la compra de insumos (gazebos, tablones, etc.) para la comercialización en ferias o para el armado de bolsones de hortalizas, pero los informantes dirigentes de las organizaciones sostienen que el Estado no invirtió en infraestructura para la comercialización, al menos en forma sistemática hasta el año 2015.

De este modo, y como una primera aproximación a las conclusiones, de la identificación y análisis de las demandas de las organizaciones de la agricultura familiar durante el período 2008-2015, dentro del pilar económico se observa que las mismas valoran positivamente algunas iniciativas implementadas por instituciones públicas, pero al mismo tiempo, los

reclamos exceden los beneficios puntuales recibidos y apuntan a las cuestiones medulares de su problemática económica. El principal punto en este sentido es el acceso a la tierra, eje estructural sobre el cual se asientan un conjunto de desigualdades que afectan a los productores, y la necesidad de sobrepasar las ferias como mecanismo prioritario y alternativo a la intermediación.

1.2.2.2 Pilar político-institucional

Asimismo, las demandas de la agricultura familiar platense se vinculan con otro conjunto de elementos y aspectos que constituyen el pilar político-institucional del sector, traducidos en la búsqueda de mayores grados de reconocimiento, visibilidad y formalización del sujeto, elementos que se desarrollarán a continuación.

Normativas: reglamentación y financiamiento para la ley de la agricultura familiar

En primer término, durante el año 2015 se hizo notar con fuerza el reclamo para la reglamentación definitiva, presupuesto propio y plena implementación de la Ley nacional de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar (n° 27.118) sancionada a fines del año 2014, así como también la adhesión del congreso de la Provincia de Buenos Aires a la misma. Para esta última, representantes de las organizaciones tuvieron una reunión en la legislatura provincial con diputados y diputadas del partido Frente para la Victoria, para plantear la necesidad de que el poder legislativo adopte esta medida. La demanda por la Ley de la agricultura familiar formó parte de un eje que generó movilizaciones a nivel nacional y que en La Plata también encontró resonancia.

A partir de la información que surge de las entrevistas realizadas, se verifica un aspecto común respecto a la demanda por la Ley n° 27.118: los productores manifiestan una valoración positiva (en general) en torno al espíritu de la norma, pero la crítica apunta a que la misma carece de resultados concretos al excluir el presupuesto necesario para llevar a cabo todas sus iniciativas. Este reclamo ha formado parte de movilizaciones, declaraciones públicas e incluso de reuniones con diputados de la Provincia de Buenos Aires para que dicha cámara adhiera a la ley 27.118 de modo de generar mayor presión política.

No obstante, existen algunos matices entre las organizaciones de La Plata en torno al nivel de participación que tuvieron al momento de debate y elaboración de la ley. Algunas organizaciones del territorio platense reclamaron mayor injerencia, mientras que otras (vinculadas a la organización que participó de la Secretaría de Agricultura familiar de la Nación) sí estuvieron en diferentes instancias del debate. Esto queda de manifiesto en los siguientes dos testimonios:

> *"…no, nosotros en particular no, algunas organizaciones conocidas participaron ocasionalmente, pero no en debates decisivos, sino en el análisis de lo que se venía haciendo. No hubo como una consulta de cómo armamos la cosa, sino más bien de un debate de qué se está haciendo, analizar cómo se interpretaba el tema, más bien cuando se discutía para que se*

apruebe como estaba y que aparte de esto se buscaba un presupuesto para la ley, porque hasta ahora es un papel sin ningún presupuesto. Pero no fue una convocatoria de ´che muchachos´, a ver las organizaciones más conocidas participemos de esto. Yo creo que es materia pendiente de la clase política que tuvo como allá arriba decir aquí vamos a hacer eso así, tomando directivas de alguien que tenía alguna idea pero no con los pies sobre la tierra y ver las cosas específicamente…" [Dirigente de la Asociación Platense de Horticultores Independientes, junio 2016]

Mientras que por otra parte, un referente del Frente Agraria Evita, movimiento ligado al por entonces secretario de agricultura familiar de la nación, apunta que más allá de su participación en la elaboración, coincide en los déficits del gobierno anterior en cuanto a la normativa:

*"Nosotros como Frente Agrario [*Evita*] fuimos parte del debate de la ley nacional (…) La ley de agricultura familiar se aprueba, podría haber sido mejor pero ya es muy buena. Lamentablemente se borró el artículo 33 en donde hablaba de financiamiento de mil quinientos millones que no es mucho para lo que es la extensión del territorio y los pequeños productores, pero era importante, eso directamente se borró de un plumazo, eso fue un primer punto. El segundo punto fue que no se reglamentó en el anterior gobierno* [de Cristina Fernández] *entonces reglamentarla con este gobierno lo vemos mucho más difícil todavía. Hubo el compromiso de que se iba a reglamentar y de que el financiamiento iba a haber por etapas, pero no se hizo. La ley está buena, se habla de reconocer al sujeto, de habla de soberanía alimentaria, se habla de un banco de tierra, se habla de financiamiento, hay varios aspectos que se tienen en cuenta, parte de los reclamos que nosotros venimos haciendo"*. [Dirigente Frente Agrario Evita, marzo de 2018]

El resultado de las demandas y solicitudes que organizaciones de la agricultura familiar venían realizando desde hace años en torno a la sanción de una normativa para el sector, resultó en un proceso que quedó truncado a la falta de financiamiento para llevar a cabo las actividades que la misma estipula junto a la falta de reglamentación para poner en operatividad sus funciones. Ante esos reclamos las organizaciones no han podido obtener una respuesta satisfactoria de los motivos por los cuales no se puso en total vigencia la ley. Aun así, en las declaraciones y testimonios de los referentes de organizaciones (en general vinculadas políticamente al gobierno del período 2008-2015 pero otras también) se aprecia una elevada expectativa en torno a la puesta en práctica de la Ley 27.118 y los beneficios que esto podría generar al sector. De no ser así, sólo quedará en una visibilidad y reconocimiento parlamentario.

Fortalecimiento institucional: visibilidad y formalización

Vinculado a la cuestión del reconocimiento y visibilidad del sector, otra de las iniciativas reclamadas (previamente incluso al año 2008) fue la creación de herramientas para el relevamiento de información y la formalización de la agricultura familiar. En ese sentido las iniciativas desarrolladas desde la órbita nacional con implementación a nivel local, fueron el ReNAF y el MSA cuyo análisis desde la óptica de las instituciones públicas fue descripta en el capítulo V.

Desde la perspectiva de las organizaciones, el ReNAF ha sido una herramienta que tuvo una utilidad acotada: sirvió para recolectar información y darle visibilidad estadística y políticas al sector (un elemento que formaba parte de las demandas del FoNAF a nivel

nacional), pero su implementación se limitó a ello, y no se utilizó para la elaboración de acciones de políticas públicas como exigían los productores. Asimismo, las organizaciones rescatan la importancia de contar con una herramienta (MSA) de formalización de su actividad comercial que además les otorga beneficios previsionales y laborales que antes no tenían. Sin embargo, dirigentes de las organizaciones que no tenían una afinidad política con el gobierno nacional del periodo 2008-2015, señalan que la implementación del ReNAF (y por derivación del MSA) fue discrecional, siendo uno de los factores que limitó la llegada al territorio. Esto se aprecia en el testimonio de uno de los dirigentes:

> *"En relación al ReNAF fue un relevamiento que sirvió para verificar o que se visibilice que hay una gran cantidad de productores, para mí sirvió para eso nada más, porque después una utilidad justa no se le dio. Porque por más que se haya hecho eso, está bien los tenemos registrados pero ¿qué bandera levantan? Eso es lo que yo digo que está mal, porque vos lo tenés que registrar y lo tenés que ayudar sin importar la bandera que levanten. Después creo que los otros programas como el Monotributo Social* [Agropecuario], *no han sido bien aplicados, no se han terminado de corregir, la gente no sabe todavía cómo usarlo, si bien hay compañeros que les ha servido, se demora mucho. Pero que son herramientas que si se aplican bien y el productor lo toma bien, digamos, son importantes. El tema es que a todos les llegue la misma información para que pueda ser bien usado. Algunos lo han aprovechado bien, y otros no saben para qué es. (…) son buenos esos programas, no son para salvar al pequeño productor pero sí a las organizaciones de ayuda de acompañamiento de fortalecimiento, son muy buenos, pero también tienen que ser accesibles para todos"* [Dirigente de APER, junio 2016]

En este sentido, la información común que surge del trabajo de campo permite señalar que, si bien el MSA es una herramienta que busca avanzar en mayores grados de formalidad de la actividad comercial de la agricultura familiar, fue aprovechada más en relación a los beneficios sociales que otorga, como el acceso a una obra social, que para la realización de facturación en la venta de hortalizas. Salvo excepciones, la modalidad de venta típica en La Plata continuó siendo a culata de camión en condiciones de plena informalidad entre productor e intermediario.

Por último, el crecimiento cuantitativo de las organizaciones de la agricultura familiar, les permitió tener mayor diálogo con las autoridades, funcionarios y técnicos de campo que llevan a cabo las políticas públicas, pero no han participado con poder resolutivo en el delineamiento de las acciones de políticas o programas. En términos generales, el grado de participación de la agricultura familiar platense se canalizaba por medio del diálogo que se mantenía con funcionarios de instancias nacionales.

En ese sentido, muchas organizaciones de la agricultura familiar de La Plata tenían un buen vínculo con el gobierno que ejerció el poder ejecutivo (nacional, provincial y local) durante el período 2008-2015, traducido en las palabras de los productores al decir que "*por lo menos nos escuchaban, buscaban la forma de darnos aunque sea paliativos, que no era lo ideal, pero nos atendían y había una especie de buscarle la solución, entender que éramos compañeros en este camino*." [Referente de la Asociación Platense de Horticultores Independientes]. Esto refiere al hecho de que en muchas oportunidades, las organizaciones reclamaban sus problemáticas tanto las estructurales como las coyunturales en reuniones

con funcionarios de las instituciones públicas y, se les proveía de algún tipo de ayuda económica o de asistencia técnica. Sin embargo, las organizaciones no han dejado de demandar y solicitar medidas de intervención estatal que desbordan y sobrepasan lo recibido, ya que apuntan a los ejes vertebradores de las desigualdades que los afectan y, plantean una modalidad vinculada a la regulación e intervención directa e sistémica del Estado.

2. Análisis del caso de Oberá

2.1. Identificación de las organizaciones de la agricultura familiar

En este apartado se identifica y describe a las organizaciones de la agricultura familiar con presencia en Oberá: el Movimiento Agrario Misionero (MAM) y la Asociación de Productores Agrícolas de Misiones (APAM).

El MAM nace hacia fines de 1971, y desde sus inicios aparece como un intento de poner fin a una caída en los precios de la producción agraria que afectaba a todos los cultivos, y también a una serie de problemas como, por ejemplo, los pagos atrasados, la falta de créditos y los altos precios de los insumos. Esta organización fue una de las que más sufrió la represión de sus miembros durante la última dictadura cívico-militar de 1976, con lo cual fue difícil refundar la organización con el retorno de la democracia. Actualmente, el MAM está integrado por productores familiares de la zona centro de Misiones y en su mayoría, no superan las 25 hectáreas y fueron sumamente afectados por el proceso de pauperización de la década de 1990. El MAM persiste en la zona centro y su actividad principal se relaciona con la creación y gestión de las Ferias Francas, y actualmente no superan los 50 miembros.

Por otro lado, se encuentra APAM surgida en el marco de las manifestaciones de los años 2000-2002, y fundamentalmente en respuesta al requisito formal que requería la participación en el directorio del INYM (Ramírez, 2014). La APAM se centró en la reivindicación de precios de la materia prima de la yerba (la hoja verde) y se transformó en una de las representantes en el directorio de INYM. La APAM incorpora inicialmente como su principal base social a los colonos clásicos preferentemente de la zona centro de la provincia (donde se encuentra Oberá), vinculados a mercados formales y la producción de cultivos perennes como la yerba y el té (Fabio, 2008; Ramírez, 2011).

Según el análisis de Fabio (2008), la APAM opta por reivindicaciones de demandas históricas y clásicas, reconociéndose como herederos de la lucha provincial (como la Masare de Oberá de 1936 y las luchas de los años ´70). No obstante, también se fueron agregando otros ejes de planteos y demandas dentro de la APAM, como los ejes vinculados a la problemática alimentaria. A su vez, en los discursos de la organización aparecen planteos relacionados a la concentración, extranjerización y regulación de la tierra, el uso del agua dulce, la erosión del suelo, el impacto de la deforestación y del uso de agroquímicos,

etc. (Fabio, 2008). Según los entrevistados, los miembros APAM al 2015 llegaban a los 120 socios activos.

2.2. Principales demandas de la agricultura familiar

Para una comprensión global de las demandas del sector entre los años 2008 y 2015, es preciso considerar brevemente los principales antecedentes en la materia para situar el contexto histórico y social

2.2.1. Antecedes: de la Masacre de Oberá a los tractorazos.

Los productores y productoras de Oberá tienen una larga tradición de lucha. La memoria histórica se remonta a la primera movilización y conflicto registrado en Misiones que involucró a colonos en 1936 conocida como “la Masacre de Oberá”. El objetivo era protestar ante las autoridades por los abusos cometidos por parte de los acopiadores de tabaco y por las restricciones que imponía la Ley 12.236 (que exigía pagar $4 por cada nueva planta de yerba mate) (Ramírez, 2014).

Las investigaciones que abordan la masacre coinciden en señalar que, en su conjunto, los colonos eran de rasgos campesinos, su producción estaba destinada principalmente al autoconsumo, aunque disponían de pequeños excedentes para el mercado.

Los colonos, hombres, mujeres y niños, recorrieron unos ocho kilómetros (desde Los Helechos hasta Oberá) llevando carteles que reclamaban “pan blanco” y mejores precios para el tabaco. Al llegar a las afueras de Oberá, fueron víctimas de una emboscada realizada por la policía y por vecinos reclutados aparentemente por ésta. Hubo muertos (se desconoce con precisión cuántos), heridos y detenidos; todos los damnificados fueron colonos manifestantes quienes, perseguidos, huyeron por las “picadas” hacia el monte para tratar de regresar a sus chacras (Ramírez, 2014). Las investigaciones acerca de la *masacre* coinciden en destacar que el reclamo principal de la protesta de los colonos fueron “los bajos precios de los productos”, especialmente del tabaco.

Más tarde, durante los años de la década de 1970, las luchas agrarias de la zona de Oberá estaban asociadas a cuestiones estructurales como la posesión de la tierra, y la comercialización. Particularmente, los reclamos eran: fijación de precios con reajuste para la yerba mate, pago de las remuneraciones atrasadas por parte del mercado consignatario de yerba mate, prohibición de la importación de productos cultivados en el país, facilidades para exportar tung y té, y otorgamiento de tierras a los campesinos pobres (Galafassi, 2008). Con el golpe cívico-militar de marzo de 1976, las luchas agrarias fueron duramente reprimidas y las organizaciones sufrieron la censura y la persecución.

Por último, otra oleada de protestas ocurrió hacia fines del siglo XX, luego de que durante la década de 1990 la renta yerbatera sufriera un fuerte proceso de concentración, y ello se manifestaba en la caída de los precios pagados a los agricultores.

Los productores llevaron a cabo tres grandes protestas con maquinarias agrícolas que partieron de Oberá hasta la capital misionera, movilización denominada “tractorazos” en los años 2001, 2002 y 2008. Las demandas fueron presentadas ante el Estado (provincial y nacional) y se sostuvieron en el tiempo: las dos principales fueron “precio justo” y “dignidad para la familia agraria” (Ramírez, 2014). El Tractorazo de 2001 (que se extendió durante 17 días) persiguió una mejora en los precios y en la calidad de vida de los productores; el de 2002 (de 53 días de duración) buscó la creación del INYM, y el Tractorazo de 2008 (de 9 meses) que apuntó a la creación del mercado consignatario de la yerba mate.

A diferencia de la atomización de las organizaciones de La Plata, en Oberá las organizaciones que nuclean a la agricultura familiar son dos, con distintos orígenes y trayectorias, pero ambas tienen la referencia de los reclamos y demandas del sector que serán analizadas a continuación.

2.2.2. Demandas de la agricultura familiar durante el período 2008-2015

Las demandas de las organizaciones de la agricultura familiar en Oberá durante el período 2008-2015, presentan una estrechamente vinculación con reclamos históricos del sector, pero al mismo tiempo, aparecieron nuevas aristas de demandas. A continuación se identifican y analizan las demandas relevadas en el trabajo de campo organizadas en base a los pilares de la inclusión social.

2.2.2.1 Pilar económico

El análisis del pilar económico de las demandas de la agricultura familiar, comienza por el aspecto comercial como eje vertebrador del mismo.

Comercialización

El aspecto vinculado con las demandas referidas a la comercialización de la agricultura familiar apuntan a la institución de un mercado consignatario y la fijación de un precio justo para la hoja verde de la yerba mate, como se analiza seguidamente.

- *El mercado consignatario: una demanda histórica que se reactualiza*

Los agricultores familiares de Oberá se caracterizan por un reclamo común a sus dos organizaciones en materia comercial: la restitución del mercado consignatario. Al respecto, fue la APAM quien en el año 2008, protagonizó una movilización de tractores y productores desde Oberá hacia Posadas para exigir la incorporación de un mercado consignatario en el

marco del INYM. En particular, la exigencia fue que se incluyera un artículo en la ley del INYM en la cual se contemplara la creación de dicho mercado. A continuación se presenta el relato de lo sucedido en el año 2008 por un dirigente de APAM:

> *"Los conflictos fueron permanentes, unos de mayor intensidad y otros de menor intensidad. Fundamentalmente era para la inclusión de un artículo de creación del mercado consignatario nacional de yerba mate canchada. Eso nosotros no habíamos logrado incluirlo en la ley original* [se refiere a la ley de creación del INYM de 2002]. *Eran demasiadas las tensiones que teníamos, y bueno, llegamos a un acuerdo de bajar, esa era una de nuestras banderas: el mercado consignatario. Entonces se aprueba la ley* [del INYM en 2002]*, trascurre un tiempo, y entonces nosotros levantamos nuevamente la necesidad de tener un mercado consignatario, y ese fue uno de los motivos o el motivo de esas movilizaciones. Hubo cerca de nueve meses de protesta, ya no con tanta intensidad de productores, de tractores* [en relación a los tractorazos de 2001/2002], *pero sí de la presencia en la plaza* [se refiere a la plaza 9 de julio en Posadas, frente a la cual se encuentra la gobernación provincial].
> *Fuimos con los tractores, o sea, sostener una protesta es extremadamente complicado, y nuestra secretaria dijo 'yo me quedo' y ella y su marido se quedaron. Entonces hacíamos turnos rotativos para acompañarla a ella. Y mantuvimos presente un camión con una carpa frente a la casa de gobierno hasta que se logró la sanción en la cámara de diputados y senadores, de este artículo. (…) Se incluyó un nuevo artículo, pero nunca pudimos ponerlo en funcionamiento al mercado consignatario, está dentro de la ley pero no se creó"* [Dirigente APAM (1), abril 2018]

De este modo, la demanda de un mercado consignatario fue una de las motivaciones que generó la única movilización de acción directa relevada durante el período de análisis. El reclamo no sólo es enarbolado por una organización, sino que involucra al conjunto de los productores y alude a una política pública de intervención en materia económica-comercial que tuvo desarrollo en décadas previas hasta principios de la década de 1990, en el marco del funcionamiento de la Comisión Reguladora de la Yerba Mate (CRYM). Durante gran parte del siglo XX (1936-1991) existió la CRYM, organismo que se encargaba de regular la producción, los cupos, y los precios para controlar las asimetrías del mercado. La misma fue eliminada en 1991. Las organizaciones de Oberá demandan la restitución de un mercado consignatario que tenga las mismas atribuciones y alcances que tuvo en el marco de la CRYM. Del siguiente modo introduce en el tema un dirigente del MAM:

> *"Surge con las primeras crisis, la CRYM, surge con la necesidad de regular. La CRYM siempre estuvo en manos de los grandes productores. Lo que por ahí atemperaba un poco eso era la presencia de cooperativas, que en aquella época, las cooperativas en Misiones eran muy fuertes y tenían una concepción cooperativista, más que nada por toda la gente que venía de Europa del este y tenían esa visión de la cooperativa (…) Pero lo que te permitía era tener un lugar en donde ir a reclamar en donde ir a protestar y donde empujar determinadas medidas, por ejemplo tener el primer censo yerbatero que se hizo fue uno de los primeros logros del MAM, para saber cuánta yerba tenía cada uno y de esa manera determinar un cupo. Era importante la presencia de ese organismo porque era el lugar en donde empujabas, reclamabas y si tenías fuerza, lo imponías, las movilizaciones fueron muy importantes para eso. Y por otro lado tenía una herramienta importantísima que era el mercado consignatario. Ese es el gran déficit ahora del INYM que no tiene la herramienta económica para poder pelear determinadas cosas, solamente con resoluciones no te lo cumplen. En cambio el mercado consignatario era una herramienta muy fuerte porque ahí vos comprabas la yerba, consignabas la yerba, además en esa época el productor era dueño de la* [yerba] *canchada, hoy es de la hoja verde. Que tengas un mercado en donde ir a consignar tu producto, no te dabas el 100% pero sí el 75%, ya era el desahogo económico, te daban el cheque y el otro era cuando vendían el producto, el 25% restante. Eso era importantísimo porque no necesitaban mal vender (como dicen acá) su yerba para salvar su crisis financiera inmediata. En cambio ahora tenés que vender como sea porque estás ahogado. Siempre reclamamos que el INYM tenga el mercado consignatario, nunca lo hicieron"* [Dirigente de MAM (1), abril 2018]

Asimismo, la propuesta del mercado consignatario reactualiza en función de las nuevas tecnologías y realidades de comunicación, y de los objetivos de los productores. Además de la regulación comercial, las organizaciones en la actualidad demandan la necesidad de generar trasparencia en la información acerca de los precios que efectivamente reciben los productores y pagan los industriales de los secaderos y molinos, como un medio para alcanzar lo que las organizaciones consideran un precio justo. Se argumenta que la transparencia en la comercialización evitaría que los industriales paguen a los productores un precio por el kilo de la hoja verde de yerba mate un precio menor al establecido por el INYM según denuncian los referentes de la agricultura familiar:

> *"Lógicamente que este mercado* [consignatario] *existía hace varias décadas atrás, hoy con toda la tecnología habida y por haber seguramente habrán otros sistemas: el mercado virtual, porque antes la yerba iba a un depósito* [de la CRYM] *era un depósito donde se acumulaban los kilos de yerba. Nosotros pensamos que debería ser un mercado virtual. Que cada secadero tenga en sus depósitos los kilos de yerba, que tomen los seguros por si hay tornados o se prende fuego, que esté asegurado. (…) O sea transparentar el comercio, no es posible que vos puedas negociar con un grande, entonces tenemos que equilibrar la fuerza, nosotros creemos que podemos equilibrar a través del mercado: la transparencia, la trazabilidad del producto, desde la chacra hasta el consumidor"* [Dirigente APAM (1), abril 2018]

Otro dirigente de APAM detalla con más profundidad la propuesta vinculada a la transparencia de la información y de qué modo eso, podría influir en la regulación del mercado, al ser consultado sobre la demanda de un mercado consignatario:

> *"…empezamos a hablar de un centro de trazabilidad. Es por ejemplo, que el consumidor pueda saber por medio del número de su paquete de yerba, de qué molino salió, en qué fecha fue envasado, de qué secadero se compró y a qué productor se le compró. Entonces vos como productor sabes a dónde fue tu yerba. Porque qué es lo que pasa, vos llevas tu yerba y te dicen, 'no tu yerba salió cualquier cosa', no, no es así. Con la trazabilidad, vos tenés el precio fijado de la hoja verde, tenés la canchada, agregando el valor del paquete, estacionamiento, envasado, todo, vos tenés una idea de lo que sale la yerba a la salida del molino. Entonces vos tenés un número que sabés que por debajo de eso en la góndola no puede estar. (…) cuando nosotros hablamos de mecanismos de regulación de control etc. Los molineros que dicen 'no, ni en pedo' Entonces cuando nosotros, cada vez que vamos a Buenos Aires, llevamos carpetita, decimos, por favor, necesitamos esto, necesitamos el mercado consignatario. Acá hay muchas cooperativas chicas que no llegan a vender en góndolas, venden yerba canchada, entonces en vez de mal vender, consignas esa yerba y tenés la plata para que vos puedas levantar esa yerba, cuidando la calidad y dejando la yerba estacionada ahí (…) cuando más se estaciona al natural, a más precio se puede vender. Pero necesitamos a alguien que ponga la planta y que controle que no haya ninguna avivada en el medio"* [Dirigente APAM (2), abril 2018]

El reclamo por un mercado consignatario para la yerba mate es una propuesta que tiene sus raíces en una institución que existió durante el siglo XX, pero que su reactualiza ante las nuevas posibilidades tecnológicas de comunicación y adquiere mayor significado ante la creciente desigualdad en la apropiación de renta yerbatera que permitió la desregulación del mercado durante la década de 1990.

- *Fijación de un precio "justo" para la hoja verde*

Adicionalmente, como parte del reclamo por un mercado consignatario, se encuentra otra reivindicación íntimamente articulada: el precio justo de la hoja verde de la yerba mate que producen los agricultores familiares. La misma también es una histórica demanda que se

reactualiza, como un indicio de que las problemáticas estructurales que afectan a los productores continuaron presentes durante el período 2008-2015. Este reclamo se materializó principalmente en el marco institucional del consejo directivo del INYM, que dos veces por año (abril y septiembre) define el precio el precio para la hoja verde de la yerba mate, y en caso de no haber acuerdo define el MAGyP. En este consejo, la APAM ha participado como miembro titular y como suplente, en cambio el MAM no lo hizo.

Por una parte la Ley 25.564 del INYM de 2002 en su artículo 4 establece que el precio de la materia prima (la hoja verde) resultará del "precio promedio de venta al consumidor de los productos elaborados con yerba mate según las condiciones y estándares de calidad que fije la reglamentación". Sin embargo, desde el punto de vista de los productores primarios, el precio obtenido por ellos no guarda un vínculo justo y armonioso con el precio en góndola, manifestando una desigualdad entre actores de la cadena yerbatera en la apropiación de valor, de aquí el reclamo por un precio justo.

El calificativo de "justo" para el precio que los productores demandan tiene dos consideraciones. En primer lugar, se refiere a la necesidad de que los grandes industriales de los secaderos y de los molineros paguen los precios efectivamente determinados en el marco del INYM, ya que según denuncian las organizaciones en las entrevistas de campo realizadas, en muchas ocasiones se les paga un precio menor a lo establecido por las resoluciones del instituto o a lo estipulado por el laudo del Estado nacional. En segundo lugar, las organizaciones reclaman por la temporalidad con que se les paga. Las denuncias de los productores es que reciben un cheque por su producción con un plazo de como mínimo 120 días, lo cual les genera dificultades financieras agravadas por el proceso inflacionario que recrudeció desde 2008.

El establecimiento del precio de la hoja verde, constituye histórica y actualmente un punto medular de los reclamos de las organizaciones de productores en Oberá (Ramírez, 2011; 2014). Si bien es complejo establecer un valor técnico que sea considerado justo, debido a que lo que se considera justo varía según las escalas y la productividad de cada productor, y el nivel de la inflación, entre otros factores, se puede tomar como indicador la demanda de una de las organizaciones protagonistas del reclamo, APAM, ante la consulta sobre cuál es lo que consideran un precio justo:

> *"En el 2013, creo que el dólar estaba a nueve pesos. Nosotros cobrábamos el kilo de la hoja verde a cuatro pesos con cincuenta (centavos), o sea, cincuenta centavos de dólares, ese debería ser el precio justo, cincuenta centavos de dólar (…) Nosotros tenemos dos monedas, tenemos el peso y tenemos el dólar (…) La ley dice que el precio debe contemplar los costos laborales previsionales y margen de utilidad (…) La ley habla de sustentabilidad, la sustentabilidad es satisfacer las necesidades actuales y de las generaciones futuras en lo social, lo ambiental y lo económico. Si yo tomo en cuenta esos tres parámetros, estamos lejísimo."* [Dirigente APAM (1), abril 2018]

El testimonio del referente de APAM sirve como un indicador sobre la temática y la demanda puntual. No obstante, cabe aclarar que los valores que expresa no se corresponden con el año 2013, sino que según la información oficial se asocian con el año

2015, durante el cual el dólar (oficial) se encontraba cotizado en alrededor de nueve pesos o más, y el precio del kilo de la hoja verde estaba establecido en 4,27 pesos en octubre[55].

Sin embargo, según el testimonio del referente de las organizaciones de Oberá, el precio justo de la hoja verde de la yerba mate debiera estar estrechamente vinculado al valor del dólar, bajo el argumento de que la economía argentina está íntimamente vinculada a dicha moneda extranjera. Del mismo modo, aunque parezca contradictorio, toma como valor de referencia del precio el que los productores obtuvieron en el año 2013 (según sus palabras). Esto se debe a que en ciertos momentos puntuales, la negociación dentro del ámbito del INYM o por medio de la intervención del MAGyP, alcanza un precio para la hoja verde que logra mitigar los desacuerdos. No obstante, la demanda de precio justo excede los acuerdos puntuales y alude a la necesidad imperiosa de cambiar el reparto entre actores productivos del valor generado dentro de la cadena yerbatera.

Según la investigación de Ramírez (2014), las organizaciones de la agricultura familiar, principalmente la APAM, no pudieron imponer la fijación del precio que ellos consideran justo. Más allá de que APAM impulsó la creación del INYM y ha participado con mayor o menor protagonismo de los debates internos y la determinación del precio de la hoja verde dentro de dicho ámbito, no deja de reconocer y denuncia a la vez, que el Estado (tanto en su escala nacional como provincial) no ejerce un rol de intervención:

> *"Nosotros tenemos un gobierno mediador, no interventor (…) nos ponen en una esquina, los que somos así chiquititos, a discutir con otros que mueven miles de millones de pesos, y el gobierno hace de arreglo, trata de que se pelee lo menos posible"* [Dirigente APAM (2), abril 2018]

Más allá de las diferencias en torno a la disputa por la obtención de un precio justo para la hoja verde, las dos organizaciones de Oberá coinciden en reclamar una intervención de tipo directa y regulatoria del Estado nacional y/o provincial en materia económica-comercial ante la apropiación de ganancias por parte de los intermediadores en las cadenas de comercialización: que puede ser mediante la ayuda para la inversión en infraestructura para mejorar la logística de su producción, o a través de regulaciones sobre los niveles de concentración. Este tipo de intervención estatal, apunta a cuestiones permanentes de la problemática comercial, la cual, sin intervención estatal los agricultores reciben la menor proporción del valor generado u operan por debajo de sus costos, en un contexto sin regulaciones. Así lo relata un referente del MAM:

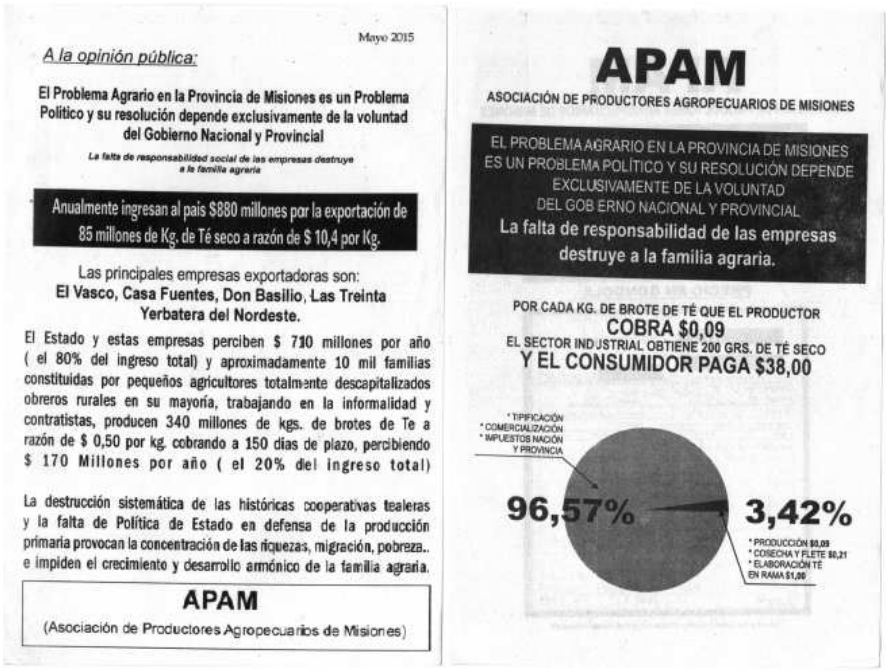
> *"Somos los únicos que nos hacen entrar en lo que es la oferta y la demanda. Desde el que produce zapatillas, botones, todos hacen el costo sobre lo que producen, para poder después ponerlo en precio. Y somos los únicos que no podemos. ¿Sabés cuántas veces nosotros, y siempre ocurre sino no estaríamos en la situación que estamos, tener que vender por debajo de lo que te cuesta hacerlo, producirlo?*

[55] El dato surge de la división del precio de la tonelada de hoja verde establecido en pesos cuatro mil doscientos setenta y dos, mediante el laudo nacional. Ver en: http://www.inym.org.ar/wp-content/uploads/2016/10/Res_precios-AGyP_403_15_oct15_mar16.pdf [Ultimo acceso 18-05-2018]

Todo el mundo… le cuesta tanto, vende tanto. Nosotros no, nosotros tenemos que entrar en la ley de la oferta y la demanda, ¿por qué tiene que ser así? Además por lo general el que se lleva la renta son los intermediarios." [Entrevista, dirigente del MAM (2), octubre 2015]

Lateralmente, como parte del mismo problema, pero en otra rama productiva, la APAM ha denunciado la situación de concentración de la renta en la cadena tealera mediante declaraciones a la opinión pública, el escaso margen que queda para los productores. Si bien responsabilizan tanto a las empresas como al Estado (nacional y provincial), las demandas apuntan principalmente a este último, como se aprecia en un volante distribuido por la organización.

Imagen n°2: volante distribuido en la vía pública por APAM, mayo de 2015, Oberá.



Fuente: APAM

En la imagen n°2 se exhiben datos construidos por A PAM que señalan la diferencia entre lo que recibe el productor por un brote de té y lo que pagan los consumidores: según su denuncia, "la falta de una política de Estado en defensa de la producción primaria provocan la concentración de riqueza" y según la misma, su resolución depende exclusivamente del estado nacional y provincial.

Este reclamo no es aislado, ni pertenece a una sola organización, sino que por el contrario, también involucra a la producción yerbatera como lo señala un miembro del MAM. Este referente también afirma que el Estado en su escala provincial no interviene en forma regulatoria en las cuestiones medulares que hacen a la cadena yerbatera, sino que ejerce un rol de intermediario, en coincidencia con lo señalado previamente por un miembro de APAM. Este rol estatal contribuye y reproducen la concentración del excedente yerbatero del siguiente modo:

> *"Se fija un precio de la hoja verde, teóricamente se tiene que cumplir, le tienen que pagar eso al productor, el productor a partir de ahí cubrir todos los gastos ¿Qué es lo que acontece? Que hoy los grandes productores todavía no tienen la capacidad de auto-sustentarse, apuntan a eso. Ante esta jugada de pagarle bajos precios a los productores, ante no tener rentabilidad el productor, al trascurrir el tiempo, se ve obligado a vender la chacra. O sea, especulan con eso.*
> *Vienen haciendo un trabajo, en la cual en el instituto* [INYM] *no se generan las reglas de juego para realmente se pueda fiscalizar todo (…) Porque si aquel productor que tiene dos hectáreas de yerba… Cuando yo industrial vengo y te digo '¿querés que te levante tu yerba?' yo industria, por lo general no va la industria sino que mandan a intermediarios, '¿Cuánto vas a pagar?' 'tres pesos' '¡Pero si el INYM dijo 6 con 30!' 'que te compre el INYM'. Eso es lo que te dicen. El Estado provincial es un Estado intermediador, no interviniente, cuando tendríamos que tener un Estado que intervenga. ¿Qué haces? ¿La dejas en la planta a la hoja? ¿O por lo menos que te ingresen esas tres monedas que necesitas? Que te ingresen esas tres monedas, peor es nada"* [Dirigente del MAM (2), abril 2018]

En este relato, se puede apreciar una situación muy generalizada en la comercialización yerbatera, en la cual los pequeños productores se ven perjudicados por el aprovechamiento del poder de compra de los grandes industriales, que pagan menos del precio oficial establecido.

Producción

En coincidencia con lo expuesto por Fabio (2008), existen un conjunto de demandas de parte de una de las organizaciones de la agricultura familiar (APAM) vinculada a las cuestiones productivas y el cuidado de la ecología. Uno de los primeros aspectos es la exigencia al Estado del cuidado del código genético de la yerba mate como bien público: la *ilex paraguariensis*. Se plantea que es parte del patrimonio económico y cultural del país. Dicha especie crece en suelos colorados y no admite la cosecha mecánica, sólo la manual. La demanda fue presentada por APAM ante el INYM y públicamente en un anexo de la cámara de diputados provincial en el año 2013.

En este sentido, APAM señala que el Estado debe conservar el cuidado del código genético mediante regulación directa, ya que si las empresas logran implantar una especie transgénica (que crece en suelo arcilloso y admite la cosecha mecánica), muchas tareferos perderán su trabajo y plantea el temor de que si las empresas producen una semilla de yerba transgénica, los productores tengan que pagar un "royalty" por su uso. El pedido va especialmente dirigido a los legisladores provinciales, pero el dirigente de APAM entrevistado durante el trabajo de campo, manifestó que ningún legislador o legisladora provincial tomó su iniciativa dentro del poder legislativo.

Por otra parte, los productores le piden al gobierno la prohibición del uso de agroquímicos en la producción yerbatera. La modalidad de la demanda fue similar a la del cuidad del código genético de la yerba mate: mediante reuniones (en este caso de carácter informal) con legisladores y autoridades del poder ejecutivo provincial. Uno de los motivos es que el herbicida que se utiliza para el matar las malezas al costado de los yerbales, y desplazó a muchos obreros de las chacras. Asimismo, APAM plantea al estado que se analicen los componentes que contienen los fertilizantes que son utilizados en la producción, debido a la

aparición de cadmio de las espinas, que es venenoso. El dirigente entrevistado plantea que como el suelo misionero no contiene cadmio, tienen la hipótesis de que proviene con los fertilizantes.

2.2.2.2 Pilar político-institucional

El análisis del pilar político-institucional de las demandas de la agricultura familiar se compone de diferentes aristas. A continuación se indagan sus componentes.

El fortalecimiento institucional de la agricultura familiar

Por otro lado, durante el período 2008-2015 también tuvieron lugar un conjunto de demandas dirigidas al Estado, pero inscriptas dentro del denominado pilar político-institucional de la inclusión social, vinculadas a peticiones que involucran mayores grados de institucionalidad y formalización de la agricultura familiar.

Uno de los hechos destacables en ese sentido, fue la participación del MAM en la SubSAF de la nación en la delegación de Misiones, ocupando el cargo de referente provincial durante los años 2008-2010. Este acontecimiento representó el máximo grado de participación de las organizaciones de la AF en la definición de acciones de política y estrategias de intervención. La llegada del MAM a dicha posición se generó a través de su participación en el FoNAF, organización a través de la cual el MAM también exigía la necesidad de que las máximas autoridades de la SAF nacional sean designadas por las organizaciones del sector, para un mayor conocimiento de sus problemáticas. Luego existió un distanciamiento del MAM con respecto a la conducción del FoNAF, por críticas a la actitud pasiva que adoptó el Foro respecto a las autoridades nacionales y la falta de planteos activos de las demandas del sector, sino que se adoptó una postura muy pasiva.

Como fue analizado en el capítulo V, la estrategia de trabajo que impulsó el MAM dentro de la ex SubSAF fue el financiamiento de técnicos de campo propios de las organizaciones de productores de la provincia, con el objetivo a largo plazo de superar las políticas asistencialistas (programas de los años 90) a generar autonomía de las organizaciones. Sin embargo, dicha línea de trabajo fue truncada debido a que la experiencia del MAM en el organismo duró hasta mediados de 2010.

Como parte de este mismo proceso, el MAM demandó y acompañó la implementación del ReNAF. El objetivo es recolectar información para darle visibilidad a los productores ante una necesidad histórica: su falta o escasez pone en desventaja a los pequeños respecto de los grandes productores.

> *"Bueno, registrar, por lo menos poder llevar el ReNAF que era necesario que sepamos cuántos somos a nivel nacional, cuántos agricultores familiares somos, cuántas familias, cómo están compuestas, qué es lo que producimos, porque en realidad esos datos nunca pudimos manejarlos. Quienes manejan esos datos son los grandes molineros, las empresas tabacaleras… te hablo de esta provincia* [Misiones].

Como sabrán los que producen uva, manzana en Río Negro. Esos datos los grandes lo tienen, nosotros no. Al igual que los de consumo. Los intermediarios manejan esos datos. Viene un tipo con un camión, a vender acá a Oberá a vender a los comercios, y sabe cuántas bolsas de zanahoria tiene que traer, de lechuga, de batata. Eso ya saben. Así que desde el Estado se quedó todo frío [Entrevista, dirigente del MAM (2), octubre 2015]

No obstante, existen problemas en su implementación que denotan el escaso apoyo del Estado en torno de esta política. La Federación de Organizaciones de la Agricultura Familiar (FONAF) hizo un convenio para que los productores hagan el trabajo de registración, pero uno de los entrevistados reclama por el atraso y la falta de pago de los censistas (en octubre de 2015). Además la información recolectada acerca de la producción y comercialización que recoge el ReNAF no fue utilizada como insumo para la construcción de políticas ni suministrada a los productores.

Normativas: Ley de la agricultura familiar con poder resolutivo

Por otro lado, la organización exige el establecimiento de un marco normativo para el sector, pero en cada declaración aparece la demanda por la reglamentación de la Ley de Agricultura Familiar n° 27.118 y el otorgamiento de financiamiento. Por el contrario, a nivel provincial las organizaciones del sector participaron de las discusiones previas a la sanción de la Ley Provincial de Agricultura Familiar (Ley VIII, n° 69) y lograron que se incorporara presupuesto para llevar adelante las iniciativas que dispone.

"…*la FoNAF propone la ley de agricultura familiar a nivel nacional, y por una cuestión política partidaria para que no agarre la plata Emilio Pérsico, sin presupuesto. Una ley sin presupuesto… estamos fritos. Vos decime todo lo que quieras pero se aprobó una ley sin presupuesto. Hace poco tiempo* [año 2015] *empezamos a tratarla en la provincia y ahí si hubo un reconocimiento, porque cuando hay decisión política las cosas se consiguen. Por lo menos conseguimos la Ley de Agricultura Familiar provincial con presupuesto. Ahora la tenemos que reglamentar y todo lo demás, pero creo que va a ser otra cosa porque los fondos están o van estar"* [Dirigente del MAM (2), octubre 2015]

Uno de los entrevistados del MAM de Oberá participó en las discusiones previas a la elaboración de la Ley 27.118, tanto con otras organizaciones como con funcionarios del gobierno nacional. Por medio de su testimonio, se puede apreciar algunas de las diferencias entre las organizaciones de la agricultura familiar, pero principalmente cuáles fueron las demandas y propuestas en torno a la Ley 27.118 que no fueron contempladas como el MAM pedía:

*"Nosotros participamos mucho en la elaboración de la Ley de la Agricultura Familiar [*n° 27.118] *que ahora estamos en veremos porque nunca la reglamentaron que eso fue un déficit del gobierno anterior importante, no haberla reglamentado y quedó ahí. Era una discusión tremenda había muchas visiones diferentes. Por ejemplo, nosotros que veníamos de los que era la Federación Agraria, lo que fueron las Ligas, teníamos visiones diferentes con los compañeros por ejemplo de Campesino Indígena, ellos tenían realidades diferentes también, con diferencias históricas. Allá la realidad de los pueblos originarios es más fuerte, acá no es tan así (…) por la gran cantidad de inmigrantes que poblaron acá.*
La última [demanda] *que perdimos fue que tuviera presupuesto propio (…) Nosotros decíamos que la AF tenía que tener una ventanilla que nos atienda, después surgió la Secretaría (…)"* [Dirigente del MAM (1), abril 2018]

Asimismo puntualiza:

> *"En la Ley está muy débil la cuestión de la tierra, está muy débil, es una cosa que se insistió bastante, quedó muy débil la cuestión de la reforma agraria, esa era una de las cosas que también impulsamos, la cuestión de la función social de la tierra, no solamente como enunciación, como enunciación está, eso tenés que concretarlo en medidas prácticas ¿Cómo haces que la tierra cumpla una función social? Quedó como enunciado.*
> *Otra cosa que nosotros peleamos, que tampoco quedó, era la necesidad de la regulación de la producción, de los entes reguladores, nosotros tenemos la experiencia concreta de la yerba, en la época que estaba regulada por la CRYM tenía como pelearla. (…) Nosotros peleamos la regulación de la producción con precios, con topes, etc."* [Dirigente del MAM (1), abril 2018]

Así queda de manifiesto nuevamente el reclamo para que el Estado (nacional) regule e intervenga directamente sobre la producción y comercialización de los cultivos en los que participa la agricultura familiar, en este caso puntual en la elaboración de la ley, para que intervenga en todo el país y en los diferentes tipos de producciones. Sin embargo, las demandas vinculadas a esa modalidad de intervención estatal, no se incluyeron en la ley como las organizaciones pretendían

Por otra parte, si bien la Ley provincial de Agricultura Familiar se sancionó a finales del período de estudio, el MAM también participó de su elaboración y logró incluir la necesidad de que cuente con presupuesto propio pero existieron otras cuestiones que reclamaron que aparecen en el enunciado pero no están satisfechos con su implementación. Particularmente, uno de los entrevistados se refiere a las instancias de debate, participación y resolución que contempla la ley provincial en los temas que le atañen, iniciativa materializada en el Concejo Consultivo:

> *"hay cosas que no nos convence, que quedaron en manos de la provincia es la designación del Concejo Consultivo, que es una cosa muy importante que logramos fue que ese Concejo Consultivo tenga poder resolutivo eso es muy importante porque al final vos opinas y no te dan pelota, para nosotros era lo más importante, que ese consejo donde estaban representadas las organizaciones, lo que se decida ahí sea resolutivo, pero el problema viene con la implementación. Las organizaciones que lo integran las elige la provincia, nosotros ahí quedamos afuera y quedan afuera todos aquellos que puedan cuestionar las políticas de la provincia"* [Entrevista dirigente del MAM (1), Oberá, abril 2018]

En este caso, la Ley provincial incorporó el requerimiento de participación y decisión de la agricultura familiar, pero el MAM en particular reclama su incorporación al Concejo Consultivo, ya que según denuncia, sus integrantes los definen las autoridades del gobierno provincial y no aceptan organizaciones que tengan una visión disruptiva con su línea política.

A lo largo del desarrollo de las demandas de las organizaciones de Oberá, tanto en los aspectos vinculados a lo que fuera definido en el marco teórico como pilar económico y político-institucional de la inclusión social, se observa que los reclamos y propuestas de la agricultura familiar respecto a las políticas públicas, apuntan a lograr una intervención estatal de regulación directa en el plano económico-comercial que afecte las relaciones de desigualdad que actualmente los perjudica, y en lo político-institucional, un reconocimiento pleno y con carácter resolutivo mediante la concreción las normativas sancionadas, y la

correcta implementación de las herramientas de visibilización y formalización de la agricultura familiar.

3. Análisis comparativo de los casos

En el presente acápite se presenta esquemáticamente un análisis comparativo de los casos de La Plata y Oberá, con el fin de condensar los aportes del capítulo VI en relación al objetivo específico número dos de la presente tesis, organizados en base a los pilares de la inclusión social.

3.1 Pilar económico

En lo concerniente al pilar económico de la inclusión, del análisis surgió como un elemento común entre ambos casos, que las demandas se centraron en reclamos y peticiones de las organizaciones al Estado (principalmente nacional) para que intervenga en forma directa e integral sobre los factores identificados como constitutivos de las desigualdades y asimetrías que afectan a la agricultura familiar en La Plata y Oberá en torno al lugar que ocupan en las cadenas de valor de cada territorio. La primera observación que se puede inferir del análisis es que este tipo de demandas contienen un fuerte arraigo histórico: son reclamos que se reactualizan respecto a años y décadas previas, pero transmiten una clara continuidad de los elementos que generan conflicto. En el cuadro n° 14, se exhiben una síntesis comparativa entre La Plata y Oberá respecto a las dimensiones, elementos y principales destinatarios que componen las demandas de las organizaciones de la agricultura familiar:

Cuadro n° 14: síntesis comparativa del pilar económico de las demandas en La Plata y Oberá

Caso	Dimensión	Demanda	Destinatario
La Plata	Acceso a la tierra	Créditos blandos para la compra de tierras	Estado nacional (por intermedio del MAGyP)
	Producción	Planificación de la producción/ Subsidios en insumos productivos y capital de trabajo	Estado nacional: INTA y MAGyP
	Comercialización	Nuevas ferias francas/ Apertura de espacios de comercialización sin intermediación	Estado nacional: INTA y MAGyP
Oberá	Comercialización	Mercado consignatario/ Precio justo para la hoja verde	Estado nacional (por intermedio de INYM, INTA y MAGyP)
	Producción	Protección de los insumos productivos	Estado provincial (poder legislativo)

Fuente: elaboración propia

En la síntesis comparativa del cuadro n° 14 se resumen las dimensiones en común así como también las diferencias entre los casos analizados, que provienen de las distintas realidades históricas, productivas y comerciales. En la columna “Destinatario” se sintetizan

las instituciones o ámbitos estatales a las cuales los agricultores destinan sus reclamos o peticiones, puede tratarse del Estado nacional o provincial y entre paréntesis se especifica el organismo o poder en cuestión.

La divergencia principal entre ambos casos es el reclamo por el acceso a la propiedad de la tierra, que en La Plata se enarbola como punto prioritario de las reivindicaciones, mientras que no se da del mismo modo en Oberá. Esta demanda puntual se destaca por su valoración y la forma de resolución pedida. Esto es, la prioridad que adquiere en los testimonios de los referentes platenses se debe a que la propiedad de la tierra en la cual viven y producen los agricultores es considerada la piedra angular que viabiliza un conjunto de problemáticas y desigualdades productivas, comerciales y sociales. Mientras que al mismo tiempo, la demanda se canaliza esencialmente en el pedido al Estado para que otorgue créditos blandos, propuesta que apunta a señalar que los productores no exigen dádivas, y al mismo tiempo, la falta de voluntad política por parte del Estado.

Por otro lado, en materia comercial y productiva, las similitudes pasan por las demandas se inscriben en la problemática de la intermediación que afecta a los productores, la diferencia entre los casos está en los actores contra quienes se tiene la disputa. En el caso de La Plata el reclamo hacia el Estado pasa por la regulación de la producción y el comercio, mediante el establecimiento de cupos que eviten la sobre-producción y controle los precios. Pero al mismo tiempo, se exige que el Estado brinde la infraestructura necesaria para eliminar la venta de hortalizas a culata de camión, en la cual los productores quedan a merced del intermediario y la falta de información respecto a los precios de mercado.

En el caso de Oberá, se reclama cambios en la actitud del Estado (nacional y provincial) que actúa de intermediario y no de interventor, ante la posición dominante que tienen los industriales en las cadenas de valor yerbatera y tealera. En este caso, se observó claramente la reactualización de la vieja demanda de un precio justo para la hoja verde de la yerba. La misma se vincula estrechamente con la demanda de instituir un mercado consignatario mediante el cual el Estado regule el financiamiento de la cosecha, la información de los precios, y los cupos de producción. La novedad del período 2008-2015 al respecto, es que los miembros de APAM plantean incluir las nuevas tecnologías de comunicación (como internet y/o la telefonía móvil) en la implementación del mercado consignatario (una herramienta utilizada durante gran parte del siglo XX y que ya fue reclamada en el año 2002), lo cual plantea la posibilidad de que dicho mercado no tenga que contar necesariamente con inversión en infraestructura física (como por ejemplo galpones).

3.2 Pilar político-institucional

Por otro lado, las demandas de las organizaciones de la agricultura familiar en torno a lo que se ha denominado pilar político-institucional de la inclusión social expresan mayor grado de coincidencia entre los casos de estudio. En el cuadro n° 15, se exhiben esquemáticamente las demandas, dimensiones y destinatarios que componen La Plata y Oberá. En la columna “Destinatario” se sintetizan las instituciones o ámbitos estatales a las cuales los agricultores destinan sus reclamos o peticiones, puede tratarse del Estado nacional o provincial y entre paréntesis se especifica el organismo o poder en cuestión.

Cuadro n° 15: síntesis comparativa del pilar políti co-institucional de las demandas en La Plata y Oberá

Caso	Dimensión	Demanda	Destinatario
La Plata	Normativas	Reglamentación y financiamiento de la Ley nacional de la AF y adhesión provincial a la misma.	Estado nacional (ejecutivo) y Estado provincial (legislativo)
	Fortalecimientos y visibilidad institucional	Mejoras en la implementación del ReNAF y el MSA	Estado nacional (MAGyP)
Oberá	Normativas	Reglamentación y financiamiento de la Ley nacional de la AF/ Injerencia en los órganos resolutivos	Estado nacional (ejecutivo) y Estado provincial (ejecutivo)
	Fortalecimiento y visibilidad institucional	Apoyo a las organizaciones de la AF/ Mejoras en la implementación del ReNAF y el MSA	Estado nacional (MAGyP)

Fuente: elaboración propia

A lo largo del análisis del pilar político-institucional, los referentes entrevistados expresan una valoración parcialmente positiva en relación a los avances institucionales que obtuvo la agricultura familiar durante los años 2008-2015, proceso que incluyó (principal pero no únicamente) la implementación del ReNAF, del MSA y la sanción de una ley nacional (n° 27.118): en ambos casos, existieron organizaciones que participaron de los debates de la elaboración de esta última, aunque con diferente grado de incidencia. En este sentido, la información del trabajo de campo permite inferir que, si bien la presencia y el trabajo de las organizaciones son de carácter local, sus demandas y debates en torno al pilar político-institucional de la inclusión social apuntaban a acciones de la órbita nacional y escasamente provincial, desconociéndose reclamos sostenidos en la escala local.

La creación e implementación del ReNAF es valorada positivamente por ser la concreción de una demanda del FoNAF cuyo objetivo era la visibilización del sector mediante su identificación y caracterización, argumentando que la descripción de la agricultura familiar brindaría condiciones para la elaboración de políticas de Estado para el sector. Por el contrario, las organizaciones denuncian y reclaman que, durante el período 2008-2015, el ReNAF tuvo un alcance limitado: la información recolectada no se utilizó como insumo de políticas públicas, y además, existieron problemas en su implementación en los dos casos de estudio. La incidencia primordial que tuvo el ReNAF para los productores es que su

inscripción en éste se trasformó en un requisito para poder participar de programas o recibir ayuda financiera o insumos de trabajo.

Una apreciación similar se apunta respecto al Monotributo Social Agropecuario (MSA), una herramienta que brinda derechos sociales y mayor grado de formalidad a la actividad de los agricultores. En los dos casos de estudio, los productores pertenecientes a las organizaciones promueven la inscripción en el MSA, pero la utilidad mayor que les brinda está en el acceso a aportes previsionales (un derecho que no conocían anteriormente, y sobre el cual es prematuro poder establecer los resultados concretos durante el período 2008-2015) y cobertura de salud, antes que en la formalización de la actividad comercial.

Por último, también existen fuertes similitudes en las demandas de las organizaciones respecto a las cuestiones normativas. En ambos casos, se ha participado, con diferentes grados de importancia, en la discusión y elaboración de la Ley nacional de Agricultura Familiar (n° 27.118) cuyo espíritu general es valor ado como positivo, depositándose en ésta muchas expectativas respecto a los cambios y derechos que puede brindarle al sector a nivel nacional. Sin embargo, los reclamos respecto a este proceso es el mismo: la falta de asignación de presupuesto para el desarrollo de sus actividades, y la falta de reglamentación que impide la puesta en práctica de sus atributos.

La leve diferencia entre los casos de estudio se encuentra en las normativas para la agricultura familiar a nivel provincial: en el caso de La Plata, las organizaciones presionaron a la legislatura bonaerense para que adhiera a la ley n° 27.118 (punto que se obtendría luego del 2015), mientras que las organizaciones de Oberá (puntualmente el MAM) participaron de la elaboración de una Ley Provincial para la agricultura familiar (Ley VIII n° 69), logrando que tenga financiamiento para poner en práctica sus funciones. No obstante, en ambos casos se reclama y critica el alcance acotado que tuvo el proceso de inserción institucional a través del reconocimiento normativo para la agricultura familiar, ya que en ningún caso, la sanción de leyes tuvo incidencia concreta o transformaciones en la implementación de políticas estatales hacia el sector.

4. Reflexiones finales del capítulo

La participación e incidencia de los actores sociales en torno a la construcción de políticas públicas por medio de sus demandas, reclamos y/o propuestas, es un elemento transcendental para la comprensión de la elaboración, lineamientos de trabajo e implementación de políticas públicas.

Uno de los elementos de síntesis general que emergió del estudio de los casos es que, excepto la movilización de 2008 por la implementación del mercado consignatario desde Oberá a Posadas, las demandas de las organizaciones de la agricultura familiar se han canalizado generalmente por vías institucionales: reuniones con funcionarios de la escala

nacional, mesas de debates o conferencias de prensa en la UNLP, reuniones con los técnicos de campo, reuniones con legisladores provinciales, o también por la denuncia en la vía pública a través de la distribución de panfletos en las calles de Oberá.

Por otro lado, del análisis del capítulo VI, se obtiene que existen diferencias y similitudes entre los casos estudiados. Las primeras están directamente relacionadas a las problemáticas que afectan a la AF en uno y otro caso. En La Plata emerge con preponderancia el planteo por la titularidad de la tierra en donde viven y producen los agricultores, ya que son mayoritariamente arrendatarios, mientras que en Oberá, no se visualiza el mismo escenario. Por otra parte, en torno a la comercialización, en ambos casos aparece como foco de las demandas pero con peticiones diferentes: en La Plata como espacios que vayan más allá de las ferias, en Oberá con la institucionalización del mercado consignatario y un precio justo, esto se vincula estrechamente a la rama productiva predominante en uno y otro caso. Por otro lado, en ambos casos se demanda el fortalecimiento institucional del sector, lo que involucra una mejor implementación de los instrumentos como el ReNAF y el MSA, así como también la total implementación de las leyes de la agricultura familiar (tanto a nivel nacional como provincial). En este sentido, en ambos casos existe un reconocimiento parcial de los avances ocurridos en la materia durante el período de estudio, pero reclaman mayores grados de avance.

Como síntesis del análisis realizado del capítulo VI, se puede señalar que las demandas de las organizaciones de la agricultura familiar, tanto en torno al pilar económico como político-institucional de la inclusión social, apuntan a lograr una intervención estatal centrada en los factores medulares constitutivas de sus problemáticas (acceso a la tierra, regulación de las cadenas de comercialización, sanción de leyes con poder resolutivo, etc.), así como también una participación preponderante, por medio de mecanismos de regulación, fiscalización y promoción integral, que pueda cambiar la posición subordinada o desventajosa de los agricultores familiares dentro de las cadenas de valor (hortícola y yerbatera principalmente) en las que se encuentran insertos. A partir de este aspecto, se desprende que la inclusión social a través de las demandas de las organizaciones de la agricultura familiar en torno a las políticas públicas, va en contraposición a la modalidad de intervención pregonada por la inclusión a través de las políticas implementadas desde el ángulo de las instituciones públicas.

Por esto, si bien desde el marco teórico elegido se planteó que es preciso considerar la toma de posición de los actores de la sociedad civil, en este caso los agricultores familiares, el tipo de resolución surgida entre las políticas implementadas y las demandas y posiciones de las organizaciones del sector, pareciera estar más en consonancia con la toma de posición de las instituciones estatales, aunque el análisis en detalle de este contraste se realizará en el próximo capítulo, como parte del objetivo específico número tres de la tesis.

Capítulo VII
Síntesis y conclusiones de la investigación

Introducción

A lo largo de la presente investigación se han identificado y analizado las características que adquiere la inclusión social a través de las políticas públicas dirigidas a los agricultores familiares respecto de sus demandas específicas, implementadas en La Plata y Oberá, durante el período 2008-2015, lo cual constituyó el objetivo general del trabajo.

La estrategia de investigación partió del análisis de conceptos y nociones de carácter general a través de los debates en las ciencias sociales, hasta lo particular, el estudio de las categorías de análisis por medio de la información empírica perteneciente a los casos de estudio seleccionados, para luego retornar a lo general con la mirada del todo, destacando los aportes principales del trabajo (en el presente capítulo).

La investigación llevada a cabo realizó una indagación crítica acerca de la noción de inclusión social, cuya connotación común y generalmente aceptada es positiva, por lo que se la considera buena en sí misma y natural en la formulación e implementación de políticas públicas. Para el cumplimiento de los objetivos específicos, se seleccionó a las políticas públicas para la agricultura familiar en dos casos de las provincias de Buenos Aires y Misiones, por representar provincias con elementos comunes y diferenciales, lo cual favorece la comparación para un aporte analítico.

El desarrollo del marco teórico y su ubicación dentro del estado de la cuestión sobre la temática permitió ubicar el problema de investigación (expuesto en el capítulo introductorio) que refiere al análisis comparado de la modalidad de intervención estatal de la inclusión social a través de las políticas públicas dirigidas a los agricultores familiares, en relación con sus demandas específicas.

A partir de aquí la pregunta general que guío la investigación fue ¿Qué modalidad de intervención pública prevalece entre la inclusión social a través de las políticas públicas para los agricultores familiares comparada con la de sus demandas específicas? Esta guía marcó el itinerario del trabajo de tesis, que continuó con la construcción de las dimensiones analíticas de estudio constituidas por los pilares de la inclusión social, lo cual permitió llevar a cabo el trabajo de recopilación de información empírica para realizar la identificación y análisis en profundidad de los casos.

Para desarrollar el trabajo de investigación la organización expositiva de la tesis buscó seguir un recorrido planificado y sistemático, en el cual a su vez se cumplimentaron los objetivos propuestos. En este sentido en el presente capítulo se desarrolla el tercer objetivo específico postulado en la introducción de la tesis: analizar la relación entre las demandas

de los agricultores familiares, y la inclusión social a través de las políticas públicas para el sector, estableciendo un ejercicio comparativo entre La Plata y Oberá en función de los pilares de la inclusión social (el económico y el político-institucional). Esto permite alcanzar conclusiones parciales por cada pilar de la inclusión. Por último, el presente capítulo culmina con las reflexiones finales de la tesis en la cual se exponen las conclusiones generales.

1. Análisis del pilar económico en La Plata y Oberá

La modalidad en que las políticas públicas intervienen sobre lo que se refirió como el pilar económico de la inclusión social, asociado al modo en que los AF participan de la creación de valor en tanto unidad productiva, es contexto-dependiente ya que ha variado a lo largo del tiempo.

A principios de la década de 1990, se pasó de políticas públicas universales que intervenían y regulaban sobre el sistema agropecuario (y sus ramas) en forma integral, a políticas de discriminación positiva en la que se focaliza en una población, e impulsa y respalda el fortalecimiento de la sociedad civil a través de estrategias de intervención segmentadas, más acotadas e indirectas, en las que se aprecia una individualización de las soluciones para las problemáticas que afectan a la agricultura familiar en torno a su lugar en la producción de valor, modalidad que continuó durante el siglo XXI.

De este modo, las iniciativas públicas promueven la adquisición de capacidades (individuales o colectivas) para el incremento de la productividad, la capitalización a través de la mejora de la inserción en el mercado, la asistencia técnica, la provisión de insumos puntuales, etc., como si la problemática que enfrentan los agricultores familiares se deba solamente a “algo” o un elemento del cual carecen (sea conocimiento sobre enfermedades de cultivos, herramientas de gestión o de logística, instrumentos de trabajo, etc.), o herramientas focalizadas y en espacios intersticiales (como las ferias o las cooperativas para la comercialización).

Es decir, las políticas se caracterizaron por una individualización de las iniciativas de atención de las problemáticas de la agricultura familiar como actor productivo inserto en las cadenas de valor. Esto es, ante las asimetrías que la afectan, las políticas desde los ámbitos estatales se enfocan individual o grupalmente en los productores, para que sean ellos con mejores capacidades y facultades quienes mejoren su actual situación económica. No obstante, la agricultura familiar por medio de sus organizaciones, elaboraron demandas en torno a la modalidad de políticas públicas que van en diferente dirección, como se apreció en cada uno de los casos.

En La Plata las políticas públicas intervienen sobre el pilar económico en diversas facetas: una de ellas se relaciona con cuestiones productivas. Allí las iniciativas apuntan a la dotación de saberes y recursos destinados a los productores individuales o en grupos, para

que éstos adquieran capacidades o mejoren las que ya poseen, apuntando a sostener sus niveles de productividad.

Desde el ángulo de las instituciones en La Plata, las políticas se centran en la asistencia técnica que necesitan los productores para enfrentar los problemas que el modelo tecnológico del invernáculo y los insumos complementarios les generan. Dicha intervención (especialmente por medio del programa Cambio Rural del INTA y financiado por el MAGyP), les provee a los agricultores una asistencia generalista de tipo superficial, a una población acotada (ya que Cambio Rural trabaja con grupos y lejos está de cubrir toda la población de productores), y por un lapso de tiempo acotado (tres años). Como se apuntó en el capítulo V, esta estrategia de intervención refuerza el rol productivo de los agricultores dentro de un esquema que los induce y presiona a tener mayor volumen de producción, pero bajo un modelo donde tienen cada vez menores grados de autonomía productiva.

En Oberá las políticas públicas tienen una orientación similar. Las principales herramientas desde las políticas públicas en este caso apuntan a la provisión de asistencia técnica e insumos para la reconversión productiva y el aumento de la productividad de los yerbales, por medio del programa “3x1”, financiado por el INYM, y con el conocimiento técnico aportado por el INTA (a través nuevamente de Cambio Rural). En este caso, como resultado de la asistencia de las políticas públicas, se espera que sean los propios productores quienes obtengan capacidades para saber llevar a cabo la reconversión de los viejos yerbales (de menor rinde) por nuevos plantines, que al cabo de cinco años les brindarán una mayor productividad de hoja verde, realizando técnicas de cuidado del suelo y de las plantas. De forma análoga al caso platense, desde el ángulo de las instituciones, las políticas se centran en la intervención de tipo generalista, que provee las capacidades técnicas que necesitan los productores para enfrentar sus deficiencias productivas, enfocándose en una población acotada (trabajo con grupos y sin cubrir todo el universo de productores), y por un lapso de tiempo acotado (tres años).

Hasta aquí, se desprende en ambos casos, que la inclusión social observada a través de las políticas públicas para la agricultura familiar, se vincula con la atención de cuestiones productivas proveyendo capacidades e insumos técnicos a los agricultores para que estos (individual o colectivamente), mejoren sus niveles de producción, dentro de una dinámica de competencia creciente por productividad que retroalimenta las asimetrías entre actores sociales agrarios.

Otro aspecto en donde actúan las políticas públicas sobre el pilar económico de la inclusión social es la comercialización. Al respecto, la información desarrollada para ambos casos permite marcar que las intervenciones promueven el sostenimiento de canales de comercialización alternativos (pero no disruptivos) a los hegemónicos (que son culata de

camión en La Plata e industriales en Oberá) como son las ferias de comercialización directa, el armado de bolsones de verduras, o la constitución de cooperativas yerbateras.

Las principales herramientas públicas aplicadas se centran en la asistencia para la logística del transporte de los productos, la ayuda socio-organizacional, el acompañamiento en la realización de gestiones normativas, la asistencia contable para los feriantes, la publicidad de los beneficios de los canales alternativos y sus productos, o la gestión para conseguir permiso en los espacios públicos, entre otras estrategias. Condensando, la inclusión planteada por las políticas para la agricultura familiar en la comercialización apunta a la inserción de los agricultores en espacios intersticiales de las cadenas comerciales de valor. Esto es, se brinda atención a los productores para que compensen su venta en los canales hegemónicos por medio de ventas alternativos pero acotados en escala y posibilidades de acumulación, con lo cual se reproduce la necesidad de acudir a las vías de venta preponderantes.

De la información expuesta, se deduce que en ningún caso estas iniciativas en el aspecto comercial del pilar económico “le hacen mella” (parafraseando a un entrevistado) al poder dominante de las cadenas de comercialización hegemónicas en las que se insertan los productores tanto en La Plata como en Oberá. Además se apunta a que los propios productores deban realizar acciones en este sentido (dejando de producir para ir a “feriar” o destinando tiempo en la gestión de la cooperativa) construyendo alternativas, focalizando e individualizando las acciones de políticas, ya que los productores deben ser partícipes activos en la resolución de estas medidas. La estrategia de intervención de las políticas en materia comercial busca constituir una alternativa pero no es disruptiva con los canales de venta predominantes, ya que al mismo tiempo es complementaria a una inserción comercial en la cual los productores se ven perjudicados por la intermediación en la cual les sustraen una parte importante del valor generado.

La estrategia de intervención pública en el pilar económico se canaliza por medio de la asistencia que brinda capacidades a los productores para que estos mejoren su posición en el ámbito económico, antes que en la intervención y regulación directa por parte del Estado en los procesos de creación de valor en cada caso.

Sin embargo, a los fines de especificar uno de los aportes de la presente tesis, es preciso conocer la toma de posición las organizaciones de la AF frente a la cuestión socialmente problematizada de la agricultura familiar, en torno al pilar económico de la inclusión social.

Cada práctica o toma de posición revela una determinada estrategia de acción, pero el conjunto de posiciones de los actores de la sociedad civil y estatales se entrelazan en un complejo social que incluso, suponen transponer a un nivel más puntual el tema general del Estado y la sociedad (aunque este asunto escapa a los objetivos de la presente tesis). Así, las políticas involucran a otros actores (organizaciones, fracciones de clases, o individuos)

que pueden hallarse objetiva y/o subjetivamente afectados por las mismas, y que también tienen una postura acerca del surgimiento de la cuestión, su área de acción, su definición o cómo debiera resolverse, que no necesariamente se corresponde con la del Estado.

En el caso de la presente investigación, la referencia la constituyen las demandas de las organizaciones de la agricultura familiar con presencia en La Plata y Oberá, que son los actores sociales que toman posición frente a la cuestión socialmente problematizada. Y en este caso, sus tomas de posición presentan una clara disidencia con respecto a las instituciones públicas en relación a las estrategias de intervención referidas al pilar económico de la inclusión social.

Como fuera desarrollado en el capítulo VI, las organizaciones de la agricultura familiar presentan como similitud el sostenimiento de demandas al Estado para que este implemente estrategias de intervención directa y regulatoria sobre las cadenas de producción y comercialización en donde los agricultores actúan. Es decir, frente a una modalidad de políticas direccionadas “desde arriba”, a través de las que se observa la inclusión social, que focalizan e individualizan las acciones implementadas y sus resoluciones propuestas, las organizaciones de La Plata exigen intervenciones que actúen sobre la problemática estructural de la tierra otorgando créditos blandos, la planificación y fiscalización de la producción mediante la implementación de cupos regulatorios, soslayar las cadenas de comercialización mediante la inversión en infraestructura de logística o la apertura de mayores espacios de y para la agricultura familiar (sin rehusar de los espacios como las ferias).

En Oberá, las organizaciones también exponen tomas de posiciones que son disidentes a las de las instituciones públicas: se exige la regulación directa de la comercialización de la hoja verde de la yerba mate mediante la institucionalización de un mercado consignatario, el establecimiento de un precio justo perdurable en el tiempo, la regulación sobre los insumos básicos como la conservación genético de la yerba y la oposición a reconvertir sus plantaciones (para no disminuir el espacio de sus plantaciones dedicados a yerbales).

El contraste entre las demandas de la agricultura familiar y la inclusión social planteada por las políticas desde el ángulo de los aparatos estatales (en ambos casos) durante el período 2008-2015, permite concluir que, en lo constitutivo al pilar económico, la inclusión social a través de las políticas públicas para los agricultores familiares llevaron a cabo formas de intervención indirectas e individualizada. En disidencia, los actores directamente involucrados demandan una intervención de tipo directa y regulatoria, dando por efecto global la reiteración de las problemáticas del ámbito de la generación del valor sin un resultado transformador.

2. Análisis del pilar político-institucional en La Plata y Oberá

El desarrollo y análisis del pilar político-institucional de la inclusión social es un elemento especialmente propio y relevante del período que abarca la investigación: los años 2008-2015.

A partir de los resultados de la investigación, se observó que este proceso se desarrolló con elementos comunes y diferenciales entre ambos casos de estudio. Entre los aspectos que comparten La Plata y Oberá, se debe mencionar que las principales iniciativas que componen el pilar político-institucional con llegada a cada territorio provinieron de la órbita nacional: la Sub Secretaría de Agricultura Familiar de la Nación (luego Secretaría), el Registro Nacional de la Agricultura Familiar y el Monotributo Social Agropecuario.

Entre las diferencias, se vislumbró que en Oberá existió una mayor jerarquización política-institucional de la agricultura familiar (como parte de la provincia de Misiones), durante el período 2008-2015, tanto en lo relativo al aspecto normativo como a los avances dentro de la órbita institucional del Estado central provincial.

En cuanto a los aspectos normativos, el periodo 2008-2015 se caracterizó por el creciente nombramiento de la agricultura familiar en leyes provinciales, pero cuyo alcance careció de poder resolutivo o transformador sobre algún aspecto de la actividad de la agricultura familiar, con lo cual, existe una jerarquización político pero de carácter nominativo. Esto es, se sancionaron leyes provinciales que contemplan la actividad de la AF (ley provincial VIII n° 69, Ley III n° 10) o que pr omueven su visibilidad por medio de su registración (Ley VIII n° 50), pero con un alcance meramente declarativo ya que, no se ha observado un poder resolutivo a partir de las mismas, o cambios en las actividades de la agricultura familiar, o que la información registrada sirviera de insumo para algún programa o política o a los propios productores.

Un componente paradigmático en este sentido, lo constituye la ley nacional de “Reparación histórica de la agricultura familiar para la construcción de una nueva ruralidad en la Argentina” (n° 27.118) del año 2014, y la Ley Provincial VIII n° 69 de Misiones. La norma nacional es una ley que expresa la toma de posición de uno de los poderes del Estado, el legislativo con acuerdo del poder ejecutivo, en la cual se reconoce “de interés público a la agricultura familiar, campesina e indígena” y como “un sujeto esencial del sistema productivo” (art. 1 y 2). No obstante, para enriquecer el análisis de la construcción de dicha política pública, se deben considerar las posiciones de los actores sociales involucrados.

En ese sentido, las organizaciones entrevistadas en La Plata y Oberá, que participaron del debate y la elaboración previa a la sanción de la ley, manifestaron un acuerdo general con la perspectiva con que fue redactada y sancionada la norma. No obstante, también se manifestaron demandas que no fueron tenidas en cuenta, como el establecimiento de

regulaciones directas a la producción y comercialización, o propuestas que quedaron incorporadas en forma exigua, como la problemática de la tierra, ambos puntos señalados por la dirigencia del MAM de Oberá. Pero por otra parte, las organizaciones de ambos casos de estudio, reclamaron al gobierno del período 2008-2015 (y lo continúan haciendo al gobierno siguiente) la reglamentación de la ley y el financiamiento específico, ya que sin ello, el reconocimiento político-institucional de la norma carece de poder resolutivo.

Una caracterización similar se aplica a la ley provincial de la agricultura familiar de Misiones (Ley VIII n° 69), que declara a la agricultura familiar como su sujeto prioritario y su modelo de desarrollo. Esta toma de posición por parte del Estado provincial fue apoyada por las organizaciones que participaron de su elaboración, que además visualizan como un logro que la norma incluya la disposición de presupuesto mediante el Fondo Especial de la Agricultura Familiar (art. 10). No obstante, y si bien su análisis deberá ser desarrollado en profundidad en futuras investigaciones, las organizaciones reclaman que la implementación de la ley quedó a disposición del poder ejecutivo provincial ya que no convocan a las organizaciones que no acuerdan con sus lineamientos de trabajo. En el caso de La Plata, las organizaciones demandaron la adhesión de la provincia de Buenos Aires a la Ley 27.118, pero con financiamiento propio, propuesta que hasta el 2015 no fue aceptada[56].

En cuanto a otro de los elementos de la jerarquización político-institucional de la agricultura familiar, como es la creación de la Sub Secretaría de la Agricultura Familiar (Sub SAF, luego Secretaría) en el ámbito del MAGyP, el estudio de los casos presenta notables diferencias.

En el caso de Oberá, el MAM aportó un dirigente para ocupar el cargo máximo de la delegación provincial de la SubSAF nacional. Esto representó una participación con poder de incidencia en la definición de los lineamientos de políticas para la región por parte de la agricultura familiar organizada.

La delegación de la ex SubSAF y luego SAF, tuvo un desarrollo activo de iniciativas en el territorio de Oberá. Cuando el referente del MAM estuvo al frente (2008-2010) se impulsó la estrategia de generar mayor autonomía de las organizaciones financiándoles un técnico de campo propio, se trabajó así con capacitaciones y financiamiento específico. Pero además, a lo largo del período 2008-2015, los técnicos de la delegación Oberá de la SAF han tenido llegada concreta a los productores mediante la asistencia técnica que actúa a demanda, es decir, por medio del contacto de los productores que solicitan ayuda ante alguna problemática productiva, comercial u organizacional. Los lazos principales que la SAF ha desarrollado, fueron con los productores feriantes de Oberá y con los yerbateros que conformaron cooperativas para la comercialización.

[56] La adhesión se produjo en el año 2016, sin especificar financiamiento propio.

Aunque la llegada al territorio de los técnicos para la agricultura familiar no fue una novedad del periodo 2008-2015, ya que la estructura de la delegación de la SAF de Misiones se basó en la antigua estructura del Programa Social Agropecuario, según el relato del referente entrevistado, la jerarquización institucional que supuso en 2008 la creación de la SubSAF significó puntualmente un aumento del presupuesto de cuatro millones de pesos anuales a diez millones, y concomitantemente, la mayor visibilidad del sector por medio de actividades de difusión y publicidad de las producciones de la agricultura familiar de Oberá y de toda Misiones.

Este desarrollo de la SAF en y desde Oberá, presenta un fuerte contraste con el caso de La Plata en el cual no se registraron actividades de asistencia técnica o capacitaciones u otro tipo de iniciativas propias de la SAF (más allá del ReNAF y el MSA analizados a continuación), por lo que la jerarquización político-institucional en este aspecto en La Plata no tuvo resultados concretos. Una posible explicación a indagar en futuras investigaciones, es que la diferencia del alcance de la SAF entre los casos analizados, se deba a la estructura desarrollada previamente por el PSA que en toda Misiones tuvo una amplia repercusión desde sus inicios en la década de 1990, lo cual no se repitió en el caso del Gran Buenos Aires y La Plata, redundando en diferentes alcances de la SAF entre esta última y Oberá, y por ende de la jerarquización político-institucional en lo que a organismos estatales se refiere. No obstante el caso de dos de los instrumentos que dependen de la SAF es distinto como se desarrolla a continuación.

En primer lugar, se tomó en cuenta la implementación del ReNAF en cada caso, por ser una de las principales herramientas de visibilidad de la agricultura familiar (Craviotti, 2013). Si bien las organizaciones de la agricultura familiar promovieron la registración de sus miembros al ReNAF y consideran que es parte de una reivindicación histórica del sector, en ambos casos de estudio se exigen perfeccionamientos en la implementación y utilización del registro, ya que tuvo un alcance limitado.

Esto es, por un lado no se encuentra inscripta toda la población potencial de productores y por otro lado, se denuncia la falta de pago a los registradores que muchas veces pertenecen a las organizaciones (ya que cuentan con mejor conocimiento de las características de los productores en cada territorio). Por ende, la información recolectada en el ámbito del ReNAF queda desactualizada y los entrevistados señalan no fue utilizada para la elaboración de políticas, sino que su inscripción se constituyó en un requisito para participar de algún programa o para ser beneficiario de alguna política pública, aspecto en el cual coinciden tanto los referentes de las organizaciones, como los funcionarios o técnicos de las instituciones estatales, tanto de La Plata como de Oberá.

En segundo lugar, un aspecto similar caracteriza a la implementación del Monotributo Social Agropecuario (MSA). Desde la propuesta y objetivos de las instituciones públicas (el

MSA surge por un convenio entre el MAGyP y el MDS de la Nación, pero a cargo de la SAF), esta política apunta a la inserción de los agricultores familiares inscriptos en el ReNAF dentro de la economía formal, puntualmente en el sistema tributario pero con beneficios ya que tiene costo cero para los productores y además reciben derechos previsionales y cobertura de salud.

En este caso, los referentes entrevistados en ambos casos manifiestan un acuerdo con la propuesta general del MSA pero reclaman una mayor cobertura de los productores, debido a que existe una baja tasa de registración y que muchos de los que lo hicieron carecen de información acerca de sus beneficios. Asimismo, las organizaciones exigen un límite de ingresos anuales más elevado y actualizable, ya que los productores suelen obtener ingresos brutos superiores, impidiéndoles ingresar a los beneficios del MSA, lo que además puede constituir un factor de informalidad (en contraposición a los objetivos propuestos) si los agricultores tienen incentivos a sub-declarar ingresos para permanecer en el marco del MSA.

El contraste entre las demandas de la agricultura familiar y la inclusión social planteada por las políticas desde el ángulo de los aparatos estatales durante el período 2008-2015, permite concluir que en lo constitutivo al pilar político-institucional, la inclusión social a través de las políticas públicas para los agricultores familiares tuvo un alcance desigual y disonante en los casos analizados. Si bien se observó un fortalecimiento político y mayor visibilidad institucional que las organizaciones aprueban, también se observó un contraste (en ambos casos) con las exigencias que demandan un fortalecimiento político-institucional de tipo resolutivo, con injerencia concreta y transformadora.

3. Reflexiones finales: inclusión social, políticas públicas y agricultura familiar

La realización de esta investigación en ciencias sociales que involucró la noción de inclusión social a través de las políticas públicas para la agricultura familiar pretendió realizar una contribución sobre la temática, pero a la vez ser base de nuevas preguntas y futuras investigaciones acerca de la modalidad de construcción de políticas públicas, la sociología rural o, profundizando aún más, la relación entre Estado y sociedad.

Desde el comienzo de la investigación se puso en discusión la presunción de que la noción de inclusión social asociada a las políticas públicas en general, y a la agricultura familiar en particular deba ser considerada buena en sí misma, natural o necesaria para avalar cualquier política que la invoque, o con la que se vincule. Por el contrario, se indagó en los debates sociológicos de los siglos XX y XXI para dar cuenta de que la inclusión social implica una individualización, segmentación y focalización de las políticas públicas, en relación a los objetivos y estrategias de intervención que llevan a cabo sobre las problemáticas sociales que atienden. Es decir, influye sobre la forma de trabajo de las

instituciones y políticas públicas, proceso que también se observó a través de las políticas para la agricultura familiar.

Concomitantemente, dado que la noción de inclusión social así como la categoría de agricultura familiar están direccionadas desde arriba, es decir, desde organismos internacionales, u organismos estatales nacionales y regionales, la realización de una investigación que produjese un aporte analítico crítico como la que aquí se presentó, requirió considerar las demandas de las organizaciones de la agricultura familiar en base al marco teórico sobre políticas públicas construido.

Entonces, siguiendo los aportes específicos de cada uno de los capítulos, y de las conclusiones desarrolladas trasversalmente para cada uno de los pilares postulados, se puede señalar que en La Plata y Oberá, la inclusión social a través de las políticas públicas desde de los organismos estatales durante el período 2008-2015, no se condice con las demandas de las organizaciones de la agricultura familiar, priorizando la continuidad de intervenciones públicas para la atención individualizada y parcial de las problemáticas que afectan a los agricultores (un esquema que responde a las instituciones estatales), antes que regulaciones de carácter directa y estructural que busquen cambiar las relaciones de desigualdad (un propuesta que responde a las demandas de las organizaciones de la agricultura familiar).

En este sentido, es preciso señalar como aporte de la tesis en relación a la temática de esta investigación, y a las ciencias sociales en general, que la noción de la inclusión social sirve para dotar de mayores grados de aceptación de las políticas públicas, pero oculta una modalidad de intervención estatal que se enfoca en sus destinatarios antes que en las causas de las problemáticas que busca resolver, favoreciendo así los intereses de las instituciones públicas por sobre los de sus destinatarios, ya que al tornarse permanentes dichas problemáticas, se tornan permanente las iniciativas públicas en pos de la inclusión.

A partir de allí y como cierre, se apunta que el desarrollo y las conclusiones a las que llega la presente tesis procuraron constituir contribución dentro de las ciencias sociales en general, la sociología rural y la construcción de políticas públicas en particular. Al mismo tiempo intentó aportar nuevos interrogantes en torno a la vinculación entre políticas públicas y modelos agropecuarios tales como ¿En qué medida las políticas estatales pueden transformar la dinámica excluyente del modelo agropecuario argentino? ¿A través de qué mecanismos?; o en torno a la relación entre sujetos agrarios y su injerencia sobre las políticas estatales, tales como ¿A qué fracciones de clase o sectores sociales responden las iniciativas estatales en materia agropecuaria? ¿De qué modo los sectores de la agricultura familiar pueden incidir para direccionar las políticas en su favor?; o también acerca de la inclusión social y políticas públicas tales como ¿A qué intereses responde la idea de que la inclusión social es buena o deseable en sí misma? ¿Hasta qué punto pueden convivir la

inclusión y la desigualdad social?, sólo por nombrar algunos posibles temas de estudio. Se espera entonces, que el aporte de la presente tesis sea una contribución y un estímulo en esa dirección.

Referencias bibliográficas

Adamovsky, E (2010). *Historia de la clase media argentina*. Buenos Aires, Planeta, 3er edición. 544pp.

Aguilar Villanueva, L (1993). Estudio introductorio, en *Problemas públicos y agenda de gobierno,* Aguilar Villanueva (Ed) 15-72. Ed: Miguel Ángel Porrúa. México

Ambort, M (2017). *Procesos asociativos en la agricultura familiar: un análisis de las condiciones que dieron lugar al surgimiento y consolidación de organizaciones en el cinturón hortícola platense, 2005-2015*. Tesina, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata. 166pp.

Arach, Chifarelli, Muscio, Pino, Preda, Prividera, Ramisch y Villagra (2011). Agricultura familiar. Notas teóricas y metodológicas para una investigación participativa desde una institución de desarrollo rural. En López Castro N y Prividera G (Ed) *Repensar la agricultura familiar. Aportes para desentrañar la complejidad agraria pampeana* (pp.17-32), Buenos Aires, Argentina: CICCUS

Archetti, E y Stolen, K. (1975). *Explotación familiar y acumulación de capital en el campo argentino*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Arteaga Botello, Nelson (2008). Vulnerabilidad y desafiliación social en la obra de Robert Castel. *Sociológica*, *vol 23, núm. 68, pp151-175*.

Arzeno, M. B., & Ponce, M. (2013). El rol del Estado y las políticas públicas de “desarrollo” en Misiones. Contradicciones emergentes con relación a la agricultura familiar. In *La desigualdad del ¿desarrollo?. Controversias y disyuntivas del desarrollo rural en el norte argentino* (pp. 69–102). Buenos Aires, Argentina: CICCUS

Arzeno y Ponce (2014). Las contradicciones de las politicas publicas: desarrollo territorial rural en la provincia de Misiones, Argentina, en *Cuadernos del CENDES, año 33, número 85, 69-83*

Arzeno, M, Deheza, R; Muñecas, L & Zanotti, A (2015). Discusiones en torno a las políticas públicas para la soberanía alimentaria y la agricultura familiar en Misiones (Argentina*). Mundo Agrario, 16 (32)*

Atkinson T (2004). La experiencia de la Unión Europea con la política de inclusión social. En Banco Interamericano de Desarrollo (Ed.), *Inclusión Social y desarrollo económico en América Latina*, (cap. VIII, pp: 111-142). Washington DC, Estados Unidos de América

Azcuy Ameghino (2012). De la percepción empírica a la conceptualización: elementos para pensar teóricamente la estructura social de las explotaciones agrarias pampeanas. En *Estudios agrarios y agroindustriales* (pp. 3-66), Buenos Aires, Argentina: IMAGO MUNDI

Balsa J y López Castro (2011a). Transformaciones socioproductivas, actores sociales y modelos de desarrollo rural en disputa. Reflexiones en torno al conflicto agrario reciente en la Región Pampeana, En Muzlera, Poggi y Carreas Doallo (Comp.), *Aportes, sujetos y miradas del conflicto agrario argentino (1910-2010)* (pp: 141-162), Buenos Aires, Argentina: CICCUS.

Balsa J y López Castro (2011b). La agricultura familiar “moderna”. Caracterización y complejidad de sus formas concretas en la región pampeana. En López Castro N y Prividera G (Ed) *Repensar la agricultura familiar. Aportes para desentrañar la complejidad agraria pampeana* (pp. 45-76), Buenos Aires, Argentina: CICCUS.

Balsa J (2012). Agricultura familiar: caracterización, defensa y viabilidad. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios, 36,* 5-28.

Balsa, J. (2013). Modelos agrarios en disputa y posicionamiento del kirchnerismo. In *Discurso, política y acumulación en el kirchnerismo* (pp. 373–393). Quilmes: Centro Cultural de la Cooperación y Universidad Nacional de Quilmes

Banco Mundial (2013). Inclusion matters. The foundation for shared prosperity. Washington DC. doi: 10.1596/978-1-4648-0010-8

Baquero Micán I (2015). *La paradoja de la educación y la política pública: limitaciones en la política pública para generar una educación inclusiva y la necesidad de la educación para la inclusión social*. En Inclusión & Desarrollo, 4

Barros, M., Cieza, R., Dumrauf, S., Fontana, P., Servat, M., Alustiza, N., … Mele, M. R. (2015). Banco Social y Feria Manos de la Tierra : 2005-2015 . Balance y proyecciones a diez años de su creación, *114* (Num Esp 1), 153–168

Basualdo, E.M. (2008). *La distribución del ingreso en la Argentina y sus condicionantes estructurales*, en CELS, Derechos humanos en Argentina. Informe 2008, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

Benencia y Quaranta (2006). Mercados de trabajo y economías de enclave. La escalera boliviana en la actualidad, en *Estudios Migratorios Latinoamericanos, Año 20, n°6 , 413-431*.

Bidaseca, K (2013). *Relevamiento y sistematización de problemas de tierra de los agricultores familiares en la Argentina*. 1a ed. Buenos Aires: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación,. 96 p.

Bisang (2007). El desarrollo agropecuario en las últimas décadas: ¿Volver a creer?, en *Crisis, recuperación y nuevos dilemas La economía argentina, 2002-2007,* Kosacoff (Ed), *187-260*. Buenos Aires, Argentina. CEPAL

Blandi, María; Sarandón, Santiago; Flores, Claudia, & Veiga, Iran (2015). Evaluación de la sustentabilidad de la incorporación del cultivo bajo cubierta en la horticultura platense. *Revista de La Facultad de Agronomía*, *114(2), 251–264*.

Bonfiglio, J, Salvia, A, Tinoboras, C y van Raap C (2008). Educación y trabajo: Un estudio sobre las oportunidades de inclusión de los jóvenes tras cuatro años de recuperación económica, en Salvia (Coord) *Jóvenes promesas. Trabajo, educación y exclusión social de jóvenes pobres en la Argentina* (pp: 33-60), Buenos Aires, Argentina: Miño y Dávila

Buvinic M, (2004). Introducción: la inclusión social en América Latina*.* En Banco Interamericano de Desarrollo (Ed.), *Inclusión Social y desarrollo económico en América Latina*, (cap. I, pp: 3-35). Washington DC, Estados Unidos de América

Buvinic, Mazza y Pungiluppi (2004). *Inclusión social y desarrollo económico en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, EEUU. 400pp

Cadenas H (2012). La desigualdad en la sociedad. Diferenciación y desigualdad en la sociedad moderna, en *Persona y sociedad, Vol XXVI, 2, 51-77*.

Calderón F (2007). *Ciudadanía* y desarrollo humano. En Fernando Calderón (Ed) *Ciudadanía y desarrollo humano* (pp. 31-63), Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Editores.

Castrogiovanni, S (2016). Las políticas públicas en el territorio local, *revista San Gregorio, número especial sobre desarrollo local, 36-64.*

Cátedra Giberti (2013). Cuestiones y perspectivas de la pequeña producción. En *Revista Realidad Económica n°280, pp 11-43.*

Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria CaLiSA, (2014). *Evaluación del impacto del "programa sostenimiento del empleo y seguridad alimentaria en la pequeña agricultura familiar" de la provincia de Misiones.* Facultad de Agronomía UBA y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Pp: 255

Caracciolo, M. B. de. (2013). *Estudio de los consumidores de la Feria de la Agricultura Familiar Manos de la Tierra*, pp: 82. Ediciones INTA, Buenos Aires, Argentina.

Caracciolo, M. B. de. (2016). *Situación de la institucionalidad de apoyo a la innovación comercial y de los procesos de gestión comercial de la agricultura familiar en la argentina*. pp: 243. Buenos Aires, Argentina: IICA.

Carrillo, María Sol (2016). Las organizaciones de la Agricultura Familiar: antecedentes; creación del Foro Nacional de la Agricultura Familiar y de la Federación Nacional de Organizaciones de la Agricultura Familiar, en *Problemas actuales del agro argentino, Pedro Tsakoumagkos (coordinador)*, pp: 213-234. Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Argentina. 496p

Castel, Robert (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica de salariado*. 1ra edición, Buenos Aires, Argentina: Paidós. 493pp

Cátedra Libre de Estudios Agrarios "Ing. Horacio Giberti" (2015). Reunión-Taller Principales problemas de los agricultores familiares en las cadenas productivas, en *Revista Realidad Económica, nº 298, pp: 80-89*

Censo Hortiflorícola de Buenos Aires (CHFBA´05). Ministerio de Asuntos Agrarios y Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. 2005

Chávez Molina, E (mimeo). *Desigualdad y movilidad social en un contexto de heterogeneidad estructural: notas preliminares*.

Chayanov, Alexander ([1925] 1974), La organización de la unidad económica campesina. Buenos Aires. Nueva Visión.

Cieza R (2004). Asesoramiento profesional y manejo de nuevas tecnologías en unidades de producción hortícolas en el Gran La Plata, Argentina, en *Scientia Agraria, vol. 5, núm. 1-2, pp. 79-85*

Cieza, R (2012). Financiamiento y comercialización de la agricultura familiar en el Gran La Plata. Estudio en el marco de un proyecto de Desarrollo Territorial, *Mundo Agrario, Vol. 12, 24*, La Plata, Argentina

Cieza, R., Dumrauf, S., Servat, M. del C., Barros, M., Gualberto, E., Mele, M. R., … Saullo, P. (2008). Microcréditos□: herramienta para la inclusión de pequeños productores periurbanos. *Leisa*, *24*(3), 20–23

Cieza, R; Ferraris G; Seibane C; Larrañaga G; Mendicino L (2015). Aportes a la caracterización de la agricultura familiar en el Partido de La Plata, *Rev. Fac. Agron. La Plata (2015) Vol 114 (Núm. Esp.1) Agricultura Familiar, Agroecología y Territorio: 129-142*

CONINAGRO (2014). *Análisis sobre economías regionales. Yerba meta en Misiones*. 180 pp.

Consejo de Europa, (2001). *Promoting the policy debate on social cohesion from a comparative perspective*. Trends in social cohesion N° 1, Editions du Conse il de l´Europe, Alemania. Recuperado de: http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/Trends/Trends-01_en.pdf

Consejo de la Unión Europea, (2004). *Joint report by the Commission and the Council on social inclusión*. Bruselas

Craviotti y Grass (2006). De desafiliaciones y desligamientos: trayectorias de productores familiares expulsados de la agricultura pampeana*. Desarrollo Económico, Vol. 46, No. 181 (Apr. - Jun., 2006), pp. 117-134*

Craviotti (2008). Enfoques sobre vulnerabilidad social y agentes productivos agrarios: reflexiones a partir del caso argentino, en *Pobreza, exclusión y desigualdad*, Granda Aguilar (Comp), pp: 249-268. Quito, Ecuador.

Craviotti (2010). Autoempleo agropecuario, redes sociales e inclusión de sujetos vulnerables: Un estudio de cuatro distritos de la región pampeana argentina, En REDES- *Revista hispana para el análisis de redes sociales Vol.18, #10*, Junio 2010 http://revista-redes.rediris.es

Craviotti, C (2013). *La agricultura familiar en Argentina ¿Fortalecimiento institucional y debilitamiento estructural?*, en XXIX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología 2013, publicado en actas. Disponible en: http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/pn/PN21/P_Craviotti.pdf

Craviotti, C (2014). La agricultura familiar en Argentina: Nuevos desarrollos institucionales, viejas tendencias estructurales, En Craviotti (comp.), *Agricultura familiar en Latinoamérica: Continuidades, transformaciones y controversias*, (pp. 175-204), Buenos Aires, Argentina: CICCUS.

Craviotti, C (2017). La problemática de la coexistencia entre la agricultura familiar y la agroindustria: una aproximación desde la producción de quesos, en *Revista Brasileira de Sociologia, Vol. 05, No. 10, 163-185*

Cecchini y Martínez (2011). Protección social inclusiva en América Latina Una mirada integral, un enfoque de derechos. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Santiago de Chile. 278pp.

Cristao, R (2014). *De la vulnerabilidad a la inclusión social, un camino posible. Hacia un nuevo enfoque de análisis e intervención en políticas sociales*, 126pp.

De la Cal Barredo, M., y De la Fuente Lavín, M. (2010). Algunos interrogantes en torno a los programas de inclusión activa como estrategia de lucha contra la pobreza y la exclusión social. *Lan Harremanak I (22), 45-87*.

Delgado Blanco, Andy (2017). El Enfoque de las capacidades. Algunos elementos para su análisis, *Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología Vol.26 No.2 (abril - junio, 2017): 201-217*

Elder C y Cobb R (1993). Formación de agenda. El caso de las políticas de ancianos, en Aguilar Villanueva (Ed) *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pp.77-104), México, DF: Porrúa

Estermann Meyer D, Dal´Igna M, Klein C y Cunha Silveriera da C (2014). *Políticas públicas: imperativos e promesas de inclusão social*. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*., Rio de Janeiro, v.22, n. 85, p. 1001-1026, out./dez. Recuperado de: http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v22n85/v22n85a07.pdf

Fabio, F (2008). Representación de intereses de agricultores familiares. El caso de la Asociación de Productores Agrícolas de Misiones (APAM), en *Desarrollo y estudios rurales en Misiones*, Bartolomé y Schiavoni (comp), *pp: 125-144*, editorial: CICCUS, Buenos Aires, 1ra edición.

Ferraris, G. y Bravo, M. (2014). Organizaciones de productores hortícolas del Cinturón Verde de La Plata. *VIII Jornadas de Sociología de la UNLP*, 3 al 5 de diciembre de 2014, Ensenada, Argentina. En Memoria Académica. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.4751/ev.4751.pdf

Ferraris, G y Seibane, C (2016). Las Organizaciones de Agricultores Familiares: ¿Nuevos movimientos sociales? *VI Congreso Argentino y Latinoamericano de Antropología Rural,* 17 al 20 de mayo de 2016, Facultad de Humanidades - Universidad Nacional de Salta.

Foro Nacional de la Agricultura Familiar (2006ª). *Documento elaborado por las organizaciones representativas del sector productor agropecuario familia*. 3, 4 y 5 de mayo de 2006. Disponible en: http://www.fonaf.org.ar/documentos/Documento_Mendoza_mayo_2006.pdf

Foro Nacional de la Agricultura Familiar (2006b). *Lineamientos generales de políticas públicas orientadas a la elaboración de un plan estratégico para la agricultura familiar*. 17 y 18 de agosto, Buenos Aires

Frediani, Julieta C. (2010) *Lógicas y tendencias de la expansión residencial en áreas periurbanas. El Partido de La Plata, Buenos Aires, Argentina, entre 1990 y 2010* [en línea]. Tesis doctoral. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la

Educación. Disponible en: http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.355/te.355.pdf

Galafassi, G (2008). El Movimiento Agrario Misionero en los años setenta. Protesta, movilización y alternativas de desarrollo rural. *Revista Herramienta n° 38* . Disponible en: http://www.herramienta.com.ar/revista-herramienta-n-38/el-movimiento-agrario-misionero-en-los-anos-setenta-protesta-movilizacion-y

García A y Rosa P (2009). Exclusión: dilemas de una noción aplicada a situaciones de desigualdad social. En *Revista Margen, n°54*

García, M. (2011a). Proceso de acumulación de capital en campesinos. El caso de los horticultores bolivianos de Buenos Aires (Argentina). *Cuadernos de desarrollo rural, 8(66), 47-70*

García, M (2011b). El cinturón hortícola platense: ahogándonos en un mar de plásticos. Un ensayo acerca del ambiente, la tecnología y la política, en *Theomai, 23*, 35-53

García, Matías (2011c). *Análisis de las transformaciones de la estructura hortícola plantense en los últimos 20 años. El rol de los horticultores bolivianos*. Tesis doctoral. Universidad Nacional de La Plata.

García, M. (2012). *Análisis de las transformaciones de la estructura hortícola plantense en los últimos 20 años. El rol de los horticultores bolivianos*. Tesis de Doctorado. Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales, Universidad Nacional de La Plata.

García, Matías (2013). La renta en la horticultura de La Plata (Buenos Aires, Argentina). Causas de su heterogeneidad intra y extraregional. *Agroalimentaria*, *20(38), 107–120*. Retrieved from http://www.saber.ula.ve/ciaal/agroalimentaria/.

Garcia M (2014). Fuerza de trabajo en la horticultura de La Plata (Buenos Aires, Argentina). Razones y consecuencias de su competitividad, En *Trabajo y sociedad, 22*., 67-84, verano 2014, Santiago del Estero, Argentina

García Matías (2015) Horticultura de La Plata (Buenos Aires). Modelo productivo irracionalmente exitoso. *Rev. Fac. Agron*. Vol 114 (Núm. Esp.1): 190-201

García M y Kebat C (2008). Transformaciones en la horticultura platense. Una mirada a través de los censos, *Revista Realidad Económica, 237, pp: 110-134*.

Gargicevich, A., Merchante Navarro, G., Walter, P., Arroquy, G., Fabiani, A., Carrapizo, V., … Arregui, J. (2010). Las estrategias del profeder para el apoyo del desarrollo territorial. *INTA*. http://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004

Germani (1942). La clase media en la ciudad de Buenos Aires. Estudio preliminar, en *Gino Germani. La sociedad en cuestión. Antología comentada*, Mera y Rebón (Coord.), pp: 92-119.

Germani (1955). Evolución reciente de las clases sociales, en *Gino Germani. La sociedad en cuestión. Antología comentada*, Mera y Rebón (Coord.), pp: 136-145

Gisclard, M.; Allaire, G.; Cittadini, R. (2015). Proceso de institucionalización de la agricultura familiar y nuevo referencial para el desarrollo rural en Argentina. *Mundo Agrario, 16(31)*. Recuperado a partir de http://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/MAv16n31a03.

Gonzalez, E. (2013). *Normativas vinculadas a los procesos de producción y comercialización de la agricultura familiar urbana y periurbana*. Pp: 84. Buenos Aires, Argentina: INTA

González, F (2016). *Políticas para la agricultura familiar. Transformaciones territoriales en el Sudoeste Bonaerense*. Tesis de doctorado. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

Gortari, Rosenfeld y Oviedo (2016) *Dinámica agraria y políticas públicas: desigualdades sociales y regionales*. 1a edición especial. Posadas: Editorial Universitaria de la Universidad Nacional de Misiones, 200 p.; 23 x 16 cm.

Gras Carla (2012). Cambio agrario y nueva ruralidad: Caleidoscopio de la expansión sojera en la región pampeana, en *Trabajo y Sociedad, 18, 7-24*

Grass y Hernández (2008). Modelos productivos y actores sociales en el agro argentino. En *Revista mexicana de sociología, 70, n°227-259* .

Grassi, E (2008). Los olvidos de la política social: reflexiones acerca de la noción y los objetivos de la inclusión social. En P. Pavcovich y D. Truccone (Ed), *Estudios sobre la pobreza en Argentina* (pp. 137-163), Villa María, Córdoba, Argentina: Eduvim

Gómez Minguera, (2014). La inclusión social de menores adolecentes en riesgo de exclusión social a través de la participación comunitaria, (Tesis de grado), Facultad de educación de palencia universidad de Valladolid

Hang G, Bravo M, Ferraris G, Larrañaga G, Seibane C, Kebat C, Otaño M y Blanco V (2013). Modalidades de trabajo y tenencia de la tierra., en *Revista Facultad de Agronomía La Plata, Vol. 112, (2), pp. 131-140*.

Hang, G., Bravo, M., Ferraris, G., Larrañaga, G., Seibane, C., Kebat, C., … Blanco, V. (2015). El contexto, las políticas públicas y su relación con la horticultura en La Plata. Argentina. *Revista Facultad de Agronomía La Plata*, *114*(2), 131–140.

Hernandez, V. (2012). Agricultura, imaginarios y territorios. *Voces En El Fénix*, *3*(12), 70–79

Instituto Provincial de Estadística y Censos (2015). Anuario Estadístico de Misiones. Capítulo 5. Aspectos económicos, 377-410. Misiones

Instituto Provincial de Estadística y Censos (2015). Producto Bruto Provincial (2012-2014). Misiones

Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya (2013) *Introducción al análisis de la políticas públicas.* Universidad Nacional Arturo Jauretche, Florencio Varela. 240 pp.

Jara, Cristian (2016). ¿Qué es un campesino? La construcción de un sujeto político ambiguo en Santiago del Estero (Argentina). *Astrolabio. Nueva época, 16*.

Jarque, C (2004). Prefacio. En Banco Interamericano de Desarrollo (Ed.), *Inclusión Social y desarrollo económico en América Latina*, (cap. I, pp: 3-35). Washington DC, Estados Unidos de América

Juarez P, Marie Gisclard, Frederic Goulet, Roberto Cittadini, Julio Elverdin, M. Mercedes Patrouilleau, Christophe Albaladejo y Edgardo Gonzalez (2015). Argentina: Políticas Públicas, Desarrollo Rural e Inclusión Social, En *"Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: Nuevas perspectivas"*, Sabourin, Samper y Sotomayor (Coord.) (pp: 43-76)

Kautsky, Karl ([1899] 2002), La cuestión agraria. España Siglo XXI. 9 edición.

Kay, C (1995). Desarrollo rural y cuestiones agrarias en la América Latina contemporánea. En *Agricultura y sociedad, 75, 27-82*

Kay, Cristóbal (2007). Pobreza rural en América Latina: teorías y estrategias de desarrollo*. Revista Mexicana de Sociología* 69, núm 1: 69-108.

Kessler G (2011). Exclusión social y desigualdad ¿nociones útiles para pensar la estructura social argentina?, *Lavboratorio, 24, 4-18*.

Kessler G (2014). *Controversias sobre la desigualdad. Argentina 2003-2013*. Buenos Aires, Argentina. Fondo de Cultura Económica.

Laparra, M, Obradors A, Pérez B, Pérez M, Renes V, Sarasa S, Subirats J y Trujilo F (2007). Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión. Implicaciones metodológicas. *Revista española del tercer sector, 5, 15-57*.

Lattuada (1997) El sector agropecuario argentino hacia fines del milenio. Transición e incertidumbre. AGROALIMENTARIA. No 4.

Lattuada M (2000). *Cambio rural. Política y desarrollo en la Argentina de los 90*. Ed: Ced. Arcasur editorial, Rosario, Argentina

Lattuada M (2014). Políticas de desarrollo rural en la Argentina. Conceptos, contexto y transformaciones. *Temas y debates, 27*, *13-47*.

Lattuada y Moyano Estrada (2001). Crecimiento económico y exclusión social en la agricultura familiar argentina. *Economía Agraria y Recursos Naturales, ISSN: 1578-0732, Vol.1, 2 (2001), pp. 171-193*

Lattuada, M y Nogueira, María Elena (2011). "Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011)". *Estudios Rurales*. Publicación de Centro de Estudios de La Argentina Rural. Bernal, Vol. 1 Nº 1, 2011. ISNN: 2250. (pp: 30-54)

Lattuada M, Marquez S y Neme J (2012). *Desarrollo rural y política. Reflexiones sobre la experiencia argentina desde una perspectiva de gestión*. Argentina. CICCUS

Lattuada, M., Nogueira, M., & Urcola, M. (2015). *Tres décadas de desarrollo rural en Argentina. Continuidades y rupturas de intervenciones públicas en contextos cambiantes (1984-2014)*. *UAI* (Vol. 53). http://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004

Lemmi S (2011). Las clases sociales en la horticultura platense. Ejercicio de teorización, historización y análisis empírico, *Mundo Agrario, vol. 12, 23*

Lemmi, S. (2015a). Los ingenieros agrónomos y el Boletín Hortícola . Un intento de unidad entre teoría científica y práctica productiva (La Plata , Argentina , 1993- 2009). *Revista de La Facultad de Agronomía*, *114*(2), *239–249*.

Lemmi, S (2015b). Condiciones de vida, conflicto y conciencia de clase en los horticultores del Gran La Plata, 1940-2003. *Revista Izquierdas N°25* , *229-257*, IDEA-USACH,.

Lo Vuolo R, (1995). A modo de presentación: los contenidos de la propuesta de ingreso ciudadano. En Centro interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (Ed), *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano* (pp. 13-46), Buenos Aires, Argentina: Miño y Dávila Editores

León, C (2016). Políticas de estado hacia el sector agropecuario, en Problemas actuales del agro argentino, Pedro Tsakoumagkos (coordinador), pp: 407-434. Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Argentina. 496p

León, C., & Rossi. (2003). Aportes para la historia de las instituciones agrarias de la Argentina (I). La Junta Nacional de Granos. *Revista Realidad Económica*, (196), 84–101.

Lope Peña, A. (2015). El trabajo y la inclusión social: una relación en peligro. *Lavboratorio 15 (26), 107-129*.

López-Castro, Natalia. (2016). Trayectorias de la producción familiar en las últimas décadas: una exploración de las transformaciones sociales agrarias en los márgenes de la región pampeana argentina. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía 25 (1): 25-44*. DOI: 10.15446/rcdg.v25n1.47029

Manzanal M (2007). El desarrollo rural en Argentina. Una perspectiva crítica. *Workshop internacional, 20 al 23 de noviembre, Porto Alegre, Programa de Post-graduación en Desarrollo Rural (PGDR)*, Universidad Federal de Río Grande del Sur, Brasil

Manzanal, Mabel y Nardi, María Andrea, (2008) "Modelos de intervención de los proyectos de desarrollo rural en la Argentina a partir de 1995", en Alejandro Schejtman y Osvaldo Barsky (comps) *El desarrollo rural en la Argentina, un enfoque territorial,* Siglo XXI, ISBN 978- 987-629-055-5, p. 492-525 (542 p.), Buenos Aires.

Manzanal, M., & Gonzalez, F. (2010). Soberanía alimentaria y agricultura familiar. oportunidades y desafios del casp argentino. *Realidad Económica*, (255), 12–42.

Manzanal M y Schneider S (2011). Agricultura Familiar y Políticas de Desarrollo Rural en Argentina y Brasil (análisis comparativo, 1990-2010), *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios 34*, *35-71*, Buenos Aires, ArgentinaMarradi, A, Archenti, N y Piovani J (2012). *Metodología de las Ciencias Sociales*. 2° Ed, Buenos Aires, Argentina: Cengage Learning

Manzanal, Arzeno y Ponce (2011). Desarrollo, territorio y conflicto en el nordeste de misiones, *Revista Avá, N° 19* , Programa de Postgrado de Antropología Social, Universidad Nacional de Misiones, Posadas.

Manzanal, M., Arzeno, M., Villarreal, F., González, F., & Ponce, M. (2014). Agricultura familiar y soberanía alimentaria. Diversidades territoriales de las políticas públicas en Misiones y Buenos Aires (Argentina). *Eutopia*, (6), 11–24.

Martínez E (2014). El concepto de inclusión. Recuperado de: http://propuestasviables.com.ar/el-concepto-de-inclusion/ [último acceso: 18-02-2014].

Martinez Dougnac (2007). *La agricultura familiar en la región pampeana, hacia un intento de definición del sujeto social*. Recuperado de: http://www.audhe.org.uy/Jornadas_Internacionales_Hist_Econ/III_Jornadas/Simposios_III/07/Dougnac.pdf

Martínez N, Acuña R y Tuzzi J (2014). *Adultos Mayores: Inclusión Social, Participación, Autonomía*, III Jornadas de Extensión del MERCOSUR.

Mascareño A y Carvajal F (2015). “Los distintos rostros de la inclusión y la exclusión”. *Revista CEPAL, 116:* 131-146

Mercosur. (2016). *REAF (Reunión Especializada en Agricultura Familiar) MERCOSUR: Una década de coproducción de políticas públicas entre el Estado y la sociedad civil*. Porto Alegre.

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Inversión Productiva (2013). *Análisis de diagnóstico sectorial. Yerbatero y tealero.* 77 pp.

Ministerio de Desarrollo Social. *Políticas Sociales del Bicentenario. Un modelo nacional y popular*, Tomos I y II. Buenos Aires, Argentina.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2011). *Complejo yerbatero, serie “Producción Regional por complejos productivos”*, 18pp.

Murmis M (1994). Incluidos y excluidos en la reestructuración del agro Latinoamericano, *Debate Agrario. Análisis y Alternativas, Centro peruano de Estudios Sociales. (CEPES)*, *18, 101-133.* Perú. Recuperado de: http://www.cepes.org.pe/debate/debate16/02_Articulo.pdf

Nardi, A (2002). *Análisis comparativo de modelos institucionales de intervención en desarrollo rural en la provincia de misiones (el caso del Programa Social Agropecuario -PSA- y del Programa de Desarrollo Rural para las Provincias del Nordeste Argentino -PRODERNEA).* Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, Departamento de Geografía. Tesis de licenciatura, 192p

Neiman y Quaranta (2006). Los estudios de casos en la investigación sociológica. En: de Gialdino, Vasilachis (comp.), *Estrategias de investigación cualitativa*, pp: 213-237. Buenos Aires, Gedisa

Nogueira M (2013). Agricultura familiar y políticas públicas en la Argentina de los últimos años. Algunas reflexiones en torno a una relación compleja. En revista *Trabajo y sociedad*, n° 21. Recuperado de: http://www.unse.edu.ar/trabajoysociedad/21%20NOGUEIRA%20agricultura%20familiar.pdf

Nogueira M y Urcola M (2013). La jerarquización de la agricultura familiar en las políticas de desarrollo rural en Argentina y Brasil (1990-2011). En *Revista IDeAS, 2, vol. 7,* 96-137. Recuperado de: http://r1.ufrrj.br/cpda/ideas/revistas/v07/n02/04-IDeAS-v07_n02-Marcos_Urcola.pdf

Nogueira, M., & Urcola, M. (2015). La agricultura familiar en el marco de los programas de desarrollo rural del FIDA en el norte argentino (1991-2014). *Revista de Estudio Sobre Despoblación Y Desarrollo Rural.*, (19), 7–44. http://doi.org/10.4422/ager.2015.01

Nogueira, Urcola y Lattuada (2017). La gestión estatal del desarrollo rural y la agricultura familiar en argentina: estilos de gestión y análisis de coyuntura 2004-2014 y 2015-2017, en *Revista latinoamericana de estudios rurales II (4)*, *23-59*.

Nun, José (1999). El futuro del empleo y la tesis de la masa marginal. *Desarrollo Económico*, *Vol 38, núm. 152, pp: 985-1004*.

Nussbaumer, B (2000). *La emergencia de acciones colectivas en el área hortícola bonaerense a partir de la década de los ochenta*. Tesis de Maestría. Facultad de Agronomía, Universidad de Buenos Aires.

Obschatko, E, (2009). Las explotaciones agropecuarias familiares en la República Argentina. Series de estudios PROINDER. MAGyP, n° 23. Buenos A ires. ISBN 978-98725476-1-5

Obschatko, Foti y Román (2007). *Los pequeños productores en la república argentina. Importancia en la producción agropecuaria y en el empleo en base al Censo Nacional Agropecuario 2002.* Series de estudios IICA- PROINDER n° 10. MAGyP. Bu enos Aires. ISBN 978-987-9184-54-7. 125pp

Ocampo, J (2004). Desarrollo económico e inclusión social, en En Banco Interamericano de Desarrollo (Ed.), *Inclusión Social y desarrollo económico en América Latina*, (cap. II, pp: 37-46). Washington DC, Estados Unidos de América

Oszlak, Oscar y Guillermo O´Donnell ([1981]1995). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación,* en Redes, Vol. 2, Núm. 4, *99-128.* UNQui, Quilmes

Oviedo (2014). Políticas públicas agropecuarias en Misiones, contrastes y contradicciones, en *VIII Jornadas de Investigadores en Economías Regionales "Desigualdades sociales y regionales. Políticas más allá de las fronteras",* Posadas, Misiones, 11 y 12 de septiembre de 2014.

Oxoby, R. (2009). *Understanding social inclusion, social cohesion and social capital*. Economic Research Paper. Laurier centre for economic research & policy analysis.

Paz, R (2011). Agricultura familiar en el agro argentino: una contribución al debate sobre el futuro del campesinado. En *European Review of Latin American and Caribbean Studies* 91, October 2011, pp: 49-70

Paz Raúl (2017), Las grietas de los agronegocios y los imperativos de la agricultura familiar: hacia una perspectiva conceptual, *Revista Latinoamericana de Estudios Rurales, II (3).* Recuperado de http://www.ceil-conicet.gov.ar/ojs/index.php/revistaalasru/article/view/194

Paz, R., & Jara, C. (2014). Censos y registros de la agricultura familiar en Argentina: esfuerzos para su cuantificación. *Eutopia*, *53*(6), 75–91. http://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004

Peace, Robin (2001). Social exclusion: a concept in need of definition?, en *Social Policy Journal, of New Zeland, 16, 17-36.*

Pérez P. y Barrera F. (2010). Estructura de Clases, inserción laboral y desigualdad en la post-convertibilidad, en Anales de la *3ª Jornada de Economía Crítica*, Fac. de Ciencias Económicas y Estadística, Universidad Nacional de Rosario. Octubre de 2010.

Pérez Fernández, (2005). *Adultos mayores: participación e inclusión social. Un recorrido de once años en extensión universitaria*. Recuperado de: http://www.gerontologia.org/portal/archivosUpload/concursoRLG/organizaciones/Adultos_Mayores_Participacion_e_Inclusion_Social.pdf

Picardi M, Tedesco L y Settimi S (2012). Historia de las políticas públicas agropecuarias. De Hipólito Yrigoyen a Cristina Fernández de Kirchner. 1ra ed. Bahía Blanca, Argentina. Editorial de la Universidad Nacional del Sur

Pierri, J., & Abramovsky, M. (2011). El complejo sojero ¿Una economía de enclave sui géneris del siglo XXI? *Realidad Económica*, (259), 128–153

Portes, A. y Hoffman K. (2007). Las estructuras de clase en América Latina: composición y cambio en la época neoliberal, En Franco, R; León, A; Atria, R. (Coordinadores) *Estratificación y movilidad social en América Latina. Transformaciones estructurales de un cuarto de siglo*, LOM-CEPAL-GTZ, Santiago.

Rambla X y Jacovkis J, (2011). Entre la gestión y la producción de la pobreza. Un análisis del discurso oficial sobre el Programa Familias para la Inclusión Social en Argentina, *Convergencia, Revista en Ciencias Sociales, 56, 157-179*, México.

Ramilo D (2011). *Agricultura familiar, atlas: población y agricultura familiar región pampeana*, Ediciones INTA, 48pp. Buenos Aires, Argentina

Ramírez, D (2011). *Van a enterrar hasta el último colonito. Resistencias políticas, económicas y culturales de los colonos misioneros frente a la expansión y concentración agroindustrial*. Tesis de maestría. Universidad Nacional de General Sarmiento. 215pp.

Ramírez, D (2014). Tradición movimentista. Una categoría para pensar las relaciones de continuidad y ruptura entre organizaciones agrarias históricas y contemporáneas de Misiones. *Mundo Agrario, vol. 15, nº 28.*

Rau, V (2009). La yerba mate en Misiones (Argentina). Estructura y significados de una producción localizada, *Agroalimentaria, 28*, 49-58

Raya Diez, E (2007). Exclusión social: indicadores para su estudio y aplicación para el trabajo social. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales, 70*, 155-172.

Rodriguez, L. (2014). Los productores yerbateros en Misiones (1991- 2014). Entre el cooperativismo y la agricultura familiar. In *Octavas Jornadas de Investigadores en Economías Regionales. "Desigualdades sociales y regionales: políticas más allá de las fronteras* (pp. 1–38).

Rodriguez, L (2015). Estado y producción: la actividad yerbatera en el territorio nacional de misiones (1926-1953), *Folia Histórica del Nordeste, 23, 43-64*. Resistencia, Chaco.

Rodríguez, L (2016). Producción y comercialización cooperativa yerbatera en los márgenes. La provincia argentina de Misiones (1991-2014*). RIVAR Vol. 3, Nº 9*, ISSN 0719-4994, IDEA-USACH, Santiago de Chile, septiembre 2016, pp. 50-74.

Rodríguez Otaño, González Carballo & Castuariense. (2010). Cadena de los maíces criollos, seguridad alimentaria y empleo entre los pequeños agricultores de Misiones. Actores, etapas y reflexiones a partir de un proceso de dos décadas de continuidad. *XV Jornadas Nacionales de Extensión Rural y VII del MERCOSUR*. Potrero de los Funes, San Luis

Rofman y García (2009). Agrobusiness y fragmentación en el agro argentino: desde la marginación hacia una propuesta alternativa. *Mundo Agrario, vol. 10, nº 19*, segundo semestre de 2009

Ryan S y Bergamin G (2010). Estudio sobre la institucionalidad y las políticas públicas de agricultura familiar y desarrollo rural en argentina. Asignatura de Extensión Rural, FCA, UNC. Recuperado de: http://agro.unc.edu.ar/~extrural/RyanBergPoliticas.pdf

Salas, M. (2004). Desigualdad social: ¿nuevos enfoques, viejos dilemas? En M. Mora Salas, J. P. Pérez Sáinz, F. Cortés (eds.), *Cuadernos de Ciencias Sociales. Desigualdad social en América Latina* 131, 9-44, Flacso, Costa Rica.

San Martin P y Guisen M (2016). Hacia las tecnologías para la inclusión social en contextos educativos regionales: análisis del caso “ECCA”. En Actualidades Investigativas en Educación, Vol 16, 2

Sanfilippo L, Cardozo R, Michalus J y Mantulak M (2016). *Caracterización de los recursos del departamento de Oberá, Provincia de Misiones*, Argentina. XXI Jordana de Pesquisa. 6 pp

Schejtman A y Barsky O (2008). *El desarrollo rural en Argentina. Un enfoque territorial*, cap I y II, pp: 21-45, 1ra ed. Buenos Aires, Siglo XXI Editores Argentina

Schiavoni, G; Perucca, C; Schorer, E & Otero Correa N (2006). Desarrollo rural alternativo: relaciones entre el Estado, las ONG´s y los productores en la provincia de Misiones (Argentina), en Manzanal, Neiman y Lattuada (Coord), *Desarrollo rural: organizaciones, instituciones y territorios (pp. 251-268).* Buenos Aires: CICCUS

Schiavoni (2006). Lecturas para agricultores. Herramientas intelectuales y representaciones de la agricultura familiar en Misiones (Arg.), *Mundo Agrario, Vol 6, n°12*

Schiavoni, G. (2010). Describir y prescribir: la tipificación de la agricultura familiar en la Argentina. In Las agriculturas familiares del Mercosur. Trayectorias, amenazas y desafíos. (pp. 43–60).

Schiavoni, G. (2013). Objetivación y medida: el registro de la agricultura familiar en Misiones, en Manzanal y Ponce (org). *La desigualdad ¿del desarrollo? Controversias y disyuntivas del desarrollo rural en el norte argentino, (pp. 51-68).* Buenos Aires: CICCUS

Schuller Marchi, Baron-Cohen, O’Reilly, Pigat, Robinson y Davies, 2014. The state of play of ASC-Inclusion: An Integrated Internet-Based Environment for Social Inclusion of Children with Autism Spectrum Conditions. Recuperado de: http://arxiv.org/pdf/1403.5912.pdf

Seibane, C. (2013). *Estrategias de intervención públicas para el desarrollo territorial en el cinturón hortícola platense*. Tesis de Maestría. Universidad Nacional de La Plata

Seibane C; Larrañaga G; Kebat G; Hang G; Ferraris G; Bravo M (2014). Redes para la promoción del desarrollo territorial en el cinturón hortícola platense. Reflexiones y aportes, *Mundo Agrario*, 15 (29)

Sen A (2000). *Desarrollo y libertad*. Barcelona, España: Editorial Planeta

Sena, J (2014). Excedente yerbatero. Transferencia, extracción y apropiación. En; *Octavas Jornadas de Investigadores en Economías Regionales. Desigualdades sociales y regionales: políticas más allá de las fronteras.* 1a ed. - Posadas: EdUNaM - Editorial Universitaria de la Universidad Nacional de Misiones

Shore Cris (2010). La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la “formulación” de las políticas. *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología, núm. 10, enero-junio, 2010, pp. 21-49* Universidad de Los Andes, Bogotá, Colombia

Silver, H (2015). *The contexts of social inclusion*, DESA working paper n°144

Sislian F (2013). Políticas públicas y agricultura familiar. Los Acuerdos territoriales de Desarrollo Rural con Inclusión como herramientas para una nueva política de desarrollo rural, *Perspectivas de Políticas Públicas, 4, Año 2*, 67-98, Universidad Nacional de Lanús

Soto H, Trucco D y Ullman H (2015). *Hacia la inclusión social juvenil. Herramientas para el análisis y el diseño de políticas*. Santiago de Chile, CEPAL

Soverna S, Paz R y Tsakoumakos P (2008). *Revisando la definición de agricultura familiar*. 1Ra edición, Secretaría Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. Serie de documentos PROINDER

Soverna, S., & Bertoni, L. (2014). La transición en las políticas públicas para la agricultura familiar Argentina de los programas a la nueva institucionalidad. In *XVII Jornadas Nacionales de Extensión Rural y IX del Mercosur* (pp. 1–16)

Soverna, S (2016). Políticas de desarrollo rural en Argentina, en *Problemas actuales del agro argentino*, Pedro Tsakoumagkos (coordinador), pp: 435-461. Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Argentina. 496

Subirats J (2010). *Ciudadanía e Inclusión Social. El Tercer Sector y las políticas públicas de acción social*. Fundación Esplai. Documentos para el debate n°4. Pp: 134

Subirats, J., Riba, C., Giménez, L., Obradors, A., Giménez, M., Queralt, D., Bottos, P y Rapoport, A. (2004). *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*. Colección Estudios Sociales, 16.

Taraborrelli (2017). Políticas públicas rurales y modelos de desarrollo en Argentina. El Programa Cambio Rural entre 1993 y 2015, *Estudios Sociales del Estado, vol. 3, núm. 5, 164-188*.

Teubal, Dominguez y Sabatino (2005). Transformaciones agrarias en la Argentina. Agricultura industrial y sistema alimentario. En *El campo argentina en la encrucijada. Estrategias y resistencias sociales, ecos en la ciudad,* pp: 37-78. Alianza Editorial

Teubal M (2012). Expansión de la soja transgénica en Argentina. En revista *Voces en el Fénix, año 3, n°12, pp. 96-103* . Buenos Aires, Argentina

Toledo López, V. (2017). La política agraria del kirchnerismo . Entre el espejismo de la coexistencia y el predominio del agronegocio. *Mundo Agrario*, *18*(37)

Tort, María Isabel y Román, Marcela E. (2005). Explotaciones familiares: diversidad de conceptos y criterios operativos (pág. 35 a 65) En *Productores familiares pampeanos: hacia la comprensión de similitudes y diferencias zonales*, María del Carmen González (Coord), *35-65, cap I*; 280 págs., ISBN 987-1214-01-4 Edit. ASTRALIB, Bs. As.

Trento N (2015). La acción política de la Federación Agraria Argentina durante el período de la Convertibilidad (1991-2001), *Mundo Agrario, 16 (32), 1-24*.

Tsakoumagkos, P y Audero S (2016). La cuestión tecnológica en relación a las diversas formas de pequeña producción agropecuaria en la Argentina, en *Problemas actuales del agro argentino***,** Tsakoumagkos (Coord), *381-406*. 1a ed . Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras Universidad de Buenos Aires, 496 p.

Tuñon y Salvia (2008). Los jóvenes pobres como objeto de políticas públicas: ¿Una oportunidad de inclusión social? en Salvia (Coord) *Jóvenes promesas. Trabajo, educación y exclusión social de jóvenes pobres en la Argentina (pp: 173-198),* Buenos Aires, Argentina: Miño y Dávila

Tuñon, I (2011). *Juventud, Educación y Trabajo: Oportunidades de Inclusión de los Jóvenes en la Argentina (1974-2008)* (Tesis de Doctorado). Universidad de Buenos Aires/Facultad de Ciencias Sociales

Vakaloulis, M. (2000). Antagonismo social y acción colectiva. *Revista del Observatorio Social de América Latina*, 2, 18

Valenzuela (2014). Principales problemáticas y potencialidades de la región Nordeste, *Geograficando, 2014 10(2)*.

Varesi, G (2014). El “conflicto del campo” de 2008 en Argentina: Hegemonía, acumulación y territorios, *Geograficando, 10(2).*

Villarreal, F (2017). *Diagnóstico de la situación de la agricultura familiar en Argentina*. FAO, 75pp

Villarreal, F (2018). La inclusión de la Agricultura Familiar. Discusión de su uso en programas de desarrollo rural en Argentina, *Mundo Agrario, 19*.

Villarreal, F. y Fernández, L. (2016). *La agricultura familiar y su inclusión socioproductiva en la política pública y el territorio. El caso del municipio de Tapalqué, Buenos Aires*. II Congreso

de la Asociación Argentina de Sociología (AAS) Pre ALAS 2017 y I Jornadas de Sociología de la UNVM Villa María: Universidad Nacional de Villa María

Villarreal, Federico y Mabel Manzanal, (2017) Inclusión de la agricultura familiar. Una cuestión en discusión. El caso del municipio de Tapalqué, provincia de Buenos Aires, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época, año 9, Nº 32*, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, primavera de 2017, pp. 57-79, edición digital, <http://www.unq.edu.ar/catalogo/417-revista-de-ciencias-sociales-n-32.php>.

Vommaro (2011). Política, juventud y religión en la Argentina contemporánea: la experiencia del Movimiento Rural de la Acción Católica y las Ligas Agrarias, *XVI Jornadas sobre Alternativas Religiosas en América Latina 1 al 4 de noviembre de 2011*, Punta del Este, Uruguay.

Wright E (1979). *Class structure and income determination*. Academic press, New York, EEUU.

Zalakain, J (2013). Tendencias y prácticas innovadoras en inclusión social. Perspectiva internacional. *Lan Harremanak/29 (II) (175-216).*

Fuentes documentales y bases estadísticas

Censo Nacional Agropecuario (CNA) 2002. INDEC

Censo Hortiflorícola de Buenos Aires (CHFBA´05). Ministerio de Asuntos Agrarios y Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. 2005

CIPAF (2017). CIPAF 10 años: memoria institucional y experiencias de investigación acción participativa con la agricultura familiar / Andrea Maggio [et al.], 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediciones INTA, 2017. 139 p

Instituto Provincial de Estadística y Censos de Misiones (IPEC). Gran Atlas de Misiones (2015), 415 pp.

Instituto de Investigación y Desarrollo para la Agricultura Familiar (IPAF), Atlas de la Población y la Agricultura Familiar en la región Pampeana, 2011

Registro Nacional de la Agricultura Familiar. (2011). Caracterización estadística de los registros de la provincia de Misiones

Registro Nacional de la Agricultura Familiar. (2012). Caracterización estadística de los productores de AMBA

Subsecretaría de Agricultura Familiar. Coordinación de la Provincia de Buenos Aires (s/f). *Plan Estratégico para la Agricultura Familiar 2010-2011.*

Sitios web

Cámara de diputados de la provincia de Misiones: http://www.diputadosmisiones.gov.ar/web_camara/nuevo_home/

Centro de Investigación y Formación de la República Argentina: http://www.centrocifra.org.ar

Dirección de estadística de la provincia de Buenos Aires: http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/

FONAF: www.fonaf.org.ar

www.gifex.com

INDEC: www.indec.gob.ar

Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria: inta.gob.ar

Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM): http://www.inym.org.ar/

Instituto Provincial de Estadística y Censos de Misiones (IPEC): ipecmisiones.org

REAF: www.reafmercosul.org/

RENAF: www.renaf.minagri.gob.ar

Unidad para el Cambio Rural (UCAR). http://www.ucar.gob.ar/

Fuentes periodísticas

Diario Página 12: https://www.pagina12.com.ar/