



Área de Estado y Políticas Públicas

Tesis para optar por el Título de Magíster en Políticas Públicas y Desarrollo

Seguridad y Soberanía Alimentaria en el marco de las políticas públicas para el sector agrario.

Estudio de caso: “Implementación del Programa Frutas y Verduras para Todos en la provincia de San Luis en el período 2010-2015”.

Tesista: Aguilera, Lucas Ezequiel.

Directora de Tesis: Dra. Ramos Berrondo, Jimena.

Cohorte: 2018

Lugar y Fecha: Mendoza, mayo de 2022

Resumen

La presente investigación aborda el análisis del Programa “Frutas y Verduras para Todos”. Este forma parte de las políticas públicas implementadas por la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF) de la Nación en la provincia de San Luis orientadas a un sector históricamente postergado, el de las y los pequeños productores. Dicho análisis se enmarca en las características del modelo de desarrollo que guió las políticas del Estado argentino durante el período 2010 a 2015.

Los objetivos específicos comprenden la descripción de los lineamientos políticos estratégicos y la estructura de trabajo de la SAF, la caracterización del rol que cumplieron los actores que fueron parte del diseño e implementación del programa y el análisis de la percepción de estos sobre su participación en el proceso.

Metodológicamente, la investigación se llevó adelante desde un enfoque mixto, tanto cuantitativo como cualitativo, con un diseño flexible orientado según los principios de la teoría fundamentada, y a través de un estudio de caso.

Los principales resultados muestran las dificultades encontradas en las distintas etapas de implementación del Programa. Estas pudieron ser superadas en cierta medida gracias al fortalecimiento de procesos organizativos y las redes de articulación entre organizaciones presentes en el territorio, a partir de un programa político centrado en el protagonismo de los mismos actores.

Abstract

The present research deals with the analysis of the "Fruits and Vegetables for Everyone" Program. This is part of the public policies implemented by the Secretariat of Family Agriculture (SAF) of the Nation in the province of San Luis oriented to a historically neglected sector, small farmers. This analysis is framed within the characteristics of the development model that guided the policies of the Argentine State during the period 2010 to 2015.

The specific objectives include the description of the strategic policy guidelines and the working structure of the SAF, the characterization of the role played by the actors who were part of the design and implementation of the program and the analysis of their perception of their participation in the process.

Methodologically, the research was carried out using a mixed approach, both quantitative and qualitative, with a flexible design oriented according to the principles of grounded theory, and through a case study.

The main results show the difficulties encountered in the implementation of the Program. These could be overcome to a certain extent thanks to the strengthening of organizational processes and articulation networks among organizations present in the territory, based on a political program centered on the protagonism of the actors themselves.

ÍNDICE TABLAS	6
ÍNDICE ESQUEMAS	7
INDICE GRAFICOS	7
INDICE MAPAS	7
Lista de Siglas y Abreviaciones	8
INTRODUCCIÓN	10
CAPÍTULO 1. EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	14
1.1. Planteamiento del Problema.	14
1.2. Justificación de la Investigación	15
1.3. Objetivos de investigación	16
1.3.1 Objetivo General	16
1.3.2 Objetivos específicos	16
CAPÍTULO 2. ESTADO DEL ARTE Y MARCO TEÓRICO.	17
2.1 Un abordaje histórico de las políticas públicas para el sector de la Agricultura Familiar.	17
2.2 Estado, Modelos de Desarrollo y Políticas Públicas	18
2.3 El estado neoliberal. La década de los 90 en Argentina.	20
2.4 2003: La llegada del modelo neodesarrollista	21
2.5 Desarrollo Rural y políticas públicas. Un recorrido histórico	29
2.5.1 Desarrollo Rural: Conceptos y Enfoques	31
2.5.2 Institucionalidad del desarrollo rural a partir de los 90	34
2.5.3 Las políticas y programas agrarios en el Modelo Neodesarrollista	40
2.5.4 Un hito de la etapa: La creación del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial (PEA)	45
2.5.5 La Ley de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la Construcción de una Nueva Ruralidad en Argentina	51
2.6 El sector de la Agricultura Familiar y su rol en la producción de alimentos	61
2.6.1 Cifras y datos sobre la agricultura familiar en Argentina.	61
2.6.2 Algunas conceptualizaciones sobre la Agricultura Familiar	67
2.7. Conceptos de Seguridad y Soberanía Alimentaria: un modelo de desarrollo con inclusión social	69
2.7.1 Seguridad Alimentaria	70
2.7.2 Soberanía Alimentaria	74
CAPÍTULO 3: ESTRATEGIA METODOLÓGICA	76
3.1 La elección del enfoque metodológico	76

3.2 El análisis de los datos	81
CAPÍTULO 4: PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE RESULTADOS	83
4.1 La planificación agroalimentaria en Argentina. El contexto de surgimiento de grandes debates en torno al agro en relación al proyecto político de país.	84
4.2 La participación política de las organizaciones y la posibilidad de un programa agroalimentario en Argentina.	97
4.3 El contexto. Los debates y tensiones en torno a los modelos agropecuarios en Argentina: “el conflicto del campo”	97
4.4 Al calor de estos debates, nace la CANPO Nacional. Un poco de historia.	100
4.4.1 Reunión en Rosario (2007). La posibilidad de un programa desde las organizaciones.	101
4.4.2 Momento fundacional en 2008: La reunión en Carlos Paz, Córdoba.	104
4.4.3 Los lineamientos políticos de la CANPO.	106
4.4.4. La llegada de un programa al Estado nacional, la Subsecretaría de Agricultura Familiar	108
4.4.5 La planificación nacional de la estructura de la SAF. Los objetivos estratégicos	110
4.4.6 La estructura organizativa a nivel nacional.	112
4.5 La llegada del programa de la CANPO a la SAF de la provincia de San Luis.	120
4.5.1 El punto de partida: Las características del territorio. Estructura socioproductiva de San Luis	121
4.5.2 La reestructuración de la SAF en San Luis: Puesta en marcha del programa de la CANPO	131
4.5.3 El Foro de Pequeños Productores en Quines: 2011: “Un plenario a lo grande”. Se materializa el plan de despliegue territorial.	133
4.6. Nacimiento del Programa Frutas y Verduras para Todos.	141
4.6.1. Los ejes estratégicos como marco general.	141
4.6.2. Participación política y articulación con el estado.	146
4.6.3. El debate inicial: ¿Cómo se forma el precio de la verdura? El problema de la formación de precios	148
4.6.4. Toma de decisiones y puesta en marcha del Programa	155
4.6.5. Las miradas de los actores sobre los desafíos en las etapas de implementación del programa.	167
4.6.6 El problema de base: la falta de recursos para la producción en la AF	169
4.6.7. Los obstáculos enfrentados durante la distribución y comercialización de los bolsones. Problemas logísticos y tensiones con otros actores en el territorio.	171
4.6.8. Y finalmente, la mirada de las y los consumidores. El Programa llega a las plazas	175

CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES	191
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.	202

ÍNDICE TABLAS

<u>Tabla N° 1</u> Comparación de tasa de desempleo, salario, y niveles de pobreza desde 1990 hasta la actualidad en Argentina	24
<u>Tabla N° 2</u> Evolución de las Economías Regionales 1990 – 2015 en Argentina	26
<u>Tabla N° 3</u> EAP Totales y de Pequeños Productores en el período 1988 a 2018 en Argentina y en la provincia de San Luis.	65
<u>Tabla N° 4</u> Datos sobre la Explotaciones Agropecuarias Familiares (EAP) en San Luis	66
<u>Tabla N° 5</u> Selección de informantes entrevistados para la investigación.....	80
<u>Tabla N° 6</u> ¿Cuánto alimento deberíamos consumir las y los argentinos?.....	90
<u>Tabla N° 7</u> Consumo de vegetales promedio en Argentina por año.....	91
<u>Tabla N° 8</u> Ejes estratégicos de la SAF.....	111
<u>Tabla N° 9</u> Cantidad de NAF abarcados por acciones de la SAF en el marco de la Articulación Institucional por provincia	117
<u>Tabla N° 10</u> Distribución nacional de los NAF abarcados por las acciones de la SAF; Proporción provincial de Mujeres, Jóvenes y de integrantes de Pueblos Originarios.	118
<u>Tabla N° 11</u> Población total de la provincia de San Luis discriminado por departamento y por sexo.	123
<u>Tabla N° 12</u> Superficie implantada en las explotaciones agropecuarias por grupo de cultivos en San Luis y total del país	126
<u>Tabla N° 13</u> Principales rubros de la producción en la provincia de San Luis. Años 2006-2017.....	127

<u>Tabla N° 14</u> Producción ganadera en San Luis por EAPs	129
<u>Tabla N° 15</u> Coordinación Provincial de la SAF en 2015.	132
<u>Tabla N° 16</u> Despliegue territorial provincial de los Técnicos de Terreno por zona operativa de la SAF.	138
<u>Tabla N° 17</u> Costos de Producción para la papa en Argentina, año 2020	149
<u>Tabla N° 18</u> Cantidades y valores comercializados mediante “Verdura Para Todos” - Período marzo 2012 a marzo de 2014.	164

ÍNDICE ESQUEMAS

Esquema N° 1: Importancia de las EAP Familiares	63
Esquema N° 2: Unidad de análisis y método de recolección de datos de la investigación	81
Esquema N° 3: Estructura de las Coordinaciones Provinciales de la SAF	113
Esquema N° 4: Principales productos agropecuarios de la provincia de San Luis	125
Esquema N° 5: Etapas de la cadena de Comercialización	150
Esquema N° 6: Causas macroeconómicas que inciden en el aumento del precio de los alimentos	151
Esquema N° 7: Concentración de la industria alimentaria en Argentina por la COPAL	153

INDICE GRAFICOS

Gráfico N° 1: Cantidad de consumidores encuestados según género.	177
Gráfico N° 2: Clasificación de los consumidores por rango de edades	178

INDICE MAPAS

Mapa N°1: Mapa político de la provincia de San Luis	122
---	-----

Mapa N°2: Stock ganadero en San Luis por departamento en la provincia de San Luis	130
Mapa N° 3: Zonas Operativas de los equipos territoriales de la SAF de San Luis	137
Mapa N° 4: Recorrido realizado en el primer viaje del Programa Frutas y Verduras en San Luis, año 2012	162
Mapa N° 5: Corredor productivo del norte de la provincia de San Luis	187
Mapa N° 6: Ubicación de Donovan, paraje de la provincia de San Luis	189

Lista de Siglas y Abreviaciones

ACINA	Asamblea Campesina e Indígena del Norte Argentino
AF	Agricultura Familiar / Agricultores Familiares
AFSCA	Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual
ANSES	Administración Nacional de la Seguridad Social
CANPO	Corriente Agraria Nacional y Popular
CDR	Centros de Desarrollo Social
CONAL	Comisión Nacional de Alimentos
DPSyE	Dirección de Planificación, Seguimiento y Evaluación – SAF
DTR	Desarrollo Territorial Rural
DST	Desarrollo Socio territorial Rural
EAP	Explotaciones Agropecuarias
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FNC	Frente Nacional Campesino
FONAF	Foro Nacional de Agricultura Familiar
FOPAF	Foro Provincial de la Agricultura Familiar

INAES	Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social
INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
INTI	Instituto Nacional de Tecnología Industrial
MAGyP	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca
MNCI	Movimiento Nacional Campesino Indígena
MOCAFOR	Movimiento Campesino de Formosa
MOCASE	Movimiento Campesino de Santiago del Estero
MSA	Monotributo Social Agropecuario
NAF	Núcleo de la Agricultura Familiar
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
OAF	Organización de la Agricultura Familiar
ONG	Organización No Gubernamental
PFYVPT	Programa Frutas y Verduras Para Todos
PEA	Plan Estratégico Agroalimentario
PSA	Programa Social Agropecuario
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
PUCAF	Productores Unidos de la Agricultura Familiar
REAF	Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar
ReNAF	Registro Nacional de la Agricultura Familiar
RENATEA	Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios
ReNOAF	Registro Nacional de las Organizaciones de la Agricultura Familiar
SAF	Secretaría de Agricultura Familiar
SENASA	Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria
SsAF	Subsecretaría de Agricultura Familiar
UCAR	Unidad para el Cambio Rural

INTRODUCCIÓN

El objetivo general que guió el presente trabajo de tesis fue analizar el diseño e implementación del Programa Frutas y Verduras para Todos, un programa nacional que formó parte de las políticas públicas implementadas por la Secretaría de Agricultura Familiar de la Nación en la provincia de San Luis y dirigido a un sector históricamente postergado, el de las y los pequeños productores. Ello supuso enfrentar el desafío de recorrer un proceso de reflexión conjunta con los actores que hicieron posible dicha implementación, enmarcado en un contexto de recuperación estatal por parte de un gobierno “nacional y popular”, durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner. El abordaje de la investigación tiene la particularidad de partir de la propia experiencia política, por haber sido parte del Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca, desde la función ejercida de Coordinador de la delegación de Agricultura Familiar de la provincia de San Luis y, además, como militante del campo popular. Dicho proceso supuso un recorrido de aprendizajes y desafíos, los cuales merecen ser trabajados y explorados desde las ciencias sociales, con el objetivo de poder aportar a la construcción de un país más justo para quienes producen y trabajan.

Las experiencias vividas para quienes tienen roles dentro de la gestión estatal son loables de ser sistematizadas, analizadas y transmitidas, construyendo así un bagaje teórico que enriquezca el desarrollo de futuras intervenciones desde el Estado.

Dicha motivación fue la que motorizó el presente estudio, desde la visión de la política pública como una herramienta de participación de los actores involucrados para la transformación de la realidad. Ello en una provincia donde los y las productoras de la agricultura familiar, desde sus organizaciones, asumieron un rol activo, en articulación con los militantes que cumplieron funciones en el estado.

En este marco, los objetivos específicos de la investigación comprenden la descripción de los lineamientos políticos estratégicos y la estructura de trabajo de la Secretaría de Agricultura Familiar, la caracterización del rol que cumplieron los actores que fueron parte del diseño e implementación del programa y el análisis de la percepción de los mismos actores sobre su participación en el proceso.

La Tesis se estructura en cinco capítulos. En el primero, se desarrolla el planteo del problema de investigación, la justificación y pertinencia de la misma y la presentación de los objetivos general y específicos, que guiaron el proceso de estudio.

El segundo capítulo, que ofrece el estado del arte y el marco teórico, recorre en sus apartados las bases y antecedentes que permiten contextualizar el Programa Frutas y Verduras Para Todos como parte de la política pública agroalimentaria en Argentina, en una perspectiva teórica que pretende ofrecer elementos para comprender cómo se han materializado a lo largo del tiempo las relaciones entre Estado, modelos de desarrollo y políticas públicas. Puntualmente, se desarrollan las principales características del modelo Neoliberal o “mínimo” (García Delgado, 2003) y del modelo neodesarrollista o post neoliberal (García Delgado, 2013), así como las tensiones y continuidades entre ambos modelos, lo que permite contextualizar el objeto de estudio y enmarcarlo en la historia reciente del Estado argentino. Asimismo, se trabaja el concepto de Desarrollo Rural, incluyendo un recorrido histórico de los programas de política agroalimentaria implementados en el país y las características del sector de la Agricultura Familiar, destacando su importancia para la producción de alimentos a nivel nacional y, por ende, su potencial para el desarrollo en materia de Soberanía y Seguridad Alimentaria, dos categorías que también serán abordadas.

En el tercer capítulo, se presenta la estrategia metodológica seleccionada para la

investigación, que se llevó adelante desde un enfoque mixto, tanto cuantitativo como cualitativo, orientado por los principios de la teoría fundamentada, y a través de un estudio de caso.

El cuarto capítulo ofrece al lector la presentación y análisis de resultados, que consta de seis apartados. En primer lugar, se presenta el contexto general que marcó el debate sobre la política agroalimentaria en el período estudiado y en el que surgieron las organizaciones ligadas al sector que construyeron sus programas, entre ellas la Corriente Agraria Nacional y Popular (CANPO), cuya historización se desarrolla en el segundo apartado. El tercer y cuarto apartado están dedicados al proceso mediante el cual se llevó adelante la planificación de la Secretaría de AF, tanto a nivel nacional como de la provincia de San Luis, desde la cual se implementó el Programa Frutas y Verduras para Todos, abordado en el apartado quinto en sus distintas etapas y expresando las dificultades encontradas y logros alcanzados. Finalmente, en el sexto apartado se analiza la implementación del programa desde la perspectiva de los distintos actores involucrados: las organizaciones de pequeñas y pequeños productores, los trabajadores y militantes de la Secretaría y las/los consumidores.

Por último, en el capítulo quinto se desarrollan las conclusiones y reflexiones que arrojó el proceso de investigación, basadas principalmente en las dificultades encontradas en la implementación del Programa en cuestión y su relación con la histórica centralización de las cadenas de producción y comercialización de alimentos por los actores económicos concentrados del país y a nivel internacional, así como las necesidades estructurales que ha sufrido y sufre el sector de la Agricultura Familiar. Un punto central es la importancia del fortalecimiento de las redes de organización y articulación política como factor que permitió superar en cierta medida dichas dificultades, a partir

principalmente de una concepción del estado basada en el protagonismo de los mismos actores del territorio.

La construcción del conocimiento no sólo debe estar orientada a conocer la realidad, sino también a transformarla, y el análisis de una experiencia estatal que mejora las condiciones de uno de los sectores más vulnerables de la sociedad justifica por demás esta tarea.

CAPÍTULO 1. EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1. Planteamiento del Problema.

Teniendo en cuenta que la Seguridad y la Soberanía alimentaria son requisitos básicos para garantizar el acceso a la salud y a una adecuada nutrición, y partiendo de la afirmación de que la cadena de producción de alimentos se encuentra concentrada; encuadrando además este desarrollo en el marco de un “Modelo de Desarrollo con Inclusión” (García Delgado, 1996), se abordó para esta investigación la implementación del Programa Frutas y Verduras para todos (PFyVPT) en la provincia de San Luis, como análisis de caso de una política pública apuntada a acortar la cadena de mediaciones entre el productor y el consumidor, tomando el Estado el lugar de mediador de dicha relación y las organizaciones del sector de la Agricultura Familiar como protagonistas, con vista a democratizar el acceso a los alimentos y a la comercialización justa de los mismos. Dicho Programa fue llevado a cabo por la Subsecretaría de Agricultura Familiar, perteneciente al Ministerio de Agricultura de la Nación, desde el año 2010 a 2015.

Se tomaron como conceptos para el análisis los términos de Seguridad y Soberanía Alimentaria, entendiendo a la Seguridad Alimentaria como herramienta para la inclusión social, lo cual implica acortar la distancia entre el productor y el consumidor, y a la Soberanía Alimentaria como vía para devolver al Estado el poder decisorial sobre la política agraria y la prioridad de la alimentación.

El análisis del Programa pretende ser un aporte innovador tanto a las políticas alimentarias del gobierno provincial, municipal, a los productores de frutas y verduras, y a los consumidores de alimentos, desde la construcción de conocimiento como

herramienta, con la pretensión de brindar información para la toma de decisiones institucionales y productivas, entendiendo que no existe un estudio o programa de estas características en la Provincia de San Luis.

En un contexto general que obliga a la región a integrarse en el mercado global, es importante indagar más allá de su situación estructural, con el fin de diseñar políticas públicas que busquen promover procesos organizativos y productivos destinados a este sector.

1.2. Justificación de la Investigación

El estudio sobre políticas públicas para el sector agrario en la República Argentina es un área de vacancia de las investigaciones dentro de las Ciencias Sociales, particularmente las investigaciones sobre la comercialización de los pequeños productores y el perjuicio que ejerce sobre ellos la concentración de la comercialización en las manos de unos pocos mediadores que manejan la logística y terminan beneficiándose a costa del trabajo esforzado y agotador que realizan los productores agropecuarios.

En este sentido, la creación de un Programa por parte del estado nacional para atender a esta problemática histórica, y antaño olvidada por los investigadores, resulta de fundamental importancia y justifica por demás el objetivo de la presente investigación.

Resulta singularmente interesante indagar sobre la relación entre Estado- productores- consumidores enfocando el análisis en el diseño e implementación de una política pública particular: el programa de alimentos para todos específicamente Frutas y Verduras en la provincia de San Luis.

Analizar la implementación de políticas públicas para atender la problemática tanto de los productores con la comercialización, y la de los consumidores con los precios de la

mercadería, buscando condiciones que permitan desarrollar un equilibrio entre dichos actores y a la vez, que sea beneficioso para todos, constituye un tema de interés para las ciencias sociales.

1.3. Objetivos de investigación

1.3.1 Objetivo General

Analizar el diseño y la implementación del Programa Frutas y Verduras Para Todos (PFyVPT) en la provincia de San Luis durante el período 2010 - 2015, en el marco de las políticas públicas llevadas adelante por la Secretaría de Agricultura Familiar de la Nación de Argentina, así como el rol de los actores involucrados.

1.3.2 Objetivos específicos

1. Indagar sobre la relación entre políticas públicas y modelos de desarrollo, enfocando el análisis en el diseño e implementación de una política pública particular, el programa Frutas y Verduras para Todos.
2. Analizar la incidencia del programa en alguno de los aspectos o indicadores de la soberanía y seguridad alimentaria, en base a la evaluación de los resultados del mismo en el período estudiado.
3. Sistematizar las tensiones, los desafíos, las oportunidades y las debilidades que emergieron en las distintas etapas del programa estudiado, considerando principalmente las relaciones entre el Estado, los productores y los consumidores de alimentos.
4. Analizar cómo concibieron los actores su participación en el programa, los productores de la Agricultura Familiar, organizaciones sociales, políticas, agentes estatales y

consumidores, así como el rol que asignan al Estado como a sus propias organizaciones en el proceso de implementación.

CAPÍTULO 2. ESTADO DEL ARTE Y MARCO TEÓRICO.

2.1 Un abordaje histórico de las políticas públicas para el sector de la Agricultura Familiar.

Este capítulo tiene como objetivo ofrecer un marco general para el abordaje de las políticas agroalimentarias en Argentina y el rol que el sector de la Agricultura Familiar ha cumplido en el diseño y la implementación de las mismas. Ello con el fin de ofrecer las bases teóricas y antecedentes, y así contextualizar el Programa Frutas y Verduras para Todos como política pública agroalimentaria, en el marco de un proyecto político particular, atravesado por múltiples variables económicas, políticas y sociales, tanto en el plano regional como nacional.

Para ello, resulta fundamental comprender cómo se han materializado a lo largo de la historia reciente las relaciones entre Estado, modelos de desarrollo y políticas públicas, sus tensiones y continuidades, desde la perspectiva del desarrollo rural y con la mirada puesta en los grandes objetivos de seguridad y soberanía alimentaria.

Con el fin de aportar a dicha comprensión, en el primer apartado se realizará un acercamiento al concepto de estado y modelos de desarrollo, partiendo del modelo Neoliberal o “mínimo” (García Delgado, 2003) y las características que asume la política de estado a partir de las líneas directrices que dicho modelo se propone, así como sus consecuencias en la sociedad, y en particular, en los sectores rurales.

En un segundo momento, se aborda el Estado en el marco de un modelo neodesarrollista o post neoliberal (García Delgado, 2013), comparando sus características con el modelo

neoliberal, las tensiones, rupturas y continuidades que se observan en relación a la concepción de Estado, principalmente con respecto al sector rural, contextualizando de esta manera el objeto de estudio de la presente investigación y enmarcándolo en la historia reciente, desde la vuelta a la democracia en Argentina, la década de los 90 y el período de cambio político que se inaugura desde la llegada de Néstor Kirchner a la presidencia en 2003.

En este marco general, luego de presentar los dos modelos en permanente disputa, en el siguiente apartado se trabaja el concepto de Desarrollo Rural en relación al sector de la Agricultura Familiar; cómo aparece en la agenda pública y los cambios en la implementación de políticas destinadas al mismo, marcado por las tensiones entre los modelos de desarrollo mencionados.

Por último, se presenta un recorrido histórico de los programas de política agroalimentaria implementados en el país, resaltando la importancia del sector de la agricultura familiar en la producción de alimentos, en base al gran objetivo de alcanzar la Seguridad y Soberanía Alimentaria desde un proyecto nacional de desarrollo con inclusión.

2.2 Estado, Modelos de Desarrollo y Políticas Públicas

Siguiendo la conceptualización de Oszlak (1980), se entiende al Estado como una relación social de dominación, en sus dimensiones materiales e inmateriales, que se van transformando continuamente, y modificando por ende a la sociedad. Se observa así al Estado desde una perspectiva histórica y en un contexto determinado, que se expresa en un modelo de acumulación. En este sentido, la relación Estado y sociedad no permanece estática, se encuentra en movimiento y en permanente cambio por las

diferentes políticas estatales llevadas adelante y guiadas por un determinado modelo y una conducción política. En este sentido, Vilas (2011) afirma que observar quiénes conducen el estado y el modelo de desarrollo, es entender qué tipo de política pública se implementa, "...siempre es estrecha la relación entre la estructura socioeconómica, las orientaciones políticas de quienes conducen el Estado desde el gobierno y la gestión pública y las políticas públicas". (2011, párr. 24). Las políticas públicas poseen diversas dimensiones, tanto económicas, sociales, políticas e históricas, donde se entrelazan y se tensionan los actores y los diferentes poderes. Las políticas públicas se definen como "el conjunto de acciones de gobierno ejecutadas para alcanzar los fines hacia los que se orienta el ejercicio del poder político" (Vilas, 2011, párr. 3).

Para comprender el diseño de una política pública particular, es necesario, primero, encuadrar el análisis dentro de una serie de aspectos jurídicos, administrativos y de concepción, que hacen a la comprensión de la gestión de la política pública. En línea con lo que plantea Tamayo (1997), las políticas públicas son un instrumento de trabajo del Estado, mediante las que se diseñan y ejecutan programas y proyectos para cumplir los objetivos de interés social. El proceso de las políticas públicas se desenvuelve en distintas etapas, que no se dividen en departamentos estancos, sino que el desarrollo de una influye sobre otras formando un ciclo.

Teniendo en cuenta dicha concepción, es fundamental comenzar analizando en la historia reciente el periodo de establecimiento del estado neoliberal, para comprender luego en qué condiciones económicas y políticas surge a principio de siglo el proyecto de Estado posneoliberal o neodesarrollista, en el marco del cual se llevan adelante las políticas agrarias que enmarcan el Programa Frutas y Verduras, objeto de análisis del

presente trabajo.

2.3 El estado neoliberal. La década de los 90 en Argentina.

El auge del neoliberalismo se dio en el marco de un contexto internacional marcado por grandes hechos como la caída del muro de Berlín y en el marco del Consenso de Washington, que significó la imposición del pensamiento único, el “fin de la historia” (Fukuyama, 1992), y un programa de ajuste estructural en los países periféricos. Se asistió así a una profundización del proceso de globalización basado en el modelo Neoliberal que en Argentina se tradujo en una transformación profunda en la estructura productiva, acompañada de procesos de disciplinamiento de los sectores trabajadores mediante la violencia, el endeudamiento externo y la desestructuración del tejido productivo. Se reprimarizó la economía, especialmente la agraria y el polo industrial fue fragmentado y descentralizado.

Este modelo tuvo una fuerte inclinación hacia lo financiero-especulativo en detrimento de lo productivo, y la economía de servicio fue tomando un rol cada vez más importante, acompañada de desempleo, aumento de la pobreza, disminución de las exportaciones con agregado de valor y aumento de las importaciones reemplazando los productos de origen nacional.

Las políticas macroeconómicas nacionales, se basaron en el tipo de cambio fijo, denominado en ese momento “convertibilidad”. Se presentó como un proyecto de apertura económica, que significaría inversiones, crecimiento, consumo y crédito, pero lo que en realidad se llevó adelante fue una profundización de la concentración y desnacionalización. En síntesis, la convertibilidad en 1991, produjo como consecuencia

dos deudas: creciente deuda externa y creciente deuda social. En palabras de García Delgado y Ruiz: “Hubo crecimiento con desempleo y al mismo tiempo, la desestructuración del tejido productivo industrial de las empresas públicas” (2015, p.6).

Este modelo generó una sociedad fragmentada en lo económico, pero también en lo político y social; el paradigma central es el “sálvese quien pueda”, el individuo sobre el conjunto, reemplazando la sociedad civil organizada en redes institucionales integradas a su propio barrio o región a través de clubes, iglesias, vecinales, etc., por una sociedad civil de carácter no gubernamental, fragmentada, que vino a reemplazar la presencia del estado. Entran en escena las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) como las entidades “eficientes, transparentes y expeditivas”, en contraposición con la corrupción y la lentitud del sistema público (Crespo y Ghibaudi; Cambours y Pini, en García y Gradín, 2017)

Dicho modelo entra en crisis a finales de la década de los 90, generando una profunda debacle económica, política y social que tiene su punto más álgido en Argentina en el año 2001. A partir de allí se van generando las condiciones, determinadas por el contexto internacional y regional, para una rearticulación del proyecto nacional con asiento en el sector productivo, que se materializa con la llegada de Néstor Kirchner a la presidencia.

2.4 2003: La llegada del modelo neodesarrollista

El Estado Neodesarrollista surge en el contexto regional general, con la irrupción en la escena política de gobiernos progresistas, desde la década del 2000 hasta el año 2010, a los cuales:

Se los caracteriza por sus esfuerzos para diferenciarse de las políticas de la

década de 1990 y sus consecuencias sociales: defensa de una re-regulación con mayor poder estatal para transferir ingresos a sectores populares, estimular la industrialización y promover una cooperación latinoamericana con mayor autonomía de los centros tradicionales. Se trata, pues, de intentos afines a los proyectos políticos e intelectuales contrarios a la condición periférica de nuestra región, especialmente activos entre las décadas de 1940 y 1970, lo que permite que diferentes autores los sinteticen también como proyectos ‘neo-desarrollistas’ (Fernández, 2016) o ‘social-desarrollistas’ (Bastos, 2012). (Crespo y Ghibaudi en García, 2017, p. 30)

En este contexto, y a partir de la salida de la convertibilidad en Argentina, las políticas implementadas por el Estado fueron definiendo un nuevo esquema de crecimiento desde el año 2003; el establecimiento de un tipo de cambio competitivo y el aumento de los precios internacionales de los *commodities* agrícolas, generaron las condiciones para una alta rentabilidad de la producción del sector agrícola.

Además, comenzó a desarrollarse un proceso de reconstrucción social, desde un nuevo paradigma económico y político, que construye y restituye derechos, con un Estado presente, activo y promotor, al que García Delgado (1996) llama “Paradigma productivo inclusivo” y Schwehein (2011) define como “Paradigma neodesarrollista”. Este nuevo paradigma vivió en tensión con el Paradigma Neoliberal, y no fueron pocos los conflictos que se suscitaron.

Entonces, a partir del año 2003 con la asunción de Néstor Kirchner como presidente de la Nación, se observa la emergencia de dicho modelo, que implicó una ampliación de la participación de sectores sociales que no se encontraban representados a través de las

mediaciones clásicas de las etapas anteriores. El Estado como relación de fuerzas fue cambiando hacia el modelo de desarrollo con inclusión social, aumentando su presencia tanto en la economía como en la política social. Tal como lo describe García Delgado:

Al desarrollo inclusivo lo consideramos el *blue print* –la marca distintiva– de los modelos neodesarrollistas de los gobiernos latinoamericanos transformadores de la América del Sur iniciados en la última década. Este cambio otorga mayor autonomía y una agenda propia a la región que, particularmente en lo inclusivo, busca generar trabajo de calidad, inclusión en el consumo, industrializar, generar valor agregado, fortalecer el mercado interno, las cadenas de valor y a la propia industrialización. (2017, p. 17)

La gestión de lo público fue tomando relevancia sobre lo privado, o sobre las privatizaciones del proceso anterior. Las variables macroeconómicas comenzaron a controlarse, como el tipo de cambio, las políticas del Banco Central (BCRA), las exportaciones y las importaciones, generando superávit fiscal gemelos (por lo menos en la primera etapa) y balanza comercial positiva, solo por mencionar algunas medidas.

El crecimiento económico registrado en el periodo del 2002-2008 fue de un promedio de 7 a 8% del PBI, acompañado por redistribución social y fortalecimiento del sistema institucional devenido a menos en la década de los 90 (D'Elía, 2009). Dicha recuperación se reflejó en un aumento del salario mínimo vital y móvil y en una disminución significativa de las tasas de desempleo, trabajo no registrado y tasa de pobreza que mejoró las condiciones de vida de la población argentina, con una política de redistribución más justa y equitativa de la renta nacional (Ver Tabla N° 1).

Tabla N° 1

Comparación de tasa de desempleo, salario, y niveles de pobreza desde 1990 hasta la actualidad en Argentina

Año	Salario MVM en moneda local	Valor en dólares	Tasa de desempleo	Trabajo no registrado	Tasa de pobreza	Inflación
1990	720000 ₳	125,65	6,3	28,3	38%	Hiperinflación +1344
1993	200	200	-	-	-	-
1995	-	-	16,6	32,2	22%	-
1999	-	-	13,8	37,6	40%	Deflación -2
2000	-	-	14,7	38	-	-
2001	-	-	18,3	38,1	46%	-
2002	200	54,99	19,9	43,8	66%	Inflación +41
2003	300	100	14,5	44,8	62%	-
2004	450	149,01	12,1	47,6	54,55%	-
2008	1200	393,44	7,3	36,3	35,55%	-
2010	1740	439,94	7,3	36,5	32,25%	26
2015	5580	601,50	-	-	30%	-
2020	20580	250	11,7	-	40,9%	36
2021	21600	-	-	-	-	-

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC (2021)

Esta recuperación fue evidente en el sector rural. Tomando uno de los factores generadores de “pobrezas”, la cuestión laboral o la pobreza por inserción laboral precaria (Neiman, 2000), se observó que, al cierre del año 2008, la tasa de desocupación se ubicó en 7,3%, llegando a los niveles de octubre de 1992, la cifra más baja de los últimos 16 años (D’Elía, 2009). Según las estadísticas del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), el mayor número de personas ocupadas, junto a la recomposición de los ingresos, permitió bajar paulatinamente el nivel de pobreza desde el 62% del total de la población en el año 2003, al 35,55% en 2008.

Específicamente en el sector agropecuario, la productividad fue aumentando tanto en la pampa húmeda como en las economías regionales. Como ejemplo de dichos indicadores,

ilustrativamente se puede considerar el aumento de la producción de soja, maíz y trigo para la pampa húmeda; la producción de uva, yerba mate para las diferentes regiones y para el sector pecuario, la producción lechera, avícola y porcina (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, 2021).

El aumento de la producción en las economías regionales tiene su base en el fin de la convertibilidad, en el marco de un proyecto nacional que se asienta en políticas públicas que favorecen la producción y la redistribución de ingresos a la población, que motoriza el mercado interno, considerando que aproximadamente el 85% de la producción de dichas economías se consume en el mercado interno (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2021). El aumento de los rindes de soja, maíz y trigo de la pampa húmeda, destinados principalmente a la exportación, tienen centralmente su explicación en el boom del paquete tecnológico a partir de 1995, que también se expresa en el aumento del uso de fertilizantes (Ver Tabla N° 2).

Tabla N° 2
Evolución de las Economías Regionales 1990 – 2015 en Argentina

	LECHE ¹	VINOS ²	PORCINOS ³	CARNE AVIAR ⁴	YERBA MATE ⁵	SOJA ⁶	MAIZ ⁷	TRIGO ⁸	CONSUMO DE FERTILIZANTES ⁹
Año	Mill. de litros	Hectolitros	(tn eq res)	(mill. de cabezas)	Toneladas (tn)	Mill. de tn	Mill. de tn	Mill. de tn	toneladas
1990	6.093,15	14.036.300	154.599	149,2	160.761,00	11	7,68	11	300.000
1991	5.936,90	14.500.272	145.297	173,2	172.455,00	11,31	10,69	9,9	350.000
1992	6.590,54	14.350.745	159.693	233,1	221.321,00	11,05	10,9	9,9	440.000
1993	7.002,35	14.470.842	179.918	256,9	240.414,00	11,71	10,35	9,6	540.000
1994	7.777,21	18.172.910	183.278	266,7	260.718,00	12,13	11,4	11,3	800.000
1995	8.506,75	16.443.055	207.395	290,1	269.970,00	12,45	10,5	9,4	1.200.000
1996	8.864,90	12.681.006	176.000	280,6	281.573,00	11	15,5	15,9	1.650.000
1997	9.089,90	13.500.292	160.000	295,3	286.770,00	18,7	19,4	14,8	1.450.000
1998	9.546	12.673.382	189.800	333,5	703.448,00	20	13,5	12,4	1.500.000
1999	10.329	15.887.696	222.446	343,5	670.399,00	20,13	16,8	15,3	1.550.000
2000	9793,7	12.536.820	223.000	348,4	684.597,00	27,26	15,35	15,9	1.750.000
2001	9.474,60	15.835.184	212.558	344	695.400,00	29,96	14,71	15,2	1.805.000
2002	8.528,60	12.695.548	171.000	261	775.591,00	34,78	15	12,3	1.600.000
2003	7.951,30	13.225.349	158.310	276	749.200,00	31,56	14,81	14,5	2.148.000
2004	9.168,60	15.464.448	185.300	338	782.801,00	38,28	20,48	15,9	2.571.000
2005	9.493,30	15.221.555	215.496	394	787.900,00	40,48	14,44	12,5	2.525.000
2006	10.161,5	15.396.236	262.173	450	816.600,00	47,43	21,75	14,5	3.166.000
2007	9.527	22.901.505	276.116	487	730.190,00	46,15	22	16,3	3.715.000
2008	10.010	21.407.552	274.246	539	741.686,00	30,96	13,13	8,3	2.550.000

¹ Fuente: Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca de la Nación (2021), Bolsa de Comercio de Rosario (2021)

² Fuente: Observatorio Vitivinícola Argentino (2021).

³ Fuente: Papotto (2006); Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca de la Nación (2021)

⁴ Fuente: Instituto Nacional de Educación Tecnológica (2010), MAGYP (2015).

⁵ Fuente: Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca de la Nación (2021)

⁶ Fuente: Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca de la Nación (2021)

⁷ Fuente: Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca de la Nación (2021)

⁸ Fuente: Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca de la Nación (2021)

⁹ Fuente: Terré y Treboux (5 de Junio de 2020); De Bernardi et.al. (febrero 2020)

2009	10.054	15.992.517	288.853	573	804.458,00	53,24	22,66	9	2.605.000
2010	10.308	19.735.845	279.102	616	775.600,00	48,84	23,8	15,8	3.732.154
2011	11.206	21.721.113	300.663	683	718.190,00	40,1	21,2	14,5	4.326.863
2012	11.340	16.728.265	331.000	735	692.770,00	49,11	32,1	8	3.355.254
2013	10.971	21.594.441	416.442	732	849.825,00	53,4	33	9,2	3.445.295
2014	11.010	19.817.587	442.025	729	809.100,00	61,4	33,8	13,9	3.393.099
2015	11.314	17.712.752	484.199	729	806.936,00	50,1	39,8	11,3	2.610.088

Fuente: Elaboración Propia.

En términos de políticas públicas, la Asignación Universal por Hijo (AUH) fue central para el desarrollo humano, y como política universal; en el ámbito de lo rural fue fundamental en el ingreso familiar continuo, que sumado a las políticas sectoriales como el Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (Proinder), Cambio Rural, Seguros de desempleo, programas Intercosecha, fueron de gran ayuda tanto para el desarrollo rural, como para el combate contra la pobreza en el sector.

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) reconoció las políticas públicas implementadas en Argentina durante este período como factores que posicionaron al país en su lucha contra el hambre y la pobreza, integrando el grupo de las 13 naciones de América Latina que lograron el Objetivo de Desarrollo del Milenio de “reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre”. El informe revela que para el período 2011-13, la “prevalencia de subalimentación en Argentina fue menor al 5% por lo que la FAO reconoce que se ‘ha erradicado ese flagelo’ y la Argentina se encuentra dentro de los países que ‘han alcanzado la meta de hambre cero de acuerdo con el indicador de la FAO” (Ámbito Financiero, 7 de junio de 2015). Entre las políticas que se reconocen como centrales para el cumplimiento del objetivo, destacan la Asignación Universal por Hijo, el nuevo Estatuto del Peón Rural, el aumento de las

jubilaciones, el Procrear, entre otras.

En este mismo sentido, la FAO reconoció en 2015 la creación de una línea de financiamiento a productores lecheros y la Ley N° 27.118 de "Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la Construcción de una Nueva Ruralidad en la Argentina", como una de las "medidas orientadas a la disponibilidad de alimentos". En el análisis de la misma considera que "este cuerpo legal incluye además artículos respecto a mejorar el acceso y titulación de tierras, la eliminación de discriminaciones de género, la ampliación al acceso de servicios productivos y la protección de recursos e insumos tales como el agua, las semillas nativas y el ganado, entre otros" (FAO, 2015, p. 14).

De esta manera, se puede observar la relación entre políticas focalizadas y políticas universales, entendiendo que el Estado es una relación de fuerza, con sus tensiones y diferentes intereses que se juegan en su interior. Las políticas macroeconómicas, como así también las políticas públicas de carácter sectorial, generan cambios en el rol del Estado y en las formas y el estilo de implementación de dichas políticas, modificando la dinámica de participación de los actores y la sociedad civil en su diseño y puesta en marcha, aportando de esta manera y bajo este modelo, al desarrollo rural.

En síntesis, la irrupción de un Modelo de Desarrollo con Inclusión Social, puesto en marcha con la llegada de Néstor Kirchner en 2003 y continuado por Cristina Fernández, supuso la concreción de un proyecto político que fue condición de posibilidad para el desarrollo de Programas enfocados en el objetivo de alcanzar Soberanía y Seguridad Alimentaria, como es el Programa Frutas y Verduras para Todos, objeto de estudio de la presente investigación. En este sentido, la llegada del gobierno kirchnerista en Argentina

y su modelo neodesarrollista marcó una ruptura con la hegemonía del modelo neoliberal que dominó la escena política principalmente durante la década de los '90, no sin tensiones, avances y retrocesos.

En el apartado siguiente, y teniendo en cuenta dichas tensiones entre modelos, se presenta una descripción de los Programas implementados para el sector rural, entendiéndolo desde el concepto de Desarrollo Rural y en perspectiva histórica, con el fin de comprender la aparición de la Agricultura Familiar en agenda y las políticas públicas destinadas al mismo.

2.5 Desarrollo Rural y políticas públicas. Un recorrido histórico

La relación entre desarrollo rural y agricultura familiar tiene sus complejidades y problematizaciones, con una vasta bibliografía al respecto. En este apartado se hará mención de algunos enfoques de desarrollo rural, sus políticas y programas, fundamentalmente centrado en Argentina y específicamente en los periodos que corresponden al modelo neoliberal (1990-2001) y al modelo neodesarrollista (2003-2015), desarrollados en los apartados anteriores. Luego, se abordará sintéticamente el concepto de Desarrollo Territorial Rural (DTR), y su importancia para el sector de la agricultura familiar.

Es importante destacar que existen diferentes perspectivas cuando se hace mención al desarrollo rural, concepto que no deriva directamente de las teorías del desarrollo, aunque éstas indudablemente influyen en la construcción del mismo.

El desarrollo rural se ha construido y llevado a la práctica principalmente bajo la influencia

y presión de los organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL), el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA), centros de investigación y de enseñanza, así como de gobiernos nacionales. La mirada estuvo centrada en el desarrollo rural implementado desde “programas rurales”, en el marco de políticas destinadas a países subdesarrollados (Fernández, 2016), en detrimento de una intervención con perspectiva integral, multifactorial y multidimensional para solucionar las diferentes problemáticas del sector rural.

Se puede decir que el desarrollo rural parte implícitamente de la premisa de que hay un área o sector en la sociedad que se encuentra atrasada y desfasada frente a otra de tipo urbana y, por lo tanto, hay que apoyarla para que supere las causas que originan dicho atraso. Por su parte, cuando se hace mención al subdesarrollo rural, se está frente a un ámbito urbano relativo o realmente desarrollado, con el cual convive y establece un entramado de relaciones de distinto signo (CEPAL, 2012).

Al respecto, al igual que el concepto desarrollo, ha habido diferentes maneras de entender el desarrollo rural. Desde el sentido común, se entiende como el crecimiento económico, social, cultural del ámbito rural y de sus poblaciones (Diccionario Real Academia Española).

Puede definirse al desarrollo rural como un proceso social, económico y político de transformación de las sociedades rurales, donde el conjunto de políticas, programas y proyectos son únicamente instrumentos para impulsar y direccionar el proceso de cambio. Ceña define al desarrollo rural como: “un proceso de mejora del nivel del

bienestar de la población rural y de la contribución que el medio rural hace de forma más general al bienestar de la población en su conjunto” (1993, p. 29).

Por otro lado, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) identifica el desarrollo rural con los programas y proyectos que buscan modificar algunas de las condiciones estructurales que afectan a los campesinos: pobreza, marginalidad, reducida participación en los distintos ámbitos de la vida social y política, y otros. (IICA, 1992, p. 2).

Las definiciones interesan en la medida de poder observar cómo se articulan las mismas en reflexiones y prácticas en relación a las poblaciones a las que han buscado beneficiar. Por consiguiente, en las líneas que siguen se presentan los principales enfoques y prácticas de desarrollo rural, siguiendo un hilo cronológico, con el objetivo de visualizar que los nuevos enfoques son, en parte, herederos de las miradas y praxis tradicionales, en parte visiones redefinidas o, simplemente, superadas por la cambiante transformación de la realidad y de sus representaciones.

2.5.1 Desarrollo Rural: Conceptos y Enfoques

El orden de la secuencia histórica del desarrollo rural elegido no debe ser asumido linealmente y válido *strictu sensu* para todos los países de la periferia, ya que ha habido momentos en que unos precedieron a otros o se han yuxtapuesto distintos enfoques y prácticas de desarrollo rural.

A decir de Lattuada, Nogueira y Urcola:

Puede observarse un largo recorrido en cuanto a las miradas posibles sobre el

desarrollo rural en América Latina entre los que se pueden destacar el Desarrollo de la Comunidad (1930-1960); los Programas de Reforma Agraria (1960-1970); los Programas de Desarrollo Rural Integral (1970-1980); los Programas de Apoyos Integrados en base a Demanda (1990-2000), y ya en nuestros días, la propuesta de Desarrollo Territorial Rural (2000), (2011, p. 15).

En base a la periodización histórica realizada por los autores, es importante destacar como antecedente que, desde mediados de los '50 hasta fines de los '70, lo tecnológico y productivo comienza a tomar más relevancia, inaugurando un período denominado "Revolución Verde". En esta etapa se entrecruzaban y convivían todos estos modelos de desarrollo rural. Esto sucedió también en la etapa denominada "Reforma Agraria", que abarcó los años '50, '60, y '70, y que en Argentina particularmente no se llevó adelante, aunque sí se desarrollaron iniciativas incipientes de distribución de las tierras, en el primer y segundo peronismo.

En las décadas del '70 al '80, y de la mano del Banco Mundial, aparece con mayor impulso la estrategia denominada Desarrollo Rural Integrado, "cuyos objetivos específicos se vinculaban con el aumento de la productividad por medio de fondos financieros para la asistencia productiva, obras de infraestructura, inversión en investigación y la extensión rural como transferencia de tecnología" (Fernández, 2016, p. 4). Como ejemplos en Argentina bajo dicha iniciativa, se destacan el Programa de Río Dulce de Santiago del Estero, o el Programa de Río Colorado en el Alto Valle de Río Negro, por mencionar algunos. Por último, los Programas Focalizados de Alivio de la Pobreza Rural en la década de los '80 y principio de los '90.

En esta etapa, en el contexto de instauración del modelo de acumulación neoliberal en la Argentina, apareció incipientemente en el país la idea de Desarrollo Rural (DR) ante el diagnóstico de posible desaparición de las pequeñas y medianas explotaciones, debido al proceso de desregulación que favorecía la concentración económica (Lattuada, 2014).

Aparece además desde el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) el concepto de Desarrollo Micro Regional que conjuga productividad campesina y bienestar de la población rural. Surge una perspectiva de intervención más integral, y el desarrollo rural se entiende como un proceso socioeconómico y no el conjunto de políticas, programas y proyectos, los cuales son instrumentos para impulsar y orientar el proceso, pero que en dicha perspectiva forman parte de una propuesta global.

A decir de Manzanal, “aparece una renovada ortodoxia neoliberal con acento en el desarrollo endógeno que se difundió como desarrollo local, desarrollo territorial, desarrollo territorial rural (DTR)” (2014, p. 11).

Schejtman y Berdegú (2004) definen el DTR como un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural. Relacionan la transformación productiva con carácter competitivo y sustentable, vinculada a la economía territorial. Plantean además la relación entre los actores entre sí y con el sistema institucional, apoyando la participación de la población, agregando el concepto de territorio como una construcción social.

Aportando a la complejidad de este concepto, Manzanal (2014) plantea que en el ámbito rural y más específicamente en nuestro país existe un déficit material, de recursos humanos y ambientales, es decir, condiciones mínimas para lograr un desarrollo integral.

Agrega un elemento fundamental que son las relaciones de poder y de dominación de los territorios, relacionado con la historia local y remarcando que ese orden establecido no se supera fácilmente.

Esta presentación de los distintos enfoques del desarrollo rural en perspectiva histórica pretende aportar elementos para comprender el diseño e implementación de las políticas públicas y programas destinados al sector rural, y entender sus transformaciones en el marco general de los modelos de estado Neoliberal en primer lugar, como antesala del modelo de estado neodesarrollista, que puntualmente interesa a los fines de la presente investigación, ya que es el contexto político y económico en el que se encuadra el Programa Frutas y Verduras.

2.5.2 Institucionalidad del desarrollo rural a partir de los '90

Como ya se señaló en el apartado anterior, el modelo neoliberal de la década del '90, enmarcado en privatizaciones, descentralización y apertura económica, tuvo por supuesto su impacto en las políticas agropecuarias, donde “buena parte de las políticas públicas acentuaron su carácter asistencial, técnico o sanitario, dejando su clásico rol de sostén y protección de la producción agropecuaria a partir de los entes reguladores que desaparecen por estos años.” (Lattuada, Nogueira y Urcola, 2016, p. 22).

En lo relativo al ámbito rural, las políticas públicas de intervención (ya sea por acción u omisión) fueron entonces de carácter asistencial y focalizadas, con desregulación de las legislación y eliminación de organismos de control (Junta Nacional de Granos, Junta Nacional de Carne). El marco general del modelo de desarrollo rural de los '90 se basó en un modelo agroexportador de gran escala, fuertemente extractivista, y de ampliación

de la frontera agrícola.

Como hecho de referencia del cambio de paradigma agropecuario cabe mencionar la aprobación de la Resolución 167 por la Secretaría de Agricultura en 1996, mediante la cual se autorizó la producción y comercialización de la soja transgénica y el uso del glifosato (Lavaca, 24 de marzo de 2011), llamado “paquete tecnológico”, que cambió drásticamente tanto el modelo de desarrollo nacional como su impacto en lo local-rural.

Esto tuvo un fuerte impacto negativo sobre el sector de menor escala, tanto en los pequeños productores, como agricultores familiares y campesinos, causando aumento de la pobreza rural, asociado a la política general del modelo que generaba desempleo y destrucción del aparato productivo sumado a la influencia geográfica. En palabras de Neiman (2000), la limitación de recursos productivos por inserción laboral precaria y la pobreza asociada a condiciones de aislamiento geográfico, fueron factores que impactaron profundamente en el sector.

Dicho estado de situación generó “cuestiones socialmente problematizadas” (Oszlak y O'Donnell, 1976) que comenzaron a transformarse en agenda pública¹⁰, dando lugar a programas de desarrollo rural que asocian la Agricultura Familiar con la pobreza, basada centralmente en la falta de tecnología y la baja productividad del sector. Como menciona Bencivengo: “De esta forma, el desarrollo rural se concibe como un proceso de inclusión

¹⁰ El autor plantea que existe “una complejidad de los procesos que intervienen para que una cuestión resulte “socialmente problematizada”, ya que no todos los problemas se transforman en agenda o en políticas públicas. Las que se concretan, tienen que cumplir demasiadas variables como “los modelos económicos y sus externalidades, los estilos decisorios y los modos de gestión de los problemas, los actores involucrados, las distintas situaciones de conflicto, la visibilidad de los temas, las agendas que construyen los medios de comunicación, etcétera.” (p. 150).

en un universo predefinido por una lógica que exige aumentos crecientes de productividad para sostener una posición dentro del sistema económico.” (2017, p. 2).

Los programas rurales en un primer momento fueron focalizados y aislados, tomando indicadores de pobreza rural como el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)¹¹, generando medidas aisladas y con poca o nula integralidad y articulación entre los actores locales, las instituciones y la sociedad civil, relacionado con lo que se puede denominar “Políticas Sociales”.

Entonces, en plena vigencia de un modelo neoliberal se sucedieron numerosos programas de desarrollo rural focalizados en los pequeños productores rurales a los que se debía asistir técnica y financieramente, en el marco de la necesidad de actuar sobre situaciones de privaciones más o menos extremas que afectaban a dicha población. Los objetivos declarados de “aliviar”, “reducir” o “mitigar” la pobreza dan cuenta no solo de los alcances planteados para esas políticas, sino también de las posibilidades y orientación que se les asignaba. (Neiman, 2010, p. 79)

Entre los programas en ejecución desde mediados de los años 90 algunos tenían alcance nacional, como es el caso del Programa Social Agropecuario (PSA) y el del Programa para el Desarrollo de Iniciativas Rurales (PROINDER), mientras que otros concentraban sus acciones en aquellas regiones en las cuales la pobreza rural mostraba sus indicadores más severos (se trata del PRODERNEA –

¹¹ El concepto de necesidades básicas insatisfechas (NBI) permite la delimitación de grupos de pobreza estructural y representa una alternativa a la identificación de la pobreza considerada únicamente como insuficiencia de ingresos. Por medio de este abordaje se identifican dimensiones de privación absoluta y se enfoca la pobreza como el resultado de un cúmulo de privaciones materiales esenciales (INDEC).

Programa de Desarrollo Rural del Noreste Argentino– y del PRODERNOA – Programa de Desarrollo Rural del Noroeste Argentino–), en todos los casos implementados desde el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. Asimismo, desde el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), dependiente del citado Ministerio, se implementaba el Programa de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (PROFEDER) que estaba integrado, a su vez, por distintos proyectos dirigidos a pobladores rurales y también urbanos en localidades de distintos tamaños (como es el caso del Programa de Autoproducción de Alimentos o PROHUERTA, en este caso llevado adelante conjuntamente con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación) y a agricultores familiares de distinta escala, tales como el Proyecto de Apoyo a la Agricultura Familiar (PROFAM), el Proyecto Minifundio, y el Proyecto Cambio Rural, orientados a medianos productores. (Neiman, 2010, p. 85)

Debe entenderse que estos programas nacen en un contexto de achicamiento del estado, ajuste fiscal y económico, privatizaciones y en el marco agrario, aparece con fuerte un modelo agroexportador, reprimarizante, extractivista.

Jara et al. (2019) plantean lo siguiente en relación a las características de las políticas públicas en el contexto neoliberal:

“En suma, las políticas públicas dirigidas hacia la agricultura familiar gestadas al calor del paradigma neoliberal se centraron en créditos, subsidios y/o apoyo técnico-productivo, pero sin avanzar en cuestiones medulares para el sector como por ejemplo romper con las restricciones que opone un mercado concentrado de

alimentos o asegurar el acceso a la tierra a los productores familiares. Asimismo, dichas políticas carecieron de diagnósticos regionales que indiquen las acciones específicas y prioritarias a realizar en cada zona. Por otra parte, los montos de crédito o subsidio eran insuficientes para salir de una situación de pobreza estructural” (p. 7).

Sin embargo, y a pesar de las limitaciones dadas por el contexto del ciclo neoliberal y el estado mínimo, los programas implementados provocaron una ampliación de la base social de beneficiarios de las políticas del sector, la incorporación de otros espacios geográficos, entre otros efectos que contribuyeron a visibilizar la situación compleja de la ruralidad argentina (Neiman, 2010) y avanzar en términos de institucionalidad.

Dentro de dichos programas, el que marcó un hito en esa década y que tuvo alcance nacional - aunque con resultados limitados - es el PSA, que además no puede dejar de verse como un antecedente de los programas implementados en el desarrollo posterior de la política agraria. A decir de Manzanal:

Valga como ejemplo el PSA (por ser el Programa de Desarrollo Rural más representativo, por su mayor alcance en número de beneficiarios y ámbito territorial, por su continuidad y por su antigüedad de 12 años de ejecución -se inició en abril de 1993). En mayo del 2005 el PSA tenía atendidos 46 mil pequeños productores pobres sobre una población meta de 160.000. Es decir, llegó con diferentes propuestas (crédito, asistencia técnica, capacitación) a un cuarto de la población meta. Pero, además, lo más significativo es que, en la mayoría de los casos, no logró modificar la situación de pobreza de esta población atendida (2005,

p. 84).

El PSA fue principalmente la piedra angular, la base para lo que se vendrá a comienzo del nuevo milenio. Su objetivo era la necesidad de identificar las condiciones de parte de la población rural, y desde ahí implementar las políticas específicas; esto a su vez, reconocía la exclusión que generaba el modelo, apareciendo incipientemente la “cuestión social problematizada” (Neiman, 2010). Con estos programas comienzan otras prácticas, como el abordaje socio territorial, un nuevo vocabulario como “Núcleo de Agricultura Familiar”, sus documentos y sus modificaciones, que resultaron la base para lo que se denomina actualmente “Agricultura Familiar”.

Se comenzó así a observar un viraje en las políticas rurales, confluyendo más tarde en lo que se denominó el Desarrollo Socio territorial Rural (DST), donde aparecía con mayor importancia una mirada multidimensional, basada en la concepción de que el territorio no era solo lo geográfico y de que la interrelación de actores políticos, sociales y económicos era fundamental a la hora de implementar políticas locales y de intervención estatal. El DTR se define como “un proceso de transformación productiva e institucional de un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza” (Schejtman y Berdegú, 2004, p. 30).

Este desarrollo incipiente se fue consolidando con el tiempo hasta llegar a ser la base para las políticas implementadas en el marco del denominado modelo neodesarrollista, que se presentarán a continuación, junto con los organismos estatales y espacios de diálogo generados para su implementación.

2.5.3 Las políticas y programas agrarios en el Modelo Neodesarrollista

Tal como se desarrolló en los apartados anteriores, a partir de la llegada del kirchnerismo al Estado argentino, con Néstor Kirchner en la presidencia, se desarrollaron políticas públicas claramente contrarias al neoliberalismo (Morresi, 2015), desde un modelo de desarrollo con inclusión. Es en ese contexto que, desde las esferas gubernamentales nacionales, se comienza a observar una renovada atención en torno a la agricultura familiar (Márquez, 2007), como consecuencia de la demanda de las organizaciones de productores, decisiones desde el Estado y en particular, desde los organismos de financiamiento internacional y de cooperación regional como el Mercosur.

En el plano regional es importante destacar los resultados de las políticas de Estado (fundamentalmente de acceso a crédito) que el gobierno de Brasil tuvo que implementar para dar respuesta a la presión ejercida por los importantes movimientos sociales y sindicales vinculados con este mismo sector en dicho territorio nacional. A partir de esta experiencia, el gobierno brasileño propone la creación de la Reunión Especializada de la Agricultura Familiar (REAF) en el Mercosur durante los años 2004 y 2005, impulsando a nivel regional la inclusión de la agricultura familiar como categoría central del desarrollo rural (Manzanal y Schneider, 2011; Nogueira y Urcola, 2013).

Estas experiencias y acontecimientos repercuten claramente en el escenario argentino. Berger y Ramos hacen un recorrido histórico de cómo y cuándo comienza a estar en agenda el sector de la Agricultura Familiar: “Un ejemplo de ello es que, en 2004, diversas organizaciones de agricultura familiar del país propusieron crear una Comisión de Agricultura Familiar (en el ámbito de la Cancillería) con el fin de participar en las

Reuniones Especializadas de Agricultura Familiar (REAF) del Mercosur.” (Berger y Ramos, 2014, p. 176).

En agosto de 2006 y ya en el plano nacional, la creación del Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FONAF), con participación de representantes de numerosas organizaciones del campo, generó los lineamientos sobre políticas públicas orientados al diseño de un plan estratégico para la Agricultura Familiar.

Algunas de las respuestas del sistema político a las demandas del sector, tuvieron como resultado la sanción de importantes normativas tales como la Ley de Propiedades comunitarias indígenas N° 26.160 (que suspende los desalojos en tierras comunitarias indígenas y dispone realizar un relevamiento a nivel nacional), la Ley N° 26.331 (de ordenamiento territorial de los bosques nativos) y la Ley N° 26.737 (que pone límites a la compra de tierra por extranjeros). A su vez, la Ley N° 27.118, de “Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la construcción de una nueva ruralidad”, tuvo como propósito una asignación presupuestaria específica para la promoción de políticas de infraestructura rural, previendo medidas tendientes a garantizar el acceso a la educación, la salud y los servicios públicos.

Si bien la existencia de una ley de estas características en sí misma es de suma importancia, ya que representa la posibilidad de trascender las acciones de gobierno y transformarlas en políticas de Estado, cabe resaltar que la misma fue sancionada sin presupuesto y no llegó a ser reglamentada (Nogueira, 2017, p. 41), entre otras razones, debido a disputas internas del bloque político que la promovió (Jara et al., 2019, p. 8). Dichas tensiones en realidad eran el reflejo de profundas disputas entre los actores que

representaban el modelo neoliberal agroexportador con quienes sostenían la implementación de un modelo productivo de desarrollo con inclusión.

En este mismo sentido, el conflicto agrario de 2008, que ocasionó las retenciones del Estado a las exportaciones de granos, se tradujo mediáticamente como “campo versus gobierno” (Jara et al., 2016), en un contexto global de aumento del precio de los *commodities*. Dicho conflicto evidenció las tensiones permanentes que el modelo inclusivo enfrenta en relación al modelo neoliberal, que tiene sus propios objetivos estratégicos en relación a los intereses de los sectores económicos concentrados, y que se evidencia con gran claridad en el sector agropecuario en Argentina, constituido por las élites históricas que centralizan la tierra.

Sin embargo, estos conflictos y tensiones generaron condiciones de oportunidad para el sector de la Agricultura Familiar, como sector importante en la política alimentaria - quienes producen el 71% del alimento del país (Documento base de FONAF, 2007) -, contribuyendo a la instalación del término agricultura familiar en la agenda del gobierno nacional. A partir de 2008, la agricultura familiar experimentó un proceso de mayor jerarquización político-institucional (Fernández, 2016); es en este contexto que, al año siguiente, en 2009, se crea la Subsecretaría de Agricultura Familiar.

Asimismo, cabe mencionar que en el seno del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) se puso en funcionamiento el Centro de Investigación para la Pequeña Agricultura Familiar (CIPAF), el cual se creó el 26 de agosto de 2005 con el objetivo de generar, adaptar y validar tecnologías apropiadas para el desarrollo sostenible del sector.

Esto significó que el Estado Nacional fue construyendo instancias ejecutivas para la promoción y defensa del sector de la Agricultura Familiar, validándola en su función social de garantizar la soberanía y la seguridad alimentaria a partir de un modelo productivo y un estilo de vida que preservan y cuidan los bienes naturales. En el mismo sentido, asume el objetivo de proteger y apoyar la dignidad del trabajo rural y el precio justo de los bienes que brinda a la sociedad. Con estas características, la economía del sector queda incluida en la economía popular, que es la que da marco para el tipo de políticas que la Agricultura Familiar necesita.

En este contexto, otro cambio significativo en materia de políticas de desarrollo rural fue la importancia que adquirieron los enfoques territoriales de intervención en las agencias estatales del sector, principalmente el INTA y la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar de la Nación. La propuesta del Desarrollo Territorial Rural (DTR) (Shejtman y Berdegué, 2004) entiende el desarrollo como un proceso de transformación productiva e institucional, que involucra la multiplicidad de actores (públicos y privados) que operan en el territorio local a partir de lazos de cooperación y articulación con actores que operan a escala regional o nacional (Lattuada et al., 2015). Este enfoque fue adoptado principalmente por el INTA.

La Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar de la Nación adoptó el Enfoque Socio-Territorial Integral que implicaba abordar las necesidades específicas de los actores que operan en el territorio y promover la participación directa de los agricultores familiares en la definición de políticas públicas inclusivas. Entre sus ejes prioritarios de intervención se encontraban la soberanía alimentaria local y regional, las políticas de tierra, agua y hábitat, como también el ordenamiento territorial y fortalecimiento

institucional. En suma, la Agricultura Familiar pudo ser instalada en la agenda política, haciendo visible las demandas del sector. Tal como expresa Jara, “durante los años de gobierno kirchnerista se observó un reconocimiento por parte del Estado, lo cual se expresó por ejemplo en un aumento de las líneas de crédito y subsidio hacia el sector” (Jara et al., 2019, p. 347).

La concepción sobre la agricultura familiar, que en cierto modo subyace en los textos de la resolución de creación de la SsAF y las acciones consecuentes, como el Monotributo Social Agropecuario y el Registro Nacional de Agricultura Familiar (ReNAF), podrían ser interpretadas como una concepción amplia y categóricamente política de ciudadanía. Desde esta noción, los integrantes de la agricultura familiar se constituyen en sujetos de derechos en el sentido más amplio del término, en cuanto a la pertenencia plena a una comunidad (Marshall, 2005), no sólo focalizando la atención en el carácter mercantil simple de los procesos económicos que lo involucran.

Este es el punto de partida para considerar los modos que los sujetos tienen de incorporarse a los procesos productivos. En este sentido, existe cierta ruptura de la lógica previa de las políticas de desarrollo rural (aunque no sólo de éstas), al desplazar su carácter focalizado para considerar la universalidad de los sujetos, orientando entonces a la cuestión en términos de construcción de poder (organización política) y de estrategias económico/productivas que sean consecuentes con esa definición de los sujetos.

El primer espacio por medio del cual el gobierno convocó a las organizaciones al diálogo fue el Foro Nacional de Agricultura Familiar (FoNAF); una organización gremial que se constituyó en 2006 y nuclea cerca de 31 organizaciones de pequeños productores, con el objetivo de facilitar el diálogo e intercambio con las autoridades de la Subsecretaría.

A partir de este Foro se profundizó el debate de la implementación de políticas públicas y también se promovió una relación distinta entre Estado (técnicos y funcionarios), sociedad civil (organizaciones campesinas, políticas, etc.) y la sociedad (consumidores, población rural y urbana etc.); problemática que es difícil de resolver, por las relaciones y vinculaciones entre estos actores y hacia el interior de cada actor.

Ramos Berrondo plantea que el FoNAF y otros espacios participativos impulsados por agentes estatales y dirigentes de organizaciones son prácticas organizativas. Las cuales “constituyen espacios físicos donde se encuentran redes complejas y superpuestas” (Berger, 2018 en Ramos, 2019). A su vez, estos espacios se interrelacionan con formas de trabajo territorial, vínculos que se producen desde el trabajo cotidiano realizado por agentes estatales de terreno y dirigentes de organizaciones. El gran reto para todos los actores es dar continuidad a las discusiones que se dan en diferentes espacios participativos por medio de acciones concretas en el territorio.

2.5.4 Un hito de la etapa: La creación del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial (PEA)

Desde el gobierno nacional, a través del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, se lanza en 2010 el debate sobre un Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, con la intención de iniciar un proceso participativo y federal de discusión que involucre diferentes actores de la sociedad, con la coordinación del Estado a los fines de elaborar el plan colectivamente.

El documento base del Plan expresa:

El PEA desarrolló desde sus inicios un proceso participativo y federal, convocando a los diversos actores que conforman el Sector Agroalimentario y Agroindustrial

argentino para que, siguiendo una metodología predefinida, y en ámbitos especialmente diseñados al efecto, realizarán sus aportes e intercambiarán ideas en pos de elaborar las distintas etapas del Plan. (MAGyP, 2010, p. 3).

Si bien el PEA respondía en mayor medida a intereses más poderosos y a ordenar las producciones de granos de la pampa húmeda, la presencia de la Subsecretaría de Agricultura Familiar aportó para que se debatan y se construyan políticas públicas, con una estructura vertical, pero con acción horizontal articulando con las organizaciones de productores y campesinos, como el Foro de la Agricultura Familiar.

A partir del PEA, se plantea como objetivo central la creación de riqueza sustentable con valor agregado en origen¹², con el fin de desarrollar las economías regionales y regular las cadenas de distribución y comercialización, lo que supone garantía de seguridad alimentaria y nutricional¹³. El fin último es alcanzar un estado de bienestar general que respete la biodiversidad y coadyuve al desarrollo de todos los argentinos (MAGyP, 2010, p. 86).

Para alcanzar dichos objetivos, se colocó al Estado como el actor central: “será el estado

¹² Crear riqueza sustentable con valor agregado significa que Argentina tiene que generar la mayor cantidad de saldos exportables destinados a satisfacer la demanda externa de alimentos que proviene de diferentes países del mundo, impulsando al mismo tiempo la producción para el consumo interno y la generación de saldos exportables que permitan el acceso a los mercados internacionales, y la integración e intercambio comercial con Latinoamérica y el MERCOSUR. Pero también generar dicha riqueza económica con Valor Agregado de insumos, mano de obra y capital nacional, promoviendo la integración del proceso agroindustrial en toda su cadena de valor. (MAGYP, 2010)

¹³ Garantizar la seguridad agroalimentaria nutricional significa que en el año 2016 ningún argentino pasará hambre, y todos los argentinos gozarán en forma oportuna y permanente de una situación en la cual habrán de disponer de acceso físico, económico y social a los alimentos que necesitan, en calidad y cantidad para su adecuado consumo y utilización biológica, garantizándoles todo ello un estado de bienestar general que respete su biodiversidad y coadyuve a su desarrollo. La oferta interna de bienes y servicios deberá responder a esta concepción, y para ello, todas las fuerzas productivas coordinarán su acción. (MAGYP, 2010)

en su rol central de articulador de las necesidades, expectativas e intereses de los distintos actores sociales, representado por el MAGyP, quien convoque a elaborar participativamente el Plan Estratégico Agroalimentario”. (MAGyP, 2010, p 31). Esto implica generar políticas activas destinadas a aumentar la capacidad del Estado para regular el sistema y alentar la asociatividad, asegurar la eficiencia productiva, la equidad territorial, la inclusión y justicia social, terminando con la concentración económica que impide la libre competencia y creando un clima que favorezca a los diferentes sectores que conforman el país. (MAGyP, 2010, p. 11).

En este Plan, los productores rurales argentinos son considerados el epicentro de un proceso de transformación, no sólo por cambio de paradigma tecnológico, sino también por un proceso de reconversión organizacional. Se concibe que el sujeto agrario del siglo XX concentraba en sí mismo la propiedad de tierra y maquinarias, poseía el capital necesario para enfrentar campañas de siembra (o bien asumía la deuda) y era responsable de la gestión agrícola y empresarial de su producción. En los inicios del siglo XXI, este formato fue dando lugar a la aparición de dos modalidades de organización productiva. El PEA pretendió en sus fundamentos generar condiciones para la convivencia de estas dos modalidades en un futuro cercano (MAGyP, 2010, p. 3).

La primera modalidad, está centrada en una compleja red de agentes vinculados por una multiplicidad de contratos, donde los riesgos se reparten y se incrementa la interdependencia en la toma de decisiones. En ésta, se separa la propiedad de la tierra de quienes desarrollan las actividades (las empresas de producción), a la vez que se subcontrata parte sustantiva de las operaciones. Esto convalida la fuerte presencia de contratistas y proveedores de insumos como agentes económicos de la red productiva.

La nueva forma de organización:

1. Desdibuja las fronteras entre “lo primario”, industria y servicios;
2. Amplía el conjunto de agentes económicos involucrados en la producción;
3. Rebalancea el poder en los procesos de generación y captación de rentas;
4. Redistribuye el riesgo;
5. Aumenta la vinculación de la actividad con el resto de la economía.

La segunda modalidad de organización se basa en la tradicional integración vertical de actividades, donde si bien el agricultor continúa siendo el epicentro de la toma de decisiones; también se ha transformado generando predominantemente valor agregado en origen, asociativismo que promueve una fuerte integración de los diversos eslabones y actores componentes dentro de un complejo productivo, cooperativismo que refuerza los lazos solidarios para generar al mismo tiempo economías de escala y permanencia del productor al frente de su establecimiento agropecuario que, produciendo de manera innovadora con tecnología apropiada, garantiza el arraigo, el sostén de las tendencias socioculturales, el empleo y la ocupación del territorio.

Esta modalidad es denominada en los documentos del Plan como el modelo de la nueva agricultura argentina (MAGyP, 2010, p. 44). El nuevo productor rural del siglo XXI tiene ciertos atributos:

1. Actitud claramente positiva para incorporar tecnología;
2. Neta vocación por la productividad (sin subsidios de ningún tipo busca maximizar su beneficio económico para lograr mayores rindes);
3. Capacidad para asumir riesgos (contemplar incertidumbre climática, volatilidad de precios o dinámica de los mercados forma parte de la cultura del productor argentino). Lejos está de buscar refugio en el paraguas de la protección estatal; por el contrario, acepta el juego de integrar una cadena global agroalimentaria.

4. Incorporación de conocimiento para gestión (en *management* empresarial o en aspectos organizacionales de la gestión);
5. Innovación y motivación emprendedora. El sujeto agrario hasta el año 2000 era el productor rural, que concentraba en sí la propiedad de la tierra, las maquinarias; poseía el capital necesario y era el responsable de la gestión agrícola y empresarial. Hoy, nos encontramos ante un nuevo sujeto agrario: el emprendedor agropecuario, que no necesariamente es el propietario de la tierra sino quien arrienda campos, asume el riesgo agrícola, contrata los servicios necesarios y gestiona su producción, con el objetivo de maximizar la productividad (MAGyP, 2010, p. 44-45).

La elaboración del Plan Agroalimentario Productivo y Federal estaba pensado de manera participativa, garantizando ordenadamente la presencia de todos los actores de la sociedad¹⁴, siendo esto un desafío muy importante. En la puesta en marcha, muchas organizaciones políticas y sociales del sector, asociaciones de pequeños productores, campesinos, no fueron convocadas a las discusiones, lo que generó ciertas discrepancias a la hora de llevar a cabo dicha planificación. Aun así, fue un buen comienzo dentro de la discusión del modelo agroindustrial que se pretendía para ese entonces en el país, en la elaboración de políticas vinculadas al sector agroalimentario, y en el cumplimiento de

¹⁴ Los actores sociales son los principales agentes del cambio. Son ellos los que toman posiciones y adoptan estrategias, como aliados u oponentes, expresando insatisfacciones o acuerdos, problematizando aquellas situaciones que les interesan o afectan de modo particular y desestimando otras. El planeamiento estratégico participativo busca y consigue esclarecer el mapa de actores y sus estrategias desplegadas en el juego. El estudio del actor debe incluir necesariamente el análisis de la historia de sus actuaciones. Esto no es otra cosa que un seguimiento de la trayectoria de este actor, revisando los elementos descriptos anteriormente, identificando, en definitiva, el conjunto de capacidades de producción de dicho actor y sus invariancias. (MAGyP, 2010, p. 16)

las mismas; a través del instrumento del Planeamiento Estratégico¹⁵.

Resulta pertinente hacer un breve repaso de cómo fue establecida la discusión “política” del PEA, a los fines de comprender la estructura organizativa que se pretendió imprimir a la concreción del Plan Estratégico Agroalimentario.

Se apuntó a la participación de cuatro tipos de actores organizados en Consejos federales:

1. Provincias (a través de los ministerios de agricultura)
2. Sistema Científico-Tecnológico agroalimentario: Universidades, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI).
3. Sistema productivo agroalimentario (entidades representativas del sector en todas las cadenas de valor, entidades gremiales empresarias de la producción, cooperativas, agricultura familiar, ferias, cadenas de comercialización, industrialización, exportación)
4. Sistema Social agroalimentario (entidades representativas del agro, la industria, las economías regionales y familiares, consumidores, ONG) (MAGyP, 2010, p. 33).

Por supuesto que todo lo mencionado anteriormente, no se ha dado de forma lineal, ni mucho menos mecánica, sino que se fueron construyendo los conceptos, las leyes y las políticas públicas dentro de la arena política, con tensiones y contradicciones propias de

¹⁵ El planeamiento estratégico situacional (PES) es una teoría y a su vez un método para la planificación pública en el espacio político, económico y social. Su objetivo no es establecer normas sino un proceso de debate y análisis de los problemas sociales, recuperando los diferentes planes de grupos en pugna. Se trata entonces de un tipo de planificación que se inscribe necesariamente en el marco de la lucha por el poder. Aquí se ponen en juego los distintos pesos y relevancia de los diferentes actores, por lo tanto, diferentes grados de gobernabilidad. (MAGyP, 2010, p. 20)

la dinámica de las relaciones sociales históricas que enmarcan a nuestro país.

Este enfoque desde lo público, enmarcado en el modelo neodesarrollista y orientado al fortalecimiento de la articulación entre el estado y la sociedad, generó condiciones de posibilidad para el desarrollo de políticas públicas de inclusión de los sectores agropecuarios más desprotegidos como los pequeños y medianos productores, campesinos y trabajadores rurales. Como ya fue expresado, dicho enfoque entró en tensión permanente con los intereses de los sectores agrarios concentrados, que obstaculizó en gran medida la implementación efectiva de las iniciativas. Otro ejemplo de ello es la sanción de la Ley N° 27.118 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la Construcción de una Nueva Ruralidad en la Argentina en diciembre de 2014, promulgada en enero de 2015. A continuación, se realiza un breve repaso por la misma, como hecho importante que define el contexto político en estudio.

2.5.5 La Ley de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la Construcción de una Nueva Ruralidad en Argentina

Sin dudas, un logro importante del sector de la AF fue la promulgación de la Ley N° 27.118 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la Construcción de una Nueva Ruralidad en la Argentina, a principios del 2015. Esta ley es a la vez consecuencia y marco de la política pública aplicada al sector, fruto de la lucha de las organizaciones sociales específicas y de su participación en los niveles de conducción de la estructura del Estado. Esto último constituye un pilar fundamental de la decisión del Gobierno Nacional respecto de hacer de la política hacia la Agricultura Familiar un espacio de articulación, consensos y participación protagónica de los propios sujetos destinatarios de dicha política.

Dicha ley tiene una estructura de once títulos y es una ley de fomento de la AF, no de intervención sobre el sector. A continuación, se describen los elementos principales de esta norma, en función del reconocimiento del rol de la AF con sus aportes a la economía, y que adquieren importancia también a la hora de comprender el impacto de los Programas alimentarios como el FYV para Todos, el rol de los sujetos protagonistas del sector y su contribución a la seguridad y soberanía alimentarias.

Una de las cuestiones más importantes es que esta nueva norma declara en su Artículo N°1 de interés público la agricultura familiar, campesina e indígena por su contribución a la seguridad y soberanía alimentaria del pueblo, por practicar y promover sistemas de vida y de producción que preservan la biodiversidad y procesos sostenibles de transformación productiva. Esta declaración que aparece en la apertura misma del texto de la ley pone el centro en el actor, anuncia que éste tiene un interés especial para el Estado y para la sociedad.

El Estado reconoce en este primer artículo que la ley no es para resolver situaciones particulares entre actores privados, sino que no puede dejarse de lado lo que dice la ley, porque la misma está por sobre la voluntad de las partes, al ser precisamente de interés público.

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

y económica.

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

Los objetivos generales de la norma están esbozados de manera amplia en el Artículo 3, en sus distintos incisos:

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

f. Valorizar la Agricultura Familiar en toda su diversidad, como sujeto prioritario de las políticas públicas que se implementen en las distintas esferas del Poder Ejecutivo Nacional.

g. Promover el desarrollo de los territorios rurales de todo el país, reconociendo y consolidando a la Agricultura Familiar como sujeto social protagónico del espacio rural (...).

h. Reconocer explícitamente las prácticas de vida y productivas de las comunidades originarias. Los objetivos específicos se esbozan en el Art. 4, entre los cuales nos interesa destacar:

c. Asegurar el abastecimiento de alimentos saludables y a precio justo aportando estratégicamente a la sustentabilidad energética y a la preservación del ingreso.

f. Apoyar la generación de actividades agropecuarias, artesanales, industriales y de servicios, orientada al agregado de valor de la producción primaria y a la generación de desarrollo local.

i. Garantizar los derechos de acceso y a la gestión de la tierra, el agua y los recursos naturales en general, las semillas, el ganado y la biodiversidad estén en manos de aquellos que producen los alimentos.

k. Desarrollar y fortalecer estructuras institucionales participativas a todos los niveles, orientadas a planificar, monitorear y evaluar las Políticas, Programas y Acciones del desarrollo local.

m. Generación y afianzamiento de polos económico-productivos en zonas rurales y en pequeñas localidades, promocionando el desarrollo local y la preservación de valores,

identidades y culturas regionales y locales.

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

a. La gestión del emprendimiento productivo es ejercida directamente por el productor y/o algún miembro de su familia;

b. Es propietario de la totalidad o de parte de los medios de producción;

c. Los requerimientos del trabajo son cubiertos principalmente por la mano de obra familiar y/o con aportes complementarios de asalariados;

d. La familia del agricultor y agricultora reside en el campo o en la localidad más próxima a él.

e. Tener como ingreso económico principal de su familia la actividad agropecuaria de su establecimiento.

f. Los Pequeños Productores, Minifundistas, Campesinos, Chacareros, Colonos, Medieros, Pescadores Artesanales, Productor Familiar y, también los campesinos y productores rurales sin tierra, los productores periurbanos y las comunidades de pueblos originarios comprendidos en los apartados a), b), c), d) y e)

La Ley pone en evidencia la relación planteada en la presente investigación entre el concepto de desarrollo y la implementación de políticas diferenciadas, que es de

importancia central: el Artículo 3 sobre objetivos generales, dispone corregir disparidades del desarrollo regional a través de la atención diferenciada a las regiones con mayor atraso, mediante una acción integrada del Poder Ejecutivo Nacional que impulse su transformación y la reconversión productiva y económica, con un enfoque productivo de desarrollo rural sustentable. (...) Valorizar la Agricultura Familiar en toda su diversidad, como sujeto prioritario de las políticas públicas que se implementen en las distintas esferas del Poder Ejecutivo Nacional.

En este sentido es que también plantea el Desarrollo de Políticas de comercialización que garantice la colocación de la producción local en mercados más amplios.

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

Otros elementos fundamentales de esta Ley son: la concepción de la “tierra como un bien social”: se dispone la creación del Banco de Tierras para la Agricultura Familiar, con el objetivo de contar con tierras aptas y disponibles para el desarrollo de emprendimientos productivos de la agricultura familiar, campesina e indígena. Plantea que las tierras se adjudicarán en forma progresiva a los agricultores registrados en el RENAF, y a los habitantes urbanizados que por diversas razones demuestren voluntad de afincarse y trabajar en la agricultura familiar.

Vinculado con este específico tema la norma dispone la constitución de una Comisión Nacional Permanente de Regularización Dominial de la Tierra Rural. Es destacable que la Ley indica suspender por tres años toda ejecución de sentencia y actos procesales que

tengan por objeto desalojar a agricultores familiares que se encuentren en condiciones de usurpar las tierras rurales que poseen (Novick y Feito, 2015).

Otro punto importante es la creación del “Centro de Producción de Semillas Nativas” (Ceprosena), con colaboración del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria y del Instituto Nacional de Semillas, que tendrá como misión contribuir a garantizar la seguridad y soberanía alimentaria, teniendo por objetivo registrar, producir y abastecer de semillas nativas y criollas.

Priorizar políticas de provisión y mejora de la “infraestructura rural” en todas sus formas (transporte, red vial, viviendas, electrificación rural, infraestructura predial, tecnologías de información y comunicación, agua y riego, infraestructura social, saneamiento básico).

Por otro lado, el inciso f del artículo 21 (Título IV) contempla los procesos de comercialización como las políticas integrales y sostenidas referidas al empaquetamiento, transporte y red de bocas de expendio en diferentes lugares. El Ministerio impulsará la conformación de una cadena nacional de comercialización y denominaciones de origen, marcas comerciales, estrategias de valorización de productos de agricultura familiar y compras de alimentos y productos registrados en el RENAF para contrataciones directas del Estado nacional en hospitales, escuelas y comedores (Art. 22). Para ello, se deben suscribir convenios de gestión con las distintas jurisdicciones.

En síntesis, “una norma integral y compleja que legisla sobre la totalidad de las dimensiones de la agricultura familiar, campesina e indígena, utilizando una definición amplia e inclusiva de la misma” (Novick y Feito, 2015, p. 8). Novick destaca que esta nueva ley surgió con un extraordinario consenso parlamentario, votada por unanimidad,

reflejando la valorización de la temática.

Cabe destacar que esta ley se inscribe en una serie de propuestas legislativas que el gobierno nacional presentó con el objetivo de regular la actividad y revertir algunos de los impactos negativos derivados del predominio del mercado en las decisiones del sector, distanciándose del accionar estatal de la década de los noventa. La normativa sin dudas aporta al debate sobre qué tipo de modelo agrario se promueve actualmente en el país y cómo se espera que sea la “nueva ruralidad” a construir, incorporando algunas de las demandas de las entidades representativas de la agricultura familiar. Sin embargo, desde diversos sectores se puso en duda la influencia real de esta Ley en los fenómenos relativos a la concentración territorial y creciente extranjerización (Toledo López, 2017).

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

Ya presentado el marco general de las políticas implementadas en el sector, a continuación, se presenta un recorrido por los programas de Política Agroalimentaria llevadas adelante en la historia reciente con el objetivo de comprender el surgimiento del Programa Frutas y Verduras y la modalidad de su implementación desde la Secretaría de Agricultura Familiar.

Un recorrido por las Políticas Públicas agroalimentarias y programas a nivel nacional.

A nivel nacional se puede mencionar una variada cantidad de programas y políticas públicas en materia agroalimentaria. A continuación, se hará mención a algunos de los programas alimentarios implementados después del último golpe militar de 1976, donde lo que se caracteriza es la distribución de alimentos para consumo en el hogar (cajas o bolsas de productos) denominados de diferentes maneras: Plan Alimentario Nacional (PAN), Programa de Alimentación y Nutrición Infantil (PRANI), Ayuda Solidaria para Mayores (ASOMA), Plan UNIDOS que unificaba el PRANI y el ASOMA. Otros dos programas nacionales alimentarios denominados Políticas Sociales Comunitarias (PROSOCO) y Programa Social Nutricional (PROSONU) designaban partidas presupuestarias para comedores comunitarios, infantiles o escolares cuya ejecución correspondía a los gobiernos provinciales (Grassi, 2003).

A principio de la década del '90 se creó el Programa Pro-Huerta como parte de la política argentina de seguridad alimentaria, donde se puede constatar el objetivo del mismo, "Impulsamos huertas como fuente de alimentos y de ingresos para tu familia. Nos comprometemos a que las familias en situación de vulnerabilidad accedan a una alimentación nutritiva y saludable." (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 1990, p. 21).

En un análisis general, Britos señala que, en los 24 años transcurridos desde el retorno democrático en Argentina, las políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional se focalizaron en la resolución del problema del acceso a la comida. (...) Luego de la crisis de 2001, y en especial luego de la devaluación de enero de 2002, las políticas alimentarias clásicas se mostraron insuficientes para contener el deterioro de las

condiciones de seguridad alimentaria y nutricional, en particular el acceso a alimentos de calidad (...) [Con la implementación del programa El Hambre Más Urgente irrumpió un nuevo formato:] las transferencias -mayormente no condicionadas- de ingreso monetario a las familias beneficiarias bajo la forma de tickets o tarjetas electrónicas para la compra de alimentos (2008, p. 8).

En el año 2002, el presidente Eduardo Duhalde unificó la totalidad de los planes alimentarios en el Programa de Emergencia Alimentaria (PEA).

Al asumir la presidencia de la Nación el Dr. Néstor Kirchner, mediante un decreto en julio de 2003 y con base en la Ley 25.724, crea el Programa Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) “en un declarado intento de articular los programas existentes (PEA, FOPAR, Comedores Escolares, Pro-Huerta), avanzar hacia la conformación de una base única de beneficiarios, transferir fondos a las provincias para una ejecución más organizada de los programas y fortalecer la capacitación y asistencia técnica a los equipos provinciales” (Britos et al., 2003, p. 35).

Según se enunció en el documento denominado Memoria Detallada de la Nación de 2003, el “Plan conocido como “El Hambre más Urgente” es, finalmente, la concreción de los numerosos intentos por llevar adelante un plan unificado en materia alimentaria y que en la actualidad ya está consolidado como tal” (Jefatura de Gabinete de la Nación, 2003, p. 140).

En la región y en Argentina en particular, en relación al objetivo de garantizar el derecho a la alimentación, es central tener en cuenta que la Agricultura Familiar (AF) es considerada la primera en importancia en la producción de alimentos, en tanto juega un

rol central en la soberanía y seguridad alimentaria. Tal como expresa González, “es importante destacar que las condiciones socioeconómicas del sector muchas veces dificultan la recuperación y normalización de sus actividades productivas, afectando la calidad de vida, la seguridad alimentaria y la estructura social de numerosas comunidades” (2014, p. 272).

En el apartado siguiente se presentan algunos datos y conceptualizaciones que aportan a la caracterización del sector de la Agricultura Familiar, con el fin de sumar elementos que permitan visibilizar la importancia de dicho sector.

2.6 El sector de la Agricultura Familiar y su rol en la producción de alimentos

2.6.1 Cifras y datos sobre la agricultura familiar en Argentina.

En la Argentina existen aproximadamente 218.800 pequeños productores agropecuarios encuadrados como productores de tipo familiar (INDEC, 2006). Su aporte productivo a la economía nacional es sumamente importante. Algunos datos sobre este sector de pequeños productores a escala familiar impactan por su relevancia.

En primer lugar, el estudio “Los pequeños productores en la República Argentina”, elaborado por el Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER) de la Secretaría de Agricultura, Ganadería Pesca y Alimentación y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA-Argentina), en base al análisis de los datos del Censo Nacional Agropecuario de 2002 (Foti, *et al.*, 2006) fija como estándar de la pequeña producción el trabajo directo del productor en la explotación, sin recurso a los asalariados permanentes. A pesar de no utilizar como criterio la superficie, establece un límite superior de extensión de tierra para la categoría

(hasta 1.000 ha en la región pampeana, chaqueña y cuyana; hasta 500 ha en Mesopotamia, etc.).

El conjunto así definido se diferencia internamente en tres subcategorías, de acuerdo al nivel de capitalización medido en existencias ganaderas, posesión y edad del tractor, superficie regada en cultivos de campo, tenencia de invernáculos y superficie implantada con frutales. Los segmentos establecidos son los siguientes:

a) familiares capitalizados, a pesar de la escasez relativa de recursos, logran acumular, pero necesitan apoyo en financiamiento y crédito, asistencia técnica, comercialización e integración a cadenas productivas;

b) campesinos transicionales: solo alcanzan a mantenerse en la actividad (sin capitalizarse) y presentan algunos rasgos de pobreza por falta de acceso a servicios básicos;

c) pequeños productores que no pueden vivir exclusivamente de su explotación y venden fuerza de trabajo presentan muchos rasgos de pobreza, y su permanencia se explica por los ingresos extra-prediales y el apoyo de los programas públicos de asistencia social.

Las conclusiones subrayan la importancia numérica de la categoría (75,5% de las explotaciones agropecuarias del país, esto es, 251.116 explotaciones) y su contribución al proceso económico; aportan el 53% del empleo total en el sector agropecuario y el valor bruto generado por los pequeños productores equivale al 19,4% del valor generado por la totalidad de explotaciones agropecuarias. “Las agriculturas familiares del MERCOSUR representan más del 85% de las explotaciones totales que cultivan tabaco, algodón, yerba mate y caña de azúcar, y entre el 70 y el 80% de varias hortalizas”.

(Schiavoni 2010, p. 49)

Las dimensiones de la agricultura familiar en la Argentina han sido descritas minuciosamente en el trabajo de Obschatko (2009), quien determinó que, en 2002, las explotaciones agropecuarias (EAP) familiares en Argentina cubrían 30,9 millones de hectáreas, un 17,7% del total de las explotaciones agropecuarias (Ver Esquema N° 1).

Esquema N° 1

Importancia de las EAP Familiares



Fuente: Elaboración propia en base a Schiavoni, 2010

Las explotaciones agropecuarias familiares se caracterizan por tener los siguientes rasgos: los productores trabajan en su explotación agropecuaria; la contratación de trabajadores familiares no puede exceder a 2; no excede determinados límites de extensión total. Un análisis del Censo Nacional Agropecuario (2002) realizado por Obschatko (2009) clasificó las EAP familiares de acuerdo a su superficie media y nivel de capitalización; así se establecieron 4 diferentes tipos de explotaciones: A (66 ha), B (115 ha), C (255 ha) y D (236 ha). De éstas, las tipo A representan el 45% de las EAP

familiares totales del país, las tipo B el 23%, las tipo C el 19% y las tipo D el 13% (Obschatko, 2009, p. 26).

Para comprender los datos sobre las EAP familiares en perspectiva histórica, es importante observar los factores a nivel de política macroeconómica global que fueron determinando las condiciones del sector rural. Tomando los datos del Censo Nacional Agropecuario (INDEC) desde el año 1988 hasta 2018, se hace manifiesta una marcada disminución en el número de las EAP familiares desde la última dictadura militar en Argentina, en consonancia con el paradigma neoliberal que se impuso a nivel mundial y el salto tecnológico que transformó la producción agropecuaria. Ello permitió una ampliación de la frontera agropecuaria en Argentina más allá del núcleo de pampa húmeda -en relación a la cantidad de hectáreas consideradas productivas-, proceso que se acentuó hacia fines de la década de los '90, por las políticas neoliberales implementadas y el *boom* tecnológico (Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar – INTA, 2018).

Estas condiciones llevaron a los pequeños productores a vender sus tierras a los grandes grupos tecnológicos, quienes además explotaron, gracias a la tecnificación, tierras anteriormente consideradas improductivas, lo que acentuó la concentración de la propiedad sobre la tierra. Es en este escenario donde se pone en marcha el PROINDER y se motoriza el PSA, donde los fondos del Banco Mundial fueron dirigidos a financiar proyectos de comunidades campesinas que vieron exponencialmente aumentados sus índices de pobreza, tomando fuerza los movimientos campesinos como el Movimiento Campesino de Santiago del Estero (MOCASE), el Movimiento Nacional Campesino Indígena (MNCI), Movimiento Campesino de Formosa (MOCAFOR), etc.

Durante la época de implementación del modelo neodesarrollista, con asiento en la

producción, se sigue observando igualmente una disminución de las EAP familiares. Las políticas implementadas por el gobierno nacional apuntaron a fortalecer el sector de la agricultura familiar, tratando de paliar las consecuencias de un modelo financiero especulativo que se impuso a nivel global, asentado en los intereses de una fracción de grupos económicos que se benefician de un modelo extractivista-agroexportador en América Latina (ver Tabla N° 3).

Tabla N° 3

EAP Totales y de Pequeños Productores en el período 1988 a 2018 en Argentina y en la provincia de San Luis.

	CNA¹⁶ 1988	CNA 2002¹⁷	CNA 2008¹⁸	CNA 2018¹⁹
Total Nacional EAP	421221	333533	273590	250881
Total EAP perdidas (en el período comprendido entre CNA).		-87688	-59943	-22709
Total EAP Pequeños Productores (PP)	245506	218868	181660	167613
Total EAP PP perdidas		-26638	-37208	-14047
PROVINCIA				
Total EAP San Luis	6962	4297	4177	4012
Total EAP perdidas en San Luis		-2665	-120	-165
Total EAPs PP San Luis	4792	2706	2600	2550
Total EAPs PP perdidas en San Luis		-2086	-106	-100

Fuente: Elaboración Propia.

Específicamente en la provincia de San Luis, las EAP Familiares representan el 72% de las EAP totales (Obschatko, 2009, p. 9). La participación de las EAP familiares en el valor

¹⁶ Censo Nacional Agropecuario (INDEC, 2021).

¹⁷ Fuente: PROINDER, 2007.

¹⁸ Fuente: INDEC, 2008.

¹⁹ Fuente: INDEC, 2018.

estimado de la producción, con rendimientos medios a nivel país es un 11,9 % del total. Si bien el valor de producción promedio de las EAP familiares es considerablemente inferior al del resto de las explotaciones (alrededor de 12%) el valor de producción por hectárea es superior al de las explotaciones no familiares (Obschatko, 2009, p. 10). Resulta interesante observar estos datos de la provincia junto al porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) en el sector rural para conocer la situación socioeconómica de la población (17, 1% en relación al 6,6% del sector urbano) (INDEC, 2010). (Ver Tabla N° 4)

Tabla N° 4

Datos sobre la Explotaciones Agropecuarias Familiares (EAP) en San Luis

	San Luis	Total del país
Población (INDEC, 2010)	432.310 habitantes	40.117.096 Habitantes
Porcentaje de Hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI)²⁰ (INDEC, 2010)		
Urbano²¹	6,6	8,3
Rural	17,1	18,2
Cantidad de EAP familiares	3,077	251,116

²⁰ Los hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas son aquellos que presentan al menos una de las siguientes condiciones de privación: Hacinamiento: hogares con más de tres personas por cuarto; Vivienda: hogares que habitan una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo, lo que excluye casa, departamento y rancho); Condiciones sanitarias: hogares que no tienen retrete; Asistencia escolar: hogares que tienen al menos un niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asiste a la Escuela; Capacidad de subsistencia: hogares que tienen cuatro o más personas por miembro ocupado, cuyo jefe no hubiese completado el tercer grado de escolaridad primaria (INDEC, 2010).

²¹ Nota: población urbana refiere a la población que reside en áreas de 2000 o más habitantes. Se clasifica como población rural a la que se encuentra agrupada en localidades de menos de 2.000 habitantes y a la que se encuentra dispersa en campo abierto. (INDEC, 2010)

(CNA, 2002 en Obschatko, 2009, p. 24)		
% de EAP familiares/ Total EAP (Obschatko, 2009, p. 24)	72	75
Superficie en ha. de las EAP familiares (CNA, 2002 en Obschatko, 2009, p. 24)	801.833	30.921.077
Superficie media por ha de las EAP familiares (ha/EAP) (CNA, 2002 en Obschatko, 2009, p. 24)	269	142
Valor bruto de producción con rendimientos medios de explotaciones familiares (millones de pesos) (Obschatko, 2009, p. 42)	79	11,9

Fuente: Elaboración propia

2.6.2 Algunas conceptualizaciones sobre la Agricultura Familiar

A partir de los indicadores presentados, es posible observar que el abordaje del sector de la agricultura familiar es multidimensional, ya que lo atraviesan temas como tierra y territorio, comercialización o democratización del acceso de los alimentos, biotecnología (semilla, bioinsumos), el trabajo familiar y extrafamiliar, juventud, género y ambiente, por citar algunos. Es importante entonces presentar cómo es conceptualizado el sector de la agricultura familiar en base a sus características y los factores que lo atraviesan.

El Foro Nacional de Agricultura Familiar (FONAF) define a la agricultura familiar de la siguiente manera:

una forma de vida y una cuestión cultural, que tiene como principal objetivo la reproducción de la familia en condiciones dignas, donde la gestión de la unidad

productiva y las inversiones en ella realizadas son hechas por individuos que mantienen entre sí lazos de familia; la mayor parte del trabajo es aportado por los miembros de la familia, la propiedad de los medios de producción (aunque no siempre de la tierra) pertenece a la familia, y es en su interior que se realiza la transmisión de valores, prácticas y experiencias (2006, p. 4).

Dicha definición pone el acento en la identidad cultural y la reproducción de la familia como ejes centrales que definen al sector.

Lattuada incluye el concepto de agricultura familiar como sujeto del desarrollo rural que contribuye con criterios socioeconómicos, culturales y políticos, caracterizándolo como población rural vulnerable. El autor afirma:

La agricultura familiar como sujeto de desarrollo integra a la población rural vulnerable –mujeres, jóvenes– y de escasos recursos económicos–comunidades aborígenes; trabajadores que sin disponer de tierras tienen emprendimientos económicos en el medio rural como las artesanías, el turismo, la pesca o la apicultura entre otros, los emprendedores agroindustriales pequeños y medianos dedicados a la elaboración de quesos, dulces, vinos, aceites, encurtidos, etc.–, así como a los pequeños productores agropecuarios que dirigen o trabajan directamente unidades domésticas de producción. (Lattuada, 2014, p. 16)

El autor afirma que este sector desempeña un rol importante en la construcción social de los territorios rurales y de su identidad. Y que esta “otra agricultura” como la denomina, se caracteriza por sus diferencias y asimetrías respecto a la “agricultura empresarial” y que esto genera un sentir un pensar y un construir distinto con el medio rural (Lattuada,

2018).

Las definiciones coinciden en caracterizar al sector de la Agricultura Familiar con una identidad propia, basada en la vida familiar donde circulan valores y experiencias, con el objetivo de producir para sostener condiciones de vida dignas para el grupo familiar, quien es el que trabaja la tierra para su subsistencia y desarrollo. En general, también se coincide en que es un sector históricamente excluido e insuficientemente atendido por las políticas de estado, mostrando altos índices de pobreza y necesidades básicas no satisfechas.

Desde un modelo de desarrollo con inclusión, y observando la importancia que tiene para la producción de alimentos, se vuelve central llevar adelante acciones que pongan en escena no solo las necesidades del sector de la Agricultura Familiar sino su potencial para el desarrollo soberano del país, donde el fin sea alcanzar la Soberanía y Seguridad Alimentaria, dos categorías que serán expuestas en los apartados que siguen y que resultan centrales a la hora de comprender la perspectiva desde donde se investiga en el presente trabajo.

2.7. Conceptos de Seguridad y Soberanía Alimentaria: un modelo de desarrollo con inclusión social

Para llevar adelante la conceptualización de la seguridad y soberanía alimentaria, se toman como base todos los documentos internos producidos por la Subsecretaría de Agricultura Familiar durante los años 2010 a 2015, así como el material elaborado por el Centro de Estudios Agrarios de la Corriente Agraria Nacional y Popular (CANPO).

Fundamentalmente en el sector de la agricultura familiar se han desarrollado ampliamente estos conceptos, que, aunque en ocasiones se han presentado como

contradictorios, en realidad no lo son.

En primer lugar, y para comprender la complejidad del sector y su punto de partida, Manzanal describe lo que enfrenta la AF para su desarrollo, planteando:

Específicamente, la AF se enfrenta a: (i) La competencia por el uso de la tierra entre la producción de commodities y de alimentos. (ii) La destrucción de los sistemas productivos locales de alimentos básicos, componentes tradicionales de las dietas regionales. (iii) La transformación del espacio a favor de configuraciones territoriales más regresivas y dependientes del proceso de acumulación del capital global, financiero y especulativo. (iv) La consecuente expulsión de población, destrucción de fuentes de trabajo, depredación de suelos, contaminación ambiental y pérdida de la biodiversidad. (Manzanal, 2014, p. 13)

2.7.1 Seguridad Alimentaria

El concepto de Seguridad Alimentaria comenzó a ser utilizado a partir de 1974 por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), definiéndolo como un derecho, retomando los documentos internacionales que reconocen la alimentación como derecho humano (Demonte, 2016). El concepto se compone de 4 dimensiones: la Disponibilidad, el Acceso, la Estabilidad y el Uso y Utilización Biológica de los alimentos, fundamentalmente para la población vulnerable como niños/as, mujeres embarazadas y adultos mayores (FAO, 1974).

Esta concepción supuso el reconocimiento de la causalidad estructural del problema y la necesidad de soluciones intersectoriales. Surge como respuesta ante una escasez de

alimentos en los años ´70, dada por situaciones coyunturales como el alza de precio del barril de petróleo y los fertilizantes, reducción del stock mundial de granos, y el incremento poblacional a nivel mundial (Loma-Ossorio y Lahoz, 2006).

Demonte (2016) expresa que la introducción del concepto de seguridad alimentaria tuvo fuertes implicancias políticas para definir y abordar el problema. Significó comenzar a problematizar la cuestión de la distribución inequitativa ya que, durante muchos años, en Latinoamérica en general y en Argentina en particular, el problema alimentario se enfocó en la relación entre la producción y la población, ya que se pensaba que las causas del hambre estaban relacionadas con un problema de disponibilidad de alimentos.

En la década del '80, conforme con los avatares sociopolíticos de la época, el concepto sufre una sutil modificación y pasa a transformarse en una capacidad individual. Al ser la alimentación responsabilidad del individuo, el Estado no tiene la obligación de garantizarla, actuará socorriendo a aquellos que no han adquirido la capacidad para garantizarse su propia alimentación. Fue Sen quien viró el enfoque, considerando que la seguridad alimentaria no depende de la disponibilidad sino del acceso, en tanto la capacidad de estar bien alimentado depende del derecho a acceder a ciertos bienes y servicios (Aguirre, 2004).

Desde el aspecto macro, el acceso a los alimentos en una economía de mercado, se materializa a través del mercado -por la capacidad de compra determinada por la relación entre precios e ingresos- y a través del Estado -por la incidencia que deberían tener las políticas sobre precios o ingresos o a través de las políticas sociales alimentario-nutricionales (Aguirre, 2004). Estos aspectos macro configuran las condiciones contextuales en las que los hogares desarrollan su vida.

Posteriormente, en los ´90, se fueron incorporando otros aspectos dentro del término de

seguridad alimentaria tales como calidad alimentaria, preferencias culturales, adecuación nutricional, distribución al interior del hogar, entre otros (Loma-Ossorio y Lahoz, 2006). Estos factores dieron origen a una nueva concepción de seguridad alimentaria definida en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación en 1996. El concepto establecido en esta cumbre y utilizado hasta la actualidad plantea que: “existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana” (FAO, 1996: Artículo 1).

La seguridad alimentaria se define como la posibilidad de garantizar a toda la población una alimentación sana y adecuada, tanto en cantidad como en calidad de tal forma que le permita satisfacer sus necesidades de calorías y nutrientes (CANPO, 2014).

Para entender el concepto de Seguridad Alimentaria debemos evaluar tres aspectos importantes (Rosso, 2010):

1. La calidad y cantidad de nutrientes que requerimos para llevar una vida sana.
2. El papel del Estado en la seguridad alimentaria, definiendo políticas adecuadas.
3. Las acciones que la familia puede desarrollar para tener seguridad alimentaria.

El estado nutricional de una comunidad o consumidores no depende de un sólo factor, en él confluyen una serie de variables, es por ello que el manejo de los problemas nutricionales no es de una función exclusiva del sector de salud, sino que debe ser el compromiso de todos los sectores.

Según la FAO (2001), los factores que determinan el estado nutricional del consumidor se agrupan en tres subsistemas:

1. Disponibilidad de alimentos: guarda relación con aspectos de producción y

comercialización de los alimentos. Es decir, productos por región, clima, topografía, asistencia técnica agroindustrial y políticas agrarias.

2. Consumo de alimentos: relacionado con aspectos socioeconómicos y culturales que determina la selección o hábito de compra influenciado por el ingreso de la familia, tamaño de la misma, hábitos alimentarios y nivel educativo; influenciado por la comunicación masiva.

3. Aprovechamiento biológico: relacionado con la utilización de los nutrientes una vez son consumidos por el individuo. Es importante considerar que una persona enferma aprovecha en menor proporción los nutrientes que consume, por ello en este grupo es importante considerar los factores de riesgo ambiental (basuras, disponibilidad de agua, entre otros).

Los sectores comprometidos en el desarrollo de la Seguridad Alimentaria son todos, especialmente el sector de la industria de alimentos, que tienen un papel determinante desde la disponibilidad misma del alimento, que responda a las necesidades de la comunidad; es por ello que la investigación científica en el desarrollo de productos alimenticios que ofrezca un beneficio para la salud es hoy una prioridad (CANPO, 2011). Aquí se enlaza la producción de alimentos con el consumo y la industrialización de los mismos. Cuando se habla de incorporar valor agregado a los productos agrícolas es importante observar que este proceso de industrialización no se lleva a cabo sólo con miras a la exportación de los productos; sino pensando también en la distribución interna de alimentos elaborados con alto nivel de valor agregado que impacten positivamente en el estado sanitario y nutricional general de la población.

Tener seguridad alimentaria significa tener acceso en todo momento a los alimentos que necesitamos para llevar una vida activa y sana. Muchos factores influyen en la seguridad

alimentaria. Los más importantes son el suministro de alimentos y el acceso al trabajo y a servicios básicos como la educación, la atención sanitaria, el saneamiento, agua limpia y una vivienda segura (Boyé, 2011).

2.7.2 Soberanía Alimentaria

Este concepto surge en el contexto de la Cumbre Mundial de Alimentación en 1996, donde Vía Campesina (organización internacional de agricultores conformada en 1993 en Bélgica) criticó el concepto de seguridad alimentaria propuesto por la Organización Mundial de Alimentos (FAO, por sus siglas en inglés), por estar centrada en cuestiones referidas al abastecimiento y oferta de alimentos y olvidar el plano político, donde las corporaciones agroindustriales y la Organización Mundial de Comercio (OMC) fomentan la importación de alimentos baratos hacia los países en desarrollo, en detrimento de fortalecer la producción local.

Por ende, proponen el concepto de soberanía alimentaria definido como

el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental (Declaración del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria, 2001, p. 4).

En la Cumbre Mundial de la Alimentación en el 2001 se aprobó el documento de Soberanía Alimentaria y se declaró el 16 de octubre como el Día Mundial por la Soberanía

Alimentaria, llamado anteriormente Día Mundial de la Alimentación.

En el Documento Final del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria realizado en La Habana en el año 2001, se profundiza el debate sobre el sistema y las políticas implementadas desde los poderes a escala mundial:

(...) el hambre, la desnutrición y la exclusión social de millones de personas no son efecto de la fatalidad, de un accidente, de un problema de la geografía o de los fenómenos climatológicos. Son una consecuencia de determinadas políticas económicas, agrícolas y comerciales a escala mundial, regional y nacional que han sido impuestas por los poderes de los países desarrollados, sus corporaciones y sus aliados en el tercer mundo, en su afán de mantener y acrecentar su hegemonía política, económica, cultural y militar en el actual proceso de reestructuración económica global (2001, p. 2).

Por otra parte, en el año 2007, desde los movimientos sociales se realizó el Foro Mundial por la soberanía alimentaria, en el que participaron más de 500 representantes de 80 países de organizaciones campesinas, agricultores, pescadores, indígenas, etc. y realizaron una declaración, llamada “Declaración de Nyéléni, Selingué”, la cual estipula que:

La soberanía alimentaria promueve el comercio transparente, que garantiza ingresos dignos para todos los pueblos, y los derechos de los consumidores para controlar su propia alimentación y nutrición. Garantiza que los derechos de acceso y a la gestión de nuestra tierra, de nuestros territorios, nuestras aguas, nuestras semillas, nuestro ganado y la biodiversidad, estén en manos de aquellos que

producimos los alimentos. La soberanía alimentaria supone nuevas relaciones sociales libres de opresión y desigualdades entre los hombres y mujeres, pueblos, grupos raciales, clases sociales y generaciones (2007, p. 1).

En relación al concepto de soberanía alimentaria, Fernández expresa que:

La idea de la soberanía alimentaria exige dividir el poder, a fin de tomar decisiones sobre qué producir y dónde hacerlo. Los gobiernos nacionales han perdido este poder desde que el agronegocio pasó a determinar los proyectos de desarrollo rural en el mundo. Las organizaciones de agricultores quedan subordinadas a las políticas de la agroindustria, de modo tal que esta es soberana en lo que atañe a las políticas agrícolas (2017, p. 33).

En síntesis, la soberanía alimentaria reclama, en primer lugar, el derecho de los Estados de definir con autonomía su política alimentaria y agraria; en segundo lugar, la necesidad de asegurar la satisfacción de la demanda de alimentos interna con producción nacional; en tercer lugar, el papel protagónico de los agricultores familiares en la producción de alimentos. Es desde esta concepción que se aborda el análisis de las políticas agroalimentarias en el país, donde el sector de la Agricultura Familiar sea un actor principal en la construcción de un proyecto nacional de desarrollo rural con inclusión.

CAPÍTULO 3: ESTRATEGIA METODOLÓGICA

3.1 La elección del enfoque metodológico

Metodológicamente, la investigación se llevó adelante con un enfoque mixto: se realizó desde un enfoque cuantitativo con la intención de sistematizar los datos duros (cantidad de bolsones vendidos, precio al consumidor, ganancia de los productores), los cuales se

procesaron a través de la creación de matrices de datos y gráficos que permiten ordenar la información disponible respecto del PFyV, buscando aportar elementos de análisis a la investigación. El recorte temporal fue el período comprendido entre los años 2010 y 2015, en el cual se llevó adelante la implementación institucional del programa en la provincia de San Luis.

Se trabajó sobre un análisis de fuentes secundarias, sobre indicadores que aportaron datos de costos, ingresos, precios, planillas de ventas y planillas o información recabada de los registros de los productores, así como también de los informes institucionales de los agentes de desarrollo socioterritorial, realizados al respecto.

Por otra parte, se utilizó también un enfoque cualitativo, el cual enfatiza en la relación entre el investigador con el objeto de investigación, destacando la importancia de conocer la situación seleccionada, la importancia de identificar y conocer la perspectiva de los actores a investigar y la importancia de “las palabras” de las personas y su comportamiento como dato observable (Marshall y Rosman, 1999).

Actualmente, se puede distinguir en la investigación cualitativa diferentes diseños y tradiciones. En el caso de esta investigación se eligió un diseño flexible, un estudio orientado según los principios de la teoría fundamentada o teoría enraizada, correspondiente a la investigación cualitativa con el propósito de crear teoría y desarrollar propuestas (Glaser y Strauss, 1967).

Esta es una tradición de investigación que permite, en forma inductiva, durante el proceso de investigación, generar conceptos e interrelacionarlos. Por lo tanto, la recolección de datos, el análisis y la teoría se hallan en una relación recíproca. No se comienza con una teoría y luego se la prueba; más bien se comienza con un área de estudio permitiendo

que emerja lo que es relevante para la investigación. El gran desafío aquí es la creatividad, y es necesario para ello desarrollar sensibilidad teórica, para desafiar el conocimiento establecido al problematizar conceptualmente temas en forma original (Mendizábal, 2009).

Dicho enfoque se llevó a cabo a través de un estudio de caso, con el objetivo de conocer la dinámica a través de la cual se diseñaron las políticas públicas para el PFyV, indagando acerca de las variables mencionadas en los objetivos específicos, en relación al diseño e implementación del Programa, así como la participación y percepción de los actores de la sociedad civil respecto del mismo. En relación al estudio de casos, Mateo afirma que

(...) el estudio de casos consiste en una descripción y análisis detallados de unidades sociales. La finalidad tradicional es conocer cómo funcionan todas las partes del caso para generar hipótesis, aventurándose a alcanzar niveles explicativos de supuestas relaciones causales descubiertas entre ellas, en un contexto natural concreto y dentro de un proceso dado (2015, p. 45).

Los datos fueron recolectados a través de tres fuentes:

- Relevamiento de información secundaria institucional (organigrama, planificación estratégica, diseño del programa, estadísticas, evaluaciones, sistematizaciones, etc.).
- Entrevistas en profundidad a funcionarios responsables del diseño e implementación del programa en la provincia de San Luis y actores de la sociedad civil que fueron relevantes en su implementación: productores agropecuarios y sus cooperativas, asociaciones etc., y los consumidores de la provincia de San Luis.

Se entiende el concepto de actores desde el enfoque relacional: “Sujetos individuales o

colectivos con capacidad de acción estratégica: con capacidad de identificar intereses, definir objetivos en función de los mismos, diseñar un curso de acción para alcanzarlos y contar con relativa autonomía para implementar dicho curso de acción (Repetto y Acuña, 2009).

La selección y acercamiento a los diversos actores entrevistados se realizó a partir del trabajo en territorio y el conocimiento de los agentes de desarrollo socio territorial de la Subsecretaría de AF de la Nación, quienes tienen el rol de articular e implementar las políticas en los distintos territorios. Asimismo, estos agentes también fueron fuente de consulta con el fin de enriquecer la información que pretende abordar esta investigación. La selección de los entrevistados se hizo con el fin de poder captar información acerca de las fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades que identificaron sobre la implementación del Programa Frutas y Verduras de la provincia de San Luis y poder conocer la perspectiva de las distintas partes involucradas (Ver Tabla N° 5).

Tabla N° 5
 Selección de informantes entrevistados para la investigación

ORGANIZACIÓN/ INSTITUCIÓN	INFORMANTE ENTREVISTADO. NOMBRE Y CARGO.	MEDIO DE REGISTRO DE LA ENTREVISTA.
FOPAF (Foro provincial de la Agricultura Familiar)	Gabriel Mesa. Delegado provincial.	Grabación/Nota
SsAF (Subsecretaria de Agricultura Familiar)	Lic. Anabela Paulizzi. Delegada provincial.	Grabación.
SsAF (Subsecretaria de Agricultura Familiar)	Lic. Carla Rodríguez. Tca de Terreno, Coord. del equipo de comercialización	Nota.
FOPAF (Foro Provincial de la Agricultura Familiar, San Luis)	Rosa Elizabeth Amieva Productora de verduras y ganado menor. Donovan. SL	Nota.
CANPO (Corriente Agraria Nacional y Popular)	Martin Cerda. Militante Social.	Nota
PUCAF (Prod Unidos del Campo de la Agricultura Familiar)	Willi Flores. Productor de hortalizas de la Pcia. De Mendoza.	Grabación.
SsAF Mendoza	Adalberto Aguilera.	Grabación.

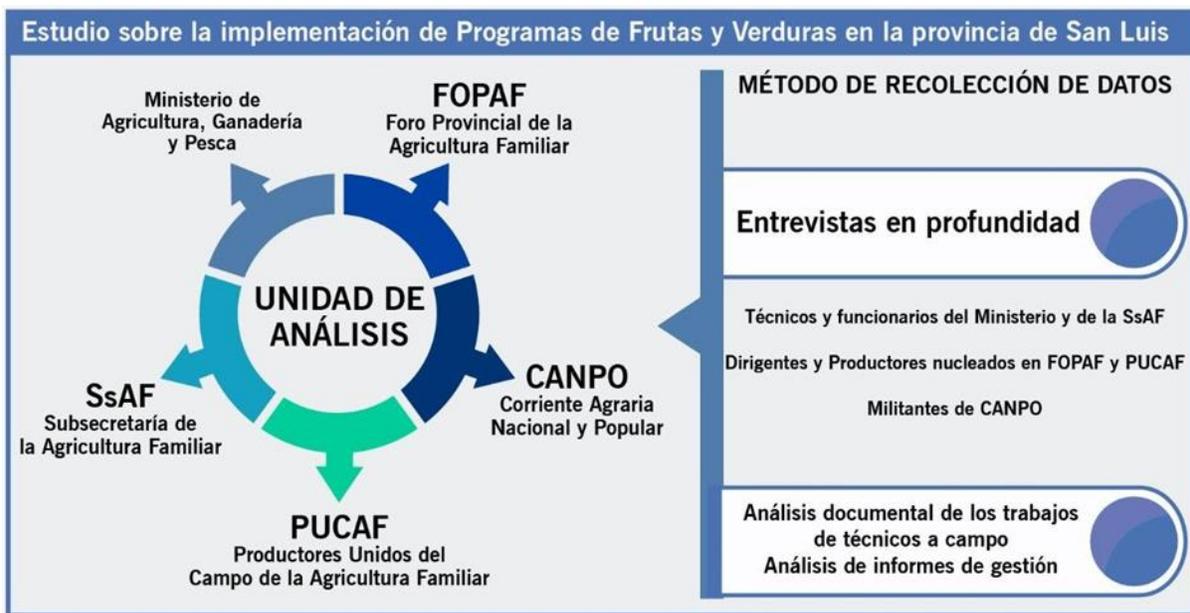
Dichas entrevistas consistieron en preguntas abiertas con el objeto de recabar información cualitativa y cuantitativa referida al programa, apuntando a indagar su perspectiva en base a las siguientes preguntas abiertas: ¿Cómo evalúa el desarrollo del

Programa Frutas y Verduras? ¿Qué fortalezas observa en el mismo? ¿Cuáles son las debilidades? ¿Cuáles son sus amenazas y posibles oportunidades?

En tanto que la información recabada de los consumidores se realizó mediante encuestas de tipo cuantitativas que arrojan cierto parámetro de aceptación o rechazo del programa, lo que también permitió el monitoreo del mismo.

Esquema N° 2:

Unidad de análisis y método de recolección de datos de la investigación



Fuente: Elaboración propia

3.2. El análisis de los datos

Toda la información cualitativa y cuantitativa estuvo anclada en el análisis del Programa, su elaboración y su implementación y en la indagación de si el programa incide o no en la soberanía y seguridad alimentaria o en alguno de los aspectos o indicadores de la soberanía y seguridad alimentaria.

A partir de los datos recolectados se realizó una codificación abierta, es decir, se agrupó

en categorías el material que emergió de las lecturas de los relatos obtenidos en las entrevistas. La construcción de dichas categorías estuvo orientada por los objetivos generales y específicos planteados en esta investigación.

Durante el proceso de investigación de tesis se puso en interacción lo encontrado en las entrevistas y el análisis documental con algunos conceptos clave del marco teórico (Burawoy, 1991) y otras investigaciones similares, que parten de un enfoque sociológico y antropológico y que privilegian la etnografía como estrategia cualitativa.

A partir de la transcripción de las entrevistas, se identificaron los principales temas y conceptos a los cuales referían los informantes, para luego agruparlos en grandes ejes comunes de cada sujeto/a entrevistado/a.

La oportunidad de construir “política” estaba ahí de cada uno de los que fueron parte y que se sumaron a ese desafío, el de construir una nueva ruralidad desde el interior profundo.

A lo largo del trabajo fue central analizar los diversos actores que ejercen múltiples roles, así como sus adhesiones a organizaciones de segundo grado, movimientos sociales, partidos políticos, etc. El papel que juegan como representantes (Bourdieu, 1997), en el caso de los funcionarios y los técnicos (del Estado o de movimientos sociales), en el caso de los dirigentes (de sus organizaciones y, en ocasiones, también del Estado) hace que circulen por diferentes ámbitos donde se conecta la pequeña política con la gran política (Cowan Ros, 2011). Para ello, fue preciso analizar sus interrelaciones y sus perspectivas respecto al programa en estudio.

Aquí se hace foco en el papel del juego político a la hora de construir y llevar adelante políticas públicas y en donde se intercambian no sólo recursos materiales y simbólicos (Bailey, 2001; Vommaro, 2015), sino también tienen la proyección de fortalecer los

territorios desde lo productivo y organizativo.

Finalmente, se pretendió abordar la investigación desde las tensiones, los desafíos, las oportunidades y las debilidades que fueron emergiendo a partir de las decisiones políticas de construir una “nueva ruralidad”, deseo movilizado y centrado fundamentalmente en la indignación que genera inevitablemente la desigualdad social, las injusticias que sufren los campesinos y productores; contrarrestada fundamentalmente, por su lucha diaria por la subsistencia.

CAPÍTULO 4: PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE RESULTADOS

El presente capítulo tiene como objetivo narrar los resultados alcanzados durante el proceso de investigación, así como los análisis en base al marco teórico que encuadra el trabajo, luego de recorrer el contexto político general, y específicamente los debates y tensiones en el sector agropecuario a lo largo de la historia reciente.

En primer lugar, se desarrollará la perspectiva general desde donde nace el Programa Frutas y Verduras para Todos, en relación al gran objetivo de garantizar el derecho a la alimentación de la población argentina desde un proyecto de seguridad primero y luego de soberanía alimentaria, basado en el diseño de políticas públicas integrales y articuladas entre diferentes organismos estatales, actores políticos, sociales y económicos. En este apartado, se abordan diferentes debates en torno a un programa agroalimentario en Argentina, en el marco del proyecto político de desarrollo con inclusión social que constituyó el contexto del surgimiento de la Corriente Agraria Nacional y Popular (CANPO) como espacio organizativo que llevó adelante un programa desde la Subsecretaría de Agricultura Familiar de la Nación, el cual guió la planificación y los

objetivos del organismo.

Seguidamente, se realiza una caracterización del surgimiento e implementación del Programa Frutas y Verduras para Todos en San Luis, en el período comprendido entre 2010 y 2015, donde el espacio político de la CANPO asumió la gestión de la SAF en la provincia. En base al objetivo de aportar a la comprensión de la implementación del Programa objeto de estudio, se describen las características socio-productivas de la provincia de San Luis como territorio de despliegue de la política pública, así como la estructura organizativa que asumió la SAF como organismo del Estado en dicha provincia para cumplir con sus objetivos estratégicos y el rol de la Corriente Agraria Nacional y Popular como organización política que asumió la iniciativa en la elaboración y la implementación efectiva del Programa Frutas y Verduras Para Todos.

Por último, se presenta la perspectiva de los actores involucrados en el Programa, desde una articulación sostenida en el tiempo entre la participación política de las organizaciones y las instituciones del Estado, que hizo posible su puesta en marcha en distintos territorios del país, y particularmente en San Luis. Ello con la finalidad de explicitar el rol fundamental que cumplen los distintos actores en la concreción de una política pública, en el marco de un proyecto nacional de desarrollo con inclusión.

4.1 La planificación agroalimentaria en Argentina. El contexto de surgimiento de grandes debates en torno al agro en relación al proyecto político de país.

En este apartado se presenta un repaso histórico acerca de cómo se abordó la problemática de la “planificación agroalimentaria” en Argentina, como marco general que delineó la estrategia de desarrollo rural.

Se hace hincapié en la llegada del kirchnerismo en 2003 y su proyecto político, donde se federalizó la discusión y se amplió el debate a las organizaciones sobre el modelo

agroalimentario, incorporando preceptos científicos como los grandes ejes ordenadores a la hora de pensar la “industria alimentaria”, no solo como un mero objetivo de “desarrollo” sino también como la posibilidad de acceso a la salud nutricional dentro de todo el campo nacional, muchas veces dejado de lado por la “economía clásica”: lógicas de producción que respondieron y aún siguen respondiendo a “maximizar ganancias” a expensas de la salud de los pueblos, el bienestar animal, o la sustentabilidad y el cuidado ambiental. Dichos debates atravesaron el proceso de planificación y ejecución del Programa FyVPT, en el marco general de implementación de las políticas públicas llevadas adelante por la SAF y en articulación con los actores y organizaciones presentes en el territorio.

Como ya ha sido desarrollado en el presente trabajo de investigación, la concentración del poder económico producido por la apertura y desregulación del modelo neoliberal de los ´90, profundizó los problemas de equidad estructural. Entonces, variedad de iniciativas y programas entraron en funcionamiento, con distintos beneficiarios, modalidades de intervención, fuentes de financiamiento, agencias responsables y actores públicos y privados involucrados. Desde entonces, se pusieron en discusión diversos paradigmas del desarrollo, realizándose numerosas consultorías, evaluaciones, recomendaciones y debates, para mejorar los mecanismos de intervención.

En una estrategia en la cual el Estado respaldó en dicho período el fortalecimiento de la sociedad civil mediante programas de intervención segmentados, que procuraban la participación de los interesados a través de formas asociativas y promoción de redes institucionales de apoyo, se planteaba la reconversión de pequeños y medianos productores con base en la propia organización de sus capacidades locales y la construcción de redes de vinculación con recursos locales disponibles. Sin embargo, la

implementación de dicha estrategia tuvo muchas dificultades. En ese sentido, Lattuada (2012) plantea que dichas dificultades radican en que no se construyó ni consolidó una institucionalidad eficiente y adecuada al nuevo escenario. Manzanal también expresa que en general, las alternativas institucionales y de gestión para el desarrollo rural no respondieron ni se adecuaron a las transformaciones socioeconómicas resultantes de los procesos de globalización y reestructuración operados en la década del '90, y cuando lo hicieron, fue en forma despareja (2006). Según Feito, “la fortaleza fue la creación de un capital social en el nivel territorial previamente inexistente, basado en la integración progresiva de una red de miles de técnicos y profesionales formados en el terreno sobre cuestiones del desarrollo rural” (2020, p.6).

Desde la crisis 2001-2002 en adelante, comienza una lenta recuperación a partir de una mayor presencia e intervención del Estado, mediante iniciativas aún poco coordinadas y sin un programa institucionalizado que guíe el accionar del conjunto de agencias y funcionarios que participan en la construcción de la política agraria (Lattuada et al, 2012). Para llevar adelante políticas sectoriales y de desarrollo rural explícitas, activas e inclusivas, se requiere que el Estado consolide las condiciones y capacidades presupuestarias, organizativas, reglamentarias y humanas. Coincidiendo con Feito: “durante décadas, “desarrollo rural” fue sinónimo de “pobreza rural”, tanto en el ámbito de las políticas públicas, como en los ámbitos de la academia y de la cooperación internacional” (2020, p. 6).

Sin embargo, la respuesta del Estado para consolidar un proceso de desarrollo rural en el marco de la heterogeneidad y complejidad que caracterizan al sector agropecuario y agroindustrial argentino, no debería limitarse a una política de exclusivo combate a la pobreza, ni tampoco reducirse únicamente a lo agropecuario. Afortunadamente, en el

discurso contemporáneo, el desarrollo se plantea como un fenómeno integral, síntesis de variadas determinaciones: económico, social, humano, sustentable, territorial, local, rural, entre otras. Pero ninguna política puede ofrecer respuestas “integrales” por sí sola: el abordaje del desarrollo en su integralidad implica la articulación estratégica de múltiples políticas (Lattuada et al, 2012, p. 167).

La configuración de la estructura social agraria argentina muestra la importancia relativa de las explotaciones de base familiar. Desde la segunda mitad del siglo XIX, cuando se privilegió un modelo de país exportador de materias primas, las políticas impulsaron una ocupación productiva de las tierras. Según Novick y Feito (2015), “casi seis millones de inmigrantes llegaron a la Argentina y el 90% de ellos se radicó en la Región Pampeana, pero sólo una minoría lo hizo en las zonas rurales” (p. 21).

La existencia de una estructura previa de grandes propietarios, el aumento constante del precio de la tierra y una política pública que propiciaba el poblamiento, pero no el acceso a la propiedad de los recién llegados, explican esta situación. La producción familiar se constituyó en la forma predominante en la región, ya sea como pequeños y medianos propietarios o como arrendatarios de las tierras. Durante la primera mitad del siglo XX, nuevos migrantes provenientes de los países limítrofes llegaron a la Región Pampeana para aportar su fuerza de trabajo, generalmente como transitorios (Novick y Feito, 2015). Entre 1976-2001, la instalación en Argentina del modelo neoliberal de valorización financiera significó para el agro argentino el desplazamiento de las actividades agropecuarias, la exclusión de los productores de la producción de alimentos, el arrinconamiento de comunidades campesinas, además de una reconfiguración del sistema agroalimentario y un reordenamiento territorial. “Dichos cambios se dieron, ante todo, en la transnacionalización del agro (el ingreso del capital financiero en la

producción) y mediante el proceso de revolución tecnológico-científica, que trajo entre otras consecuencias, una creciente simplificación y homogeneización de los agroecosistemas” (Maggio et al, 2017, p. 12).

Este fenómeno favoreció a las economías de gran escala y tendió a desplazar al sector de pequeños productores y sus modelos tradicionales de producción (Basualdo, 2006). El modelo de desarrollo agrario actual sobre todo en la Región Pampeana (donde se manifiesta hegemónico), asentado en la producción de bienes exportables, tecnología intensiva de insumos y capital, favorece a las economías de mayor escala con concentración económica y lesiona gravemente la base de la soberanía alimentaria de la población rural, periurbana y urbana (CIPAF, 2006).

Sin embargo, la condición familiar otorgó a los pequeños productores flexibilidad para permanecer en la producción, por la capacidad de adecuar consumo e inversión a las oscilaciones de los ingresos, cambiando sus actividades productivas de acuerdo a la demanda internacional y las políticas nacionales: se generalizaron y profundizaron relaciones mercantiles; se incorporaron innovaciones tecnológicas que modificaron cuanti y cualitativamente tanto el trabajo como el capital necesario, adaptándose y cambiando su manera de trabajar, pautas culturales, disponibilidad de tiempo libre, su residencia y sus expectativas, a tal punto que suele desdibujarse o ponerse en juicio su tradicional caracterización de “familiares” de parte de ellos (Foro de Universidades, 2011).

Según Novick y Feito:

La modernización agrícola de los 70 comenzó a difundir y adoptar paquetes tecnológicos y en los últimos años, las semillas transformadas genéticamente y los herbicidas conllevaron la adopción generalizada de la siembra directa. Las

transformaciones tecnológicas se tradujeron en un uso intensivo de capital y en la necesidad de ampliación de la superficie trabajada, constituyendo el principal obstáculo para la persistencia de los productores familiares, observándose procesos de desaparición de productores y de concentración de la producción (2015, p. 23).

La menor necesidad de trabajo permanente y una estacionalidad marcada del mismo permitieron el desdibujamiento de los rasgos fundamentales de la producción familiar. En el discurso dominante, la AF fue identificada como un actor en decadencia.

En este marco los lineamientos para la política alimentaria que se fueron desarrollando y construyendo, entrelazándose con la necesidad de planificar la política agraria, ya que para alcanzar seguridad y soberanía en materia de alimentos se tuvo que orientar la producción, la industrialización y la comercialización de los productos alimenticios, partiendo de las necesidades biológicas de la población que se detallan en los apartados siguientes.

Un método de trabajo de esta magnitud requiere la interrelación de otras áreas del estado además del Ministerio de Agricultura, como Salud, Economía y Educación.

Es así como desde esta perspectiva teórica, surge la iniciativa de conocer cuáles son las demandas alimenticias promedio de la población argentina (Ver Tabla N° 6), y cuál es realmente el consumo promedio real, ya que, sin el conocimiento objetivo de los requerimientos diarios de alimentos y la base del consumo real, no se podía pensar en la planificación productiva.

Tabla N° 6

¿Cuánto alimento deberíamos consumir las y los argentinos?

Producto	Cantidad/día, por hombre.	Cantidad/año, por hombre.	Cantidad/44 millones de habitantes ²²
Leche.	400 gr	150 lts.	6.600 mill de lts.
Carne	200 gr	87 kg.	3.820 m de kg
Huevos	50 gr. 1 huevo	18 kg 360 u.	15.840 m de unidades
Vegetales (verduras y hortalizas)	650 gr.	325 kg	14.300 m kg
Frutas	180 gr	78 kg	3.432 m kg
Harina (pan y pastas)	310 gr	113 kg	4.972 m kg
Azúcares y dulces	105 gr.	38 kg	1.562 m kg.
Grasas (aceites y manteca)	70 gr	26 kg	1.142 m kg.
Queso	15 gr.	6 kg	2.640 m lts de leche.
Totales	1980 grs.	691 kg de alimento sin contar la leche	30.404 m. kg sin contar leche
Totales en calorías²³	3210	1.171.650 calorías	

Fuente: Tabla de elaboración propia en base a datos del Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca de la Nación (2009)

En relación específicamente al consumo de vegetales, la distribución de los mismos en la dieta, según el MAGYP (2009) sería la siguiente, en términos de las necesidades de consumo por hombre, por año, extendido a la población total de Argentina (Ver Tabla N°7). Esta información resultó particularmente importante a la hora de planificar el

²² Población total de la República Argentina (INDEC, 2020). Es un estimado, ya que las necesidades kilo calóricas de los adultos, niños, hombres y mujeres son distintas.

²³ Las calorías varían según sexo, edad y condiciones generales de actividad de un país o región. Siendo estas entre 880 a 2860 (MAGyP, 2009).

Programa Frutas y Verduras, ya que los productos que a continuación se detallan, conformaron en su mayoría el bolsón que luego se comercializó, en base a la producción de los productores involucrados de la región.

Tabla N° 7

Consumo de vegetales promedio en Argentina por año.

Producto	Cantidad por hombre, por año (en kg)	Cantidad/año (total de la población argentina)
Papas	60 kg	2.640 m de kg
Tomate	30 kg	1.320 m de kg
Porotos, habas	4 kg	176 m de kg
Arvejas, lentejas	4 kg	176 m de kg
Batata, mandioca	7 kg	308 m de kg
Verdura de hoja	90 kg	4.060 m de kg
Zanahoria, zapallo	40 kg	1.760 m de kg
Otras	90 kg	1.760 m de kg

Fuente: Tabla de elaboración propia en base a datos del Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca de la Nación (2009)

Lo que se pretende demostrar y proponer es que, en una planificación de la política alimenticia, si se tomara como base el consumo promedio de alimentos de una población, se tendría un punto de partida que permita proyectar la producción agroalimentaria en determinada localidad. La información disponible sobre el consumo de alimentos y las necesidades no satisfechas de la población fue el punto de partida para diseñar el Programa FYVPT, que permitió visibilizar la problemática y pensar desde allí el rol del organismo. Cabe resaltar que, ante un problema con complejas determinaciones, la SAF no tenía como organismo estatal la capacidad de dar respuesta en escala, además de la dificultad de la falta de datos respecto al tema.

No existen estudios exhaustivos sobre los requerimientos alimentarios y nutricionales de la población argentina y la cobertura de dicha demanda. Según Britos, director del Centro

de Estudios sobre Políticas y Economía de la Alimentación (CEPEA):

Tomando las 2.000 calorías diarias como un valor de referencia, la cantidad de calorías producidas en la Argentina permitiría cubrir los requerimientos calóricos de alrededor 425 millones de personas. Pero esto es muy distinto a decir que se produce comida para alimentar a esa cantidad de personas (en Slipczuk, párr. 2, 2019).

En el mismo sentido, Slipczuk expresa:

El Ministerio de Agricultura no tiene un cálculo oficial al respecto, pero técnicos del Ministerio coincidieron con que, al tomar las principales cadenas de valor, los datos de producción tanto de materias primas como de productos transformados se estimó en 2015 una producción cercana a los 120 millones de toneladas, con las que se podría alcanzar los requerimientos calóricos de alrededor de 400 millones de personas” (párr. 5, 25 de noviembre de 2019).

Aunque Argentina tiene potencial productivo, los 120 millones de toneladas representan en gran medida alimentos destinados a animales (como la soja) y no a consumo humano, además de incluir la producción que se destina a la exportación.

Según el Centro de Investigación sobre Problemáticas Alimentarias Nutricionales (Cispan) de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y la Federación Argentina de Graduados en Nutrición (Fagran), “La Argentina, ¿produce alimentos para alimentar a 400 millones de personas? No hay información suficiente para dar respuesta a esta pregunta” (...) la frase así planteada presenta un sesgo, ya que no todo lo que se produce se destina a consumo humano” (2019, p. 5).

El informe citado igualmente aclara que en el país hay capacidad de cubrir las necesidades calóricas de aproximadamente 60 millones de habitantes, si en las

estimaciones se deja de lado lo que se exporta, lo que se destina a consumo animal, las pérdidas que se dan en el proceso y otros usos (Cispan y Fagran, 2019).

Pero aún falta evaluar aquellas aristas que hacen al consumo, o al acceso del alimento, muchas veces determinado por la condición económica del individuo, lo que conlleva a malos hábitos alimenticios o problemas de salud, por falta o exceso de algún nutriente. Para ello es necesario otro dato, el del consumo real, muy difícil de saber con exactitud, aunque puede lograrse una buena aproximación.

Sabiendo lo que realmente se consume, discriminando alimento por alimento, es posible tener un diagnóstico que permita conocer el verdadero estado de salud de la población y así contar con orientaciones precisas para la producción agraria y criterios para regular además la política exterior de alimentos. Con la política alimentaria recién se podría fijar la política agraria. Esta articulación necesaria entre la política agraria y alimentaria es un área de vacancia en Argentina.

En este sentido, resulta importante entonces analizar no sólo la cantidad de los alimentos disponibles, sino también la calidad de la alimentación. El informe citado de Cispan y Fagran (2019) destaca que “la capacidad productiva de alimentos de un país no garantiza que la población pueda ejercer efectivamente el derecho a la alimentación adecuada”, haciendo referencia principalmente a “las grandes diferencias en el acceso a los alimentos” que existen en Argentina por nivel socioeconómico de las familias.

En relación a la calidad de la alimentación, “Vilella puso como ejemplo que, en otro ámbito, que sí es para consumo humanos, como la producción de frutas y verduras, el país produce aproximadamente la mitad de las frutas y verduras necesarias para que los argentinos tengan una alimentación saludable” (Slipczuk, 25 de noviembre de 2019).

La falta de estudios y estadísticas relacionadas con el estado nutricional y la demanda

alimentaria en Argentina, discriminado por territorios, evidencia la tarea de poder desarrollar una política agroalimentaria nacional que priorice el bienestar de las familias, en base a un derecho básico como es la alimentación, y no los intereses de sectores económicos que concentran la producción agraria y determinan las reglas de qué y para qué se produce.

Cabe destacar que el proceso de liberalización económica, iniciado a mediados de los ´70, y consolidado en los ´90, generó condiciones de reestructuración de las actividades productivas en general en el país, y fuertemente en las producciones regionales. Esto implica que, sobre la base de su desarrollo histórico, con una determinada estructura agraria y actores tradicionales, los procesos de encadenamiento se fueron modificando y reorientando fuertemente a partir de constituirse como cadenas de productos y *commodities*, en donde el principal destino y orientación de la producción están determinados por el mercado global. Las mismas condiciones que determinaron, por un lado, la desarticulación de los procesos productivos de estas producciones, y por el otro, la desaparición de los pequeños y medianos productores, las industrias locales y nacionales que formaron parte de la actividad (Revista CANPO, septiembre 2014).

Por otra parte, los nuevos actores vinculados a capitales nacionales concentrados y a capitales transnacionales (muchas veces asociados entre sí), son quienes determinan, a partir de su posibilidad de financiamiento y vinculación al mercado global, las reglas y condiciones de apropiación de la renta generada, como así también la lógica del funcionamiento de esas cadenas, en todos los casos desvinculados del proceso de desarrollo o planificación de la economía nacional y regional.

Este desembarco de nuevos actores a partir de las condiciones favorables relativas climáticas y económicas (renta diferencial de la tierra), se produce con la misma lógica

que se reproduce en las otras actividades económicas. Esto es, alta capacidad de financiamiento propio, desarrollo científico y tecnológico subordinado a las necesidades del capital, integración horizontal y vertical concentrada, fuerte incorporación de tecnología en el proceso productivo, aumento de los volúmenes y de escala de la producción, especialización de la producción; entre otros aspectos (Revista CANPO, agosto 2014).

En muchas de las actividades se generan dos realidades muy marcadas en las empresas agropecuarias y los productores: por un lado, aquellos, que en general están altamente integrados, y por ende con alto dinamismo, con márgenes que les permiten ampliar gradualmente su escala y/o grado de especialización. Y, por otro lado, los productores pequeños y medianos que, aunque estén integrados parcialmente y/o cooperativizados, no tienen la capacidad de apropiarse de la renta generada en la cadena, más aún, son aquellos productores que año a año se van descapitalizando hasta desaparecer. “Los puntos determinantes en esta realidad fundamentalmente son: falta de acceso en condiciones apropiadas al crédito o financiamiento, la alta fragilidad a la hora de acordar y negociar los precios de la producción y capacidad de tecnificación nula”. (Revista CANPO, marzo 2014, p. 6)

Otra particularidad, es que en todos los casos estas producciones requieren, aunque en proceso creciente de mecanización, una demanda de mano de obra principalmente temporal y estacional, en los diferentes procesos de producción, tanto primaria como en los eslabones de acopio, empaques, transformación, etc.

Al tratarse de *commodities*, las variaciones y dinámicas en cada cadena están condicionadas por la demanda y el mercado global, lo que, al momento de las crisis internacionales o la modificación de algunos patrones de consumo, genera una alta

repercusión en las cadenas. Esto hace a la vez que en los casos en donde se produce algún tipo de intervención desde el Estado, está siempre relacionada a aminorar esos impactos, a través de subsidios, reintegro de retenciones, fijación de pautas aduaneras, y otros.

El desarrollo tecnológico en la producción de alimentos está íntimamente asociado a la utilización de equipos de capital y de última generación. Estos equipos son fabricados por empresas privadas, principalmente en los países más desarrollados, y adquiridos en el mercado por parte de las empresas argentinas. Una parte muy importante de la innovación tecnológica está asociada y determinada por la capacidad de las empresas nacionales para acceder a los bienes de capital de última generación, y más a largo plazo, promover políticas de desarrollo que permitan tendencialmente producir este tipo de bienes en el país (Strasorier, 12 de octubre de 2021).

En las puertas de la 4° Revolución Industrial, el conocimiento estratégico es clave en la cadena alimenticia. La biotecnología y la tecnología, en sus diferentes aportes en materia genómica y agroquímicos, como así también en inteligencia artificial y robótica, se han convertido en parte de los eslabones que controlan la cadena, definiendo: qué, cómo, quién, dónde, cuándo y para quién producir alimentos.

Tanto en Argentina como en Latinoamérica, en los últimos 4 años las políticas del gobierno han favorecido a los grandes grupos económicos transnacionales vinculadas al sector financiero, energético y agroexportador. Dejando a los demás sectores productivos relegados y a nuestro pueblo sumergido en la pobreza y el hambre, en una grave situación productiva, alimentaria y social (Centro de Estudios Agrarios, 2020).

Finalmente, una de las grandes discusiones dentro del sector se dio en torno a plantear la política de exportación del excedente donde se discuta el agregado de valor a los

productos exportables para aprovechar al máximo la creación de riqueza del capital y el trabajo nacional (Documentos de Comercio Exterior de CANPO, 2010)

En el contexto socioeconómico argentino, lograr deconstruir y desplazar la matriz mercado-céntrica que moldea el sistema económico-productivo actual requerirá no sólo de cambios económicos estructurales, sino de la construcción de una institucionalidad sustentada por nuevos referentes simbólicos y de acción y de la ampliación de los espacios de poder para los sectores subalternos o relegados por el modelo socio productivo actual agroexportador. (Foro de Universidades, 2011).

4.2 La participación política de las organizaciones y la posibilidad de un programa agroalimentario en Argentina.

En el contexto desarrollado anteriormente y en el marco de estos grandes debates es que, a partir de la necesidad de construir un programa agroalimentario dentro de un proyecto de inclusión social, nace en 2008 el espacio político de la CANPO y la posibilidad de materializar dicho programa a través de la llegada a la Subsecretaría de Agricultura Familiar, con el estado como herramienta.

A continuación, se desarrolla una breve historización de este proceso de organización y acción, que explica luego la llegada de dicho programa a la provincia de San Luis y el despliegue de la Subsecretaría de AF en el territorio. Los debates previos y posteriores a la planificación estratégica de la SAF es el marco de la iniciativa del Programa Frutas y Verduras para Todos, implementado entre el año 2010 y 2015, recorte temporal tomado en consideración en el presente trabajo de investigación.

4.3 El contexto. Los debates y tensiones en torno a los modelos agropecuarios en Argentina: “el conflicto del campo”

Como ya se ha expresado anteriormente, la llegada en 2003 de un proyecto político de

desarrollo con inclusión social allanó el camino para la construcción de un modelo de Estado presente, desde la participación de los actores involucrados y sus organizaciones. Es en este marco, teniendo en cuenta además el contexto internacional, en el que se inscriben las fuertes tensiones en relación a los modelos agropecuarios en Argentina, que se materializan en el llamado “conflicto del campo” en 2008.

Dicho conflicto se desata tres meses después de la asunción de Cristina Fernández de Kirchner como presidenta de la Nación, el 10 de diciembre de 2007, luego de un contundente triunfo electoral. La acción que articula los actores que llevan adelante la medida es la Resolución 125, que establecía derechos de exportación móviles para cuatro cultivos (soja, maíz, trigo y girasol) dispuesto por el gobierno nacional frente a un escenario internacional de brusco incremento de sus precios. La medida generó el inmediato rechazo de productores y entidades identificadas con el sector agropecuario, que trazaron alianzas con otros actores políticos y económicos y llevaron adelante medidas como protestas callejeras, cortes de ruta y actos masivos (Panero, 2018).

Coincidiendo con Neiman (2018), este conflicto no puede explicarse sin considerar su conexión con procesos de escala internacional, que marcaron una etapa signada por reducción de los stocks de alimentos y subida de precios, que profundizaba la crisis alimentaria mundial y la consecuente inseguridad alimentaria. Algunas causas coyunturales explican dicha situación, resaltando fenómenos climáticos (sequía en países como Australia o inundaciones en Estados Unidos), cambios en el consumo de la población de China e India y la inestabilidad del precio de las *commodities*, en un escenario de crisis financiera de las hipotecas *subprime*.

A nivel nacional, algunos factores como las restricciones de las exportaciones a la carne

o la inflación fueron determinantes (Neiman,2018), sumados a la crisis energética del 2007 y la sequía en Argentina, con fuerte impacto en el stock ganadero.

Más allá de los procesos descritos, es importante comprender esta situación coyuntural en perspectiva histórica y analizando la disputa de intereses y modelos. En este sentido, Neiman (2010) plantea que el conflicto del campo “actualiza problemas y disputas históricas entre el Estado a través de sus políticas y el agro mediado por sus tradicionales organizaciones de representación de interés” (p. 10). Las políticas llevadas por el gobierno en el marco de un modelo de desarrollo de carácter social fueron vistas por las organizaciones sectoriales del agro como una amenaza a sus propios intereses.

La configuración de este escenario internacional y nacional fue paradigmático de la tensión permanente entre los modelos de desarrollo, el neoliberal y el de desarrollo con inclusión social, que se desarrolla a lo largo de la historia con sus continuidades y discontinuidades. Siguiendo a Jara:

En ese marco, es posible concluir que existen elementos para sostener que el paradigma neoliberal ha logrado persistir en la Argentina, de forma directa o indirecta, y a pesar de los cambios de gobierno. En efecto, las políticas públicas agrarias han buscado favorecer principalmente a la agricultura capitalista a gran escala y orientada a la exportación de commodities. (Jara et al, 2018, p. 349)

Cabe destacar, además, que a esta situación se sumó la participación activa de la Federación Agraria Argentina en la conformación de la Mesa de Enlace, que generó un vacío en la representación de sectores que no veían incluidos sus intereses en lo que se identificaba en ese momento como “el campo”: los campesinos, organizaciones de la

agricultura familiar, cooperativas, comunidades originarias. Es así que, en la necesidad de poder visibilizar dichos intereses y las demandas de sus actores, se desarrollaron iniciativas para organizar y discutir un programa y líneas de acción. En este marco se destaca, por ejemplo, el lanzamiento en mayo del 2008 del Frente Nacional Campesino, en la emblemática sede de las Madres de Plaza de Mayo.

Esta base de mayor participación de las organizaciones relacionadas con el sector y de sus redes de articulación, fortaleció la idea de profundizar en una política agropecuaria desde la perspectiva nacional y popular, mostrar que otro campo es posible, potenciando los foros y debates por las políticas públicas agroalimentarias, base para lo que luego sería el surgimiento de la CANPO.

4.4 Al calor de estos debates, nace la CANPO Nacional. Un poco de historia.

En este sentido, el nacimiento de la CANPO es un ejemplo de la rearticulación de actores ligados al sector agrario en torno a la necesidad de un programa propio, que represente los intereses no de los sectores concentrados, beneficiados por un modelo agroexportador de materias primas, sino que incluya a los pequeños y medianos productores, a la agricultura familiar, desde un proyecto de inclusión, soberanía e industrialización del sector con agregado de valor en origen.

La historia de dicho espacio político será contada en primera persona, desde una reconstrucción desde la propia experiencia, desde la mirada de otros actores y una profunda búsqueda bibliográfica y de material que permita contar cómo se desarrolló el proceso.

La experiencia personal incluye primero, el lugar como militante estudiantil y profesional, luego como funcionario de la Subsecretaría (luego Secretaría) de AF. Desde los inicios

como técnico de terreno en la SsAF en la ciudad de Río Cuarto, hasta delegado de la Subsecretaría en la provincia de San Luis. Finalmente, funcionario del RENATEA (Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Rurales), organismo creado durante el gobierno de Cristina Kirchner vinculado al sector también, específicamente a los trabajadores rurales.

El lugar desde donde se habla es de participación activa en los debates en torno al programa agroalimentario nacional, el diseño de los objetivos estratégicos de la Subsecretaría y su estructura de funcionamiento, hasta la implementación del programa Frutas y Verduras que es objeto de investigación, y cuyo análisis no puede prescindir de los pasos previos que fueron necesarios y los desafíos que se enfrentaron.

A continuación, se presenta una historización de los debates, de las tensiones y de la llegada como espacio político al Estado, como posibilidad de diseñar políticas públicas y materializar el programa agroalimentario nacional, como antesala que permitió el desarrollo del Programa Frutas y Verduras, puntualmente en San Luis.

4.4.1 Reunión en Rosario (2007). La posibilidad de un programa desde las organizaciones.

La participación política como militante estudiantil y luego profesional fue el punto de partida, personal y colectivo, de un gran número de compañeros que constituimos el espacio de debate que dio nacimiento a la CANPO como espacio político.

Personalmente, el paso por la Facultad de Agronomía y Veterinaria de Río Cuarto provincia de Córdoba, como estudiante de Medicina Veterinaria fue marcado por la experiencia de ser, entre otros, presidente del Centro de Estudiantes, consejero directivo de la facultad y luego consejero superior de la universidad como representante estudiantil

y después graduado en dichos espacios de cogobierno. La participación política desde la disciplina trajo la posibilidad de articular y realizar pasantías con pequeños productores y campesinos de los alrededores de Río Cuarto y también en la provincia de Jujuy, en articulación con la Asociación para la Promoción Integral (API) y la Red Puna, organizaciones no gubernamentales que trabajaban en la provincia, más específicamente en la zona de la Quiaca, Humahuaca, Tilcara. Experiencias que van forjando la vocación por colaborar y ayudar a transformar las realidades de las zonas rurales y de los pequeños productores y campesinos.

Con el paso posterior por otros espacios de participación, se generaron vínculos con otros estudiantes y profesionales que ya desempeñaban acciones en los territorios. Uno de ellos fue David Rosso, Médico Veterinario; Alberto Chiavarino, Ingeniero Agrónomo; Guillermo Martini, también Ingeniero Agrónomo, que luego sería Subsecretario de Agricultura Familiar de la Nación, durante la presidencia de Cristina Kirchner.

En este contexto de construcción de relaciones y reuniones entre profesionales de las disciplinas mencionadas, hacia fines de 2007 se lleva adelante en Rosario una reunión importante en la historia del espacio político, bajo el nombre de "ingenieros agrónomos del proyecto nacional y popular". Concurrieron profesionales de todo el país, entre ellos el ingeniero José Zambelli, Chiavarino y el Diputado Nacional Alberto Cantero, quien había sido rector de la Universidad Nacional de Río Cuarto, intendente de la misma ciudad y en ese momento era diputado nacional por el Frente para la Victoria.

Chiavarino expresa el espíritu de aquel momento: "En la primera convocatoria tratamos de contactar a los conocidos, a los amigos que habían tenido una actitud militante en la

cuestión agraria; éramos 20 o 25, y con eso nos sentíamos satisfechos. Todavía no sabíamos bien qué éramos”. (Viudes, julio 2021)

Las discusiones del sector confluyeron allí en la posibilidad de construir una propuesta de programa de política agropecuaria del proyecto nacional y popular. El documento base expresó el apoyo al proceso de desarrollo con inclusión social que se venía implementando y la necesidad de profundizar en el debate de un modelo agrario nacional, discutiendo la renta agraria, el extractivismo, y promoviendo la defensa de los pequeños y medianos productores. En ese encuentro también se puso a consideración el Documento Base de la FoNAF, aprobado en el segundo Plenario del 2006. A partir de este encuentro, comenzó la ardua tarea de construir un espacio amplio de profesionales, técnicos, productores, campesinos, cooperativas, que tengan la misma visión de país y de modelo de desarrollo rural, es por esto que en cada territorio se empezó a convocar y a debatir al respecto.

La metodología de este encuentro consistió en debates por comisiones, divididas según grandes ejes: política exterior, política interior, tierra y hábitat, trabajo agrario, semillas, arraigo y juventud rural. Luego, el total de participantes nos constituimos en plenario y se pusieron en común los debates. Los oradores principales fueron Chiavarino y Cantero.

Los espacios de debate y los debates mismos sobre el tema eran muy incipientes en ese momento. A partir de esta reunión “inaugural”, se definió seguir elaborando la propuesta en conjunto en cada territorio. Se creó una cuenta de correo electrónico para sostener la comunicación entre los distintos profesionales que asistieron desde diferentes puntos del país. Posterior a la reunión, se mantuvo dicha comunicación y particularmente en

Córdoba, se sostuvieron espacios de participación y debate en este esquema de profesionales y estudiantes relacionados al sector agrario.

Ya en diciembre de ese mismo año, 2007, comienza el conflicto del campo en Argentina, que se materializa en el paro del 11 de marzo de 2008, hecho que marcó profundamente la política argentina, especialmente en el sector agropecuario, como ya se expresó en los apartados anteriores. En dicho contexto de conflictos es que se va materializando la rearticulación de los espacios políticos en torno a la defensa de un modelo nacional.

Este proceso organizativo particular se inserta en la reconfiguración del terreno en el que se desarrolló la política en Argentina desde la llegada de Néstor Kirchner a la presidencia en 2003, donde se puso a los movimientos sociales en un nuevo contexto de acción. Las acciones del kirchnerismo (prácticas y discursos) tuvieron un efecto reestructurante del escenario en que se desarrolló la contienda política. Los movimientos sociales asumieron precisamente esa lógica (elaborar una demanda y sostenerla mediante acciones colectivas) y el kirchnerismo articuló lógicas políticas en diferentes niveles lo que le permitió el ejercicio del gobierno (Natalucci, 2009).

4.4.2 Momento fundacional en 2008: La reunión en Carlos Paz, Córdoba.

En 2008 se desarrolló la reunión que puede caracterizarse como el “momento fundacional” de la CANPO como espacio político. Fue en el marco de la asamblea del Colegio de Ingenieros Agrónomos de la provincia de Córdoba, en la ciudad de Carlos Paz. Allí surgió el nombre de la corriente, un espacio que nació en pleno conflicto con “el campo”, en el marco de la necesidad de articular la iniciativa contra un proyecto de país agroexportador y dependiente de intereses económicos extranjeros.

Y fue aquí, en el centro de la Argentina, y en un sótano de un hotel, donde nació el nombre, como si hubiese surgido de las entrañas de la tierra. Un compañero muy joven de San Luis, Lucas Aguilera, fue quien sugirió el de CANPO. Todos lo miramos raro, en aquel momento se habían apropiado del sentido y del símbolo del 'campo'. Pero rápidamente aclaró que era con 'N', (de 'Nacional') y Popular", así recuerda Alberto Chiavarino, uno de los referentes nacionales e integrante de la Mesa Ejecutiva de la Corriente Agraria, los momentos en que comenzaban a reunirse los productores, profesionales, técnicos y docentes universitarios que tuvieran ideas y fuerzas para aportar al pensamiento Nacional y Popular (Viudes, julio 2021).

A partir de aquí se desarrolla un proceso de organización y debate profundo, que permite el ingreso de profesionales militantes a las áreas del estado relacionadas con el sector. Es así como Martini es nombrado en 2009 como subsecretario de Agricultura Familiar de la Nación, constituyendo la CANPO la herramienta de enlace de muchos y muchas compañeras que van formando parte del equipo de gestión para la puesta en marcha del programa político para el sector agropecuario. En este camino y producto de un arduo trabajo, la corriente se propone realizar su "lanzamiento oficial", que superó con creces las expectativas de convocatoria del espacio, como lo relata Chiavarino:

Entonces planteamos un encuentro en Parque Norte con 600 personas, cuando habíamos pensado en menos de la mitad. Nos superaba la cuestión organizativa, tuvimos que cerrar la convocatoria... En octubre de 2010 teníamos pensado hacer el lanzamiento nacional de la CANPO en Mar Del Plata con unos 2 mil compañeros, pero lo suspendimos por la muerte de Néstor (Kirchner).

Finalmente lo hicimos en abril de 2011 en el Luna Park, con 12 mil compañeros y la presencia de (la presidenta) Cristina (Fernández de Kirchner)”, cuando se le entregó el libro Aportes para la Construcción de la Política Agroindustrial y Agroalimentaria Nacional, en el que se desarrolla la propuesta de la Corriente Agraria Nacional y Popular (Viudes, julio 2012).



Acto de lanzamiento de la Corriente Agraria Nacional y Popular, con la presencia de Cristina Fernández de Kirchner, presidenta de la Nación. Estadio Luna Park, 2011.

4.4.3 Los lineamientos políticos de la CANPO.

La CANPO se conformó como un colectivo de militantes, técnicos, investigadores, docentes, estudiantes, productores, trabajadores rurales, cooperativas, asociaciones, sindicatos y personas involucrados en diversas disciplinas de las ciencias agropecuarias y sociales, que se propuso a través de espacios de debate y acción, la divulgación, fortalecimiento organizacional y formulación del proyecto nacional y popular en la ruralidad.

La estructura organizativa de la CANPO está conformada por un centro de estudios que tiene como tarea generar lineamientos para el modelo de la Nueva Ruralidad, un equipo nacional de articulación política, un equipo de formación social y un equipo de fortalecimiento de organizaciones sociales y campesinas. Ello en un proceso de debate permanente, ya que, por ser una Corriente Nacional, siempre sostuvo su funcionamiento con discusiones en comisiones, talleres y plenarios provinciales y regionales. Francisco Alonso, integrante en aquel momento de la Mesa Nacional, expresa desde Salta en 2012:

Una de las particularidades de la Corriente como organización política, es su carácter eminentemente sectorial y federal. (...) La CANPO tiene entre sus prioridades la defensa de las producciones regionales, el fomento del arraigo rural y la protección del trabajo agrario en condiciones dignas, todas cuestiones que hacen a que los jóvenes puedan desarrollarse plenamente en sus propios lugares y que no tengan que sufrir el desarraigo y la búsqueda de trabajo en los grandes centros urbanos. (Viudes, julio de 2012).



Plenario de Jóvenes de CANPO en la localidad de Naschel, San Luis, 2012.

Lo que se puso en discusión fueron los modelos de producción en Argentina, el agroexportador versus el modelo agroindustrial, y aquí es donde la Corriente hace hincapié, con propuestas de trabajo para los cuales se organiza. El modelo agroindustrial trae aparejado diversos temas que tienen que ver básicamente con el crecimiento con equidad social, desarrollo local rural, fortalecimiento de las economías regionales, acceso a los alimentos de manera planificada con precios justos, y democratización de las herramientas del Estado para el crecimiento de los pueblos.

Con el Estado como herramienta, y con el trabajo de articulación con otras organizaciones de productores como la FONAF, la CANPO comienza un importante despliegue de organización en el territorio nacional, a través de la Subsecretaría. Comienza así la posibilidad de materializar la propuesta de programa en política agropecuaria que fue producto de años de debates.

A continuación, se desarrolla específicamente el proceso de llegada de la CANPO al Estado Nacional, y el desafío de diseñar la estructura de trabajo en la Subsecretaría de AF, construyendo sus grandes lineamientos estratégicos en base al programa político construido sobre la construcción colectiva de años de organización.

4.4.4. La llegada de un programa al Estado nacional, la Subsecretaría de Agricultura Familiar

La CANPO comienza a llevar a la acción sus líneas programáticas en 2009 a través de la SAF (primero SsAF), apuntadas al sector de la Agricultura Familiar, con la designación de Guillermo Martini como subsecretario y Julián Domínguez a cargo del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca desde octubre de dicho año.

Luego, en el año 2012 se amplía la posibilidad de llevar el programa específicamente en

lo que respecta a trabajo agrario, a través del Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrario (RENATEA), organismo creado a través de la intervención estatal sobre el ex Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores (RENATRE)²⁴ y en base al nuevo Estatuto del Peón Rural. La organización despliega las acciones articulando diversos organismos y actores, en base a las necesidades de la población local sobre la que tiene incidencia en las distintas provincias.

En dicho proceso, la experiencia personal fue de militancia activa en los espacios de decisión, donde se fue definiendo el plan a seguir desde la CANPO para llevar adelante su programa desde el Estado. Desde un repaso sintético de dicho recorrido personal de gestión en el Estado, en el año 2009 se concreta mi entrada como técnico de terreno de la SsAF de Córdoba. Ya desde julio de 2010 se me asigna la delegación de la Subsecretaría en la provincia de San Luis hasta marzo de 2012, fecha del ofrecimiento de Martini para ocupar un cargo en el RENATEA en Capital Federal. Ocupé el puesto de gerente de Gestión y Políticas Públicas Territoriales en el RENATEA desde el 2012 al 9 de diciembre de 2015, día previo a la asunción de Mauricio Macri como presidente de Argentina, donde realicé la presentación de la renuncia a dicho cargo, tras el cambio de rumbo que suponía el nuevo proyecto político en conducción de gobierno.

Cada lugar ocupado tuvo los desafíos y tensiones propias de la decisión de llevar adelante un programa de acción con actores de distintas procedencias políticas y en todo el territorio nacional, con las particularidades e idiosincrasias de cada provincia, y del sector rural en particular.

A los fines de la presente investigación, se desarrollará la llegada de la CANPO a la SsAF

²⁴ Creado en 2011 por medio de la Ley 26.727.

(luego SAF), con los desafíos que se enfrentaron en el proceso de planificación para llevar adelante los grandes lineamientos políticos, teniendo en cuenta que el Programa Frutas y Verduras para Todos fue parte de las acciones que fueron posible por el despliegue territorial desde la estructura del Estado.

4.4.5 La planificación nacional de la estructura de la SAF. Los objetivos estratégicos

En el presente apartado se hará mención a los Ejes Estratégicos que guiaron la planificación de la Subsecretaría de Agricultura Familiar de la Nación, así como el diseño de su estructura de trabajo para la puesta en marcha del programa político para el sector. Dicho proceso de organización a nivel nacional es el que enmarcó el trabajo realizado por la SAF de la provincia de San Luis en particular.

Para ello, fueron consultados principalmente documentos e informes institucionales del período en estudio, además de información recabada de primera fuente, desde mi lugar como delegado provincial de la SsAF en el período 2010-2012 (donde se llevó adelante la planificación general del organismo) y como referente nacional de la CANPO.

Como conjunto, los objetivos estratégicos se ordenaron en torno a una visión que apuntaba a preservar y fortalecer a la AF como forma de vida. Abarcando aspectos vinculados a la producción, a la comercialización, a la organización de los AF, sus condiciones de vida e interrelación con el mercado hicieron énfasis en grupos poblacionales que requieren acciones diferenciadas por sus características específicas, como los Pueblos Originarios, las mujeres y los jóvenes (Ver Tabla N° 8).

Tabla N° 8

Ejes estratégicos de la SAF

LOS EJES ESTRATÉGICOS DEFINIDOS POR LA SAF FUERON:	
Apoyo a las Organizaciones	Educación
Capacitación	Género
Juventud	Investigación y Estadística
Pueblos Originarios	Tierra
Hábitat	Arraigo
Pesca Artesanal	Ferias Francas y Mercados Solidarios
Intercambios Regionales de Productos de la AF	Relevamiento y Política de Precios
	ReNOAF
ReNAF	Municipios Sustentables
Monotributo Social	Industrialización
Infraestructura	Prensa
Agroecología	Comunicación
Financiamiento y Crédito	Seguimiento
Producción Artesanal	Planificación
Cadenas de Valor	Evaluación

Fuente: Elaboración propia en base a informes institucionales de la SAF (2013).

Los Ejes Estratégicos delimitaban los aspectos en que la AF requiere atención, promoción, apoyo, acompañamiento, sostenimiento y/o articulación de parte del Estado Nacional. La planificación del trabajo territorial e institucional en las provincias y desde la

propia Secretaría se ordenó a partir de los mismos. Se asignó así la responsabilidad de la ejecución de cada uno de ellos a una Dirección o Coordinación de Estado a nivel nacional. Complementariamente, las Coordinaciones Provinciales de la SAF se encargaban de implementarlos de forma conjunta e integral en cada territorio.

Es decir, se propuso una intervención compuesta en su contenido por ejes estratégicos definidos desde la conducción de la SAF y en su institucionalidad por una estructura territorial que los implementaría en todo el país. Así, la estrategia conjugó:

- a) la orientación de la política pública nacional y
- b) las particularidades del extenso y diverso territorio del país.

4.4.6 La estructura organizativa a nivel nacional.

Las Direcciones y Coordinaciones se propusieron una permanente comunicación con las Coordinaciones Provinciales: específicamente, con el Referente del Eje correspondiente. Es con este referente que se debían operativizar las acciones concretas, en territorio, las estrategias definidas por las Direcciones y Coordinaciones, en tanto que ellas mismas eran las responsables de realizar las acciones que se requerían en la Capital Federal y a nivel nacional o regional, siempre en lo que refiere a los ejes estratégicos bajo su órbita. Las 15 direcciones y coordinaciones pautaban la orientación de los 29 ejes definidos por la conducción de la SAF.

Por su parte, cada Coordinación Provincial era responsable de ejecutar en su jurisdicción todos los Ejes Estratégicos, contemplando las particularidades territoriales sociopolíticas, económicas, culturales, institucionales, ambientales, de infraestructura, etc. Siendo 23 en todo el país, existían situaciones organizativas diversas entre las Coordinaciones, que

pueden ser caracterizadas por la siguiente tipificación organizacional: Un Coordinador Provincial como máximo responsable jurisdiccional, que se apoyaba en un responsable Técnico y un responsable Administrativo; personal que trabajaba en la oficina central dando apoyo a los técnicos territoriales, y equipos interdisciplinarios territoriales, con un referente por zona (Ver Esquema N° 3).

En ciertos casos, las personas del equipo que estaba en la oficina central tenían por función la referencia de uno o más Ejes Estratégicos. En este escenario tenían mayor injerencia sobre las acciones que se desarrollaban en los territorios puesto que no solo realizaban acciones de apoyo sino también de definición de la intervención.

Esquema N° 3

Estructura de las Coordinaciones Provinciales de la SAF



Fuente: Esquema de elaboración propia en base a organigrama de la SAF (2015).

4.6 Estrategia de articulación de la SAF con otros organismos

Es importante destacar que la estrategia de intervención de la SAF se consolidó por cuanto involucró además la permanente articulación con los diferentes organismos tanto

públicos como privados que se vinculaban de alguna manera con la AF tanto a nivel nacional, provincial y/o local, facilitada por la concepción de integralidad y la estructura de la Subsecretaría.

Dicha articulación con otros ámbitos del Estado Nacional, con los Estados Provinciales y Municipales, con entidades del tercer sector y con empresas privadas, permitió potenciar la intervención en dos sentidos: por un lado, destinar recursos extrapresupuestarios de la SAF a productores de la Agricultura Familiar y, por otro lado, mejorar la ejecución de programas de otros organismos que se apoyaron en su estructura territorial para llegar a organizaciones, comunidades y productores vinculados a la SAF.

En el ámbito del tercer sector se articuló principalmente con las Organizaciones de la Agricultura Familiar tanto de base como de segundo grado, entre ellas: Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FONAF)²⁵, Movimiento Nacional Campesino e Indígena (MNCI)²⁶, Asamblea Campesina e Indígena del Norte Argentino (ACINA)²⁷, Encuentro Nacional de Organizaciones Territoriales de Pueblos Originarios (ENOTPO)²⁸, Frente Nacional

²⁵ **Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FONAF):** El Foro de Organizaciones Nucleadas de la Agricultura Familiar es una organización que reúne casi 900 organizaciones que asocian a unas 180 mil familias de productores agrícolas, ganaderos, pesqueros, forestales, de producción agroindustrial y artesanal, a recolectores, mineros artesanales y trabajadores del turismo rural y cuya misión es el desarrollo rural con equidad e inclusión social (Federación de Organizaciones Nucleadas de la Agricultura Familiar [FONAF], 2022).

²⁶ **Movimiento Nacional Campesino e Indígena (MNCI):** reúne a más de veinte mil familias organizadas en torno diversas experiencias de lucha y organización de todo el país. Entre las organizaciones provinciales que conforman el MNCI se encuentran MOCASE-VC de Santiago del Estero, la Unión de Trabajadores Sin Tierra (UST) de Mendoza, El Movimiento Campesino de Córdoba (MCC), la Red Puna y Quebrada de Jujuy, GIROS de Santa Fe, Servicio a la Cultura Popular (SERCUPO) de Buenos Aires y Encuentro Calchaquí de Salta, entre otras. A su vez, el MNCI es miembro fundador de la Confederación Latinoamericana de Organizaciones Campesinas (CLOC) e integra la organización internacional Vía Campesina (VC) (Guarnaccia y de la Calle, 15 de agosto de 2012).

²⁷ **Asamblea Campesina e Indígena del Norte Argentino (ACINA):** es un espacio de las organizaciones campesinas y de pueblos originarios del norte del país, participan cerca de 60 organizaciones de las provincias de Catamarca, Chaco, Formosa, Santiago del Estero, Corrientes, Salta y norte de Santa Fe.

²⁸ **Encuentro Nacional de Organizaciones Territoriales de Pueblos Originarios (ENOTPO):** Nace en

Campesino (FNC)²⁹, Frente Agrario del Movimiento EVITA³⁰, Federaciones y Confederaciones de Cooperativas y/o de diversas entidades. Además, con otras organizaciones del ámbito rural como Asociaciones Civiles, Cooperativas de Trabajo y Mutuales, Fundaciones, Escuelas de la Familia Agrícola (EFAs)³¹, etc.

La articulación con los organismos mencionados se tradujo en un fuerte aporte de recursos hacia el sector de la AF, por cuanto en el marco de las diferentes acciones contribuyeron aportando recursos:

- a) Humanos: profesionales, técnicos e idóneos en diversas disciplinas para desarrollar actividades de capacitación, formación y asistencia técnica en temas vinculados a producción, comercialización, organización, administración, financiamiento, incidencia política, gestión y otros servicios.
- b) Económicos: traducido en apoyo financiero, de insumos y/o logísticos para la formulación y desarrollo de proyectos y/o de actividades vinculadas tanto a lo productivo como a lo organizacional y a las diferentes dimensiones de la vida rural.
- c) Materiales: infraestructura edilicia y equipamiento tanto productivos y organizacionales como para el desarrollo de la vida de las familias rurales.

2009; es un espacio conformado en la actualidad por 45 organizaciones que nuclean a 27 pueblos preexistentes y más de 1500 comunidades, con representatividad en 20 provincias (idealist.org, 2021).

²⁹ **Frente Nacional Campesino (FNC):** Organización lanzada en la casa de Madres de Plaza de Mayo en el año 2008. Reúne organizaciones campesinas y rurales de todo el país.

³⁰ **Frente Agrario del Movimiento EVITA:** Frente del Movimiento Evita (inscripto políticamente en el kirchnerismo), que nace en mayo de 2012 en Chaco y agrupa militantes rurales, peronistas e independientes (Agencia Paco Urondo, 9 de mayo de 2012).

³¹ **Escuelas de la Familia Agrícola (EFAs):** son establecimientos educativos públicos de gestión privada que tienen una base asociativa civil y familiar, con pedagogía de alternancia integrativa e interactiva (Primera Edición, 5 de octubre de 2018).

La articulación de acciones y estrategias permitió asignar y utilizar más eficientemente los diversos recursos, potenciar su impacto y, además, desarrollar proyectos que por su magnitud y/o especificidad escapan a las posibilidades de ejecución de cualquier organismo individualmente. En este sentido, la articulación ofició a veces como complemento, otras como suplemento y otras como producto mayor a la suma de las partes.

En el cuadro a continuación se muestra la cantidad de Núcleos de Agricultura Familiar (NAF) por provincia abarcados por acciones conjuntas de la SAF con otros organismos, siendo de 12.567 para el caso específico de San Luis (Informe Institucional de la SAF, 2015) (Ver Tabla N° 9).

Los NAF refieren a una persona o grupo de personas, parientes o no, que habitan bajo un mismo techo en un régimen de tipo familiar; es decir, que comparten sus gastos de alimentación u otros gastos esenciales para vivir; y que aportan, o no, fuerza de trabajo para el desarrollo de alguna actividad en el ámbito rural. Es decir, se cuenta con una base de datos relacionados a las personas que componen el Núcleo de Agricultura Familiar (NAF), tanto por género, edad, como por nivel educativo, a partir de los datos surgidos de lo declarado en el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF).

El objetivo era disponer de una identificación genuina de las y los agricultores familiares que brinde información para realizar una caracterización fehaciente, confiable y actualizada del sector, evidenciando sus necesidades y prioridades relacionadas con las distintas actividades productivas. Esto tiene como finalidad el reconocimiento social del sector, así como la orientación adecuada de las distintas políticas públicas que desarrolle el Estado Nacional a través de los distintos organismos competentes (RENAF, MAGyP

de la Nación, 2021). Este trabajo de caracterización y visibilización del sector, junto al RENAF, fue fundamental para planificar las actividades de la SAF, a partir de un mayor conocimiento de las características del territorio.

Tabla N° 9

Cantidad de NAF abarcados por acciones de la SAF en el marco de la Articulación Institucional por provincia

Coordinaciones Provinciales	Cantidad de NAF	Coordinaciones Provinciales	Cantidad de NAF
AMBA	986	Mendoza	3.866
Buenos Aires*	-	Misiones	10.000
Catamarca	6.891	Neuquén	3.085
Chaco	8.699	Río Negro	2.686
Chubut	5.677	Salta	38.388
Córdoba*	-	San Juan	-
Corrientes	5.785	San Luis	12.567
Entre Ríos*	-	Santa Cruz	394
Formosa*	-	Santa Fe*	-
Jujuy	6.588	Santiago del Estero	11.793
La Pampa	237	Tucumán	6.956
La Rioja	3.084	Total	127.682

* Provincias sin datos.

Fuente: Tabla de elaboración propia en base a Informe Institucional de SAF (2015)

En el siguiente cuadro se refleja, a través de datos numéricos, el alcance provincial y nacional de las acciones de la SAF con respecto a la cantidad y proporción de NAF, mujeres, jóvenes e integrantes de Pueblos Originarios. (Ver Tabla N° 10).

Dichos datos muestran el despliegue territorial que logró la Secretaría en el período en estudio, así como la concepción desde donde se abordaban las distintas políticas públicas, desde una fuerte articulación de actores políticos y sociales organizados del sector y de la sociedad civil en general, en cada territorio.

Coordinaciones Provinciales	% de NAF sobre total nacional	% de Mujeres entre los AF de la provincia	% de Jóvenes entre los AF de la provincia	% de integrantes de Pueblos Originarios entre los AF de la provincia
AMBA	0,6%	43,0%	20,0%	0,0%
Buenos Aires*	-	-	-	-
Catamarca	5,7%	42,9%	21,9%	7,6%
Chaco	7,2%	35,0%	16,0%	9,9%
Chubut	2,0%	44,3%	21,0%	55,8%

Córdoba*	-	-	-	-
Corrientes	9,6%	44,0%	21,4%	0,5%
Entre Ríos	3,2%	64,0%	15,0%	5,7%
Formosa*	-	-	-	-
Jujuy	3,7%	57,5%	17,0%	61,1%
La Pampa	1,1%	15,0%	12,0%	1,2%
La Rioja	5,3%	45,0%	35,0%	0,2%
Mendoza	0,9%	30,0%	30,0%	14,3%
Misiones	20,9%	44,8%	22,5%	15,8%
Neuquén	4,4%	55,0%	19,4%	58,3%
Río Negro	1,5%	45,0%	40,0%	4,0%
Salta	8,2%	58,0%	38,0%	40,0%
San Juan	1,6%	58,0%	16,0%	1,0%
San Luis	1,3%	50,0%	46,0%	2,9%
Santa Cruz	0,2%	74,0%	13,0%	2,6%
Santa Fe	4,7%	58,0%	29,0%	12,4%
Santiago del Estero	9,9%	50,2%	28,0%	5,6%
Tucumán	8,0%	36,0%	20,0%	39,3%
Total	79.542	47,1%	24,4%	18,5%

*** Provincias sin datos.**

Fuente: Tabla de elaboración propia en base a informes institucionales de la Secretaría de Agricultura Familiar a nivel nacional (2015).

4.5 La llegada del programa de la CANPO a la SAF de la provincia de San Luis.

En este proceso de planificación de la SAF a nivel nacional, en el año 2010, comienza la experiencia de llevar adelante el programa político de la CANPO, lo que supuso también pensar la estructura del organismo provincial, en base a las características propias del territorio.

Dicha tarea fue realizada por el autor de la presente tesis, que como ya se consignó, asumió la tarea como responsable de la delegación junto a un equipo de trabajo que llevó adelante el desafío. Enmarcado en el diseño de la estructura nacional y los objetivos estratégicos, es que se pone en marcha la gestión de la SAF, desde el espacio político de la CANPO.

A los fines de la presente investigación, a continuación, se desarrollará la estructura organizativa que se adoptó en la coordinación de la SAF a nivel provincial, así como los resultados obtenidos en relación a tres lineamientos estratégicos que tienen que ver directamente con la implementación del Programa Frutas y Verduras para Todos: el fortalecimiento de las organizaciones, la comercialización de productos de la Agricultura Familiar y el desarrollo de las cadenas de valor.

Para aportar a una mayor comprensión, el apartado comenzará con las características socioproductivas de la provincia de San Luis, que fue un factor determinante a la hora de

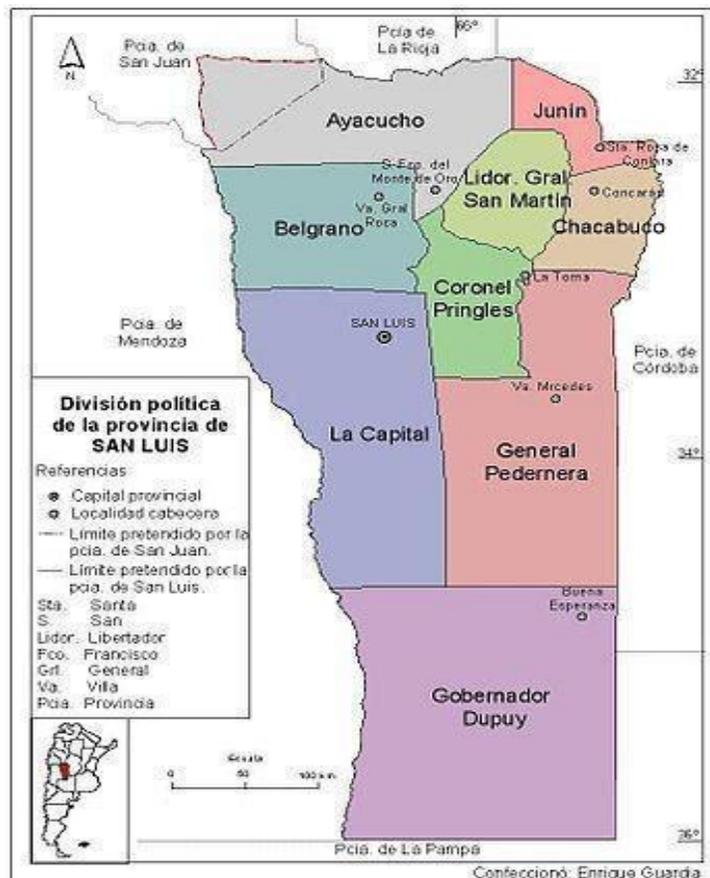
pensar el despliegue territorial del organismo en base a los grandes objetivos.

4.5.1 El punto de partida: Las características del territorio. Estructura socioproductiva de San Luis

La Provincia de San Luis se encuentra en el centro oeste de la República Argentina. Cuenta con una superficie total de 76.748 km² (7.674.800 has.), la cual representa el 2% de la Argentina y se extiende en una longitud media de 460 km en el sentido norte-sur y de 200 km en el sentido este-oeste. Limita con las provincias de La Rioja (Norte), Córdoba (Este-Oeste), La Pampa (Sur-Sudeste), Mendoza (Oeste) y San Juan (Noroeste) (Ver Mapa N° 1). Posee una población total de 508.328 habitantes según estimaciones de INDEC al 1° de Julio de 2020.

Mapa N°1

Mapa político de la provincia de San Luis



La provincia se encuentra dividida en 9 departamentos. Los municipios abarcan únicamente los tejidos urbanos de cada centro poblado, por lo que existen territorios fuera de toda jurisdicción municipal (sistema de ejidos no colindantes).

La provincia reconoce la autonomía municipal. Se describen a continuación los Departamentos:

Departamento Ayacucho (San Francisco del Monte de Oro): Tiene una superficie de 9.681 km² y limita al este con los departamentos de Junín y San Martín; al sur con los de Coronel Pringles y Belgrano; al oeste con las provincias de Mendoza y San Juan; y al norte con las de San Juan, La Rioja y Córdoba, lo que lo convierte en el único

departamento de la Argentina que limita con cuatro provincias. Según estimaciones del INDEC, la población del departamento alcanza los 22.030 habitantes, de los cuales 11.191 son de sexo masculino y 10.839 de sexo femenino.

Departamento Belgrano (Villa General Roca): Tiene una superficie de 6.626 km² y limita al norte con el departamento de Ayacucho, al este con los de Ayacucho y Coronel Pringles, al sur con el de La Capital, y al oeste con la provincia de Mendoza. En el departamento viven 4.285 personas, 1.900 de sexo femenino y 2.373 de sexo masculino.

Departamento Pueyrredón (San Luis): Departamento capital de la provincia. Según INDEC la población del departamento alcanza los 242.908 habitantes, de los cuales, son varones 119.733, y mujeres, 123.175. La Capital o Juan Martín de Pueyrredón tiene una superficie de 13.120 km² y limita al norte con el departamento Belgrano, al este con el de Coronel Pringles, al sur con el de Gobernador Dupuy, y al oeste con la provincia de Mendoza.

Departamento Libertador General San Martín (San Martín): Tiene 3.021 km² y limita al norte con el departamento de Junín; al este con el de Chacabuco, al sur con el de Coronel Pringles, y al oeste con el de Ayacucho. Posee una población total de 4.390 habitantes según INDEC, 2.291 son varones y el resto mujeres (Ver Tabla N° 11).

Tabla N° 11

Población total de la provincia de San Luis discriminado por departamento y por sexo.

Departamento		Género	
		Masculino	Femenino
Ayacucho	22.030	11.191	10.839
Belgrano	4.281	2.373	1.908
Chacabuco	23.798	11.877	11.921
Coronel Pringles	14.315	7.106	7.209

Gral. Pedernera	145.471	72.148	73.323
Gobernador Dupuy	12.869	6.519	6.350
Junín	38.266	18.932	19.334
La Capital	242.908	119.733	123.175
Libertador Gral. San Martín	4.390	2.291	2.099
Total	508.328	252.170	256.158

Fuente: Tabla de elaboración propia en base datos de INDEC (2020)

La población urbana y rural según el estudio fuente relevado (Documento de planificación de SAF San Luis, 2013) para la realización del programa en los Departamentos mostró lo siguiente:

Los departamentos con mayor porcentaje de población urbana han sido Capital y Pedernera; el primero ha mantenido el crecimiento relativo en el tiempo, no ha ocurrido lo mismo con Pedernera que ha ido disminuyendo su crecimiento relativo.

Se ha destacado también, la urbanización del departamento Junín.

Los dos departamentos con población netamente rural han sido San Martín y Belgrano.

En el análisis de la población por departamentos, fueron Pedernera (96,5%), Capital (95,9%) y Ayacucho (83,3%) los más urbanizados.

El departamento San Martín es el que presentó el mayor porcentaje de población rural dispersa 61,1%. Y Belgrano, el mayor porcentaje de población rural agrupada.

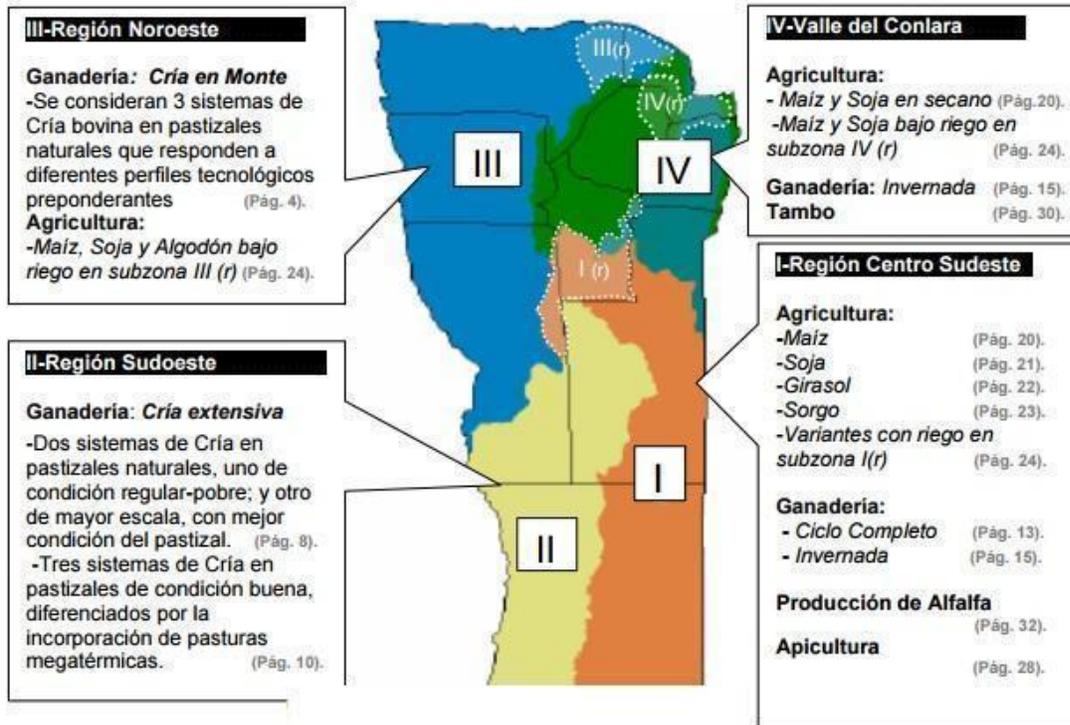
Se estima que la población de San Luis en el 2040 tendrá un crecimiento porcentual del 29,9%.

En cuanto al perfil productivo de la provincia, se caracteriza por versatilidad y variedad productiva de acuerdo con sus condiciones edafoclimáticas. El siguiente gráfico muestra la distribución de la provincia en cuatro regiones, especificando la especialización productiva de cada una de ellas: Centro Sudeste, Sudoeste, Noroeste y Valle del Conlara

(INTA San Luis, 2015) (Ver Esquema N° 4).

Esquema N° 4

Principales productos agropecuarios de la provincia de San Luis



Fuente: Boletín económico trimestral INTA San Luis (diciembre 2015).

Según los resultados preliminares del Censo Nacional Agropecuario de 2018, San Luis posee un total de 6.338.187,7 hectáreas destinadas a uso agropecuario y forestal. Se contabiliza un total de 4.069 EAPs³², que representan 5.867.060,0 hectáreas. Vale aclarar que apenas 263 no poseen límites definidos. Un dato interesante para recalcar es que apenas 214 EAPs están manejadas por algún grado de asociativismo ya sean cooperativas o gremiales y apenas 111 EAPs participaron de algún programa público de

³² La explotación agropecuaria (EAP) es la unidad de organización de la producción, con una superficie no menor a 500 m², ubicada dentro de los límites de una misma provincia que, independientemente del número de parcelas (terrenos no contiguos) que la integran (CNA, 2018).

cualquier estamento del Estado.

De las 6.338.187,7 hectáreas destinadas a uso agropecuario, tan solo 958.675,8 hectáreas (15,1%) se ocupan para la producción de cultivos. Los cereales y las oleaginosas ocupan los primeros puestos, mientras que la superficie destinada para la producción hortícola y frutícola supera apenas las 1600 y 351 hectáreas respectivamente (Ver Tabla N° 12).

Tabla N° 12

Superficie implantada en las explotaciones agropecuarias por grupo de cultivos en San Luis y total del país

Superficie total según cultivo en hectáreas	San Luis	Total, del país
Cereales	277.585,6	11.387.352,3
Oleaginosas	238.495,6	14.391.624,7
Cultivos industriales	5.350,0	893.696,8
Legumbres	1.615,6	363.441,0
Forrajes Anuales	211.790,3	4.124.703,7
Forrajes perennes	215.762,1	3.814.256,4
Hortalizas	1.604,4	134.993,1
Flores de corte	6,4	814,8
Aromáticas, medicinales y condimentarias	1,5	7.067,5
Frutales	351,0	514.700,8
Bosques y montes	67,5	1.230.245,7

implantados		
Viveros	-	2.372,4
Sin discriminar	6.045,9	546.723,7
Total	958.675,8	37.411.992,9

Fuente: Tabla de elaboración propia en base a datos preliminares de CNA 2018 (del 1 de julio de 2017 al 30 de junio de 2018)

Como se puede observar en la Tabla N° 13, la producción frutihortícola no se encuentra entre los principales rubros de la producción en San Luis. En la actualidad el estado provincial no cuenta con estadísticas vinculadas. Es por esto, que resulta pertinente tomar algunos datos del PROHUERTA del otoño del año 2016. La existencia actual es de 7.457 huertas bajo asistencia del programa, de las cuales el 96,7% son huertas familiares, el 0,7% son consideradas comunitarias, el 0,6% pertenecen a instituciones y el 2% son escolares. El mismo programa hizo entrega de 278 frutales.

Tabla N° 13

Principales rubros de la producción en la provincia de San Luis. Años 2006-2017

Producto	UM	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Part. % Total Nacional ^(*)	Fuente
Stock bovino	miles de cab.	s.d.	s.d.	1.686	1.800	1.599	1.489	1.483	1.512	1.483	1.453	1.581	1.622	3,0	SENASA
Maíz	miles de tn	126	193	254	326	329	619	486	1.438	849	1.600	1.813	s.d.	4,6	MinAgro
Maní	miles de tn	13	9	8	12	5	22	22	45	41	33	42	s.d.	4,2	MinAgro
Soja	miles de tn	49	176	258	296	268	402	297	678	849	963	1.228	s.d.	2,1	MinAgro
Sorgo	miles de tn	128	144	107	36	42	93	86	102	107	96	45	s.d.	1,5	MinAgro
Trigo	miles de tn	8	6	8	17	6	15	14	8	11	17	38	56	0,3	MinAgro
Girasol	miles de tn	56	166	207	147	42	53	55	50	46	33	25	19	0,5	MinAgro
Ocupación hotelera (**)	miles de pernoctaciones	408	701	727	676	715	788	740	796	801	831	739	s.d.	2,0	INDEC

(*) La participación corresponde al último año para el que se presentan datos.

(**) Los datos pertenecen a las ciudades de San Luis y Merlo.

Fuente: Ministerio de Hacienda de la Nación, 2017

San Luis es considerada una provincia importadora de hortalizas, frutas y verduras, donde el 97% de las hortalizas llegan desde otras provincias (Informes SAF San Luis,

2010).

Carece de cordones verdes, que fueron desmantelados a principio de siglo XX, en zonas como las Huertitas, Las Chacras, desde donde se lograba abastecer a la provincia y parte del sur de Córdoba y Mendoza. Se puede observar actualmente en la zona el abandono de los canales de riego y también algunos nogales y frutales que sobrevivieron a las políticas de desfinanciamiento del neoliberalismo, como a las inclemencias climáticas. También es importante mencionar la presencia de cinturones verdes en la zona del departamento de Pedernera específicamente en la ciudad de Villa Mercedes, donde solo se observan hoy barrios privados y quintas de fin de semana, asentadas en las mejores tierras productivas para el desarrollo local.

Por el trabajo realizado territorialmente desde la SAF, fue posible conocer que la producción de papa se centraliza en los departamentos colindantes con Córdoba: Ayacucho, San Martín y Junín. También el departamento Ayacucho cuenta con producción de zapallos y cítricos de estación.

En el centro de la provincia, precisamente en la zona llamada Gran San Luis (San Luis, Juana Koslay, El Volcán, El Trapiche) se desarrolla la producción bajo cubierta de hortalizas de estación, como tomates, pimientos, etc. Por la ruta nacional 7, en lo que se denomina el cordón inter-fábrica, se establecen algunas huertas y parcelas productivas. La principal producción se relaciona con verduras de hojas verdes.

En cuanto a la ganadería, se observa que predomina la producción bovina, con 1.354.335 cabezas y 3.507 EAPs ocupadas (Censo Nacional Agropecuario, 2018). También hay participación de ganado porcino, ovino y caprino en la provincia, pero con una escala mucho menor. (Ver Tabla N° 14).

Tabla N° 14
Producción ganadera en San Luis por EAPs

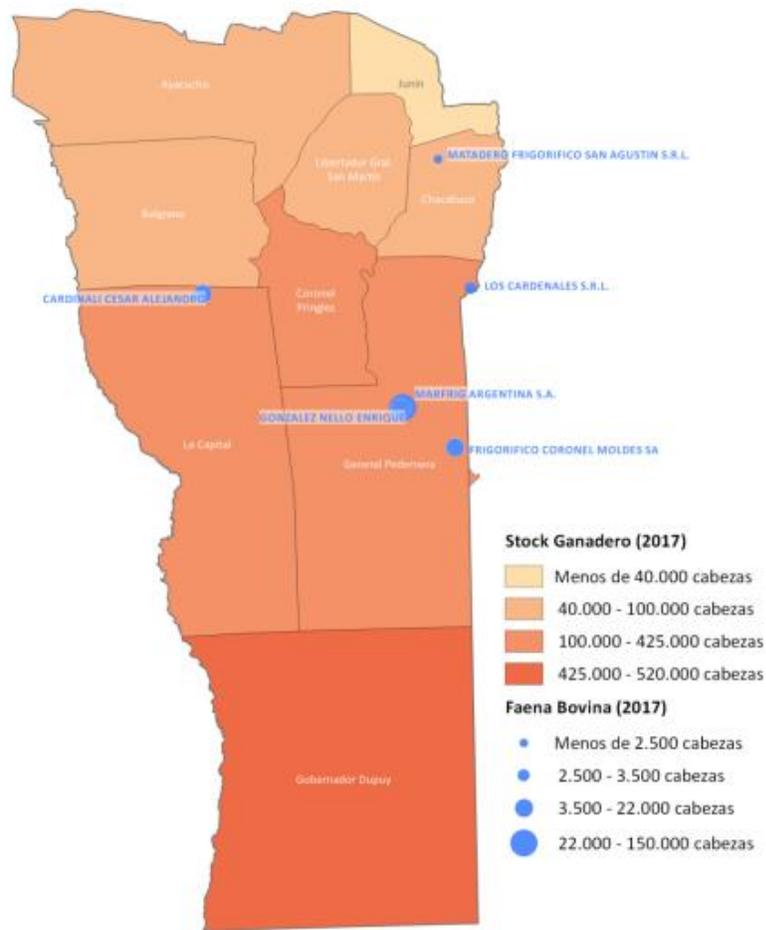
San Luis	Bovinos	Ovinos	Caprinos	Porcinos	Equinos
EAPs	3.507	909	666	663	2.289
Cabezas	1.354.335	36.098	36.819	137.685	22.247

Fuente: Tabla de elaboración propia en base a resultados preliminares del CNA 2018.

La mayor concentración de producción ganadera se puede apreciar al sur, ocupando el departamento Dupuy, con un stock ganadero de 425.000 – 520.000 cabezas (Ministerio de Hacienda de la Nación, 2018) (Ver Mapa N° 2).

Mapa N°2

Stock ganadero en San Luis por departamento en la provincia de San Luis



Fuente: Informes productivos provinciales San Luis (Ministerio de Hacienda de la Nación, marzo 2018).

Cabe resaltar que en los últimos años se inició un proceso de modernización de la actividad agropecuaria, como consecuencia de las exigencias de calidad y del aumento de la demanda a partir de la instalación en la provincia de importantes firmas agroindustriales, atraídas por los beneficios promocionales. San Luis cuenta con el 34% de las autopistas del país, con un total de 516 km que conectan prácticamente todas las localidades de la provincia (Revista Énfasis, 1 de diciembre de 2020). Posee un sistema

de diques (doce finalizados y dos en construcción), acueductos y canales que implican importante promoción para la producción local.

Para la planificación y el diseño de las acciones llevadas adelante por la SAF, fue importante conocer las características del territorio y las particularidades del mismo, ya que dicho conocimiento aportó a diseñar una dinámica de trabajo respetando las lógicas locales y previendo posibles obstáculos y potencialidades.

En base a las características socioproductivas de San Luis, es que la Secretaría de la Agricultura Familiar diseñó su estructura de trabajo para el abordaje del territorio provincial, desde los objetivos estratégicos que guiaron dicho trabajo durante el periodo 2010-2015.

4.5.2 La reestructuración de la SAF en San Luis: Puesta en marcha del programa de la CANPO

Ya desarrolladas las características socioproductivas de la provincia, en el presente apartado se describe la estructura organizativa que fue diseñada en base al territorio nacional y en consonancia con el diseño del organismo que se realizó a nivel nacional, y que fue descrito en apartados anteriores.

En el caso particular de San Luis, y durante el período en estudio (años 2010 a 2015), la estructura de coordinación de la SAF se encontraba a cargo de un delegado provincial, cargo ocupado hasta 2012 por quien escribe, y luego por Anabela Rut Paulizzi; y de un coordinador territorial, Martín Sebastián Cerdá (Ver Tabla N° 15).

Tabla N° 15
 Coordinación Provincial de la SAF en 2015.

Nombre y Apellido	Cargo	Provincia
Lucas Aguilera (2010-2012) Anabela Rut Paulizzi (2012-2015)	Delegado/a provincial	San Luis
Martín Sebastián Cerdá (2012- 2015)	Coordinador Territorial	San Luis

El primer desafío que se enfrentó fue el de lograr el objetivo de desarrollar el plan desde una amplia intervención territorial en la provincia, y desde la concepción de una política pública estatal. Ello se contraponía al trabajo con pequeños grupos de productores que se venía llevando adelante, desde un equipo que contaba sólo con 10 técnicos y una delegación que funcionaba solo en la ciudad de Villa Mercedes, que contaba con dos departamentos en un edificio. La primera pregunta que surgió fue: ¿cómo la oficina de Agricultura Familiar va a funcionar en un edificio, nos parecemos a un banco?

Este fue el punto de partida de la puesta en marcha del programa político de la CANPO. Se comenzó a partir de allí a desarrollar acciones para abordar toda la extensión del territorio provincial, en un marco de articulaciones con actores que permitiera establecer la presencia de la SAF en el sector. En este sentido, un hecho que demostró resultados y significó “un antes y un después” fue el Foro Provincial en Quines³³.

³³ Quines es una localidad ubicada en el departamento Ayacucho, al norte de la provincia de San Luis, Argentina. Se encuentra ubicada en el empalme de dos rutas nacionales, la RN 20 (recorre desde Córdoba a San Juan) y la RN 79 (de la cual constituye el "kilómetro cero"), que enlaza la localidad de Casa de Piedra en Catamarca, con la localidad de Quines (MapCarta.com, 2022).

4.5.3 El Foro de Pequeños Productores en Quines: 2011: “Un plenario a lo grande”. Se materializa el plan de despliegue territorial.

Para fines del año 2010, el despliegue territorial del organismo en la provincia era visiblemente mayor, con mucho trabajo y en articulación con muchas organizaciones y productores de todo San Luis. Un indicador de ello es el Foro de Pequeños Productores que se realizó en la localidad de Quines, en el año 2011.

La iniciativa surgió en el marco de las primeras reuniones que se llevaron adelante con dirigentes de la agricultura familiar, desde la gestión de la SAF a mi cargo. En dichas reuniones, los representantes del sector expresaban no ser escuchados por ninguna autoridad nacional. Así lo recordaba Mario Gñaves, pequeño productor de miel y dulces artesanales, de la localidad de L.N Alem, referente provincial del Foro Provincial de la Agricultura Familiar (FOPAF), y asesor del Consejo local del INTA, en su entrevista:

En aquellos años, entre debate y debate, surgió la idea de realizar un gran foro provincial de agricultores familiares e invitar a todos los políticos, instituciones y asociaciones civiles para que vean que existe un sector y que necesita la ayuda de todos, y que el sector puede ayudar con la alimentación de la provincia. (Mario Gñaves, integrante de la Asociación de pequeños y medianos productores de L.N. Alem: “Los Corrales”, y dirigente del foro provincial de la AF San Luis, 2015).

Es así que, desde el objetivo de desplegar las políticas públicas en todo el territorio, a partir del trabajo de diagnóstico del territorio y fortalecimiento de articulaciones realizado durante el primer tiempo de gestión, en el año 2011, de julio a noviembre, se emprendió un recorrido por toda la provincia convocando a referentes del sector y a distintas

organizaciones de pequeños productores a realizar un Plenario “a lo grande”. Era una manera de darle visibilidad al sector y mostrar sus demandas, considerando además el número de campesinos y pequeños productores en una provincia como San Luis. Los actores del sector nucleados en la FONAF tuvieron un rol central, a pesar de que como organización todavía no contaban con el reconocimiento formal.

El cuerpo militante de la CANPO en San Luis encabezó la tarea del recorrido que construyó el plenario, convocando tanto a instituciones como el SENASA, el INTA, a intendentes de diferentes localidades, a centros ganaderos que nuclean productores, referentes de Cambio Rural. El MNCI decidió no participar, aunque fueron convocados, muchas veces por mí en persona, en reiteradas oportunidades.

Así fue que, entre tensiones, debates y discusiones, en noviembre de 2010, se llevó adelante el Primer Foro Provincial donde asistieron más de mil Agricultores y Agricultoras de la Agricultura Familiar, un hecho central porque a partir de allí cambió la percepción que se tenía del sector en la Provincia.

El foro se realizó en Quines, localidad ubicada al norte de la provincia de San Luis, en un predio del Club Deportivo local. Fue muy importante el apoyo logístico de la SAF, dado que se proporcionaron recursos para la movilidad que permitieron trasladar a los productores de zonas y parajes del interior hacia las reuniones del foro, factor central para que fuera posible la masividad en la participación.

Participaron del mismo las asociaciones de productores de varios departamentos, no solo los colindantes como San Martín, la Quebrada de San Vicente, Las Huertitas, Luján, Leandro N. Alem, San Francisco, Las Lagunitas, Pozo Cavado, Nogolí, General Roca, sino también de los departamentos del Sur de la provincia, donde cabe aclarar que los

separaban más de 300 km.



Comisión de debate del Plenario de la Agricultura Familiar en la localidad de Quines, San Luis, 2010.

En esa instancia se sentó la mesa la conducción del Foro Provincial, constituida por 5 referentes provinciales, representantes de asociaciones de la provincia, para delinear las propuestas de su gestión como delegados de la organización. Este trabajo se enmarcó además como política de la delegación provincial, donde cada técnico debía acompañar el proceso, como objetivo estratégico de fortalecer las organizaciones.

Esa instancia también fue importante no sólo en términos institucionales, ya que permitió una demostración de fuerza que luego se materializó en mayores herramientas para el sector, sino también en términos políticos, ya que, con ese hecho, comenzó una etapa muy interesante de participación y debate dentro del mismo sector. Podría decir que legitimó mucho más el rol del Foro, como así la participación dentro de cada organización.

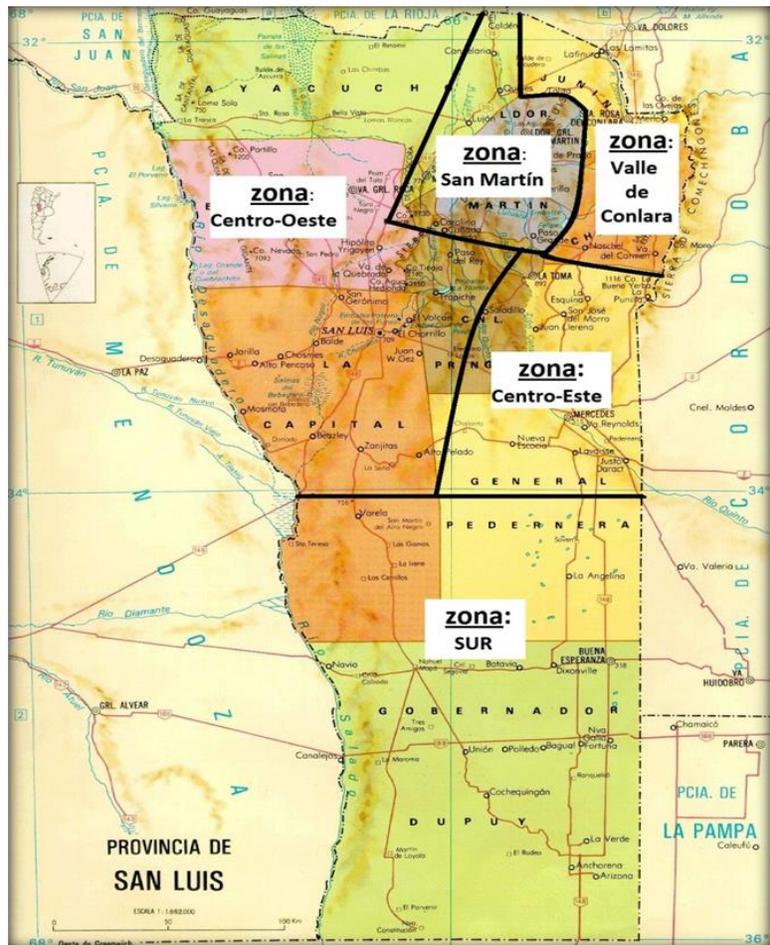
Después del Plenario, Martini desde la Secretaría nacional, aprueba en diciembre de 2010 el plan presentado por la gestión en San Luis y comienzan a estar disponibles los recursos necesarios: aumenta el presupuesto de la delegación, y se hace entrega de un mayor número de movilidades, lo que resultó de suma importancia ya que los vehículos permitieron un aumento en la frecuencia de la visita a los distintos territorios de la provincia. Por otro lado, se logró contar con mayor número de personal: la delegación pasó de estar conformada por 12 técnicos a 27, distribuidos por zonas en toda la provincia.

Dichos técnicos en su mayoría eran militantes de la CANPO y exmilitantes estudiantiles de agrupaciones de la Universidad Nacional de Río Cuarto que iban egresando de sus carreras, principalmente médicos veterinarios. Se conformó un equipo interdisciplinario, que contaba con psicólogos, sociólogos, bioquímicos, economistas. Ello supuso un salto cuantitativo y cualitativo en términos del despliegue territorial que se buscó alcanzar para llevar adelante las políticas desde el organismo.

4.7.4 La estructura organizativa de los equipos territoriales SAF San Luis

Los equipos territoriales estaban distribuidos en toda la provincia, que se dividían operativamente en zonas: Zona Centro-Oeste, Zona San Martín, Zona Valle de Conlara, Zona Centro-Este, Zona Sur. (Ver Mapa N° 3). Ello para lograr cercanía con las diferentes Organizaciones de la Agricultura Familiar (OAF) y los propios productores.

Mapa N° 3
Zonas Operativas de los equipos territoriales de la SAF de San Luis



Fuente: Elaboración propia en base a Informes institucionales de la SAF San Luis (2015).

Los técnicos eran el mayor recurso con el que contaba la SAF, pues canalizaban las necesidades y demandas de las OAF y desplegaban con ellas estrategias para cubrir las, sea con recursos propios de la Secretaría, o bien a partir de la articulación con otros organismos. En cualquier caso, ello requería de un gran conocimiento tanto de la OAF de la que se trataba, como de los recursos disponibles en el territorio y sus características determinantes. Durante el período de tiempo en estudio, la SAF de San Luis contaba con 27 técnicos de terreno distribuidos en las zonas operativas, quienes para su trabajo

territorial coordinaban con 89 grupos o asociaciones locales. La distribución de los mismos se realizó a partir del número de organizaciones de productores de cada territorio a abordar, así como los proyectos productivos que ya se llevaban adelante en algunas zonas (Ver Tabla N° 16).

Tabla N° 16

Despliegue territorial provincial de los Técnicos de Terreno por zona operativa de la SAF.

Número	Zona	Técnicos	Grupos/Asociaciones
1	Centro Oeste	9	Cantidad con que se trabaja = 23
2	San Martín	4	Cantidad con que se trabaja = 31
3	Valle de Conlara	8	Cantidad con que se trabaja = 19
4	Centro Este	4	Cantidad con que se trabaja = 7
5	Sur	2	Cantidad con que se trabaja = 9
	TOTAL	27	89

Fuente: Elaboración propia en base a documentos institucionales de la SAF San Luis (2015).

En relación a los recursos disponibles necesarios para el despliegue territorial, se contaba con 6 camionetas de la SAF y, en ocasiones, existía también alguna estructura edilicia propia o alquilada para la instalación de la oficina territorial. Para el caso puntual de la provincia de San Luis, se contaba con dos oficinas centrales alquiladas, una en la ciudad Capital y otra en la ciudad de Villa Mercedes, dos puntos de apoyo para los técnicos que se encontraban en las distintas zonas de la provincia. El equipo total de San Luis contaba con 43 trabajadores y trabajadoras.

Por otra parte, la SAF en San Luis siguió el objetivo planteado a nivel nacional de desarrollar el trabajo en el territorio coordinando con otros organismos e instituciones,

tanto nacionales como provinciales y municipales, lo que permitió ampliar la capacidad de incidencia de las políticas públicas instrumentadas. Los principales organismos estatales con los que se articuló desde la SAF San Luis en la provincia durante el período en estudio fueron:

- a) Nacionales: otras secretarías del MAGyP, la Unidad Para el Cambio Rural (UCAR) y organismos autónomos como el INTA y SENASA; el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y organismos de su dependencia como el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) y el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES); el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y entes como el RENATEA; el Ministerio de Industria y organismos autónomos como el INTI; Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; Ministerio de Turismo y organismos como la Administración de Parques Nacionales; Ministerio de Educación; Ministerio de Salud; Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable; Secretaría Nacional de Acceso al Hábitat; Dirección Nacional de Vialidad; Universidades Nacionales; Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA); la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).
- b) Provinciales: ministerios, secretarías o direcciones provinciales dedicados a los siguientes temas: producción, asuntos agrarios, ganadería, ambiente, turismo, recursos hídricos, derechos humanos, cultura, judicial, educación, energía, tierras, salud, vialidad, bromatología, entre otros.

- c) A nivel municipal: distintas áreas municipales vinculadas a las temáticas de producción, pueblos originarios, infraestructura, vialidad y red caminera, salud, cultura, asistencia social, etc.

La estructura organizativa de la SAF San Luis, diseñada en base al diagnóstico territorial y enmarcado en los grandes ejes estratégicos de la SAF a nivel nacional, permitieron ir alcanzando resultados concretos, con el programa político de la CANPO como hoja de ruta.



Dirección de la SAF San Luis y productores de la zona en la inauguración de corrales comunitarios en el paraje El Arenal, San Luis, junio de 2011.

Este fue el marco general de la implementación del Programa Frutas y Verduras para Todos, objeto de estudio de la presente investigación. Dicho programa se llevó adelante desde el año 2011, donde el equipo de gestión ya había alcanzado un grado de permeabilidad en el territorio.

4.6. Nacimiento del Programa Frutas y Verduras para Todos.

4.6.1. Los ejes estratégicos como marco general.

Específicamente, el desarrollo de dos ejes estratégicos planteados a nivel nacional fue fundamentales para poder desplegar el Programa Frutas y Verduras para Todos como política agroalimentaria asentada en la participación activa de los sujetos involucrados: “Apoyo a las organizaciones” y “Comercialización y cadenas de valor”.

A continuación, se presentan los lineamientos generales de dichos ejes y los principales resultados alcanzados desde la SAF en la provincia de San Luis. Resulta fundamental conocer el marco general, la concepción que guio el programa para luego exponer las acciones específicas que se realizaron para concretar dicha política pública específica.

En relación al primer eje, el objetivo de la Dirección de Apoyo a las Organizaciones de la SAF Nacional, fue que las mismas cuenten con asistencia estatal permanente a los efectos del fortalecimiento organizativo y el crecimiento productivo y social: tanto para la regularización de las personerías jurídicas y la capacitación de sus referentes al respecto, como ofrecer las herramientas específicas que puedan fortalecer la organización territorial del sector. Otros objetivos fueron los de promover la vinculación con gobiernos provinciales, locales y/o entidades representativas de los diferentes sectores, en materia de desarrollo rural (Informe institucional SAF, 2013).

Las principales acciones a nivel nacional realizadas para el apoyo a las organizaciones fueron: Apoyo técnico y financiero para la formalización de las organizaciones, vinculación de las organizaciones con los organismos provinciales de personería jurídica, como la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), Economía Social, la

Dirección General de Inspección de Personas Jurídicas (DGPJ), Rentas, Colegio de Contadores; diseño e implementación de micro proyectos con fondos rotatorios propios para organizaciones; jornadas, encuentros de discusión de problemáticas de las organizaciones, capacitaciones, talleres y eventos de formación para fortalecer las capacidades de las organizaciones; fortalecimiento de Asociaciones Provinciales de segundo grado.

Este tipo de intervención territorial guió el trabajo realizado desde la SAF en la provincia de San Luis, y logró vincular al productor con el Estado -en este caso, la SAF-, como así también vincularlo con mesas socio-territoriales locales, espacios que tenían el objetivo de nuclear diversas organizaciones, instituciones o entidades intermedias de la localidad en la que el agente tenía su radio de trabajo. Esto permitía actuar coordinadamente en el abordaje de las diferentes problemáticas que se presentaban, o así mismo, trabajar conjuntamente para llevar adelante programas del Estado Nacional.

El objetivo central era fomentar el sentido organizacional de la sociedad, y bajo este aspecto trabaja la SAF, a través del “fortalecimiento de las organizaciones”, donde a través de las capacitaciones y el acompañamiento en gestión se fomentaba el desarrollo de asociaciones de pequeños y medianos productores, o la regularización de su situación jurídica en caso de que la asociación ya estuviera conformada.

Eran variadas las situaciones que se abordaban en las mesas territoriales que se iban conformando. Esto permitió hacer pie con el Programa Frutas y Verduras para Todos, ya que de aquí también emerge el debate del precio de los alimentos, como así también la escasa o nula variedad de hortalizas y frutas en las zonas, lo que lleva a dos cuestiones básicas: encarecimiento de la canasta básica alimentaria y déficit nutricional.

Estos dos aspectos fueron importantes a la hora de desarrollar el programa, ya que permitió elaborar la visión desde la perspectiva del “consumidor organizado”.

Uno de los aspectos más importantes de estas mesas socioterritoriales, era principalmente la participación del Foro Provincial de la Agricultura Familiar, es decir, de agricultores familiares que representaban las demandas y acciones que se llevaban adelante dentro del Foro Nacional de la Agricultura Familiar. Es allí donde más se intentó trabajar el aspecto del fortalecimiento de las organizaciones.

A partir de estas mesas se obtenían los diagnósticos, accediendo al conocimiento de las dificultades y necesidades de la localidad y/u organización participante. Esto permitió mayor compromiso de los municipios como de las organizaciones de la sociedad civil, como la iglesia, la escuela, que comenzaron a ser parte activa en la colaboración a resolver los problemas de los y las Agricultoras Familiares.



Reunión de trabajo y capacitación con productores del Foro de AF, gerencia y técnicos de la SAF y directivos de escuela de Hualtarán, San Luis, 2010.

Esta estructura de trabajo fue central a la hora de implementar los programas de alfabetización, capacitación en políticas de género y armar los bolsones de alimentos en las escuelas o iglesias, por mencionar algunas de las actividades realizadas desde las mesas locales. Las actividades de las mesas eran todas financiadas y apoyadas por la SAF.

Algunos de los resultados en la escala provincial se materializaron en más de 80 organizaciones regularizadas (personería jurídica, cuenta bancaria, toma de decisiones, elección de autoridades), y que recibieron capacitaciones, asistencia técnica, asesoramiento profesional en temas organizativos, jurídicos, contables, administrativos (Informe Institucional SAF San Luis, 2015).

En relación al segundo eje estratégico considerado, “Comercialización y Cadenas de Valor”, desde los lineamientos nacionales se pretendió avanzar dando respuestas a las problemáticas claves para su desarrollo: la planificación de la comercialización a nivel de cooperativas, asociaciones y consorcios del sector; la implementación de fondos rotatorios o microcréditos para poder acopiar la producción y disminuir los riesgos asociados a la venta; dotación de recursos humanos para tareas específicas en administración, venta, promoción y control de calidad; instrumentación de subsidios para transporte e infraestructura y aplicación de mecanismos institucionales que aseguren la participación de productores en todas las etapas de esta propuesta.

Los resultados alcanzados a nivel nacional se observaron principalmente en relación al mejoramiento en el acceso de los agricultores familiares y a sus organizaciones a los diferentes mercados de la Agricultura Familiar a través de la conformación de “alianzas

comerciales”. Se generaron redes de intercambio, no sólo comerciales, sino también de capacidades y recursos entre sus diferentes actores. Las principales estrategias comerciales promovidas fueron: El fomento de medidas que fortalezcan las relaciones productor-consumidor (redes de confianza), circuitos cortos de productos (ferias locales), proveedurías de la agricultura familiar, centros de acopio de productos de la agricultura familiar, comercio solidario (productos ecológica y socialmente justos), la promoción de las compras por parte del Estado para comercializar los productos de agricultores organizados, entre otros.

Sobre este eje estratégico, en la provincia de San Luis, puntualmente en la localidad Villa Mercedes, se trabajó sobre la experiencia del “Mercado Obrero”, una iniciativa coordinada con la Confederación General del Trabajo (CGT) local y gestionada por los técnicos de terreno de esa zona.

Villa Mercedes fue uno de los polos industriales más importantes de la provincia de San Luis, donde a través del diagnóstico socio territorial realizado durante la gestión de la SAF, se pudo determinar la cantidad de industrias y, por ende, la cantidad de trabajadores que sostenían dicha matriz productiva.

La iniciativa tuvo lugar, principalmente, porque los trabajadores organizados veían como principal problemática la pérdida del poder adquisitivo de sus salarios debido al incremento de los precios de los alimentos. A partir de allí se vincula la AF con el sector trabajador industrial. Es por ello que se fue tejiendo el armado de esta propuesta, un mercado de productos, principalmente alimentos, de la AF al que pudieran acceder los trabajadores.

Es especialmente enmarcado en este eje que en la provincia de San Luis se desarrolló

el Programa Frutas y Verduras para Todos. En este aspecto vale remarcar dos aspectos muy importantes sobre los que hubo que intervenir:

1.- La realidad socio productiva de la provincia y la falta de infraestructura para la rápida implantación de cultivos, en particular de frutas y hortalizas. Esta situación llevó a tomar la decisión de traer productos alimentarios de la provincia de Mendoza. En el transcurso, se trabajó también en el fomento de la producción local como un objetivo a mediano y largo plazo.

2.- La necesidad inmediata de abastecer a las localidades con estos productos, ya que como se mencionó anteriormente, fue uno de los ejes trabajados dentro de las mesas socioterritoriales y era una necesidad urgente, ya que afectaba directamente el acceso de las poblaciones a los productos alimentarios básicos, comprometiendo directamente su necesidad nutricional.

En síntesis, la consideración especialmente de estos dos ejes estratégicos planteados a nivel nacional desde la SAF, y asumidos por el organismo desde la gestión provincial en San Luis, fue el marco general que guió la puesta en marcha del Programa en consideración, cuya implementación se desarrollará en el apartado siguiente.

4.6.2. Participación política y articulación con el estado.

Como se expresó ya en apartados anteriores, la implementación del Programa FyVPT en San Luis fue producto de la articulación entre actores políticos con la estructura del Estado nacional, que en el período en estudio estaba guiado por el proyecto de país que conducía el kirchnerismo. La CANPO fue el colectivo político que asumió la iniciativa que se instrumentó a través de la SAF, articulando a diversos movimientos políticos y sociales

del territorio, que permitió el despliegue territorial del programa, en el contexto político particular.



Reunión de Productores Familiares, en conjunto con técnicos de la SAF San Luis para delinear y planificar el Programa Frutas y Verduras Para Todos. Las Aguadas, San Luis, 2010.

El espíritu del programa Frutas y Verduras para Todos, enmarcado en los ejes estratégicos a los que se hizo referencia, se basó en el objetivo de abordar la producción local, organizada y planificada, de forma tal que tenga impacto territorial, y pueda llevar productos a precios más justos a los consumidores. Se propuso la tarea de articular con diferentes actores que permitió, no solo garantizar la venta sino una producción rentable, con perspectivas de crecimiento, capacitación y formación para los productores, y apuntando a fortalecer el esquema de agregado de valor a la producción local (Área de Comercialización y Agregado de Valor en Origen de la SAF San Luis, 2015).

El vínculo con el consumidor buscó hacerse a través de sectores organizados, como sindicatos, cooperadoras, asociaciones vecinales, centros de jubilados, etc., enmarcado en los lineamientos nacionales de la SAF.

Se pretendió generar mecanismos de cooperación entre productor-consumidor donde ambos se vean favorecidos; teniendo el consumidor acceso a fruta y verdura en fresco de altísima calidad y a un precio preferencial y el productor la posibilidad de ser quien comercializa su producción primaria con el agregado de valor, particularmente en origen, concepto clave para el crecimiento con desarrollo y sostenido en el tiempo.

Estos grandes objetivos se fueron materializando en espacios de debate con agricultores familiares y pequeños productores, sobre ejes como la comercialización, mecanismos de formación de precios justos, fortalecimiento del salario y algunas discusiones como: ¿Qué alimentos, para qué y para quienes se produce?

4.6.3. El debate inicial: ¿Cómo se forma el precio de la verdura? El problema de la formación de precios

Para llevar a cabo la implementación del Programa Frutas y Verduras fue necesario profundizar el debate sobre la formación de precios de los alimentos, eje central en el problema de accesibilidad a los mismos como un derecho fundamental. Dicho debate con los distintos actores permitió poner en evidencia el rol de los pequeños productores dentro de la cadena de comercialización y con los consumidores, explicar el precio del producto en la góndola, para luego marcar la importancia de las líneas de trabajo del Programa, desde las lógicas de la organización y la participación, para lograr su apoyo desde la comunidad donde se intervino.

Para producir verdura, un kilo de papas, por ejemplo, un productor invierte su dinero en tierra, agua, semillas, fertilizantes, herramientas, maquinarias, trabajo, servicios públicos, impuestos, etc. Según un estudio realizado por Argenpapa, los costos de producción para la papa, para tomar un alimento de referencia, al año 2020, son los siguientes:

Tabla N° 17

Costos de Producción para la papa en Argentina, año 2020

Costo directo	U\$s/ha	Costo U\$s/tn
Arrendamiento	800	13,33
Semilla	1148	19,13
Fertilizante	1140	19,01
Agroquímicos	1222	20,37
Labores	374	6,23
Riego	1459	24,32
Costos administrativos	513	8,55
Costos hasta cosecha	6749	112,49
Cosecha	639	10,64
Costo sobre camión	7388	123,13
Flete	310	5,16

Fuente: Tabla de elaboración propia en base a datos de Argenpapa (2020)

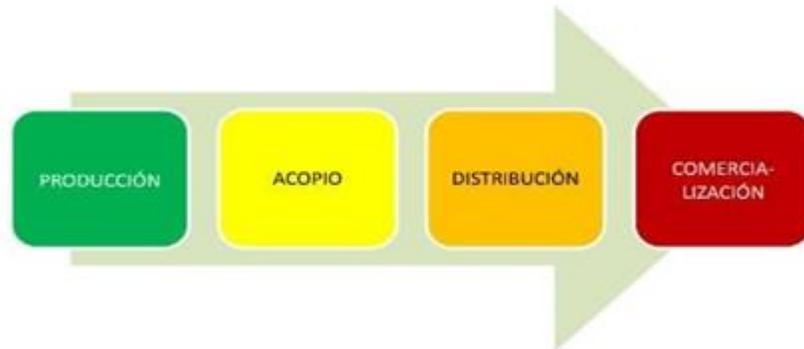
En la tabla anterior se puede observar que los componentes más importantes del costo son el riego, los insumos que intervienen en la sanidad del cultivo, la semilla y los fertilizantes, lo cual implica un gran esfuerzo de inversión tecnológica para el productor.

Al momento de vender su producción, el productor tiene en cuenta, para fijar el precio de ese kilo de papa, todos los costos de la inversión y el costo de traslado -si no se la

compran en la misma chacra-, más su ganancia (Ver Esquema N° 5).

Esquema N° 5

Etapas de la cadena de Comercialización



Fuente: Esquema de elaboración propia.

Usualmente quienes compran esas papas no son los consumidores finales, sino empresarios que la acopian, la procesan y luego la venden al por mayor en mercados de concentración o supermercados. Para establecer el precio de venta, estos empresarios suman al precio que pagaron al productor de la papa todos los costos de transporte, almacenamiento, maquinarias, servicios públicos, mano de obra, impuestos, etc., que implican su inversión, más su ganancia.

Por otro lado, la gran mayoría de las papas que se venden en los mercados de concentración o en ferias son adquiridas por pequeños y medianos comerciantes, propietarios de verdulerías barriales o de pueblos. El verdulero cuando fija el precio final de un kilo de papas tiene en cuenta el precio que pagó en la feria, los costos de transporte y los que tiene que asumir para mantener abierto su negocio, más su ganancia.

En principio, cuando se paga el precio de un kilo de papas como consumidor, se están

abonando todos los costos de inversión desde la chacra hasta la góndola, más todas las ganancias sumadas desde el productor hasta el negocio donde se compra. Sin embargo, la cuestión es más compleja aún: la formación de precios y el aumento de los mismos responde fundamentalmente a otras dinámicas que se desarrollan a continuación.

A diferencia de otros alimentos, los precios de las verduras varían en diferentes épocas del año por razones de estacionalidad de los cultivos. Obviamente, las hortalizas son más baratas en los períodos de cosecha. Pero hay causas comunes relacionadas con la macroeconomía que inciden en el aumento de precios de los alimentos, como el comportamiento del mercado internacional, la concentración y extranjerización del mercado interno y la llamada “puja distributiva” (CANPO, 2011) (ver Esquema N° 6):

Esquema N° 6

Causas macroeconómicas que inciden en el aumento del precio de los alimentos



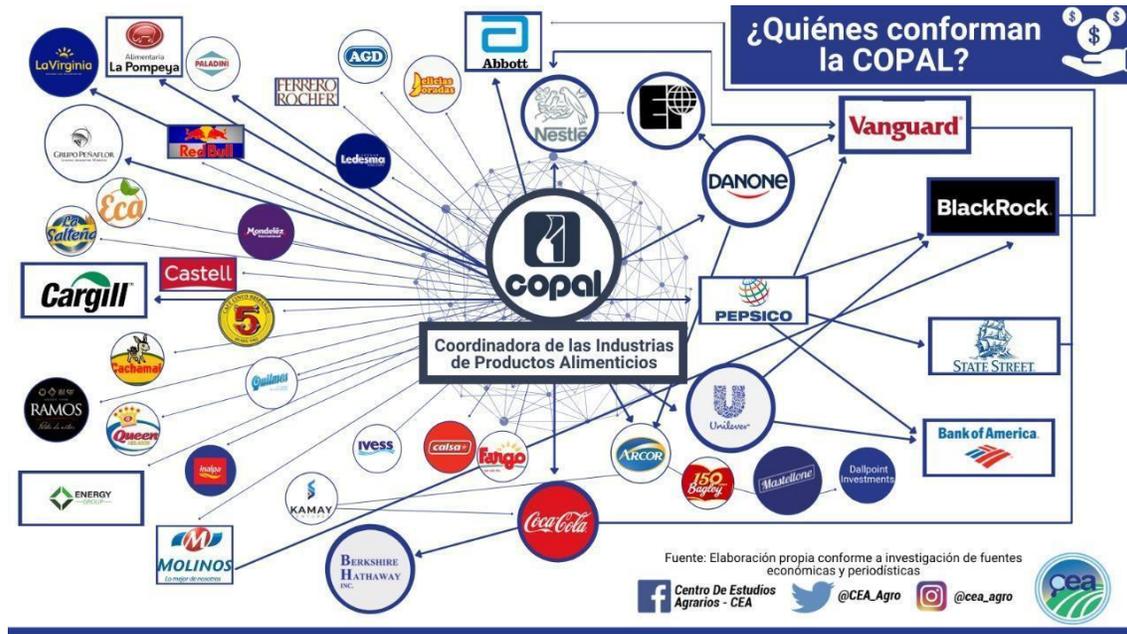
Fuente: Esquema de elaboración propia en base a estudios de la CANPO (2011).

Como se observa, en las cadenas de valor los supermercados tienen una posición dominante que distorsiona el supuesto mercado libre, manejan grandes volúmenes de compras y ventas, actúan como formadores de precios de un importante sector del consumo de verduras y marcan precios de referencia a las verdulerías de los pueblos y barrios.

Estas empresas monopólicas u oligopólicas, con capacidad propia para fijar valores de referencia casi indiscutibles, obtienen así sus ganancias en detrimento no sólo de los consumidores sino también de los pequeños y medianos productores hortícolas (CANPO, 2011). Un ejemplo es la Coordinadora de las Industrias de Productos Alimenticios (COPAL), organización empresarial que nuclea y representa a casi la totalidad de los sectores que conforman la industria de alimentos y bebidas de Argentina. Percibe ganancias extraordinarias y tiene la capacidad de fijar los precios de los productos alimentarios básicos de los argentinos (Centro de Estudios Agrarios, 2021) (Ver Esquema N° 7).

Esquema N° 7

Concentración de la industria alimentaria en Argentina por la COPAL



Fuente: Centro de Estudios Agrarios (CEA), 2021.

Es decir, que los precios son consecuencia de muchos factores (menor oferta, aumento de costos, concentración, cartelización, manejos monopólicos, aumento excesivo de la demanda) y todos ellos están interconectados. Controlarlos es tratar la fiebre –lo cual es necesario– pero siempre que se diagnostique y se apliquen terapias para los demás factores.

Ahora bien, ¿Por qué aumentan entonces los precios en Argentina? Coincidiendo con Ingaramo (2014), por una combinación de una multiplicidad de factores:

Algunos son efectos deseados por el Gobierno, como el cambio en la distribución del ingreso. Otros son tolerados, como la concentración de las cadenas de distribución y los costos comerciales. Y otros indeseados pero

inevitables: aumento del déficit fiscal financiado con mayor emisión. El cambio en la distribución del ingreso ha sido evidente en lo que refiere a la llamada “década ganada” (2003-2015). (...) La desaceleración de la economía ha planteado conflictos que se observan en las duras negociaciones salariales paritarias (párr. 3).

El autor afirma que las políticas públicas del período no han logrado cambios estructurales en la economía, ya que

El cambio en la distribución del ingreso no ha implicado cambio en la posesión de riqueza, que se ha concentrado en todos los mercados. El de la distribución de bienes de consumo es el más importante, lo que permite a las grandes cadenas fijar los precios de compra a los productores más pequeños y de venta a los consumidores. Por otra parte, la redistribución del ingreso vía subsidios disminuyó el superávit fiscal, que permitía absorber el exceso de medios de pago producido por el superávit externo y el pago total con fondos propios de la deuda renegociada. Así, la emisión aumentó, la redistribución del ingreso se hizo más conflictiva generando una espiral precios-salarios, la concentración de la riqueza aumentó, las disponibilidades de divisas disminuyeron –agudizada por el atesoramiento al que es tan propenso un sector de la población– y el aumento en la oferta de bienes disminuyó, todo lo cual lleva a aumento de precios (Ingaramo, 2014, párr. 4).

La concentración monopólica genera así que las grandes empresas sean las formadoras de precios, en detrimento del primer eslabón de la cadena: los productores de los

alimentos, y especialmente de los y las pequeñas productoras. Esto resulta fundamental para comprender el marco general que determina las condiciones de posibilidad de implementación de una política pública agroalimentaria en nuestro país. Es por ello que el debate sobre el tema de la formación de precios y el rol de los diferentes actores de la cadena de comercialización se volvió un eje central a la hora de implementar el Programa Frutas y Verduras y trazar sus alcances y limitaciones con los participantes involucrados.

4.6.4. Toma de decisiones y puesta en marcha del Programa

En base a los objetivos estratégicos que enmarcaron el Programa, el conocimiento de las condiciones y necesidades de la provincia, y a través de una lógica de participación y debate entre los diferentes actores, es que se fue definiendo en las primeras etapas, qué producir, qué vender y a qué costos.



Reunión con el Ministro de AGYP de Nación, Julián Domínguez; Subsecretario de Agricultura Familiar , Guillermo Martini y autoridades de la SAF San Luis para la firma de convenio con más de 15 municipios de la provincia de San Luis, para la ejecución del PFYVPT y plan de capacitación para productores. El ministro sostiene un Cristo de la Quebrada tallado en madera, obsequio realizado por un pequeño productor artesano de San Luis. Junio 2011.

En síntesis, el programa se organizaba en tres grandes etapas:

1. Desde la provincia de San Luis se realizaba la centralización de la producción de frutas y verduras de los productores locales y de Mendoza y la preventa de bolsones. La “preventa” consistía en que la organización vecinal, sindical, el club, etc., es decir, cualquier entidad intermedia con la que se articulara, realizaba entre sus participantes o vecinos de la localidad el pedido del bolsón, para luego llevar la cantidad precisa que solicitó la entidad, esto a los fines de no tener sobrantes de productos, que luego fueran difíciles de vender. Dicho traslado lo realizaban los técnicos de la SAF San Luis en las movilidades que ponía a disposición el organismo, acompañados de productores locales. De esta forma se fortalecía la organización local, a la vez que se favorecía el enlace consumidor-productor, sin intermediación más que la organización, con el rol del técnico-militante como el mediador. La SAF registraba la cantidad de bolsones de la preventa y enviaba la demanda a la SAF Mendoza, así como a las asociaciones de productores de San Luis.
2. Una vez recibida en la SAF Mendoza (la cantidad total solicitada por San Luis), el técnico del Área de comercialización (de Mendoza) se reunía con los grupos y asociaciones de la provincia para establecer concretamente qué productos iba a colocar cada uno y estipular los precios. Se centralizaba así la producción y se organizaba la logística para el traslado a la provincia de San Luis. La SAF Mendoza contaba con un galpón de empaque donde se centralizaban esos productos para realizar el armado

de los bolones, y desde allí partía el camión hacia San Luis para su reparto y entrega. Como bien se mencionó, la SAF Mendoza contaba con un área de comercialización que era la que llevaba adelante la tarea de nexo entre los productores de Mendoza y la SAF San Luis.



Productores de la Asociación PUCAF y técnicos de la SAF de Mendoza realizando trabajo de fraccionamiento de frutas y verduras para los bolsones, en el galpón de almacenamiento.

3. En San Luis capital se recibía la producción proveniente de Mendoza y se completaba el armado de los bolsones para comercializar. A partir de allí se organizaba la logística para el traslado de los bolsones a los diferentes puntos de comercialización en toda la provincia.

4. Armado de los puntos de venta: En cada territorio, se establecían puntos de venta, generalmente en espacios públicos como las plazas, para lograr mayor visibilización. Para ello se articulaba con los municipios, así como con organizaciones e instituciones de la sociedad civil, como clubes, iglesias, bibliotecas populares, etc. Ello garantizaba el contacto con los pobladores del lugar que eran quienes finalmente consumían los bolsones.

La primera etapa del programa suponía definir el producto a comercializar, en base a la producción. De esta manera, se acordó el armado de “bolsones de frutas y verduras” como producto a vender, involucrando en la cadena de comercialización a todos los actores: productores de la AF y consumidores de la comunidad. Se lee en los documentos de la SAF:

El producto a comercializar es un bolsón con 11 variedades de verduras de estación con un peso que ronda los 10 Kg. El valor del bolsón está estipulado en \$30 (que en verdulerías de distintas zonas llega a ser mayor en más del 60%), monto que se calcula considerando el valor de las verduras más los gastos operativos de armado del mismo. Los productores son quienes deciden qué verdura aportará cada uno según la producción que disponga en ese momento (Documento de Planificación del Área de Comercialización y Agregado en Origen, SAF, 2015, p.2).

En el caso particular de San Luis, la primera dificultad fue la atomización de la producción primaria de frutas y hortalizas en la provincia, sumado a las contingencias climáticas y la poca extensión de las EAP. El productor se encuentra en la etapa más débil de la cadena, y en San Luis en particular, el pequeño productor, agricultor familiar y campesino era/es

un productor de subsistencia, con la producción precarizada y de autoabastecimiento y sin ser un actor real en la incidencia de las políticas nacionales y provinciales.

En función del análisis de campo realizado por el equipo técnico de la SAF San Luis y con aportes de estudios de CANPO, que se tomó como fuente para el apartado de estructura socioproductiva de San Luis, es que se logró conformar un bolsón de verdura, donde los productores del norte aportaban la papa y zapallo, los de Villa Mercedes algunas verduras de hojas como la acelga principalmente, y luego los de zona centro, aportaban el tomate.

Como el volumen no era constante, la vinculación con productores mendocinos permitió que haya una provisión de bolsones y el volumen necesario para abastecer los corredores de comercialización en toda la provincia. El espacio geográfico en el que se intervino y con el que articuló a través de la SAF Mendoza fue el comprendido por las áreas rurales de los departamentos Maipú, Las Heras, Luján, San Rafael, Tupungato, Tunuyán, San Carlos, San Martín y Guaymallén. Se trata de las zonas conocidas como cerco productivo (mayormente hortícola) y principal abastecedor de alimentos del área urbana del Gran Mendoza y la región Cuyana (Documento de Área de Comercialización de la SAF Mendoza, 2011).

Una vez definido el producto a comercializar, se delineaban las condiciones de la comercialización. Así, el Programa también articuló otra necesidad, la de fortalecer el área comercial de las organizaciones nucleadas en la agricultura familiar. Las necesidades que tienen los productores son principalmente la venta de su mercadería a un precio justo. Fue a través de las organizaciones de productores de Mendoza que se armaron los bolsones con frutas y verduras de estación para ser trasladados a la provincia de San Luis, lo que implicó un gran esfuerzo logístico para ambas provincias, desde

conseguir un transporte hasta garantizar la preventa de los bolsones.

Hay que considerar que la SAF garantizaba los costos de circulación de los bolsones, como el transporte en camión hacia San Luis, incluyendo el recorrido a cada punto de venta, así como el alojamiento de los productores durante ese recorrido, además de gastos relacionados con la difusión, capacitaciones, y gestión para compra de insumos para la siembra o cosecha.



Técnicos de la SAF San Luis y productores garantizando el operativo de traslado de los bolsones hacia los distintos puntos de venta en la provincia. Nogolí, 2014.

El objetivo de este programa fue formulado además para dar respuestas a problemáticas en la comercialización de alimentos que se observaban en el sector, tanto en sus cooperativas, asociaciones y consorcios. Para ello, se planificaron y ejecutaron diferentes acciones como la implementación de fondos rotatorios o microcréditos para poder acopiar la producción y disminuir los riesgos asociados a la venta; dotación de recursos humanos para tareas específicas en administración, venta, promoción y control de calidad;

instrumentación de subsidios para transporte e infraestructura y aplicación de mecanismos institucionales que aseguren la participación de productores en todas las etapas de esta propuesta.

Una experiencia que resulta ilustrativa de los desafíos que se enfrentaron en los inicios del programa, durante mi gestión como delegado provincial, fue la del primer viaje de comercialización realizado en abril de 2011. Ello implicó el traslado de los bolsones de frutas y verduras (ya armados) desde el centro de acopio de Mendoza hasta los diferentes puntos de venta en la provincia de San Luis.

En primer lugar, por el enorme esfuerzo logístico que implicó, ya que el objetivo general planteado fue el conectar todos los puestos y parajes de la provincia de San Luis desde la concepción de un estado presente. Considerando que muchas zonas eran lugares profundamente inhóspitos: vale mencionar que las rutas de acceso a parajes o comunas ubicadas principalmente en zonas serranas no tenían ningún tipo de señalización, ni siquiera estaban asfaltadas, con caminos de ripio y piedra en su gran mayoría. Esta es una cuestión estructural que hace al precio del alimento, ya que no se llega fácilmente a dichos lugares por su dificultad de acceso, más complejo aún si el clima no acompaña y hay lluvias, ya que muchos de esos caminos son atravesados por badenes de ríos.

En este primer viaje se recorrieron casi 1000 km de la provincia de San Luis en 72 horas, conectando el norte, el sur, el este y el oeste (Ver Mapa N° 4). El traslado fue realizado por un camión con cámara de frío (alquilado por la SAF) que transportó alrededor de 2000 bolsones de frutas y verduras. Mientras que, la movilidad oficial, una camioneta Ford Ranger modelo 2012, trasladó a los técnicos y a los productores que guiaban al camión hacia los puntos de venta ya mencionados.

se tuviera una articulación fluida no solo con las organizaciones locales sino también con referentes claves del territorio quienes trabajaban previamente en la difusión de la llegada del camión.

Se llegaba a cada punto, se descargaba y si el tiempo lo permitía, se realizaba un espacio de intercambio entre las organizaciones locales y/o municipio local, de forma que los productores pudieran entender también el contexto en el cual se pretendía trabajar. Durante el período en estudio, se realizó un viaje de comercialización por mes.

Los parajes como la Quebrada de San Vicente, Las Huertitas, Las Lagunas, Barranca Alta, La Carolina, Pozo Cavado, (ver Mapa N° 4 de recorrido), no contaban con rutas accesibles, tal es así que el camión circuló por lugares de muchas rispideces, incluso en zonas pedregosas de las sierras, o de huellas en donde apenas cabía un vehículo chico en lo ancho, y, aun así, se logró llegar.

Este primer viaje se realizó con la organización Productores Unidos de la AF (PUCAF), lo que significó para técnicos y productores todo un desafío, ya que supuso además un proceso de aprendizaje sobre todos los requerimientos que se necesitaban para pasar de una provincia a la otra. Eso llevó a capacitarse tanto los técnicos como los productores y también interactuar con otros organismos tanto nacionales como el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), provinciales, como el Instituto de Desarrollo Rural de Mendoza (IDR) y el Instituto de Sanidad y Calidad Agropecuaria de Mendoza (ISCAMEN), mejorando la sintonía fina entre los organismos.

Los desafíos se fueron superando y el Programa pudo ser implementado desde los lineamientos generales. En la siguiente Tabla se observan algunos indicadores sobre las cantidades de bolsones y los valores comercializados durante marzo 2012 a marzo 2014, lo que permite observar el alcance que tuvo el programa en dicho período en términos

económicos, y cuáles fueron los beneficios para los productores de la AF involucrados, nucleados en sus organizaciones (Ver tabla N° 18).

Cada agrupación contaba con alrededor de unos 10 socios. Vale aclarar que los productores no eran dueños de sus chacras, sino que se encontraban bajo la figura de la posesión veinteñal³⁴, las mismas no superaban las 10 ha de superficie y en su gran mayoría producían hortalizas.

Tabla N° 18

Cantidades y valores comercializados mediante “Verdura Para Todos” - Período marzo 2012 a marzo de 2014.

Detalle	Organizaciones						Totales
	Agrupación Cristóbal Colón	Agrupación Renacer	Agrupación Intik Wawan	Agrupación Centro Cultural El Carrizal	Agrupación Ugarteche	Agrupación El Bolsón	
Cantidad de bolsones comercializados	66.301	90.345	30.100	21.100	7.307	29.500	244.649,00
Cantidad en KG de verdura	596.709	810.105	210.200	189.200	59.684	261.500	2.036.963,00

³⁴ La usucapión comúnmente es conocida como Prescripción veinteñal. La usucapión es un término jurídico que indica un modo de adquirir la propiedad por el transcurso del tiempo. Esta adquisición se lleva a cabo mediante una posesión continuada durante el tiempo que exige la ley, el cual es de 20 años sin justo título y 10 años con justo título (Cassini, 19 de septiembre de 2019).

Beneficio del programa hacia los productores en \$	994.346,40	1.200.108	366.640	241.040	87.304,80	321.600	3.211.039,40
Total comercializado en \$	2.176.152	2.955.178	748.000	479.520	192.862	634.600	7.186.312,00

Fuente: Tabla de elaboración propia en base a documentos de seguimiento del programa - Área de Comercialización y Agregado de Valor de la SAF Mendoza.

4.9 La perspectiva de los actores respecto al Programa. Las múltiples miradas.

Durante el desarrollo del siguiente capítulo, se hará un recorrido sobre las perspectivas de los diferentes actores que intervinieron en el desarrollo del programa, con especial énfasis en sus interrelaciones y vinculaciones. Se analizarán los aspectos de la experiencia que incidieron en el aprendizaje y en la organización de productores, las enseñanzas y desafíos percibidos de las y los funcionarios y técnicos de la SAF, como así también las experiencias desde el consumidor, incluyendo la experiencia personal de quien escribe, como delegado provincial de la SAF San Luis durante el período en estudio y militante de la CANPO.

Se parte de la concepción de las políticas públicas como “nudos” del proceso social, donde se pueden ver actuando conjuntamente a sectores de distintos niveles de la sociedad y del estado, operando respecto de la producción social, con sus dinámicas en torno a cuestiones particulares, condicionadas por cuestiones coyunturales y no

únicamente como respuestas o “entregas” (Oszlak y O'Donnell, 2007). Se trata de ver las políticas como procesos y como productos a la vez. Así, se puede comprender la dinámica del poder cristalizada en muchos aspectos.

En la arena política donde se desenvuelven las dinámicas de estos procesos, es importante entender que las instituciones estatales y sociales no son las únicas que intervienen. Además, operan organizaciones formalizadas, pero también actores informales, como los grupos de consumidores que frecuentaron los puntos de comercialización del programa, entre los que comenzaron a dar dinámicas de interacción e intercambio. Interesa comprender cómo piensan, sienten y actúan los múltiples actores mientras están involucrados en los procesos de implementación de las políticas de agricultura familiar y desarrollo rural.

El capítulo intenta dialogar con aquellos trabajos que hablan sobre la importancia de tomar en cuenta la reflexividad de los actores sobre sus acciones (Vommaro, 2015; Quirós, 2015, 2011). Interesa conocer cómo las ideas y principios que se forjaron en el seno del militanteismo, y los saberes técnicos que se originaron en las organizaciones militantes, son trasladados a la función pública (Cucchetti & Stites Mor, 2017). Aquí es interesante recordar que las biografías de los actores no son lineales (Bourdieu, 1997b), y que implican diversas etapas de reaprendizaje y adaptación (Cucchetti & Stites Mor, 2017).

Interesó conocer además a los actores y sus voces desde su propia historia, desde aquellos condicionantes que marcan la perspectiva desde donde realiza su trabajo.

Buscamos comprender al sujeto desde su punto de vista, aspirar a lo que Bourdieu (2012) define como el oficio del sociólogo: “ser un punto de vista del punto de vista de los demás”. Para ello, fue preciso comprender desde dónde nos

hablaban los funcionarios y técnicos a los cuales entrevistamos y acompañamos en visitas a las chacras de los productores, reuniones de trabajo y de los movimientos sociales donde militan. Para nosotros, no sólo cobró interés el rol actual del funcionario y el técnico que trabaja en la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF), sino de dónde venía, que había hecho antes y cómo pensaba. En efecto, ninguno llegó al cargo que ocupa actualmente como tábula rasa, sino con lo “que en ese momento traía como historia”, tal como nos lo expresó un funcionario (Ramos Berrondo, 2017, p. 173).

Desde esta perspectiva es que también se mantuvieron conversaciones en *off* con actores que en su momento fueron reticentes a las políticas públicas que se llevaron adelante desde la Subsecretaría, cuyos nombres se mantendrán bajo acuerdo de confidencialidad. Coincidiendo con Ramos Berrondo (2010), el proceso de investigación y reflexión logró ampliar la perspectiva personal, presente e histórica de quien escribe, y ayudó a comprender la visión de otros actores que en ese momento no acordaban con los lineamientos que guiaron las acciones.

4.6.5. Las miradas de los actores sobre los desafíos en las etapas de implementación del programa.

4.6.5.1 Punto de partida: los tiempos de la planificación.

Todos los actores involucrados en el programa remarcan en sus entrevistas los desafíos que se afrontaron durante las etapas iniciales como la planificación de acciones y la articulación de la SAF con las organizaciones del sector de la agricultura familiar.

Se retoman en primer lugar las palabras de quien ocupó el puesto de Coordinadora de la SAF San Luis durante parte del período en estudio, Licenciada Anabela Paulizzi,

profesora de Historia, militante social y parte de la CANPO, quien asumió la gestión durante el año 2012, luego de su paso por el Área de Seguimiento de la SsAF. Desde su lugar, ella expresó los obstáculos que vivió dentro de la delegación, principalmente en el despliegue del equipo territorial que debió conducir. Al respecto, dice:

Valúo de manera positiva el desarrollo del programa. Creo que más allá de los resultados cuantitativos (que fueron muy buenos en lo referido a cantidad de productores involucrados, instituciones de todos los niveles del Estado con sus respectivos técnicos y técnicos involucrados y articulando, la cantidad y diversidad de territorios, la cantidad de productos vendidos y de consumidores-ciudadanos), es positiva la evaluación en términos de generación de políticas públicas inclusivas sustentables y transformadoras. El esquema que desarrollamos fue a través de las y los técnicos de terreno con una intervención territorial directa ya que fueron agentes articuladores, quienes se encargaron de articular entre municipios y entidades intermedias para que el camión de verduras y frutas pueda ingresar a las localidades interesadas sin ningún inconveniente. Es así como a partir de varias reuniones organizativas, se culmina la primera etapa con la firma de un convenio marco donde el municipio se compromete a garantizar la logística que esto implica. Disponiendo de lugares públicos de venta y colaborando con la difusión del programa en los días convenidos para la comercialización. Se generaron corredores en el interior de San Luis, donde el camión realiza su recorrido en cada paraje y localidad del interior de la provincia.

(Entrevista realizada a la delegada de la SAF San Luis, 2019)

Los productores también reflejan en sus palabras los desafíos que percibieron en cuanto a la etapa de planificación. Willi Flores, productor hortícola de la provincia de Mendoza,

pertenecía a la organización PUCAF, de la localidad de Maipú, Mendoza, con quienes se articuló por su experiencia en la producción de frutas y verduras, para que acompañaran el proceso de San Luis. Willi cuenta durante su entrevista:

Hace ya 5 años que venimos trabajando en este programa y de esta manera. Esto nos ha ayudado a crecer como productores. Tuvimos que aprender a organizarnos, ya que se necesita mucha planificación al principio para armar los bolsones y llegar a destino, por ejemplo, nosotros lo que hacemos es lo siguiente: Cosechamos las verduras, lo cortamos un día antes, la noche anterior a la entrega armamos los bolsones y al otro día salimos a entregarlas. Intentamos que sean productos frescos y sanos, a buen precio. (Entrevista realizada a Willi Flores, productor de PUCAF, Mendoza, 2019).

4.6.6 El problema de base: la falta de recursos para la producción en la AF

En relación a los principales problemas que se tuvieron que enfrentar, aparecen las condiciones estructurales que determinan en la provincia la escasa capacidad del sector de la agricultura familiar para la producción de alimentos, o para ampliar su escala, en el marco del objetivo de llevar adelante el Programa.

En relación a ello, Paulizzi destaca:

La escala de producción, por lo general suele convertirse en una amenaza, porque las demandas son cada vez mayores en términos de consumo, por lo cual hay que trabajar fuertemente con las y los profesionales en miras de mejorar la eficiencia productiva con todo lo que ello conlleva. Otra amenaza latente es la concentración de la producción en pocas manos, el abandono de los pequeños productores por parte del Estado, el neoliberalismo es la amenaza, en síntesis, su afán de

darwinismo social y su control sobre la psiquis de los ciudadanos es un peligro para programas que benefician a las y los trabajadores ocupados y desocupados, del campo y de la ciudad (Entrevista a la Coordinadora Provincial de la SAF, 2019).

Los productores también remarcaron los obstáculos para llevar adelante la producción. Al respecto, Willi Flores, productor hortícola del cordón Maipú de la provincia de Mendoza, integrante de la Asociación Productores Unidos de la AF (PUCAF) de Mendoza, señaló:

Las debilidades que tenemos tienen que ver con la falta de recursos que nos ayuden a aumentar la producción, o falta de acceso al agua, uno de los insumos más importantes para nosotros. A veces nuestra producción y nuestro esfuerzo se pudría en nuestros campos y en nuestra propia cara y eso era muy doloroso para nosotros (Entrevista realizada a Willi Flores. productor hortícola e integrante de PUCAF, Mendoza, 2019).

Como ya fue expresado, es importante recordar que el programa en San Luis comenzó con la producción de la provincia de Mendoza, desde la articulación mencionada entre la SAF San Luis y la SAF Mendoza, ya que en la provincia de San Luis hubo un fuerte proceso de desaparición de los cordones verdes durante la década de los ´90, transformándose en casas de fin de semana o en barrios privados, por lo que los productores y campesinos enlazados solo aportaban uno o dos productos disponibles.

Sobre esta situación en la provincia, Ana Paulizzi también destacó las dificultades estructurales, pero resaltando la capacidad de trabajo y adaptación de los productores, como fortaleza que se consideró y fue central para llevar adelante el programa:

Otras de las fortalezas es la capacidad de adaptación que tiene el productor al medio, con todos los vaivenes que ha transitado, con lo relegado que ha sido, el tipo sigue produciendo en esas condiciones. Viven en condiciones hostiles, están

en los peores lugares, con ausencia de infraestructura, nada de tierras. O sea, comodidades básicas, menos diez, digamos, y, así y todo, está, y hacen mucho”.

(Entrevista a la Coordinadora Provincial de la SAF, 2019).

Martín Cerdá, economista, ex Coordinador Territorial de la SAF San Luis (2010-2015), destacaba también la capacidad de sobreponerse a “pesar de todo” de los y las productoras:

El sostener la actividad a pesar de todo, los pone en un lugar importante, apreciados por aquellos que los ven producir, sin desanimarse porque es casi lo único que tienen, con pequeñas superficies, sin infraestructura y con las inclemencias del tiempo y nada los detiene (Entrevista a Cerdá, ex Coordinador Territorial de la SAF San Luis).

4.6.7. Los obstáculos enfrentados durante la distribución y comercialización de los bolsones. Problemas logísticos y tensiones con otros actores en el territorio.

Otra de las dificultades que los trabajadores de la SAF remarcan en relación a la implementación del Programa tiene que ver, principalmente, con la falta de recursos para llevar adelante la etapa de la distribución de los productos, en términos de logística necesaria para hacer llegar el bolsón de frutas y verduras desde los lugares de producción hasta los puntos de venta y consumo.

Carla Rodríguez, que ocupó la coordinación del Área de comercialización de la SAF San Luis, también destacó la falta de recursos, frente a la dispersión territorial de los productores y la falta de créditos para sostener el programa:

En cuanto a las debilidades, bueno, principalmente la falta de organización de la producción en sí, y la dispersión de los productores, muchas veces dificulta

acelerar algunos tiempos y demandas de gran escala. Así como también el transporte, es una de las mayores dificultades debido a que las y los productores carecen de medios; y es ahí donde el Estado hace un fuerte aporte, pero no es suficiente si no generamos mecanismos que apunten a otorgar créditos o ayudas económicas desde donde el productor pueda invertir y de esa manera crecer (Entrevista realizada a Carla Rodríguez, coordinadora del área de comercialización de la SAF San Luis, 2019).

Adalberto Aguilera, técnico de terreno y encargado del Área Comercialización de la SAF Mendoza, militante social e integrante de la CANPO Mendoza, remarcó las dificultades en torno a establecer relaciones con otros actores que permita establecer las redes de comercialización en los territorios, así como las falencias en cuanto a la capacitación necesaria:

Mi tarea era la de asesorar a los productores de la AF en el armado y logística del producto final, es decir me encargaba de todo el proceso previo a la puesta en territorio de los bolsones. Lo cual llevaba mucho tiempo, más de lo que debía cumplir, ya que la capacitación y el asesoramiento en temas de comercialización no son sencillos de implementar. Más aún, buscar herramientas que colaborarán con los productores en la logística era arduo e implicaba articular con varios agentes estatales que muchas veces no comprendían del todo la impronta y la lógica que tenía el sector. Intentamos articular también entre cooperativas donde se intercambien productos. Por ejemplo, con cooperativas yerbateras de Misiones, donde intercambiamos yerba por verduras o frutas y con ello obtener precios más accesibles para la población, y además esclarecer quienes son los que especulan con los precios de los alimentos y encarecen la vida de los

trabajadores (Entrevista realizada a Adalberto Aguilera, 2019).

Como se consignó anteriormente, cada etapa de implementación trajo aparejadas tensiones entre los diferentes actores involucrados, y, además, con actores de la comunidad en la cual se implementó el mismo. La venta de frutas y verduras directamente instrumentada por los productores con apoyo estatal, a un precio accesible para las y los consumidores trajo dificultades, tanto con otros actores estatales como con los comerciantes. En este sentido, es interesante destacar la experiencia del programa en la ciudad Capital de San Luis.

En primera instancia, se mantuvo una tensión muy fuerte con el Municipio de la ciudad, a través del intendente, que llegó a su cargo como parte del partido político Frente Para La Victoria. Luego de varias reuniones con el propio intendente y con parte de su gabinete, se logró un acuerdo y se firmó el convenio del Programa FyVPT para empezar a implementarlo.

Desde la gestión del Municipio, comenzaron acciones que fueron dificultando la puesta en marcha, principalmente relacionadas con “trabas burocráticas” o desaprobación de permisos para realizar la venta de bolsones en la vía pública, aspecto central ya que el despliegue del operativo de ventas se realizaba en las plazas, como estrategia de difusión del programa en la comunidad. Ello tenía que ver con el objetivo de que los productores y consumidores entrarán en contacto directo, promoviendo su vinculación, además del desarrollo de campañas de concientización de consumo de alimentos saludables, soberanía alimentaria, entre otras.

Aparecieron además las tensiones y los reclamos de los pequeños y medianos

comerciantes verduleros de la ciudad, que comenzaron a plantear su desacuerdo directamente al Municipio, alegando competencia desleal por precios y supuesta flexibilidad del municipio de controles bromatológicos sobre el programa. La presión ejercida por el sector sobre el Municipio alimentó las acciones de este último para dificultar el desarrollo del Programa.

Posteriormente, los conflictos se sucedieron con el sector de los supermercadistas como parte de la cadena de comercialización, y por último con el Ejecutivo Provincial, ya que al no pertenecer en ese momento a la misma corriente política (el ejecutivo era gestionado por el partido Peronismo Federal) y observar el éxito del desarrollo de la política pública ejecutada por la SAF, comenzaron a expresar objeciones e interponer obstáculos al Programa.

La experiencia demostró que cada implementación de políticas públicas que beneficien a sectores históricamente postergados, que a su vez estén correctamente implementada, y, además, ponga en evidencia los mecanismos que benefician a ciertos sectores económicos, trae conflicto de intereses. Son las tensiones propias de abordar las políticas de desarrollo rural desde una perspectiva multisectorial; es decir, donde el territorio se concibe como elemento integrador de agentes, mercados y políticas públicas (Delgadillo, 2006).

Durante el “hacer” se fueron limando asperezas y vicisitudes que aportaron un aprendizaje muy interesante en relación a las concepciones sobre las cuales los individuos responden a la hora de ejecutar o no, una política pública. En este sentido, resulta interesante traer a la reflexión lo expresado por Manzanal:

Se institucionalizan los mecanismos para enmascarar las relaciones de poder y dominación; lo cual conlleva a la existencia de alianzas de poder entre los sectores hegemónicos del ámbito local y el poder político, mismas que usan el marco institucional del Estado para su propio beneficio, sin preocuparse por la desigualdad social y económica de la región (Manzanal, 2009, p. 16).

4.6.8. Y finalmente, la mirada de las y los consumidores. El Programa llega a las plazas. El proceso de planificación, organización y articulación política que suponía la puesta en marcha del programa era la antesala del despliegue de los puntos de venta en las localidades, atravesado por superación de desafíos, falta de recursos y grandes tensiones. Dichos puntos de venta eran organizados por los mismos actores de la comunidad, que hacían llegar las frutas y verduras a “precios justos” en sus lugares de residencia.



Punto de venta del PFYVPT en la plaza Independencia de la ciudad de San Luis capital, 2013.

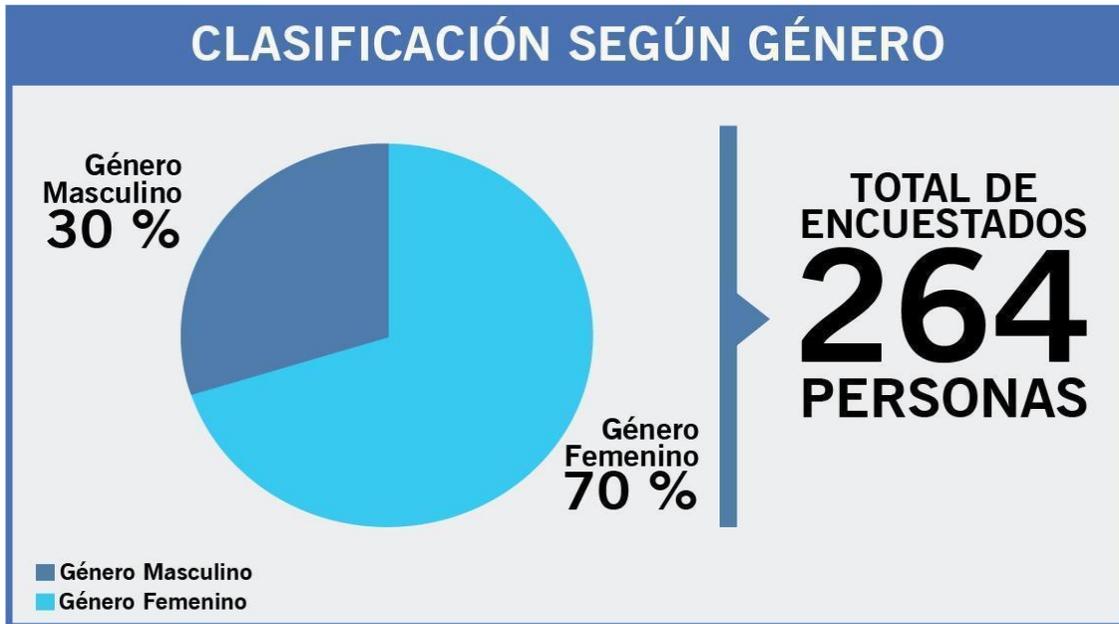
Para conocer la mirada de los y las consumidoras del Programa Frutas y Verduras para Todos, se realizaron 264 encuestas en el punto de venta de la provincia de la capital de la provincia de San Luis, durante los meses de octubre, noviembre y diciembre del año 2014, en el marco del trabajo de gestión de la SAF. Dichas encuestas fueron retomadas con la finalidad de sistematizar los datos en función de los objetivos del presente trabajo de investigación, ya que permiten tener dimensión de la llegada del Programa a la población que accedió al consumo del bolsón comercializado desde el programa.

Entre los encuestados había personas de 67 barrios diferentes, incluyendo otras localidades cercanas a la capital, como Juana Koslay y La Punta. Las preguntas estaban principalmente dirigidas a conocer algunas características demográficas de las familias y puntualmente sobre el programa, interesaba saber cómo había llegado a entrar en contacto con el mismo y cuánto sabían sobre los actores que llevaban adelante su implementación.

De las encuestas realizadas, el 70% representa al género femenino y el 30% restante al masculino (Ver gráfico N° 1)

Gráfico N° 1

Cantidad de consumidores encuestados según género.

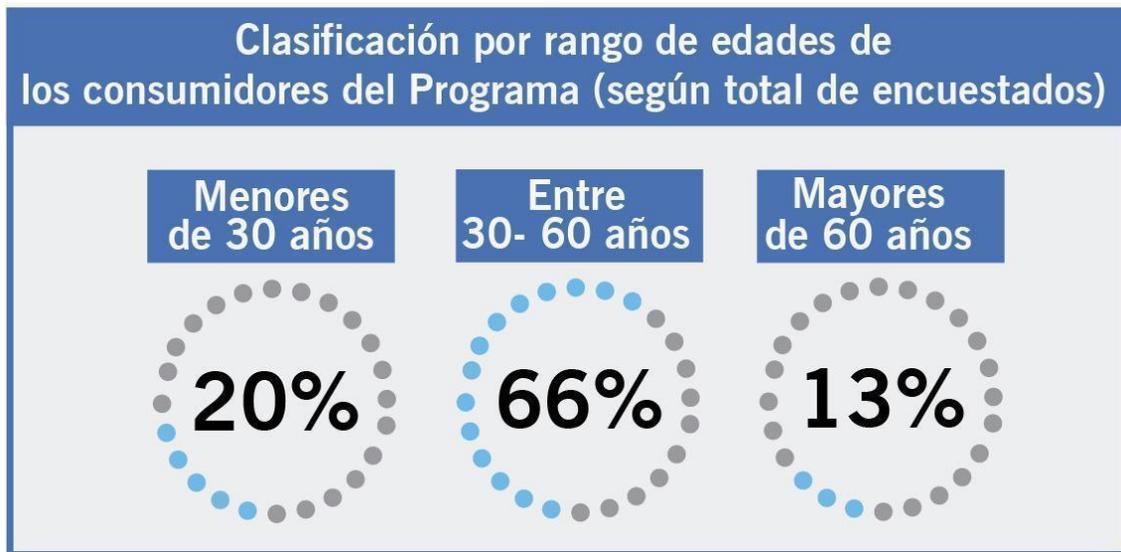


Fuente: Gráfico de elaboración propia en base a las Encuestas realizadas.

Se clasificó además a los encuestados por la cantidad de miembros que tienen sus familias, siendo el mayor porcentaje entre 1 y 6 miembros por hogar, y por la edad de los mismos siendo en su mayoría personas de entre 30 y 60 años de edad (Ver Gráfico N° 2).

Gráfico N° 2

Clasificación de los consumidores por rango de edades



Fuente: Gráfico de elaboración propia en base a Encuestas realizadas

Respecto de la ocupación de los jefes y jefas de familia, predominó el/la empleado/a privado, público y doméstico, seguido por los trabajadores de fábrica, trabajadores de oficio, profesionales y jubilados.

El 35,87% de las personas respondió que hace mucho tiempo³⁵ compra los productos que se ofrecen del Programa Nacional (Siendo el 2011 el año de inicio del Programa).

El 33,58% respondió que hace poco tiempo³⁶ y el 30,53% expresó que compró por primera vez, haciendo referencia a que la compra se realizó por primera vez el día en que fueron encuestados/as.

El 58,21% se informó sobre el Programa por medio de conocidos, el 21,23% escuchó la Radio, el 10,95% lo vio en la televisión, el 2,5% lo leyó en Facebook, y el 6,16% se enteró

³⁵ Mucho: hace referencia al tiempo comprendido desde que inició el programa hasta 6 meses antes a la fecha de la encuesta.

³⁶ Poco: hace referencia desde los 6 meses en adelante al día de la fecha de la encuesta.

por otros medios. Las radios nombradas por los encuestados fueron Popular, Nacional, Municipal y Universidad. En la categoría otros medios, los encuestados contestaron abiertamente; entre sus respuestas encontramos que el 88,23% pasó por el lugar. En menor porcentaje respondieron que se enteraron por mail, por casualidad y por gacetilla. Es de destacar que la mayoría se enteró por un conocido, ya que se realizaba mucho trabajo de difusión mediante panfletos que se repartían en los barrios y por las distintas instituciones que participaban en el Programa, como escuelas y bibliotecas, iglesias, entre otras.

El 57,77% de las personas respondió que sí tiene conocimiento de quienes son los organizadores del Programa Nacional, y el 42,22% respondió que no conoce al respecto. Del total de votos afirmativos, un 25,4% respondió “Municipio de la Ciudad de San Luis”, el 17,8% contestó “Ministerio de Agricultura de la Nación”, y el 14,57% restante dijo “Corriente Agraria Nacional y Popular”.

El recorrido realizado sobre los desafíos que se encontraron en cada etapa del programa y las estrategias para superarlos refleja un profundo proceso de aprendizaje y de construcción política, desde la participación activa de los actores involucrados, que se articularon desde sus diferentes lugares. Un aprendizaje en proceso que los mismos entrevistados destacaron como la mayor fortaleza de la experiencia de implementación del Programa Frutas y Verduras para Todos en San Luis.

4.6.9. La mirada sobre el aprendizaje que dejó el programa: el fortalecimiento de la organización del sector de la AF.

Más allá de las dificultades encontradas durante todo el proceso y las múltiples tensiones, los actores entrevistados coincidieron en remarcar que lo más importante que dejó la

experiencia del Programa fue el saldo organizativo. Un proceso que significó un aprendizaje, en la necesidad de generar y fortalecer redes de organización en el sector de los productores de la provincia, así como la articulación con entes estatales, organizaciones e instituciones de la sociedad civil. Una experiencia que permitió empoderar a referentes de un sector históricamente postergado, y la demostración de que es fundamental contar con un estado presente para avanzar en mejores condiciones para el sector rural. Un programa que se enmarcó en un proyecto político, donde todos los actores involucrados fueron y se sintieron protagonistas, con la organización como el motor y la herramienta.

En este sentido Paulizzi resalta lo que ella considera la principal fortaleza del Programa:

La principal fortaleza que encuentro a lo largo del desarrollo del programa es el aporte del mismo a la organización de productores, agricultores familiares o campesinos en economía social, cooperativa. En segundo término, la disponibilidad y articulación de técnicos en cada territorio con formación política y para el desarrollo local, pero con una proyección regional, recordar que hasta julio del 2010 había solo 12 técnicos en la provincia de San Luis, luego pudimos llegar a los 40 técnicos, con lo que eso implica tanto para el Estado como para los Agricultores Familiares. Y por último la institucionalización del programa gracias a lo cual el Estado pudo poner recursos económicos a disponibilidad del programa y planificar a través del tiempo (Entrevista realizada a la delegada Provincial de la SAF San Luis, 2019)

Los productores, en sus palabras, expresan cómo el programa ha sido para ellos una herramienta de organización. Gabriel Mesa, en aquel momento delegado Provincial del Foro Provincial de la AF (FOPAF) de San Luis, productor avícola de la zona de Luján,

resaltaba en su relato el aprendizaje como sector organizado que brindó la experiencia del Programa:

Para nosotros el programa, fue muy importante porque nos ayudó a crecer, no solo aprendemos a producir en otra escala, sino también a comercializar que es algo que no todos manejamos. O sea, vender de forma directa, sin intermediarios, hacer una diferencia nos permite salir del paso y es una forma de ayudar en la familia, lo bueno que en este tipo de programa nos encontramos y compartimos no solo con otros productores sino con los técnicos y con otras organizaciones. (Entrevista realizada a Gabriel Mesa, productor avícola del FOPAF San Luis, 2019).

Rosa Elizabeth Amieva, pequeña productora de Donovan organizada en el FOPAF, también reflexionaba sobre este tema, destacando la importancia de la articulación y la participación. Ella es productora de hortalizas y ganado menor, y fue una de las referentes en la organización del Foro Provincial. Nos decía:

A mí personalmente me impactó mucho el sobreprecio que hay en la verdulería, con respecto a lo que se nos paga en la finca, con esto se ve como los intermediarios aumentan los precios. Y es muy importante que lo pueda ver el consumidor, porque le sacan plata de más. Los desafíos que tenemos es crecer, no solo en productos sino en organización, y esto es lo más difícil porque el sector no tiene mucha confianza y es reacio a trabajar de forma colectiva, por así decirlo (Entrevista realizada a Rosa Elizabeth Amieva, productora del FOPAF, San Luis, 2019).

El relato de Rosa Elizabeth, que todos llaman “Eli”, también pone en evidencia los obstáculos que las y los pequeños productores encuentran para organizarse y sostener

dichos procesos organizativos, expresando que son “*reacios a trabajar de forma colectiva*”. Ella en su reflexión expresa que “*los estafaron durante muchos años*”, poniendo en evidencia el abandono por parte del Estado y sus políticas públicas en relación al sector, o en todo caso, el fracaso de intervenciones insuficientes o sólo asistencialistas frente a una situación de pobreza e insatisfacción de necesidades que el sector padece históricamente. Eli dice:

En los comienzos fue de mucha desconfianza, tanto a los técnicos, porque no entendíamos nada de nada, ni sabíamos para quién trabajan, y en segundo lugar tantos años que nos estafaron, por qué iba a ser distinto ahora. Y con el trabajo nos fuimos haciendo amigos con los técnicos y creo que ver que nos entraba más plata a nuestras casas y que nuestro trabajo y nuestro producto valía, los y las técnicas fueron conquistando nuestros corazones, así que solo agradecimientos (Entrevista realizada a Rosa Elizabeth Amieva, productora del FOPAF, San Luis, 2019).

Hacia el fin de su relato, la productora expresa el resultado de un proceso llevado adelante desde el Estado en articulación con las organizaciones políticas y sociales, que generó resultados concretos que promovieron lazos entre los sectores involucrados.

Una de las palabras que resuenan en los relatos de los y las productoras es “*dignidad*”. Asumir el protagonismo en sus propios destinos, ser conscientes de sus propias capacidades para llevar adelante sus proyectos productivos y políticos, como organizaciones colectivas, son los motivos que van apareciendo en sus historias, “*saber que importamos*”, como expresó “Eli de Donovan” (Entrevista realizada a Elizabeth Amieva, productora del FOPAF, San Luis, 2019).

Esta política pública, implementada desde la integralidad en el territorio del interior

profundo de la provincia, les permitió ganar confianza en ellos mismos y sus organizaciones, visibilizando y construyendo mejores condiciones de vida para ellos y sus familias, como también destacan. *“Perdí la vergüenza, ya no me da vergüenza hablar con gente del gobierno o en los Foros, donde hay tanta gente y hay que agarrar un micrófono, nunca pensé que lo iba a poder hacer”* contaba Gabriel Mesa, el pequeño productor de Luján, que tuvo un rol protagónico en la construcción del Foro de la Agricultura Familiar en San Luis, y uno de sus principales oradores (Entrevista, 2019). Con esa “dignidad” fueron empoderándose en el proceso, apropiándose del Programa y de las herramientas del Estado, como así también de las organizaciones que las y los representan, de su organización campesina, dando los debates necesarios junto con los técnicos de la SAF y los distintos actores de su comunidad. Tomaron las riendas de sus decisiones, aportando sus ideas en los debates, en las discusiones donde cada aspecto en cuestión influía en sus vidas de forma directa. En los primeros contactos desde el equipo de gestión con las y los productores, casi no hablaban.



Comisión de debate en el Foro de Agricultura Nacional, realizado en la localidad de Nogolí, San Luis, 2012.

Esto fue especialmente significativo con Eli de Donovan, una mujer nacida y criada en tierras del interior de la provincia de San Luis, de mirada esquiva, pocas palabras y perfil bajo cuando la conocí en 2010, siendo yo parte de la SAF. Con el correr de los años, ella se convirtió en una protagonista clave para la organización del sector, quien supo poner en cuestionamiento con sus pares los derechos de las mujeres rurales y las situaciones de desigualdad de género. Y ello en el campo, un territorio donde dichas desigualdades en general se profundizan, desigualdades que ella misma ha sufrido en su historia.

En su entrevista, es ella quien comparte algunas experiencias cotidianas que pudo problematizar, según me dice, a su edad:

No pude terminar la primaria porque teníamos que trabajar además de escuchar a mi padre repetir que la escuela no era para las mujeres (...) De joven sufrí violencia. Además de que no tenía derecho a opinar ni en las cosas de mi casa. Hoy no me hace callar nadie (risas) (Entrevista a Elizabeth Amieva, productora del FOPAF,

San Luis, 2019).

Gabriel Mesa comenzó casi sin producir nada, por falta de ingresos financieros para poder invertir; su vida dependía de las changas que hacía, y en su proceso de participación pasó a ser un protagonista clave en la definición de los lineamientos del FOPAF. Otro ejemplo es el de “El Willi”, como le dicen los conocidos. Pequeño productor de Mendoza que luego asumió la función de debatir con ministros, secretarios de estado u otras organizaciones, con sus objetivos claros y defendiendo a su organización y su comunidad. Cabe destacar que, gracias a un trabajo de articulación desde su organización, PUCAF, Willi encabezó la puesta en marcha de un plan de alfabetización articulado con el RENATEA, el Programa “Yo sí Puedo”, atento a las necesidades de su gente y siendo el articulador de técnicos, funcionarios, productores y estudiantes universitarios.

Esta tesis aportó, desde la experiencia personal de realizarla, a construir nuevas perspectivas y seguir colaborando como militante social con gente tan noble. Durante las visitas a los productores para realizar las entrevistas en 2019, entre mate y mate y pan casero, ellos contaban cómo pudieron sostener la lógica de trabajo desarrollada durante la implementación del programa, lo que se hace posible además por los vínculos entre los actores generados durante aquel tiempo de trabajo con la SAF. Esto les permite, cuentan, tener mejores condiciones económicas para ellos y sus familias.

Gabriel Mesa, junto a su hermana Alejandra, relataban en sus entrevistas que junto a algunos productores del FOPAF de San Luis, están comercializando 80 bolsones semanales; algunos se los compra el municipio de la Capital, otros los venden en la feria de artesanos y los otros a pedido personal; en dichos casos ellos los llevan a los domicilios personales de los consumidores de la localidad de Luján, provincia de San

Luis, lo que también les permite generar lazos con la comunidad local y seguir mostrando la importancia de apoyar a los y las pequeñas productoras. Expresaban que con dicha entrada económica y otras actividades, sumadas a la ayuda del estado con la Asignación Universal, lograron ser cada vez más independientes económica y políticamente.

Como expresa el dicho popular de Confucio “Lo que escucho, lo olvido; lo que veo lo recuerdo; lo que hago, lo aprendo”. Las y los productores y agricultores familiares, dentro de sus capacidades altamente desarrolladas es que una vez que hicieron algo y les salió bien, les nace volver a hacerlo. Pero esto requirió mucho tiempo, de ayuda de técnicos comprometidos más allá de las políticas implementadas; la articulación entre los actores, la política pensada desde la militancia con compromiso social y un proyecto agroalimentario como guía, fueron fundamentales a la hora de ver resultados.

Central fue además la voluntad y sacrificio por parte de las y los productores, así como su conocimiento sobre las formas de habitar la ruralidad y también por supuesto, de la intervención del Estado para poner a disposición los recursos necesarios tanto para la logística de distribución, la colocación de invernaderos en algunas fincas, la compra de fertilizantes e insumos para la siembra, así como las cámaras de refrigeración, entre otras cosas.

A pesar de la interrupción del programa durante el periodo de 2017-2019, el trabajo mancomunado con los productores siguió vigente, lo que muestra uno de los saldos organizativos de la implementación de esta política pública. Al día de hoy, un grupo de productores de la agricultura familiar de localidades periféricas de la ciudad de San Luis, se siguen coordinando con la producción local y comercialización de los alimentos, llevando el bolsón a cada ciudadano del territorio, con el acompañamiento del espacio político de la CANPO.

Gabriel Mesa, ha logrado con el correr de los años, conformar un corredor productivo con productores de la zona (Ver Mapa N° 5). Este corredor puede delimitarse por la ruta provincial 146, pasando por diferentes pueblos y parajes, desde la localidad de Nogolí, traspasando fronteras provinciales hasta Córdoba. Podemos mencionar los siguientes saldos organizativos del PFyVPT.

Mapa N° 5

Corredor productivo del norte de la provincia de San Luis



Nogolí es una localidad donde actualmente se asienta una comunidad de productores

bolivianos, la cual se dedica a trabajar 5 hectáreas de hortalizas de estación. Esta producción se utiliza para la creación de un bolsón de manera mensual para ser vendido en las diferentes localidades y al resto a los comercios locales. En San Francisco, existen dos asociaciones civiles que realizan y comercializan productos de manufactura artesanal. Luego, 20 km al norte por la misma ruta, se encuentran dos pueblos con mucha cercanía, Luján y Alem. En Alem, los productores se encuentran realizando cerveza y chacinados artesanales; en Luján, donde vive el delegado de FONAF, Gabriel Mesa, se está llevando adelante un proceso en conjunto con la comunidad de elaboración de diversos productos.

En términos productivos, Luján hoy cuenta con 4 invernaderos para la producción de hortalizas, frutales, plantines, semillas. Con la incorporación de la tecnología, estos invernaderos cuentan con riego automatizado que es manejado por aplicación mediante tecnología Bluetooth. También cuentan con animales para la producción de carne. Esta tarea se viene llevando adelante con varias asociaciones de productores locales.

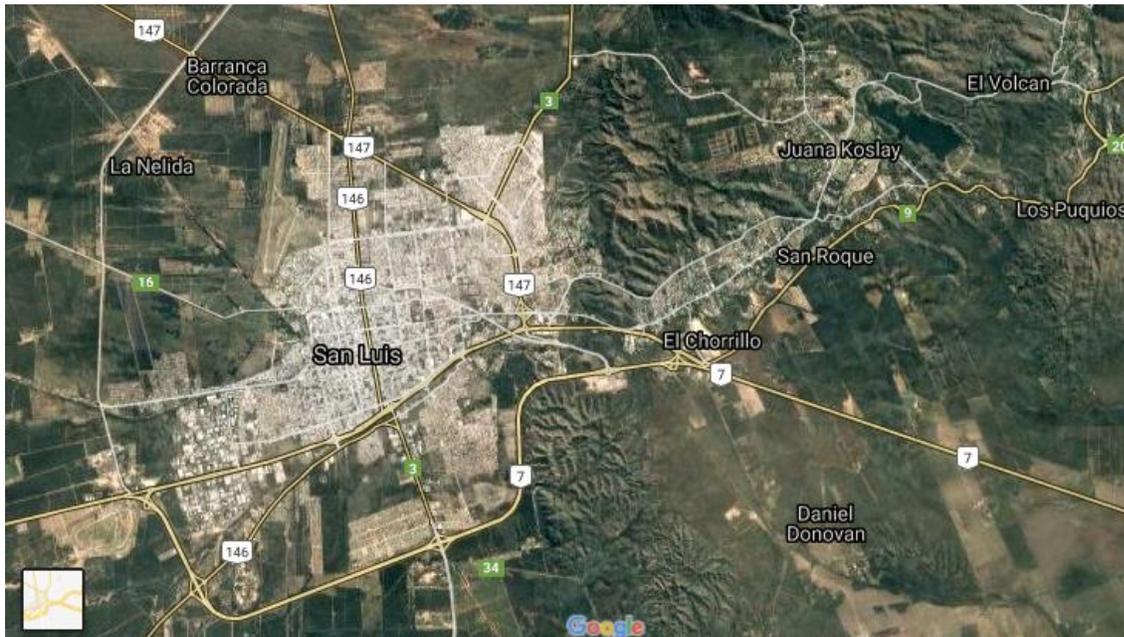
Con la producción en conjunto de todo el corredor mencionado, logran una vez al mes, la elaboración de un bolsón similar al que se producía en el periodo de estudio, mediante el Programa Frutas y Verduras Para Todos. Cabe recalcar que más del 70% de la verdura de dicho bolsón se produce en el mismo corredor, alcanzando a comercializar más de 200 bolsones. Ello es un indicador muy importante, ya que como se mencionó anteriormente, en 2011, el programa nació con un bolsón donde el 95% de las frutas y verduras provenían de la producción de la provincia de Mendoza.

Otro ejemplo que muestra el avance en términos de organización política y productiva en territorio es el paraje de Donovan, ubicado a 13 kilómetros de la capital de San Luis (Ver Mapa N° 6), con el protagonismo de la productora Rosa Elizabeth Amieva. Es a partir de

la construcción de las mesas promotoras locales a las que se hizo referencia, que durante el 2015 se pudo instalar el agua corriente en todo el paraje, lo que permitió potenciar la producción. Actualmente, su granja cuenta con 3 invernaderos para la producción de hortalizas e instalaciones para la producción de gallinas ponedoras, cerdos, pollitos parrilleros, ovejas, etc. Su producción también se vuelca al comercio local, abasteciendo a la zona, mediante la venta organizada con organizaciones del campo nacional y popular.

Mapa N° 6

Ubicación de Donovan, paraje de la provincia de San Luis



Fuente: Directorio Cartográfico (Dices.net)

Si pensamos a Donovan, en su inicio no se encontraba en ningún mapa provincial; ni hablar de que no estaba en ningún cartel de vialidad, y gracias a la visibilización de su producción, gracias a la intervención del estado nacional llegando con la inversión de agua, sumado a los reclamos de la asociación de Donovan que exigió al gobierno provincial que se lo reconozca como localidad, hoy pueden decir que están señalizados

en las rutas nacionales y que son orgullosamente de Donovan. Actualmente están incluidos en todas las políticas provinciales y nacionales.

Cabe destacar que, en todos los casos, los militantes sociales de la provincia de San Luis han sido parte de los actores que permanecieron con su tarea territorial, acompañando a los productores, generando espacios de formación técnica, trabajando los vínculos locales y de forma articulada con las organizaciones de productores. Los técnicos y técnicas de la SAF entrevistados, sostienen su trabajo político iniciado en 2011, más allá de que muchos se desvincularon del Estado en 2015, cuando el gobierno nacional comienza a estar dirigido por un gobierno de otro signo político. A través de sus organizaciones políticas como la CANPO, siguen trabajando en pos del proyecto político agroalimentario nacional, con los grandes lineamientos como guía, hacia el gran objetivo de alcanzar soberanía alimentaria en Argentina.

El recorrido por las miradas de los diferentes protagonistas que formaron parte de la implementación del Programa como parte de políticas públicas para el sector de la agricultura familiar invita a seguir pensando y construyendo una visión sobre el Estado, no como una entidad suprasocial (Ferguson, 2007), sino como un “Estado en movimiento”, por donde circulan cuadros gubernamentales y no gubernamentales que van dejando huellas y donde las tareas, que supuestamente deberían ser exclusivamente técnicas y burocráticas, no se dan sin acciones politizadas y partidistas” (Borges, 2009, p.62). Al respecto, sobre lo dicho por Borges, Ramos Berrondo agrega que “para comprender la relación entre funcionarios y destinatarios de las políticas debemos superar la noción de cálculo o de deuda, descartando que existan tipos ideales de relacionamiento político” (Ramos, 2018, p. 50).

CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES

Este trabajo de investigación nació de la profunda motivación que despierta la necesidad de abordar las problemáticas inherentes a la práctica política, y la consecuente tarea de reflexión y sistematización de las experiencias que surgen ante el objetivo de construir conocimiento desde una determinada concepción del Estado.

Dicho punto de partida delineó el objetivo general, el análisis del Programa Frutas y Verduras, principalmente ante la pregunta sobre el rol de los actores involucrados y sus propias perspectivas, haciendo hincapié en la mirada sobre los procesos organizativos. El programa fue una iniciativa enmarcada en las políticas públicas que la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar - dependiente del Ministerio de Agricultura de la Nación - llevó adelante puntualmente en la provincia de San Luis durante los años 2010 a 2015, dentro del proyecto político nacional de Cristina Fernández de Kirchner. Este modelo, considerado como uno de desarrollo con inclusión, a partir de 2003 abrió un período de renovada atención desde las esferas gubernamentales hacia la agricultura familiar.

El Programa surgió, por un lado, desde una de las problemáticas específicas del sector de la Agricultura Familiar, enfrentado a condiciones históricamente desfavorables para la producción y comercialización de sus productos. Y por el otro, del problema de acceso a los alimentos de los consumidores, principalmente determinados, ambos problemas, por las cadenas de comercialización.

Para cumplir el objetivo, fue necesario abordarlo desde un enfoque metodológico mixto, tanto cuantitativo como cualitativo. La recopilación y análisis de fuentes documentales de la Secretaría, se complementó con entrevistas en profundidad a los actores involucrados

y con encuestas a los consumidores, que permitieron abordar no solo la información recabada a lo largo de la gestión de quien investiga, sino también la percepción de los propios actores involucrados en el proceso de implementación del programa. Dicho material fue analizado a la luz del marco teórico a disposición y de experiencias pasadas en materia de políticas públicas para el sector en el país, que constituye, como ya fue consignado, un área de vacancia en las ciencias sociales.

Es así como, desde la propia experiencia y la metodología utilizada, fue necesario en primer lugar explicitar la concepción del Estado y su relación con los modelos de desarrollo, que delimitaron a lo largo de diferentes épocas históricas, las condiciones del contexto económico y político general en el que fue posible llevar adelante el Programa Frutas y Verduras para Todos en San Luis.

En Argentina, la política agraria no podría comprenderse sin tener en cuenta las tensiones entre dos modelos de desarrollo: el modelo neoliberal que dominó en la historia reciente la década de los '90 y el neodesarrollista, o de desarrollo con inclusión social que guió las políticas estatales - no sin tensiones - desde la llegada de Néstor Kirchner a la presidencia en 2003 hasta el año 2015, donde vuelve a estar en posición de gobierno un modelo neoliberal, con la llegada a la presidencia de Mauricio Macri y la fuerza política de Cambiemos.

En el período en estudio, la concepción del Estado llevada adelante desde el proyecto político del kirchnerismo, sumado a un contexto internacional favorable para el crecimiento de la región en general, permitió que los sectores postergados del agro avanzaran en algunas de sus reivindicaciones históricas, en un proceso de reconstrucción de las redes organizativas que incluyó la participación de pequeños

productores, organizaciones políticas y de la sociedad civil. Ello desde la concepción de un estado presente, desde un paradigma productivo inclusivo atento a las demandas de la comunidad y guiado por un proyecto de reactivación productiva nacional. Un proyecto que tuvo en el centro de la escena a los actores involucrados, cuyos lineamientos para el sector en particular fueron explicitados en el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial (PEA), debate que se abrió en 2010 con la intención de iniciar un proceso participativo y federal de discusión.

En materia agroalimentaria, dicho proyecto fue realizándose en acciones concretas. Cabe destacar que en el período 2011-2013, la FAO declara que Argentina alcanzó el objetivo de “hambre cero”, lo que fue posible gracias a un conjunto de políticas públicas destinadas a cubrir los derechos humanos fundamentales, entre ellos, el acceso a la alimentación saludable de la población, ello en un marco que incluyó la soberanía y seguridad alimentaria como visión desde la conducción del Estado.

Dentro de este “paquete” de medidas, se aprobó en 2015 la Ley N.º 27.118 de “Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la Construcción de una Nueva Ruralidad en la Argentina”, como una de las “medidas orientadas a la disponibilidad de alimentos” y una expresión de la inclusión del sector de la Agricultura Familiar en el plan de gobierno desde una concepción de desarrollo rural. Es importante tener en cuenta que el sector de la AF produce el 71% de los alimentos del país, por lo que asume centralidad a la hora de pensar las políticas necesarias para alcanzar soberanía y seguridad alimentaria nacionales. Cabe destacar que dicha ley no ha sido aún reglamentada y no cuenta con presupuesto para su ejecución.

En este sentido, se observa que dichos avances no se dieron sin tensiones con el

proyecto neoliberal que sostienen los grandes actores económicos y políticos, por lo que resulta central comprender las relaciones entre políticas universales y políticas específicas para comprender las tensiones que se debaten al interior del Estado, entendido este como resultado de fuerzas en tensión permanente.

Los condicionantes del contexto macroeconómico determinan así el marco en el que se desarrollan las iniciativas estatales. Es importante destacar que, en nuestro país, existe un déficit material, de recursos humanos y ambientales, es decir, condiciones mínimas para lograr un desarrollo integral. A ello se agrega un elemento fundamental: las relaciones de poder y de dominación de los territorios, un orden establecido que no podrá superarse fácilmente. En este sentido, podría decirse que más que un déficit material, lo que existe es una distribución desigual de los recursos que afecta el desarrollo regional, en relación a dichas dinámicas de poder.

La experiencia de intervención desde la SAF en San Luis estuvo determinada por este contexto. Las condiciones socio productivas de la provincia que se detallan en el presente trabajo de tesis son producto de una historia del sector agrario argentino de primarización de la matriz productiva, la concentración de tierra y el aparato tecnológico y de la producción principalmente orientada a *commodities* para exportación. Teniendo en cuenta además que, en dichas condiciones, las EAPs familiares en la provincia representan el 71% de las EAP totales.

Dicho contexto explica las condiciones en las que viven y producen los pequeños y medianos productores de San Luis, claramente desfavorables para sostener su producción y comercialización. Situación que demanda un Estado presente como mediador, que apunte con sus políticas al fortalecimiento del sector de la agricultura

familiar como eslabón fundamental en la producción agroalimentaria, lo que supone acceso a condiciones de vida dignas y recursos para sostener su actividad económica en primer lugar, pero también para resolver el acceso a los alimentos de todas y todos los argentinos, una materia pendiente en un país con un extraordinario potencial productivo agroalimentario. Comprender el contexto sociopolítico general es fundamental a la hora de evaluar las condiciones de posibilidad para la implementación de políticas públicas.

A pesar de los grandes avances que trajeron aparejadas las políticas impulsadas por el proyecto neodesarrollista en estudio, en un mundo globalizado y en plena revolución científica y tecnológica, se podría afirmar que las desigualdades y la resolución de las problemáticas sólo pueden ser alcanzadas con reformas estructurales en el sector. Los desarrollos tecnológicos que han hecho realidad un polo agroindustrial argentino de alta competitividad, sin embargo, no han logrado reducir las desigualdades sociales, ni el desarraigo, ni la dependencia económica, ni la pobreza, ni el hambre, entre otros flagelos.

Dichas desigualdades, no saldadas en términos estructurales por el modelo anterior, se han profundizado con la vuelta a posición de gobierno del modelo neoliberal con Mauricio Macri como presidente, en el reciente período 2015-2019, que favoreció nuevamente el sector financiero especulativo y los grandes conglomerados agroexportadores, destruyendo los programas orientados a la agricultura familiar y desfinanciando los organismos del estado que desarrollan políticas para el sector. Esta situación abre nuevos desafíos en la construcción de un proyecto de desarrollo agroalimentario inclusivo, proyecto que guió las acciones de la SAF en el período en estudio y que encontró limitaciones estructurales. Hoy dicha visión debe tener en cuenta las condiciones actuales del sector, proyectando una “nueva ruralidad” digitalizada,

informatizada y conectada.

Esto supone poder pensar desde el estado y el diseño de sus políticas públicas en un proyecto de Argentina productiva y sustentable, en la cual la soberanía alimentaria y la soberanía del conocimiento se entrelacen con la soberanía política y la independencia económica, garantizando así la alimentación del pueblo; desarrollar un plan estratégico que vuelva a recuperar a los alimentos como bien social.

Dichas condiciones, suponen a pesar de los desafíos, la oportunidad para que esta nueva ruralidad sea producto del protagonismo de todos los actores del sector agroalimentario, las cooperativas, las y los trabajadores rurales, PyMEs agropecuarias, las y los campesinos, las y los agricultores familiares y los pueblos originarios. Pero, sobre todo, sea generadora de desarrollo territorial y productivo, con comunidad organizada y soberanía alimentaria, con movilidad social ascendente en la que cada hombre, mujer, cada niña y niño, cada joven rural pueda desarrollarse sin desarraigo. Las conclusiones principales de este trabajo de investigación tienen que ver con la posibilidad de aportar desde el Estado a este desarrollo territorial a partir de la organización de los actores involucrados.

En este sentido, es importante destacar el Enfoque Socio-Territorial Integral que la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar de la Nación adoptó en el período analizado (que ya se venía implementando desde la gestión anterior). Dicho enfoque contempló las necesidades específicas de los actores que operan en el territorio y promovió la participación directa de los agricultores familiares en la definición de políticas públicas inclusivas. El proceso de investigación permitió conocer el diseño de dicho enfoque y, además, poder analizar las tensiones propias de su puesta en marcha, así

como también los resultados positivos que se alcanzaron con la implementación de las políticas desde esta mirada de participación de los actores en dicho proceso.

Se considera a partir de lo desarrollado que el aporte central de la experiencia analizada reside, más allá de las dificultades encontradas dependientes del contexto general, en el saldo organizativo, en el consecuente fortalecimiento de las organizaciones involucradas en la implementación del programa, que los mismos actores entrevistados remarcan como la mayor fortaleza del trabajo realizado desde la SAF. Y aquí confluyen una multiplicidad de factores relacionados a una política estatal diseñada desde la participación de los mismos actores, posible en gran medida por el resurgimiento de las redes de organización política que favoreció el proyecto en posición de gobierno, en sintonía con un contexto regional de avance de los proyectos populares y de inclusión social en América Latina.

De allí la decisión de sistematizar la historia de la CANPO como organización política centrada en el sector agrario, que nació al calor del proceso de participación que se vio fortalecido desde 2003, en el marco del cual construyó un proyecto de desarrollo agropecuario, nacional y popular, y que pudo llevar adelante desde la SAF y desde el RENATEA, transformándolo en políticas públicas para el sector más postergado.

La potencia política que surgió de la articulación de la CANPO con las organizaciones de los pequeños y medianos productores de la provincia de San Luis, así como con instituciones de la sociedad civil de los territorios abordados, se materializó en la elaboración de estudios y análisis sobre la realidad agropecuaria argentina que permitieron adecuar los lineamientos nacionales de la SAF a la realidad territorial de San Luis y otras provincias, en el compromiso y la formación política de varios militantes y el

nivel mayor de empoderamiento de los y las productoras, en un largo y arduo trabajo, que llevó tiempo de debate, reflexión y acción colectiva.

La falta de respuesta ante las condiciones de pobreza histórica que sufren las y los pequeños productores de parte de un Estado que los invisibilizó - favoreciendo a los grandes sectores concentrados -, había marcado su relación con las instituciones públicas. Una relación signada por la desconfianza y la incredulidad ante la promesa de resultados por parte de los actores estatales se constituyó en un gran desafío para los y las militantes que se encontraron en ese tiempo con la responsabilidad de asumir la gestión de la SAF. Cabe resaltar que el rol militante de los y las técnicas fue otro elemento determinante para llevar adelante el programa; rol que supone la realización de una labor “por convicción”, desde un compromiso social y político que no espera réditos monetarios ni se ajusta a horarios laborales.

Para que la puesta en marcha del Programa fuera posible, se hizo necesario también superar las dificultades que se presentaron en cada etapa de implementación: producción, acopio, distribución y comercialización de las frutas y las verduras, dificultades que los propios actores reconocieron en sus entrevistas, así como las herramientas que permitieron ir superando dichos obstáculos. A partir del conocimiento del territorio y de las fortalezas aportadas por cada sector, es que se fueron diseñando y ejecutando las acciones necesarias.

La implementación del Programa Frutas y Verduras para Todos fue parte de un plan de abordaje territorial desde los equipos técnicos y de conducción, que se plantearon como objetivo generar condiciones tanto materiales como de asesoramiento y de acompañamiento para que los pequeños y medianos productores pudieran superar las distancias que los alejaban en la misma provincia, y se pudieran encontrar en diversas

instancias de debate y planificación de acciones desde su propio protagonismo, de las cuales el Foro de la Agricultura Familiar en la localidad de Quines en 2011 fue un momento fundacional.

El Programa también fue posible gracias a la logística y los recursos materiales y técnicos que puso a disposición la SAF, que hizo posible officiar de intermediario entre los productores y los consumidores de la provincia. Dificultad que también pudo abordarse desde la relación con la SAF y las organizaciones de pequeños y medianos productores de la provincia de Mendoza, ya que como se desarrolló, éstos aportaron en una primera etapa la verdura y la fruta que se demandaba y que el sector de la agricultura familiar de la provincia de San Luis no tenía capacidad de producir.

En este sentido, la red de articulación también tuvo que ampliarse a actores estatales, tanto municipales como provinciales y nacionales, con los que también se presentaron tensiones que fue necesario superar para poder desarrollar la red de comercialización que permitiera finalmente que los productos llegaran a la mesa de las familias consumidoras locales. Una red que debió incluir además escuelas, bibliotecas, sindicatos, referentes barriales y otras organizaciones de la sociedad civil que officieron como nexo para la difusión del programa y la instalación de los puntos de venta. La etapa de comercialización fue particularmente difícil, ya que, como se ha expresado, las cadenas de comercialización están centralizadas en pocos actores monopólicos, que fijan valores de referencia y se benefician en detrimento tanto de los pequeños y medianos productores como de los consumidores.

A partir de la vivencia concreta y la posterior sistematización de estas prácticas organizativas, fue posible comprenderlas como espacios donde se encuentran redes complejas y superpuestas, que a su vez generan vínculos que se producen desde el

trabajo cotidiano realizado por agentes estatales de terreno y dirigentes de organizaciones. A partir de allí, el gran reto fue dar continuidad a dichas discusiones por medio de acciones concretas.

De esta manera, la reflexión de los actores principales, los pequeños y medianos productores, se basa principalmente en la importancia que tuvieron los procesos organizativos para llevar adelante el programa, así como los retos inherentes a dichos procesos.

Los entrevistados y entrevistadas coinciden en que el proceso de implementación del Programa permitió en gran medida superar estas dificultades a partir del involucramiento directo de los productores organizados. La mirada sobre ellos mismos se fue modificando, resaltando el crecimiento y una mayor confianza sobre sus propias capacidades y posibilidades.

El saldo organizativo también se evidencia en la capacidad de los productores de sostener en el tiempo la comercialización de sus productos en algunas zonas de San Luis, a pesar de la interrupción del programa y el desfinanciamiento estatal producto del cambio de gobierno en 2015. En dicha continuidad un factor importante fue el acompañamiento de militantes de la CANPO que no dejaron de estar en el territorio a pesar de no ocupar cargos de gestión en la esfera estatal.

Cabe destacar que a pesar de las dificultades y de los factores tanto macroeconómicos como de las condiciones del territorio local, la experiencia estudiada no deja de ser una iniciativa valiosa en términos de acciones necesarias desde la política estatal para alcanzar el objetivo de cubrir las demandas alimenticias de la población de San Luis. Sin embargo, como se ha explicitado en el presente trabajo, ello solo es posible mediante una articulación entre la política agraria y alimentaria nacional, teniendo en cuenta que

en el país se produce solo la mitad de las frutas y verduras que los argentinos y argentinas necesitan para una alimentación saludable.

Ante el análisis de esta experiencia, vuelve a demostrarse que ninguna política puede ofrecer respuestas integrales por sí sola: el abordaje del desarrollo en su integralidad implica la articulación estratégica de múltiples políticas. Y en relación a ello, se podría afirmar que la articulación de las diferentes políticas para alcanzar los objetivos de seguridad y soberanía alimentaria sigue siendo un área de vacancia en Argentina y en el mundo, ya que las empresas productoras de alimentos a nivel global ganan cada vez más poder en el control y la formación de precios de mercado, en detrimento de las capacidades de injerencia de los Estados.

La seguridad alimentaria de la población y la soberanía alimentaria de la región, del país y del mundo, más que por una cuestión de producción pasa por una cuestión de concentración y distribución, lo cual requiere agresivas políticas de Estado que, como la experiencia lo demuestra, no será fácil implementar.

Frente a este gran desafío, la sistematización de prácticas llevadas adelante desde los organismos estatales que contengan una mirada de fortalecimiento organizativo resulta una tarea central, ya que genera la posibilidad de reflexionar sobre la propia práctica política y aporta elementos para futuras iniciativas que surjan con el fin de alcanzar los objetivos de desarrollo nacional con inclusión social, frente a la necesidad urgente de asegurar el acceso a derechos humanos fundamentales, principalmente para los sectores más postergados de Argentina.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

Aguilar Villanueva, L. (1996). *Estudio introductorio* en Aguilar Villanueva, L. (Comp.) *El Estudio de las Políticas Públicas*. Miguel A. Porrúa, México DF.

Aguirre, P. (2004). *Ricos flacos y gordos pobres*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Ámbito Financiero (7 de junio de 2015). *La FAO reconoce a la Argentina por su lucha contra el hambre y la pobreza*. <https://www.ambito.com/politica/la-fao-reconoce-la-argentina-su-lucha-contr-el-hambre-y-la-pobreza-n3893769>

Área de Comercialización y Agregado de Valor en Origen (2013). *Documento para la implementación del Área de Comercialización y Agregado de Valor*. Subsecretaría de Agricultura Familiar de San Luis. Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca. Presidencia de la Nación. Argentina.

Área de Comercialización y Agregado en Origen (2015). *Documento de Planificación*. Secretaría de Agricultura Familiar de la Nación.

Basualdo, E. (2006). *Estudios de Historia Económica Argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Ed. Siglo XXI.

Bencivengo, M. (2017). *Las transformaciones de la política social: el PSA/Proinder y la experiencia Socioterritorial en Tala/Nogoyá, Entre Ríos*. XIV Jornadas Nacionales y VI Internacionales de Investigación y Debate: "Discursos y representaciones sobre el mundo rural latinoamericano de los siglos XX y XXI". Argentina: CEAR-UNQ.

Berger, M. (2013). *Nociones de representación y organización en disputa*. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S185116942012000200004&script=sci_arttext

Berger, M. y Ramos Berrondo, J. (2014). *La disputa por la participación y las prácticas organizativas en el marco de la implementación de las políticas de desarrollo rural en la provincia del Chaco, Argentina*. RURIS, Revista do Centro de Estudos Rurais. <http://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/ruris/article/view/1992>

Bernazza, C. (2008). *¿Se puede planificar el desarrollo? Relación entre política, desarrollo y gestión pública*. La Plata, Buenos Aires.

Bolsa de Comercio de Rosario (s/f). *Estimaciones Nacionales de Producción*. <https://www.bcr.com.ar/es/mercados/gea/estimaciones-nacionales-de-produccion/estimaciones-anteriores>.

Borges, A. (2009). *O empregona política e suas implicacoes teóricas para uma antropologia da política*. En M. Grimberg, M. Fernández Álvarez, M. Carvalho Rosa, (Comp.), *Estado y movimientos sociales: estudios etnográficos en Argentina y Brasil* (pp. 184-201). Antropofagia. Buenos Aires.

Boye, C. (2011). *Cuaderno 1 de Comercio Interior y Comercialización*. Centro de Estudios Agrarios, CANPO. www.canpo.com.ar

Bourdieu, P. (1997). *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona, Anagrama.

Bourdieu, P. (1997). *Anexo 1 La ilusión biográfica*. En P. Bourdieu, *Razones Prácticas. Sobre la teoría de la acción* (pp. 74- 82). Barcelona: Editorial Anagrama

Britos, S. (2003). *Programas Alimentarios en Argentina*. CESNI. http://www.cesni.org.ar/sistema/archivos/35programas_alimentarios_en_argentina.pdf
Consulta marzo de 2011

Britos, S. (2008). *Hambre, seguridad alimentaria, obesidad y políticas públicas en la Argentina*

reciente en *Erradicar la Pobreza Extrema y el Hambre*, Revista del Observatorio Social, N.º 19. Buenos Aires.

Burawoy, M. (1991). *Etnografía sin consolidar*. Berkeley. Prensa de la Universidad de California

Cambours, A. y Pini, M. (2017) *Tiempos de incertidumbre para la educación en América Latina* en García Delgado D. y Gradín A. *El Neoliberalismo Tardío Teoría y Praxis*. FLACSO. <https://www.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2017/07/El-Neoliberalismo-tardio-Teoria-y-Praxis.pdf>

Cavarozzi, M. (1991). *Más allá de las transiciones democráticas en América Latina*. Revista de Estudios Políticos, Nueva Época N° 74, Centros de Estudios Constitucionales, Madrid.

Centro de Estudios Agrarios (CEA) (14 de julio de 2020). *Opinión. La oposición al rescate oficial del complejo agroindustrial. Vicentín: Igual que el Tero*. Página 12. <https://www.pagina12.com.ar/278321-vicentin-igual-que-el-tero>

Centro de Estudios Agrarios (CEA) (@CEA_Agro) (18 de noviembre de 2021) *¿Quiénes conforman la COPAL?* [imagen]. Twitter. https://twitter.com/CEA_Agro/status/1461341563246694404?t=nvDkOQZPETr9GGwIEJl-Sw&s=19

Centro de Investigaciones para la Agricultura Familiar (CIPAF) (2006). *La Juntada. Microcrédito, tecnología y gestión asociada en la Agricultura Familiar*. Buenos Aires: Ediciones INTA.

Ceña, F. (1993). *El desarrollo rural en sentido amplio* en: Ramos R., Caldentey del Pozo, P. *El desarrollo rural andaluz a las puertas del siglo XXI*. Congresos y Jornadas. NI32/93. Dirección General de Investigación, Tecnología y Formación Agroalimentaria y Pesquera. Consejería de Agricultura y Pesca. Junta de Andalucía

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2012). *Población, Territorio y Desarrollo Sostenible*. <https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/2012-96-poblacion-web.pdf>

Corriente Agraria Nacional y Popular (CANPO) (2010). *Agregado de valor en origen. Primer borrador para el Debate*. Documentos de Comercio Exterior.

Corriente Agraria Nacional y Popular (CANPO) (2011). *Construyendo la política agraria desde el proyecto nacional y popular. Aportes y reflexión para una propuesta agraria para todos*. Conclusiones de los debates realizados en las jornadas los días 17 y 18 de marzo de 2011 en Parque Norte, Buenos Aires.

Corriente Agraria Nacional y Popular (CANPO) (marzo de 2014). *Tierra y Desarrollo Territorial. Aportes para la militancia*. Revista CANPO.

Corriente Agraria Nacional y Popular (CANPO) (marzo de 2014). *Política Tecnológica Soberana para el Proyecto Nacional. Aportes para la militancia*. Revista CANPO.

Corriente Agraria Nacional y Popular (CANPO) (agosto de 2014). *Políticas de Comercialización. Aportes para la militancia*. Revista CANPO.

Cowan Ros, C. (2011). *Mediadores sociales. En la producción de prácticas y sentidos de la política pública*. Editorial CICCUS.

Cowan Ros, C. (2007). *De la producción del capital social a la proyección de luchas simbólicas en el territorio. Estudio de caso de la Puna y Quebrada de Humahuaca*. En Manzanal, Arzeno y Nussbaumer (Comp). *Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto* (pp. 225- 251). Buenos Aires, Argentina: Ediciones Ciccus.

Crespo E. y Ghibaudi J. (2017); *El proceso neoliberal de larga duración y los gobiernos*

progresistas en América Latina en García Delgado D. y Gradín A. *El Neoliberalismo Tardío Teoría y Praxis*. FLACSO. <https://www.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2017/07/El-Neoliberalismo-tardio-Teoria-y-Praxis.pdf>

Cross, C. y Berger, M. (Comp.) (2011). *La producción del trabajo asociativo. Condiciones, experiencias y prácticas en la economía social* (pp. 63-84). Buenos Aires: Ediciones Ciccusña.

Cucchetti, H. & Stites Mor, J. (2017). *Introduction. Reconversions militantes et fabrique du pouvoir d'État en Amérique latine*», *Revue internationale des études du développement*, 2(230), 11-28.

De Bernardi, L. A.; Stuhldreher, E, & C. Iglesias. (2020). *Producción granaria argentina y el consumo de fertilizante por cultivo campaña 2019/2020*. Subsecretaria de mercados agropecuarios. MAGyP.

D'Elía, C. (2009). *La Economía de la Argentina 2002-2008*. Revista del CEI. N° 14. <http://www.cei.gob.ar/userfiles/La%20economia%20de%20la%20Argentina%202002-2008.pdf>

Demonte, F. (2016). *Un análisis de las políticas sociales alimentarias en la Argentina reciente (2001-2008)* en *Población y Sociedad*. 23(1), 5-43. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S185285622016000100001&lng=es&tlng=es

Di Santi M. y Slipczuk, M. (31 de marzo de 2021). *¿Cómo evolucionó la pobreza con cada presidente?* Chequeado.com. <https://chequeado.com/el-explicador/como-evoluciono-la-pobreza-con-cada-presidente/>

El Diario de Misiones Primera Edición (5 de octubre de 2018). *Escuelas de la Familia Agrícola cuentan con régimen propio*

<https://www.primeraedicion.com.ar/nota/100035405/escuelas-de-la-familia-agricola-cuentan-con-regimen-propio/>

Federación Nacional de la Agricultura Familiar (FONAF) (s/f). *¿Qué es la FONAF?*

<https://www.fonaf.org.ar/index.php/78-destacadas/74-que-es-la-fonaf-2>

Feíto, M. C. (2020). *Comercialización de la agricultura familiar para el desarrollo rural: feria de la Universidad Nacional de La Matanza*. Revista de Economía e Sociología Rural, 58(1), e187384. <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2020.187384>.

Ferguson, J. (2007). *The antipolitics machine. Development, depoliticization and bureaucratization in Lesotho*. Minneapolis: University of Minnesota Press

Fernandes, M. (2017) *Territorios y Soberanía Alimentaria*. ReLaER, Revista Latinoamericana de Estudios Rurales. ISSN 2525-1635. San Pablo, Brasil.

Fernández, L. (2016). *El Desarrollo Territorial Rural y su influencia en las políticas para la agricultura familiar*. Universidad Nacional de la Plata. http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.8180/pr.8180.pdf

Fontanet F. (2021). *Diagnóstico de la producción y comercialización de alimentos en el marco de la Economía Solidaria, Social y Popular y de la agricultura familiar en Argentina*. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/04/diagnostico_de_la_produccion_y_comercializacion_de_alimentos_mds-eurososocial.pdf

Foro de Universidades Nacionales para la Agricultura Familiar del IPAF Pampeana INTA (2011).

Documento presentación. Buenos Aires: Ed. INTA.

Foro Mundial por la Soberanía Alimentaria (2007). *Declaración de Nyéléni.* Selingue, Malí, 23 al 27 de febrero de 2007. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/osal/osal21/Nyeleni.pdf>

Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FONAF) (2007). *Documento Base del FoNAF para implementar las políticas públicas del sector de la Agricultura Familiar.* <https://es.scribd.com/document/110877944/Documento-Base-FoNAF>

Friedman, M. (1962). *Capitalism and Freedom.* Chicago: University of Chicago Press

García Delgado, D. (1994) *Estado y Sociedad: la nueva relación a partir del cambio estructural.* Flacso, Tesis Grupo Editorial Norma, Buenos Aires.

García Delgado, D. (2003). *El Estado-Nación y la crisis del modelo. El estrecho sendero.* Grupo Norma, Buenos Aires.

García Delgado, D. (2013). *Estado y Políticas Públicas: hacia un nuevo paradigma.* Revista Estado y Políticas Públicas. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/28249>

García Delgado, D, Ruiz del Ferrier, C (2015): *Estado y desarrollo inclusivo en la Multipolaridad. Desafíos y políticas públicas.* FLACSO. Área Estado y Políticas Públicas. ISBN: 978-950-9379-32-9.

Giménez, M. (2017). *Programa Alimentos para Todos. El aporte de la Corriente Agraria Nacional y Popular a la construcción de políticas públicas para el sector agrario.* FLACSO.

Glaser B. y Strauss, A. (1967). *The Discovery of Grounded Theory.* Nueva York, Aldine Publishing Company.

Grassi, E. (2003): *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*. Editorial Espacio. Buenos Aires.

González, M. (2014). *Gestión del riesgo y construcción de resiliencia en la agricultura familiar*, en Salcedo S. y Guzmán, L. (Ed.) *Agricultura Familiar en Latinoamérica y el Caribe: Recomendaciones y Política*. FAO.

Guarnaccia, S. y de la Calle, E. (15 de agosto de 2012). *Movimiento Nacional Campesino Indígena (MNCI): Origen, herencias, historia*. Agencia Paco Urondo.
<https://www.agenciapacourondo.com.ar/sociedad/movimiento-nacional-campesino-indigena-mnci-origen-herencias-historia>

Idealist.org (s/f). *Encuentro Nacional de Organizaciones Territoriales de Pueblos Originarios*.
<https://www.idealist.org/es/ong/80c87a9359bc45f5b20c2dbfa1fe630d-encuentro-nacional-de-organizaciones-territoriales-de-pueblos-originarios-buenos-aires>

Ingaramo E. (marzo de 2014). *¿Es posible controlar los precios?* Boletín Periódico Bimensual N° 33. APIE Informa. <http://www.apie.com.ar/Boletines/boletin-33/control-precios.html>

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) (1992). *Programa de Organización y Administración para el Desarrollo Rural*.
<https://repositorio.iica.int/handle/11324/17079>

Instituto Nacional de Educación Tecnológica (2010). *Sector Avícola. Informe Final Preliminar*. Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca de la Nación.
http://catalogo.inet.edu.ar/files/pdfs/info_sectorial/avicola-informe-sectorial.pdf

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) (s/f). *Necesidades Básicas Insatisfechas*.

Cuadros Estadísticos. <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-Tema-4-47-156#:~:text=El%20concepto%20de%20necesidades%20b%C3%A1sicas,%C3%BAnicamente%20como%20insuficiencia%20de%20ingresos.>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) (2006). *Censo Agropecuario*. <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-8-87>

Jara, C., Rodríguez, R., Rincón, L, Gómez, A. (2019). *Desarrollo rural y agricultura familiar en Argentina: una aproximación a la coyuntura desde las políticas estatales*. Revista de Economía y Sociología Rural. 57(2), 339-352, 2019 <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2019.191195>

Jefatura de Gabinete de la Nación Argentina (2003): *Memoria Detallada de la Nación*. Buenos Aires.

Lattuada, M. (2006). *Acción colectiva y corporaciones agrarias en la Argentina. Transformaciones institucionales a fines del siglo XX*. Universidad Nacional de Quilmes.

Lattuada, M. (2014). *Políticas de desarrollo rural en la Argentina. Conceptos, contexto y transformaciones*. Revista Temas y Debates. Universidad Nacional de Rosario. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/31102>

Lattuada, M., Nogueira, M. y Urcola, M. (2015). *Tres décadas de desarrollo rural en Argentina. Continuidades y rupturas de intervenciones públicas en contextos cambiantes (1984-2014)*. 1ra ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Teseo; Universidad Abierta Interamericana, 456 pp.

Lattuada, M., Nogueira, M. y Urcola M. (2015). *Las formas asociativas de la agricultura familiar*

en el desarrollo rural argentino de las últimas décadas (1990-2014). CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa; Lugar: Valencia; Año: 2015 p. 195 – 228.

Lavaca (24 de marzo de 2011). *15 años de soja: la prueba del delito*.
<http://www.lavaca.org/notas/15-anos-de-soja-la-prueba-del-delito/>

Loma-Ossorio, F. & Lahoz, C. (2006). *El marco conceptual de la seguridad alimentaria*. FAO, Santiago, Chile: FAO.

Lowi, T. (1996). *Políticas Públicas, Estudio de casos y teoría política* en Aguilar Villanueva, L. *La hechura de las Políticas*. Miguel A. Porrúa, Grupo Editor, México.

Maggio, A. (Ed.) (2017). *CIPAF 10 años: memoria institucional y experiencias de investigación acción participativa con la agricultura familiar*. Ediciones INTA. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Manzanal M. (2009). *Desarrollo, poder y dominación. Una reflexión en torno a la problemática del desarrollo rural en Argentina*. En Manzanal, M., Villarreal F. *El desarrollo y sus lógicas en disputa en territorio del norte argentino* (pp. 17 – 44). Buenos Aires, Argentina: Ediciones Ciccus.

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 N° 34, p. 35-71, CIEA, FCE, UBA, ISSN 1514-1535, 1er semestre 2011, Buenos Aires. http://www.pert-uba.com.ar/archivos/publicaciones/Manzanal_schneider_2011.pdf

Manzanal, M. (2014). *Agricultura familiar y soberanía alimentaria. Diversidades territoriales de las políticas públicas en Misiones y Buenos Aires (Argentina)* EUTOPIA Número 6.

Manzanal, M. (2014). *Desarrollo: Una perspectiva crítica desde el análisis del poder y del territorio*. Revista Realidad Económica. Editorial Instituto Argentino para el Desarrollo Argentino. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/35139>

Márquez, S. (2007). *Un año de Foro. Crónica, realizaciones y perspectivas del ejercicio de diálogo político desarrollado por el Foro Nacional de la Agricultura Familiar*. Buenos Aires, PROINDER.

Marshall, C. y Rossman, G. (1999). *Designing Qualitative Research*. Thousand Oaks, California, Sage.

Mateo, (2001). *La investigación educación activa*. Barcelona.

Mendizábal, N. (2009). *Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa en Vasilachis de Gialdino, I. (Coord.) Estrategias de Investigación Cualitativa*. Gedisa Editorial.

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (MAGyP) (2013). *Argentina, experiencias de desarrollo rural: sistematización y revalorización de saberes*. Buenos Aires, Argentina: MAGyP.

Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca de la Nación (MAGyP) (s/f). *Estadísticas*. https://www.magyp.gob.ar/sitio/areas/ss_lecheria/estadisticas/

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (MAGyP) (s/f). *Registro Nacional de*

la Agricultura Familiar (RENAF). Consultado el 21 de noviembre de 2020.
<https://renaf.magyp.gob.ar/>

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (diciembre 2010). *Programa Prohuerta*. Argentina.
org.ar. Recuperado el 25 de mayo de 2019 de
<http://www.desarrollosocial.gob.ar/prohuerta>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (2014). *Ley de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la Construcción de una Nueva Ruralidad en Argentina*. InfoLEG. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/240000-244999/241352/norma.htm>

Natalucci, A. (2009). *Aportes para la discusión sobre la autonomía o heteronomía de las organizaciones sociales. La experiencia del Movimiento de Barrios de Pie, 2002- 2008*. Buenos Aires: Conicet.

Neiman, G. (2000). *Empobrecimiento y exclusión. Nuevas y viejas formas de pobreza rural en la Argentina. Pobres y pobreza en la sociedad argentina*. Buenos Aires; p. 73 - 91.

Neiman, G. y Berger M. (2010). *Políticas de asociación: perspectivas y tensiones en instancias de articulación social de pequeños productores agropecuarios* en Cross y Neves, D. (2007). *Agricultura Familiar: ¡quantos ancoradouros!* en Obschatko, E. (2009). *Las explotaciones agropecuarias familiares en la República Argentina: un análisis a partir de los datos del Censo Nacional agropecuario 2002*. MAGyP, IICA, Buenos Aires.

Neiman, G. (2010). *Los estudios sobre el trabajo agrario en la última década: una revisión para el caso argentino*. Mundo Agrario, 10 (20).
https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.4185/pr.4185.pdf

- Neiman, G. (2018). *Reestructuración productiva y trabajo en la nueva vitivinicultura de la provincia de Mendoza, Argentina*. Universidad Nacional Autónoma de México; 43-66.
- Nogueira, M. E. y Urcola, M. (2013). *La agricultura familiar en las políticas de desarrollo rural, ¿hacia una nueva agenda pública? La experiencia reciente en Argentina (1990-2011)*. Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios, 39, 5-38, ISSN: 1853-399X.
- Nogueira, M., Urcola, M. y Lattuada, M. (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*. Revista Latinoamericana de Estudios Rurales, Volumen 2, Número 4.
- Nogueira, M. (2018). *Agendas y prácticas en materia de desarrollo rural. Notas acerca del tratamiento de una cuestión ambiental. Argentina. (2013-2015)*. Revista Estado y Políticas Públicas. Año VI, Núm. 11, 147-163.
- Novick S. y Feíto, M. (2015). *Migraciones y agricultura familiar: un vínculo perdurable*. Revista de Ciencias Sociales, segunda época. N.º 28, pp. 13-32
- Obschatko, E., Foti M. y Román M. (2006). *Los pequeños productores en la República Argentina. Importancia en la producción agropecuaria y en el empleo en base al Censo Nacional Agropecuario 2002*. Dirección de Desarrollo Agropecuario. PROINDER.
- Obschatko, E. (2009). *Las explotaciones agropecuarias familiares en la República Argentina: Un análisis a partir de los datos del Censo Nacional Agropecuario 2002*. Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Buenos Aires.
- Observatorio Vitivinícola Argentino (s/f). *Estadísticas. Mercados y Consumidor*.
<https://observatoriova.com/estadisticas/>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (1974).

Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) Centroamérica. Conceptos Básicos. <https://www.fao.org/in-action/pesa-centroamerica/temas/conceptos-basicos/es/>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (1996).

Cumbre Mundial Sobre la Alimentación. http://www.fao.org/wfs/index_es.htm

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2001).

Declaración final del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria La Habana, Cuba, 7 de septiembre del 2001:

https://www.fuhem.es/media/ecosocial/file/Boletin%20ECOS/ECOS%20CDV/Bolet%C3%A9n%204/dec_final_foro.pdf

Ozslak, O. y O Donnel, G. (1984). *Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una*

estrategia de investigación en Kliksberg B. y Sulbrandt J. (comps.) *Para investigar la*

Administración Pública. Madrid INAP.

<https://inta.gob.ar/documentos/pea%C2%B2-argentina-lider-agroalimentario-2010-2020>

Ozslak, O. (1997). *La Formación del Estado Argentino. Orden, Progreso y Organización nacional.* Planeta, Buenos Aires.

Paco Urondo (9 de mayo de 2012). *Se conformó el Frente Agrario del Movimiento Evita.*

<https://www.agenciapacourondo.com.ar/mas-informacion/se-conformo-el-frente-agrario-del-movimiento-evita>

Panero, M. (2018). *Pelea de grandes. La cúpula del agro durante el conflicto de 2008.* En

Panero, M. (Comp.). *Actores, políticas públicas y conflicto agropecuario: A 10 años de la Resolución 125* (pp. 93-124). Villa María: EDUVIM.

Papotto, D. (2006). *Producción porcina en Argentina, Pasado, Presente y Futuro*. V Congreso de Producción Porcina del Mercosur, Río Cuarto. https://www.produccion-animal.com.ar/produccion_porcina/00-v-congreso_prod_porcina/17-papotto%20131.pdf

Ramos Berrondo, J. (2010). *La incidencia de los conflictos en el acceso y la gestión de los recursos naturales: el caso de dos proyectos de desarrollo rural implementados en el Interfluvio Teuco - Bermejito*. Chaco 17 de noviembre de 2010.

Ramos Berrondo, J. (2017). *Haciendo política y políticas en la Secretaría de Agricultura Familiar: Miradas y voces de los funcionarios y técnicos militantes en el Chaco, Argentina (2008-2015)*. Revista Estado y Políticas Públicas N.º 9. octubre de 2017 - abril de 2018. ISSN 2310-550X, pp. 169-191

Ramos Berrondo, J. (2018). *El Rol De Emiliano Como Mediador: Prácticas Organizativas De Los Campesinos En Los Proyectos Estatales*. Eutopía, Revista De Desarrollo Económico Territorial, n.º 13 (junio), 157-73. <https://doi.org/10.17141/eutopia.13.2018.329>

Ramos Berrondo, J. (2019). *Vínculos entre los referentes de las ONG y los dirigentes campesinos en las políticas de desarrollo rural: construcción conjunta de prácticas organizativas y formas de trabajo territorial en la provincia del Chaco desde 1980 hasta 1998*. RevIISE - Revista De Ciencias Sociales Y Humanas, 14(14), 177-191. <http://www.ojs.unsj.edu.ar/index.php/reviise/article/view/343>

Repetto, F. (2004). *Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina*. Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD s/ Reforma del Edo. y de la Administración Pública; Panamá. www.clad.org.ve

Rizzo, M. y Strasorier, M. (12 de julio de 2020). *Argentina: La Nueva Ruralidad 4.0, bioindustrializada y biodigitalizada*. CLIF. FILA. <https://clif.in/2020/07/12/argentina-la->

nueva-ruralidad-4-0-bioindustrializada-y-biodigitalizada-2/

Rosso, D. (2010). *Aportes y sugerencias consolidados de las mesas de trabajo*. Cuaderno de Jornadas Nacional del Centro de Estudios Agrarios. CANPO. www.canpo.com.ar

Schejtman A. y Berdegú, J. (2004). *Desarrollo Territorial Rural*. RIMISP. https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1363093392schejtman_y_berdegue2004_desarrollo_territorial_rural_5_rimisp_CArduMen.pdf

Schiavoni G. (2010). *Describir y prescribir: la tipificación de la agricultura familiar en la Argentina*, en Manzanal, M. y Neiman G. (Comp.) *Las agriculturas familiares del MERCOSUR Trayectorias, amenazas y desafíos*. Ed. Ciccus.

Schweinheim, G. (2011) *¿Un nuevo desarrollo en América Latina? Implicancias en las políticas públicas, el Estado y la Administración*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 49. Caracas.

Secretaría de Agricultura Familiar (2015). *Una economía rural integrada con base en el desarrollo nacional*. Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca. Presidencia de la Nación. Argentina.

Slipczuk, M. (25 de noviembre de 2019). *¿La Argentina produce alimentos para 400 millones de personas?* Chequeado.com. <https://chequeado.com/el-explicador/la-argentina-produce-alimentos-para-400-millones-de-personas/>

Strasorier, M. (22 de junio de 2020): *Soberanía de las 4B, por un país productivo y sustentable*. VaConFirma.com.

https://www.vaconfirma.com.ar/?articulos_seccion_719/id_9350/soberana-de-las-4b-por-un-pas-productivo-y-sustentable

Subsecretaría de Agricultura Familiar (2010). *Lineamientos generales 2010-2015 de la Subsecretaría de Agricultura Familiar de la Provincia de San Luis*. Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca. Presidencia de la Nación. Argentina.

Subsecretaría de Agricultura Familiar (2013). *Documento Base: Democratización y Acceso a los Alimentos*. Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca. Presidencia de la Nación. Argentina.

Tamayo (1997). *El Análisis de las Políticas Públicas*, en Bañón, R. y Carrillo E. (Comp.), *La Nueva Administración Pública*. Alianza Universidad. Madrid.

Terré E. y Treboux J. (5 de junio de 2020). *Récord de consumo de fertilizantes en el 2019, con una participación de importados del 65%*. Bolsa de Comercio de Rosario.

Toledo López, V. (2017). *La política agraria del kirchnerismo. Entre el espejismo de la coexistencia y el predominio del agronegocio*. Mundo Agrario, vol. 18, nº 37, e045, abril 2017. ISSN 1515-5994. Universidad Nacional de La Plata. <https://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/MAe045/8173>

Vilas, C. (2011). *Políticas y Políticas Públicas en América Latina* en Cristina Fioramonti C. y Anaya P. (comps.), *El Estado y las políticas públicas en América Latina*. La Plata: AECID/COPPPAL/Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires, 2011, págs. 37-74. <http://cmvilas.com.ar/index.php/articulos/12-politicas-publicas/27-politica-y-politicas-publicas-en-america-latina>

Viudes, H. (Julio 2012). *Desde las entrañas de la Tierra*. Revista Política Nacional. N°52

Vommaro, P. (2015). *Territorios, juventudes y politizaciones: configuraciones generacionales y producción de espacios para la paz* en Echandía C., Vommaro P. y Fuentes Zurita, M. *Formación para la crítica y construcción de territorios de paz*. CLACSO.
<https://doi.org/10.2307/j.ctvtwx34s.5>