

# DOCUMENTO DE APOYO AL PLAN ARGENTINA CONTRA EL HAMBRE

Aprendizajes de **COHESIÓN SOCIAL**

## 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



Financiado por  
la Unión Europea



Ministerio de  
Desarrollo Social  
**Argentina**





# DOCUMENTO DE APOYO AL PLAN ARGENTINA CONTRA EL HAMBRE

Aprendizajes de **COHESIÓN SOCIAL**

## 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



PROGRAMA FINANCIADO  
POR LA UNIÓN EUROPEA

**Edita:**

Programa EUROsocial  
C/ Beatriz de Bobadilla, 18  
28040 Madrid (España)  
Tel.: +34 91 591 46 00  
www.eurosoci.al.eu

**Con la coordinación de:**



IILA Área de Políticas Sociales

**Con el apoyo de:**



Ministerio de  
Desarrollo Social  
**Argentina**

Ministerio de Desarrollo Social, Argentina

**Autor:** Fernando Fontanet

**Colaboración:** Marcia Lopes, experta Eurosoci.al y ex Ministra de Desarrollo Social de Brasil

**Contraparte técnica del Ministerio de Desarrollo Social:** Dirección General de Información Social Estratégica. Marcela Rebon, Martín De Paula y Guadalupe Grau

Se agradece la participación de todas las áreas del Ministerio de Desarrollo Social que participaron en el presente trabajo

**Imagen de cubierta:** © Hernan Caputo / iStock / Getty Images Plus

La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Edición no venal.

**ISBN:** 978-84-09-32286-2

**Realización gráfica:**

Cyan, Proyectos Editoriales, S.A.

Madrid, septiembre 2021



No se permite un uso comercial de la obra original ni de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.

# ÍNDICE

Prólogo .....	5
Presentación .....	7
Resumen ejecutivo .....	11
Introducción .....	13
Introducción a la problemática: fundamentos del Plan Nacional Argentina contra el Hambre .....	13
Estructura metodológica .....	17
Capítulo 1: Marco teórico referencial .....	19
Capítulo 2: Regionalización de la Agricultura Familiar en Argentina: La disputa territorial .....	23
Caracterización y territorialidad .....	23
Regiones geográficas argentinas: .....	27
Capítulo 3: Relevamiento de políticas públicas dirigidas a la Agricultura Familiar: componente de producción y comercialización .....	37
El Estado como organizador de la sociedad .....	37
Programas del MDS con injerencia en el PACH .....	38
Capítulo 4: Tensiones y emergentes surgidos del trabajo de campo .....	45
Sobre el Estado y alcance de las Políticas Públicas .....	45
Sobre la profesionalización de los equipos técnicos .....	47
Sobre la territorialidad, la sectorización y el arraigo .....	48
Sobre la producción y las escalas .....	49
Sobre la comercialización y el valor agregado .....	51
Conclusiones generales .....	55
Bibliografía .....	59



## Prólogo

El Plan Argentina Contra el Hambre (PACH) tiene como principal objetivo garantizar la seguridad y la soberanía alimentaria de toda la población argentina, con especial atención en los sectores en situación de mayor vulnerabilidad económica y social. Para ello, favorecer la participación comunitaria y de las familias en la producción de alimentos y promover sistemas de producción de la economía solidaria, social y popular y la agricultura familiar resultan aspectos clave de esta política de Estado.

La pandemia del COVID-19 trajo aparejada una profunda crisis social, donde muchos argentinos y argentinas vieron comprometido su acceso a una alimentación de calidad. En este marco, desde el Estado nacional se implementaron y fortalecieron una batería de políticas, entre las que sobresale la Tarjeta Alimentar (TA), orientadas a contener esta crisis y brindar una respuesta ante situaciones de inseguridad alimentaria. A través de la TA se invierte mensualmente 18 mil millones de pesos, alcanzando a casi 4 millones de destinatarios. Al mismo tiempo, la pandemia evidenció una vez más la importancia de apoyar desde el Estado iniciativas de producción y comercialización de alimentos desde la economía solidaria, social y popular como un mecanismo para promover la soberanía alimentaria, en particular en un contexto de crisis y de aumento de precios de los alimentos. Estos apoyos se traducen en la creación y fortalecimiento de mercados de cercanía y ferias populares, el financiamiento de productores de la economía social y el apoyo a la producción de la agricultura familiar, en programas como ProHuerta y Sembrar Soberanía. Asimismo, a través del “Programa de desarrollo de proveedores de alimentos de la Economía Popular” el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación facilita progresivamente el acceso de los productos de la economía popular a las góndolas de los supermercados y almacenes, incrementando su mercado y potencial demanda.

Desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación sostenemos la importancia de generar evidencia en torno a las políticas que se implementan, de manera de contar con información oportuna que sea capaz de retroalimentar los procesos de toma de decisión y mejorar el impacto de las mismas. El presente informe, elaborado con el apoyo de EuroSocial+, brinda un diagnóstico de la situación de la producción y comercialización de alimentos en el marco de la Economía Solidaria, Social y Popular y de la Agricultura Familiar en la Argentina, mostrando que se trata de un universo sumamente heterogéneo y muchas veces invisibilizado. Resulta un valioso aporte contar con este análisis que recupera las voces de los actores en los territorios y pone sobre la mesa las tensiones existentes entre los mismos. De esta manera, se convierte en un insumo relevante para comprender, visibilizar y poner en valor las actividades productivas y de comercialización de alimentos que se dan en el marco de la economía popular y la Agricultura Familiar.

Los gobiernos, las organizaciones, las iglesias, clubes y centros comunitarios, esa gran red social que tiene Argentina, atenuó el impacto de la pandemia Covid-19, garantizando cobertura de alimentos e ingresos a las familias. Para generar la reconstrucción y salida de la crisis, es necesario

profundizar el componente de producción y comercialización de alimentos de la agricultura familiar y la economía social, ello redundará en más acceso, mejor nutrición y desarrollo local de los territorios.

**Daniel Arroyo**  
*Ministro de Desarrollo Social*  
*Argentina*

## Presentación

La presente publicación es el producto de una acción de apoyo del Programa de la Unión Europea EUROsociAL+ al Ministerio de Desarrollo Social (MDS) de Argentina, dirigida al fortalecimiento del Plan Nacional Argentina contra el Hambre (PACH).

El MDS ha definido como lineamiento central de su política social, la atención inmediata del hambre en la Argentina, impulsando acciones que, de forma urgente, atiendan la situación de inseguridad y soberanía alimentaria en la que se encuentra un importante sector de la población, a causa de la crisis social y económica que atraviesa el país, agravada por las consecuencias de la pandemia.

En este contexto, el Programa EUROsociAL+ apoyó con asistencias técnicas y actividades de intercambio con experiencias internacionales de Europa y de América Latina para: (i) fortalecer la implementación del Plan; (ii) mejorar el componente de producción y comercialización de alimentos del PACH y (iii) diseñar adaptaciones del componente a la realidad de las post pandemia; además, de (iv) facilitar la institucionalización de la coordinación interinstitucional y jurisdiccional junto a otros actores de la sociedad civil.

Esta publicación surge del trabajo realizado por el experto del Programa EUROsociAL+ Fernando Fontanet, en estrecha colaboración con la Dirección General de Información Estratégica del MDS y la experta EUROsociAL+ Marcia López, a partir de octubre 2020. Para su desarrollo, se realizaron reuniones con decisores, equipos gubernamentales, representantes de provincias y municipios de diferentes regiones, líderes comunitarios y de entidades afines, intelectuales, colaboradores en este campo, para discutir, conocer, identificar datos y experiencias de realidades, reconociendo los desafíos y posibilidades en el cumplimiento de las metas y objetivos propuestos por el PACH, especialmente en el campo de la producción y comercialización de alimentos.

El presente estudio diagnóstico sobre la producción y comercialización de alimentos en el marco de la Agricultura Familiar destaca entre sus hallazgos algunos de los desafíos del Estado central para impulsar el desarrollo de políticas descentralizadas atendiendo la particularidad de cada territorio y sus desigualdades y dificultades estructurales. Es por ello que se realizó recientemente un Taller de intercambio específico junto a autoridades nacionales, provinciales y locales que están gestionando políticas innovadoras en este sentido (Comisión Nacional de Microcrédito, provincia de Entre Ríos, municipio de San Martín PBA).

Por otra parte, se realizó un Diálogo de alto nivel entre ministros y ministras de Europa y América Latina (DG de Employment de la Comisión Europea, Costa Rica, Cuba y Argentina) para reflexionar y analizar los resultados de las iniciativas para combatir el hambre en el ámbito de la seguridad alimentaria y en el contexto de la pandemia mundial de la Covid-19 e identificar el potencial de los

países involucrados en la concertación social y construcción de estrategias integradas para combatir el hambre y tener avances en la seguridad alimentaria.

El propósito de esta publicación es contribuir a que Argentina, así como otros países, pueda alcanzar una seguridad alimentaria más allá de las medidas de emergencia adoptadas para hacer llegar alimentos a las personas, sino que atienda a la regulación global de los sistemas agroalimentarios fundamentados en cadenas productivas e interconectadas en economías y dinámicas de la vida social en diferentes territorios, en cada país.

**Área Políticas Sociales**

*Programa de la Unión Europea EUROsocial+*

¿Te imaginás una cadena de puntos de venta distribuidos por todo el país, en cada lugar donde hubiera una cooperativa?

¿Te imaginás que en esos puntos de venta se ofrecieran miles de productos de cientos de cooperativas y la producción de organizaciones, productores y emprendedores del lugar?

¿Te imaginás que sean tantas las cooperativas que se suman que la cantidad y diversidad de productos es tal que podamos cubrir todo lo necesario y lo que no tengamos podamos producirlo?

¿Te imaginás que los consumidores de cada local se asocian y comienzan a organizarse para lograr que los precios de los puntos de venta bajen y así ser parte de la cadena?

¿Te imaginás que la producción y el consumo tengan tal volumen que permita organizar un sistema de logística cooperativo que baje los costos de distribución?

¿Te imaginás?

**Red Nacional de Alimentos Cooperativos  
Tarjeta Alimentar**



## Resumen ejecutivo

Este trabajo se plantea como objetivo la realización de un estudio diagnóstico sobre la producción y comercialización de alimentos en el marco de la Economía Social, Solidaria y Popular y de la Agricultura Familiar a partir de las acciones llevadas adelante por el programa EUROSociAL+, para el fortalecimiento del Plan Nacional Argentina contra el Hambre.

El diagnóstico se realizó entre los meses de octubre 2020 y marzo 2021 en el contexto coyuntural de Pandemia y Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO), por lo cual, la conformación de los equipos de trabajo; la recopilación de documentación y bases de datos; la indagación sobre los lineamientos principales del PACH; y el diseño y realización de entrevistas a los informantes claves, se llevaron a cabo en forma remota y a distancia.

Las acciones se realizaron en forma conjunta con la Dirección General de Información Social Estratégica del Ministerio de Desarrollo Social de Nación<sup>1</sup>, quienes, entre otras responsabilidades, facilitaron información relevante y pertinente para el trabajo.

Las dimensiones definidas para el cumplimiento de los objetivos planteados fueron: Agricultura Familiar (organización y administración del trabajo), autogestión; asociativismo/ redes de organizaciones; acceso/tenencia de tierra; arraigo y Juventud; integración e innovación; capacitación y asesoramiento; instrumentos financieros; herramientas de regulación; desarrollo sostenible y cadena de valor/valor agregado.

El diagnóstico pretende, desde una mirada cualitativa, identificar las tensiones entre encuentros y desencuentros territoriales, comprendiendo la multiplicidad de actores, realidades sociales y recorridos históricos. Tensiones que se disputan entre los diferentes niveles de Estado que se dirimen entre la urgencia y la estrategia en la gestión pública. A su vez, identificar las problemáticas que atraviesan las organizaciones sociales y los Estados, hacia el interior de sus estructuras en la pretendida construcción de comunidad.

Para ello el documento define una estrategia metodológica de abordaje cualitativo y establece un marco teórico referencial en el cual se contextualiza a la Economía Social, Popular y Solidaria y a la Agricultura Familiar en su compleja relación con el Estado, atravesado por dinámicas territoriales y regionales.

La caracterización y regionalización de la Agricultura Familiar incluyó el relevamiento de políticas públicas regionales, provinciales y municipales dirigidas al sector. A su vez se relevó aquellos programas del Ministerio de Desarrollo Social de mayor pertinencia en el marco del PACH.

---

1. Participaron del desarrollo del presente estudio la experta EUROSociAL+ Marcia Lopes (ex Ministra de Desarrollo Social de Brasil) y el equipo de la Dirección conformado por la Lic. Marcela Rebon, Lic. Martín de Paula y Lic. Guadalupe Grau, entre otros.

Hacia el final del trabajo se exponen los principales emergentes de las entrevistas realizadas organizados a partir de las tensiones existentes entre la *urgencia* por la problemática del hambre y la necesidad de sentar las bases de un Plan a largo plazo, y las tensiones propias de productores, organizaciones sociales y el mismo Estado, en relación a sus limitaciones internas y la relación con el *otro*. La exposición agrupa los emergentes en cinco dimensiones: el Estado y las políticas públicas; la profesionalización de todos los actores involucrados; la territorialidad de las experiencias: la producción y la pretendida búsqueda de escala, y por último, los procesos de comercialización, cadenas de valor, intermediaciones, y el Estado como principal cliente y dinamizador de las economías regionales.

## Introducción

El presente trabajo se inscribe en el marco de las acciones que está desarrollando en la Argentina el Programa para la Cohesión Social en América Latina EUROsociAL+ y el ILLA, para el fortalecimiento del Plan Nacional Argentina contra el Hambre. Se trata de una de las demandas seleccionadas para ser apoyada en Argentina durante el proceso de priorización estratégica realizado por el Programa de la Unión Europea EUROsociAL+ junto con la Delegación de la Unión Europea en Argentina y la Dirección General de Cooperación Internacional de Cancillería.

EUROsociAL+ es un programa de cooperación de la Comisión Europea cuyo objetivo global es contribuir al aumento de la cohesión social en América Latina; su objetivo específico consiste en apoyar las políticas públicas nacionales en materia social, de buena gobernanza e igualdad de género, con la finalidad de aumentar el nivel de cohesión social y reforzar las instituciones responsables de su aplicación.

El Programa se caracteriza por el enfoque a la demanda, por lo cual son los países socios quienes definen las prioridades de política y reformas para las cuales necesitan apoyo. Los apoyos del Programa se concretan en intercambios de experiencias y know-how en políticas públicas entre países de Europa y América Latina, o bien entre países de América Latina.

El ILLA es una Organización Internacional Ítalo Latinoamericana que actúa en el Programa EUROsociAL+ “Programa Regional para la Cohesión Social en América Latina”, en calidad de Socio del Consorcio ejecutor, liderado por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas —FIIAPP—, de España. En particular el ILLA es responsable del Área Políticas Sociales del Programa. El Consorcio está integrado también por Expertise France (EF) y la Secretaría de Integración Social Centroamericana (SISCA).

El propósito principal perseguido por esta acción de EUROsociAL es fortalecer: 1) la implementación del componente de producción y comercialización de alimentos del PACH, a partir de una mejora en el diseño de este componente, así como también, asegurar la sostenibilidad a largo plazo mediante sugerencias para ajustar su implementación al nuevo contexto de pandemia y escenarios de salida del mismo; y 2) la articulación e interinstitucionalidad del Plan Nacional Argentina Contra el Hambre, para lograr una eficaz complementariedad entre los organismos nacionales involucrados en la ejecución del Plan y en su relacionamiento con otros actores involucrados en el mismo.

## Introducción a la problemática: fundamentos del Plan Nacional Argentina contra el Hambre

Durante el cuatrienio 2015-2019, la Argentina observó un proceso de deterioro económico y social, manifestado en un considerable aumento de la pobreza, indigencia y desempleo.

Según datos del INDEC para el primer semestre de 2019, la pobreza alcanzó 35,4%, esto es, 14,4 millones de argentinos. (INDEC 2019)

Entre el período 2014-2016 y el correspondiente a 2016-2018, el porcentaje de población que experimentó inseguridad alimentaria moderada o grave pasó del 19,1% al 32,1% o, lo que es lo mismo, de 8,3 millones de personas a 14,2 millones. Este incremento equivale a una suba del 71% en el total de individuos con falta de acceso continuado a los alimentos (FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF 2019).

En consecuencia, existe en el país un amplio sector de la población que presenta barreras de acceso a una alimentación sostenible. Tal es así, que la Ley 27.519 sancionada durante el 2019 por el Honorable Congreso de la Nación reconoce la crisis alimentaria existente y proroga la Emergencia Alimentaria dispuesta por el Decreto 108 del año 2002, hasta diciembre del año 2022.

El padecimiento de la inseguridad alimentaria, afecta directamente las posibilidades de alcanzar un desarrollo humano integral, repercutiendo negativamente en diferentes dimensiones de la vida de las personas como lo son la educación, la salud, el trabajo, condicionando las posibilidades de alcanzar el desarrollo de una vida plenamente productiva, activa y saludable (FAO 2006)

El derecho a la alimentación es una pieza clave para garantizar el cumplimiento de otros derechos fundamentales, en tanto su cumplimiento posibilita satisfacer necesidades vitales, sin las cuales las funciones básicas de la vida se encuentran disminuidas, sobre todo durante los primeros años de vida. La ausencia de una alimentación saludable durante la infancia, incide en el crecimiento psico-físico, cognitivo y el desarrollo integral de niñas y niños a futuro (OMS y UNICEF 2018)

Atender la problemática del hambre, exige un enfoque integral, en tanto la seguridad alimentaria está asociada al bienestar social y su expresión en diferentes dimensiones como la económica, y aquellas relativas al ámbito del cuidado, de la salud y la educación. Dicha problemática, se encuentra asociada, entre otros factores, al nivel de ingreso de las familias, los precios, la cantidad y la calidad de los alimentos a los que cada persona o grupo puede acceder.

El PLAN ARGENTINA CONTRA EL HAMBRE<sup>2</sup> constituye una política de Estado basada en un enfoque integral, guiada por el consenso y la participación de distintos actores de la sociedad. La implementación del Plan involucra el trabajo conjunto de diversos organismos y niveles del Estado nacional, provincial, y municipal, y actores de la sociedad civil que acompañan acciones para la atención de la población destinataria y el logro de los objetivos planteados.

Toda política alimentaria es entendida como parte de una política de promoción y protección de la infancia resignificando el sentido de promoción del desarrollo infantil autónomo y seguro y su vinculación con la organización familiar. En tal sentido, la estrategia del Plan Argentina Contra el Hambre se asienta en el fortalecimiento del protagonismo de las familias como espacio vital en la resolución de los aspectos alimentarios y de los factores que inciden en el desarrollo infantil integral y de sus comunidades.

Se destacan dentro de sus principales objetivos: *Garantizar la seguridad y soberanía alimentaria de toda la población y familias argentinas con especial atención en los sectores de mayor vulnerabilidad económica y social.*

---

2. RESOL-2020-8-APN-MDS

Para ello se establecen acciones dirigidas específicamente a:

- Implementar un sistema que complemente los ingresos del hogar para la compra de alimentos, priorizando en los mismos a padres y/o madres con niños y niñas de hasta 6 años, mujeres embarazadas a partir de los 3 meses y personas con discapacidad que se encuentren en situación de vulnerabilidad social.
- Fortalecer las prestaciones alimentarias dirigidas a provincias, municipios, comedores comunitarios, comedores escolares y organizaciones sociales.
- Favorecer la participación de las familias y las comunidades en la producción de alimentos a fin de diversificar y mejorar sus consumos en pos de una alimentación saludable.
- Promover sistemas de producción de alimentos a través del fortalecimiento de la economía solidaria, social y popular, el cooperativismo y la agricultura familiar.
- Propiciar la participación de redes comunitarias para el acompañamiento y seguimiento de las familias en la incorporación de hábitos saludables de alimentación, higiene y nutrición.
- Diseñar e implementar un sistema de monitoreo y evaluación de resultados e impactos de las acciones que componen el Plan.

El PACH consta de los siguientes componentes:

### *SEGURIDAD ALIMENTARIA*

*Objetivo:* garantizar a las familias más vulnerables el acceso a los alimentos. Este componente incluye:

1. Tarjeta Alimentar.
2. Prestaciones para comedores escolares.
3. Prestaciones para merenderos y comedores comunitarios.

### *ASISTENCIA ALIMENTARIA EN SITUACIONES CRÍTICAS Y/O DE EMERGENCIA*

*Objetivo:* brindar asistencia alimentaria frente a situaciones críticas, de emergencia social, económica, y/o climática que afecten el bienestar de las familias y de las comunidades.

Este componente incluye la distribución de prestaciones alimentarias a las personas y/o grupo familiar en forma directa y/o a través de organismos gubernamentales y no gubernamentales.

### *APOYO A LA PRODUCCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE ALIMENTOS*

*Objetivo:* favorecer la producción y comercialización de alimentos de la economía solidaria, social y popular, el cooperativismo y la agricultura familiar. Este componente incluye:

1. Creación y fortalecimiento de mercados populares.
2. Financiamiento a productores de la economía solidaria, social y popular.
3. Apoyo a la producción de la agricultura familia.

### *FORTALECIMIENTO DE REDES COMUNITARIAS*

*Objetivo:* fortalecer las redes de actores comunitarios para que operen de manera integrada en el fortalecimiento de las familias en el cuidado de la primera infancia, la seguridad alimentaria, la salud y la educación.

### *MONITOREO Y EVALUACIÓN*

*Objetivo:* implementar un sistema integrado de monitoreo, seguimiento y evaluación del Plan. Se promocionará la aplicación de las ciencias y de las tecnologías para mejorar la calidad alimentaria y nutricional de la población y se realizarán capacitaciones interdisciplinarias a promotoras y promotores de seguridad.

Por lo antedicho, este trabajo se plantea como objetivo central, generar un estudio diagnóstico sobre el componente de producción y comercialización de alimentos en el marco de la economía solidaria, social y popular y de la agricultura familiar en el marco de las acciones llevadas adelante por el programa EUROsociAL+ para el fortalecimiento del Plan Nacional Argentina contra el Hambre.

## Estructura metodológica

El enfoque del trabajo diagnóstico es de tipo cualitativo, el cual se caracteriza por analizar contextos, procesos, situaciones y por interesarse en cómo los actores conciben, interpretan, vivencian, y significan sus comportamientos, actitudes y prácticas. (Vasilachis de Gialdino, 2006). Se trata de un estudio descriptivo donde se busca “*describir el comportamiento de variables, y/o identificar tipos o pautas características resultantes de las combinaciones de valores entre varias de ellas*” (Ynoub, 2007).

Por otro lado, teniendo en cuenta el enfoque cualitativo, se planteó un diseño de tipo flexible, que permita ir adaptando las entrevistas de acuerdo a nuevos interrogantes y emergentes vinculados con el objeto de estudio que puedan surgir en el desarrollo de las entrevistas y sin descuidar el objetivo inicial. (Mendizabal, 2007).

La metodología propuesta para llevar a cabo el diagnóstico se basa en la técnica cualitativa denominada *bola de nieve*, por su pertinencia para la recolección de datos, ya que permite realizar entrevistas individuales a partir de diferentes contactos iniciales mediante los cuales se accede a nuevos entrevistados y así, hasta completar una muestra o la cantidad de informantes necesarios. Esta técnica de muestreo no probabilístico funciona como una “cadena” que posibilita identificar de manera simple a los entrevistados que tengan rasgos/cualidades en común.

En el universo de entrevistados se encuentran, tanto funcionarios públicos de dispositivos vinculados directa o indirectamente al PACH en el Ministerio de Desarrollo Social, como a aquellos otros que fueron surgiendo desde otras áreas o niveles gubernamentales (provinciales o municipales), incluyendo tanto a funcionarios como responsables técnicos.

A su vez se entrevistó a actores con presencia local de relevancia: organizaciones sociales, investigadores en áreas vinculadas, referentes académicos, referentes institucionales, productores rurales, redes de comercialización, etc. El criterio de elegibilidad estuvo signado por la reconocida experiencia de cada uno de ellos en el campo de la Economía Social y Solidaria, y en particular, por la vinculación con los procesos de producción y comercialización de la Agricultura Familiar. Se ponderó aquellos informantes clave que tuvieran mayor territorialidad, representación institucional y que formaran parte de colectivos de organizaciones (Redes, Federaciones, Colectivos de organizaciones, etc.).

Para el cumplimiento de los objetivos propuestos, se utilizaron tanto técnicas de recolección primarias de información como secundarias (base de datos, publicaciones, documentos, etc.).

El diagnóstico se realizó entre los meses de octubre 2020 y marzo 2021 en el contexto coyuntural de Pandemia y Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO), por lo cual, la conformación de los equipos de trabajo, la recopilación de documentación y bases de datos, la indagación sobre los lineamientos principales del PACH, y el diseño y realización de entrevistas a los informantes claves,

se realizaron en forma remota y a distancia a través de plataformas reconocidas como Zoom o Google-Meet.

A continuación se definen las dimensiones a partir de las cuales se sistematizó la información relevada. La construcción de las mismas se efectuó considerando los objetivos establecidos en cuanto a los componentes específicos a relevar, aunque sin desconocer para ello su multidimensionalidad, expresada territorialmente, y su potencialidad en cuanto a procesos de profunda imbricación, a saber:

Agricultura Familiar (organización y administración del trabajo); autogestión; asociativismo/ redes de organizaciones; acceso/tenencia de tierra; arraigo y juventud; integración e innovación; capacitación y asesoramiento, instrumentos financieros y acceso al crédito; herramientas de regulación y desarrollo sostenible; cadena de valor/valor agregado.

El documento se organiza en cuatro apartados, además de la introducción y presentación de las acciones de cooperación de EUROsociAL+: en el primer capítulo se presenta conceptualmente el marco teórico utilizado para la investigación diagnóstica, en tanto experiencias productivas y de comercialización enmarcadas en lógicas solidarias desde la perspectiva de la Economía Social, Popular y Solidaria y de la Agricultura Familiar. A su vez se presenta la compleja relación territorial entre los diferentes actores involucrados: el Estado y las organizaciones de la sociedad civil. El segundo capítulo expone la caracterización y regionalización de la Agricultura Familiar desde los procesos históricos y sociales, sistematizando las principales políticas públicas de los gobiernos locales por provincia. El tercer capítulo está dedicado al relevamiento de dispositivos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación con injerencia en el Plan Nacional contra el Hambre, desde los aspectos de producción, comercialización y financiamiento. El cuarto capítulo recoge los emergentes de las entrevistas realizadas, organizados a partir de las tensiones existentes entre la *urgencia* por la problemática del hambre y la necesidad de sentar las bases de un plan a largo plazo, y las tensiones propias de productores, organizaciones sociales y el mismo Estado, en relación a sus limitaciones internas y la relación con el otro. El capítulo se organiza expositivamente agrupando los hallazgos en cinco dimensiones: el Estado y las políticas públicas; la profesionalización de todos los actores involucrados; la territorialidad de las experiencias: la producción y la pretendida búsqueda de escala, y por último, los procesos de comercialización, cadenas de valor, intermediaciones, y el Estado como principal cliente y dinamizador de las economías regionales. El trabajo diagnóstico cierra con una serie de conclusiones sobre los principales emergentes encontrados.

## Capítulo 1: Marco teórico referencial

Entendemos que para forjar una verdadera sociedad democrática, el discurso económico también debería serlo (Moreira Slepoy, 2018), expresado este en estrategias que involucren a todos los sectores productivos del país, en tanto igualdad en el acceso a los recursos y a las herramientas del Estado. De allí la necesidad de identificar a un sector importante de la economía que reproduce lógicas y estrategias diferentes a la de los mercados hegemónicos o la llamada economía formal. La importancia de caracterizar a ese sector pone en discusión el discurso político desde dónde se lo está observando.

Esa “Otra economía” podemos definirla como polimorfa y heterogénea, pero desde ya es no-capitalista. Se trata de nuevas formas de trabajo *por abajo* en un mundo globalizado, que disputa los sentidos, las subjetividades y los cánones de producción.

En este sentido la idea de autogestión forma parte tanto de estrategias populares de resistencia, como de estrategias estatales de intervención sobre las poblaciones excedentarias para hacer más eficiente y productivas las políticas sociales. Por lo tanto, “tales prácticas pueden construir respuestas emancipatorias del campo popular como una renovación de estrategias y dispositivos de gubernamentalización neoliberal y, entre ellos, una diversidad de posibilidades intermedias” (Moreira Slepoy 2008: 2).

En un mundo donde se debate el fin del trabajo (Offe 1994), se extiende el análisis en verdad hacia las transformaciones en sus formas de organización, sus sentidos sociales, sus arreglos jurídicos y las subjetividades políticas asociadas que tuvieron como efecto un “desbordamiento” en sentido paradójico en tanto que a) el capitalismo posfordista y cognitivo supone la valorización de las capacidades intelectuales y reflexivas del trabajador sobre la capacidad física del capitalismo industrial, b) se constituye lo que en términos de Nun (2010), puede comprenderse como masa marginal compuesta por contingentes poblacionales superfluos y externos a la lógica de la acumulación capitalista, c) ambos procesos se inscriben en la precarización que constituye la característica central y distintiva del capitalismo contemporáneo que atraviesa todas las situaciones.

La precariedad, como ontología del mundo del trabajo contemporáneo, es un conjunto de situaciones heterogéneas que, si bien tienen en los trabajadores excluidos su núcleo duro en términos sociales y simbólicos, es algo que excede a su situación.

Para comprender la construcción de identidades políticas y la acción colectiva, no basta entonces con estudiar los modos de producción, sino comprender los distintos discursos que pugnan para dar sentido a las nuevas y heterogéneas políticas económicas, sus actores y sus demandas.

En este sentido, realizar una distinción entre Economía Social y Solidaria (ESyS) y Economía Popular (EP) es discutir sobre la construcción subjetiva ligada a la idea de ciudadanía y el sustrato ético

vinculado a la solidaridad y responsabilidad en un marco de sociedad activa y de ciudadanos con capacidad de agencia. En cuanto a la Economía Popular, si bien entendemos la imposibilidad de pensarla como un sector o un movimiento, podemos diferenciarla de la ESyS desde la organización de los sectores populares para i) la igualdad y distribución de excedentes, ii) la reciprocidad en el intercambio del trabajo, y iii) la institucionalización de la comunidad como forma de autoridad colectiva.

La economía popular, en este sentido, es la economía practicada por las organizaciones populares bajo otros criterios de igualdad, reciprocidad, y construcción comunitaria.

El debate entre ambas denominaciones reside en el plano simbólico, en el horizonte imaginario por el cual esos actores, prácticas y organizaciones se constituyen como un sujeto económico y político. Es decir, la diferencia radica en la relación entre política y economía que cada una establece.

Dentro de las múltiples expresiones de la llamada Economía Social, y desde una vertiente tradicional enmarcada en lazos solidarios, podemos encontrar no sólo experiencias vinculadas a los procesos asociativos institucionalizados más arraigados como las cooperativas, sino también expresiones atomizadas en donde se comparte algún tipo de proceso productivo o de comercialización. Las nuevas expresiones de Economía Social demuestran la importancia del *estar*, en el sentido más práctico de las acciones de la cotidianidad en la construcción comunitaria, por sobre las mismas definiciones o clasificaciones institucionales para su reconocimiento.

Comprendemos dentro de ese universo de experiencias a la Agricultura Familiar (AF) como un tipo de producción en donde la *unidad doméstica* y la *unidad productiva están físicamente integradas*, en donde la familia aporta la fracción predominante de la fuerza de trabajo utilizada en la explotación, y la producción tiene por tanto dos objetivos específicos: autoconsumo / comercialización.

La gestión de la unidad productiva y las inversiones realizadas en ella es hecha por individuos que mantienen entre sí lazos de familia, la mayor parte del trabajo es aportada por sus miembros, la propiedad de los medios de producción (aunque no siempre la tierra) pertenece a la familia, y es en su interior que se realiza la transmisión de valores, prácticas y experiencias.

Siguiendo la definición del Foro Nacional de Agricultura Familiar (FoNAF), la Agricultura Familiar “es una forma de vida y una cuestión cultural que tiene como principal objetivo la reproducción social de la familia en condiciones dignas”.

Es garante de la soberanía y seguridad alimentaria, sobre todo por la producción variada de alimentos tanto para el propio consumo, como para los mercados internos.

Se trata de un actor importante para la preservación de la biodiversidad y el cuidado del ambiente, los alimentos se producen (frecuentemente) desde un enfoque agroecológico, o al menos con prácticas naturales que utilizan menos insumos externos.

Produce arraigo rural y genera empleo ya que absorbe buena parte de la mano de obra en la actividad agropecuaria.

Según datos publicados por el INTA (2015), el 66% de las explotaciones agropecuarias pertenecen a la agricultura familiar, aunque en algunas provincias podrían superar el 85%. Ocupan el 13% del total de la tierra trabajada. Participan, por caso, con el 88% del total de la producción de mandioca, el 77% de los caprinos, el 62% de la producción de yerba mate, el 49% de los porcinos, el 41% de

las hortalizas a campo y el 30% de la apicultura. Son sólo algunos ejemplos que nos permiten dimensionar cuantitativamente lo que representa la actividad.

El llamado “campo” es un escenario complejo y en disputa en donde conviven actores con diversas realidades, posibilidades e intereses muchas veces contrapuestos. Algunas investigaciones evidencian que lo que está en riesgo, es la permanencia de la Agricultura Familiar como forma de vida y de producción, como sujeto económico, como garante de la conservación de los recursos naturales y la multiplicación de la diversidad biológica, en su capacidad para generar empleo y asegurar el arraigo social, en su incidencia en la seguridad y soberanía alimentaria y en la ocupación del territorio, en su protagonismo en la creación y recreación de comunidades y en la producción de cultura.

El actor de la agricultura familiar no siempre fue reconocido como un sujeto relevante en la disputa de la agenda política agropecuaria, sino por lo contrario, fue entendido como un sujeto marginal.

*“Desde 2003 en adelante, se observa cierto efecto de familización de las políticas de desarrollo rural en Argentina, donde el productor familiar o pequeño productor parece haber pasado del plano del “problema” al de la “solución” y por tanto, ha dejado de ser un simple beneficiario en condiciones de pobreza al que se asiste compensatoriamente para convertirlo en un sujeto activo, promotor de procesos de crecimiento económico, de desarrollo de los territorios y de auto-producción alimentaria” (Urcola, 2016).*

La actividad comienza a ser tenida en cuenta como destino de políticas públicas específicas a partir de determinados acontecimientos como la Reunión Especializada de la Agricultura Familiar (REAF) del MERCOSUR durante los años 2004 y 2005 y el Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FoNAF) inaugurado en diciembre de 2005 y formalizado en marzo de 2006.

La relevancia de la agricultura familiar como categoría socio-económica y política ha ido creciendo desde entonces, jerarquizándose a partir de la creación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar en 2008, la formulación de programas específicos de investigación y desarrollo (como el Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar —CI-PAF— del INTA, en 2005) y el rediseño de herramientas como el Programa Social Agropecuario (PSA), el Programa Interamericano de Desarrollo Rural (PROINDER), el Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste Argentino (PRODERNEA), Cambio Rural, y PROHUERTA, entre otros.

El conflicto de fuerzas en el territorio responde a procesos históricos sujetados. Para ello es importante la noción de *autonomía relativa* (Iorio 2020) enmarcando la discusión en torno a la institucionalización de las capacidades estatales en la dinámica conflictiva entre fuerzas sociales alrededor del Estado. *“En este sentido, indagar sobre los factores explicativos de la capacidad implica como ejercicio teórico y empírico analizar el tipo de relación entre Estado y sociedad, en su inserción en la estructura social y su vínculo con actores sociales, la legitimidad estatal, en los dispositivos organizacionales y los arreglos interorganizacionales” (Iorio, 2020: 21).* Este debate no sólo brinda una riqueza teórica, en un plano heurístico conceptual, sino que aporta herramientas para analizar las formas de estructuración y acción estatal en términos históricos.

La capacidad de motorizar temas desde la sociedad civil se encuentra condicionada por el nivel de organización, profesionalización y de recursos, así como la forma de intervención está limitada a la capacidad de aprobación y voluntad del poder ejecutivo, *“los procesos de incidencia de la sociedad civil en el Estado (...) suponen un cuestionamiento a la teoría reduccionista de la representación de las democracias actuales, forman parte de la vida democrática de cualquier sociedad y nos hablan de la ampliación de las formas de representación y de legitimidad con que cuentan los gobiernos a la hora de gestionar y articular las diferentes demandas que atraviesa el entramado social”,* por lo

tanto, *“la representación no agota la democracia. Estos procesos se encuentran vinculados a los ciclos políticos y al tipo de conflicto social de cada país (...). (Gradin et al 2018: 282/3). La relación que establezcan los gobiernos con las organizaciones de la sociedad civil condiciona la capacidad de incidencia de aquellas en las políticas públicas.*

La propuesta de Gradin (2018) es pensar el escenario estatal con fronteras porosas entre el Estado y las organizaciones que permitan analizar los procesos sociales, esos nudos son analizados como “dispositivos”, los cuales tienen dimensiones propias, características y propiedades específicas. *“En los dispositivos se inscribe una multiplicidad de elementos del orden de los saberes y discursos; las tecnologías, sus mecanismos, procedimientos, normas y rutinas, diferentes actores (estatales y no estatales), con sus experiencias, prácticas, expectativas y relaciones de poder, todos estos elementos se vinculan entre sí con la finalidad de conseguir un efecto, la implementación de una política en el territorio” (Gradin, 2014: 143).*

Esta mirada condensa la estrategia de la acción de las organizaciones, así como contiene elementos simbólicos e identitarios de la acción colectiva. *“Sujetos que portan y construyen una forma de ver el mundo, de habitarlo, de soñarlo y que actúan con una racionalidad limitada y con arreglo a valores y a fines, según el momento histórico. En ese sentido, la participación es política en tanto implica la construcción de relaciones de poder entre los dos principales actores, Estado y organizaciones” (Gradin 2014: 144).* De esta interacción surgen los modelos de gestión estatal y las respuestas territoriales. Las experiencias de participación social alrededor de cuestiones sociales y específicas de cada territorio, nos permiten problematizar la compleja relación entre las políticas sociales, el Estado, la participación social y la territorialidad de las organizaciones sociales.

## Capítulo 2: Regionalización de la Agricultura Familiar en Argentina: La disputa territorial

A continuación daremos cuenta de la heterogeneidad de experiencias de la agricultura familiar y sus consecuentes políticas públicas priorizando las de carácter local (municipal y/o provincial), a su vez aquellos emergentes que surgieron en las entrevistas conforme los procesos históricos, sociales, políticos o culturales en los territorios.

El capítulo se nutre, entre otros documentos, de información sistematizada para la reciente publicación “*Dispositivos de intervención y enfoque regional de las provincias argentinas (2020)*”, diagnóstico prospectivo elaborado por el grupo *Desarrollo Regional y Economía Social —DRyES<sup>3</sup>—* del Centro de Estudios Urbanos y Regionales del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de la República Argentina (CEUR CONICET), dirigido por el Dr. Ariel García, quien fuera entrevistado para el presente trabajo.

### Caracterización y territorialidad

Con la institucionalización y sectorización de la agricultura familiar, el sector agrícola se fragmenta en dos figuras profesionales y sociales, “*una con base familiar y otra con base empresarial. Aunque ambas tienen un papel en el desarrollo nacional y, por otra parte, la frontera entre cada uno no siempre está muy bien definida, y existe un entrelazamiento entre las dos formas de agricultura, Esta disociación, que también refleja la toma en cuenta de diferentes intereses dentro del Estado, está legitimada por un nuevo referencial global que responde a un modelo que se construye en el Cono Sur. Dicho modelo asocia la competitividad y el mercado que dominan las representaciones desde los ‘80 a algunos sectores, mientras que otros están relacionados con los objetivos del desarrollo sostenible*” (Gisclard y otros, 2015).

Lo expresado pone en tensión la multiplicidad de herramientas que el Estado dispone a un sector que, actualmente, sigue siendo dificultosa su clasificación sectorial. La atomización de experiencias y la informalidad que muchas veces presentan, genera distancias insoslayables entre las buenas prácticas y el acceso a los recursos.

El ReNAF (Registro Nacional de Agricultura Familiar), a través del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación constituyó una plataforma digital para la inscripción y reinscripción de pequeños productores, con el objetivo de sectorizar las políticas públicas por regiones y/o municipios.

---

3. El grupo Desarrollo Regional y Economía Social —DRyES— (CEUR CONICET) es dirigido por el Dr. Ariel García, codirigido por la Dra. Paula Rosa, cuenta con la coordinación consulta del Dr. Alejandro Rofman y es integrado por investigadores/as, personal de apoyo, becarios/as y estudiantes. Este equipo de investigación y vinculación tecnológica posee una extensa experiencia en el análisis de las problemáticas del desarrollo regional, el desarrollo local y la Economía Social y Solidaria (ESS), la cual incluye el cincuentenario que abarca desde la década de 1970 hasta la actualidad.

Aunque un porcentaje considerable de entrevistados para el presente trabajo afirma que el relevamiento de productores familiares está lejos de alcanzar, al menos, el 50% de lo esperable.

La agricultura familiar es el principal modo de producción agrícola del planeta. Estimaciones de la FAO afirmaban en 2014 (declaración del Año internacional de la Agricultura Familiar) que existían aproximadamente 1500 millones de campesinos, minifundistas y/o pequeños productores. Ocupando 500 millones de fincas en tan solo el 20% de las tierras disponibles, produciendo el 56% de los alimentos que consumimos a nivel planetario. (Gornitzky, 2015).

En América Latina y el Caribe los agricultores familiares producen hasta el 80% de la canasta de productos alimentarios básicos, y poseen unas 17 millones de unidades productivas.

Con procesos de alta concentración, los agricultores familiares tienen acceso limitado al uso y tenencia de la tierra y del agua. De igual manera ven restringido el acceso al crédito y a avance de la ciencia y las nuevas tecnologías.

Otro indicador a considerar, y que tiene su correlato a nivel local, es la inequidad existente en cuanto a la perspectiva de género en la actividad, Se estima que entre el 25 y el 40% del trabajo es realizado por mujeres, sin embargo, menos del 5% de ellas son propietarias.

En la República Argentina el universo de experiencias de agricultura familiar está representada por colonos, campesinos, minifundistas, chacareros, pequeños productores y pueblos originarios, entre otros.

“Representa más del 65% de las explotaciones agropecuarias en tan solo el 13% de las tierras disponibles cultivadas, y absorbe el 54% del empleo rural, contabilizando unos 220 mil familias rurales y periurbanas”. (Gornitzky, 2015)

Podemos dar cuenta de un sector estratégico que dinamiza las economías regionales y abastece de alimentos a la población. Aunque no podemos dejar de considerar las problemáticas estructurales que estas prácticas sobrellevan: limitaciones en el acceso a los recursos, falta de acceso a la tierra y al agua, dificultades de acceso a los mercados, ausencia de tecnologías apropiadas para mejorar y aumentar la producción, dificultad de acceso al crédito, etc.

“A esta realidad histórica se suman los conflictos sociales generados por la apropiación de los recursos naturales: la expansión de la frontera agraria y la fuerte especulación del capital financiero en la producción agroindustrial provocaron transformaciones en el desarrollo de producciones tradicionales como así también en los modos de vida y permanencia de algunos actores en el espacio rural” (Gornitzky, 2015).

La comercialización de alimentos implica actores y prácticas de vital importancia para las economías regionales. La concentración de los mercados atenta contra el desarrollo productivo local y la supervivencia de la Agricultura Familiar.

En Argentina, la concentración económica de alimentos posee en el sector “supermercadista” a un actor hegemónico que incide en las pautas de consumo y en la construcción de precios. Se trata de un universo de 8.700 bocas de expendio que integra diversidad de actores, superficies comerciales, orígenes de capitales, estrategias de marketing e inserción regional. En 2011 las seis cadenas de mayor dimensión (Carrefour, Cencosud, Coto, La Anónima, WallMart y Casino) reunían el 15% de las bocas totales aunque comercializaban el 58% del total de alimentos y bebidas que se consumían en la Argentina. En 2014 ese guarismo fue superado, alcanzando el 89% de las ventas de productos alimenticios (Fontanet y García, 2015).

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

Esta posición dominante conlleva a que las principales cadenas de supermercados definan los precios al consumidor y las condiciones de pago para sus pequeños y medianos proveedores. Resulta evidente una correlación directa entre *concentración y formación de precios*, y desde ya, constituye una de las principales causas de la inflación.

Espacios alternativos y contra hegemónicos de comercialización se tornan imprescindibles para torcer la relación de fuerzas entre actores desiguales.

Una de las experiencias más significativas en tanto alternativas de comercialización que conjugan ambos extremos de la cadena productiva, y que fueran actores fundamentales para la institucionalización de la herramienta y su consecuente correlato legal y normativo, son las Ferias Francas de Misiones.

A partir de una primera experiencia desarrollada en Oberá (Misiones- 1995) esta modalidad de vinculación entre productor y consumidor se expandió y consolidó en toda la Argentina. Según un informe del Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca de la Nación, en 2015 se registraron cerca de 700 ferias a nivel nacional, agrupadas en 80 organizaciones e integradas por cerca de 10 mil productores, abasteciendo a 600 mil consumidores mensualmente. Los precios que ofrecen al consumidor se encuentran entre un 20 y un 70% por debajo de los mercados convencionales (Fontanet y García, 2015).

Las ferias se ubican, por lo general, en ciudades pequeñas y en espacios públicos cedidos por los gobiernos locales para garantizar la cercanía de los productores, funcionando días estratégicos de la semana. La participación y acompañamiento de los gobiernos locales garantiza las condiciones de bromatología y de higiene.

Mencionamos la atomización territorial de las experiencias de agricultura familiar, teniendo presencia estas en la totalidad de las provincias argentinas.

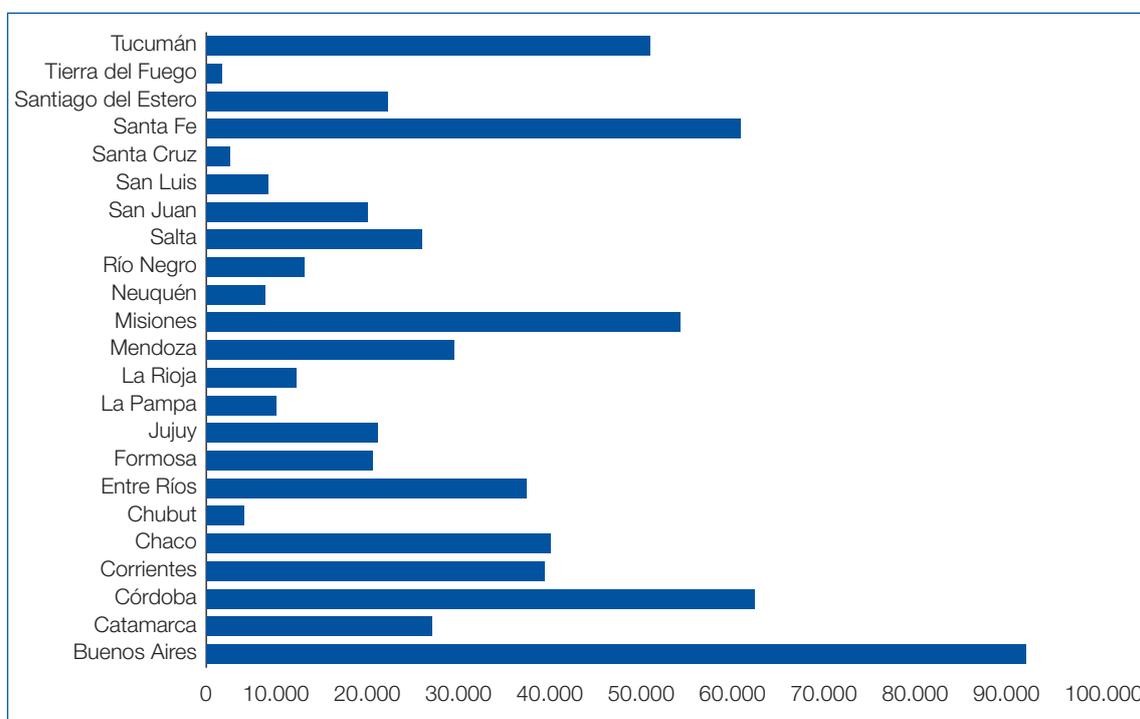
Tomando datos publicados por el Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca de la Nación, la distribución geográfica de las huertas familiares por provincia y por región, es la siguiente:

REGIÓN	PROVINCIA	HUERTAS FAMILIARES POR UNIDAD
<b>Centro</b>	Buenos Aires	90.551
	Córdoba	60.694
	Entre Ríos	35.464
	Santa Fe	58.837
		245.546
<b>NOA</b>	Jujuy	18.914
	Tucumán	49.749
	Salta	23.833
	Catamarca	24.990
	Santiago del Estero	19.970
		137.456

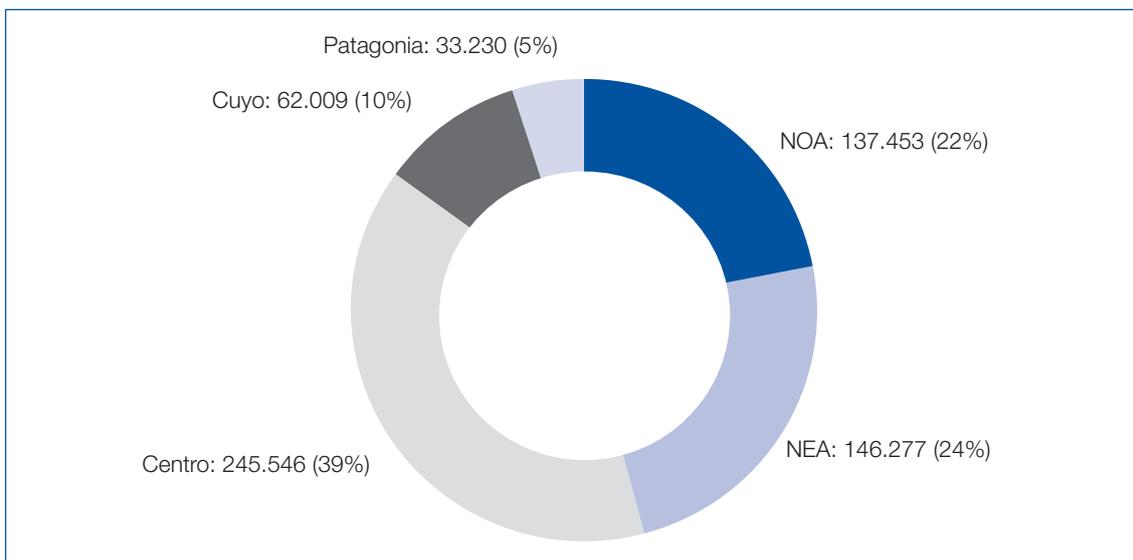
REGIÓN	PROVINCIA	HUERTAS FAMILIARES POR UNIDAD
NEA	Chaco	38.040
	Corrientes	37.474
	Formosa	18.427
	Misiones	52.336
		146.277
Cuyo	La Rioja	9.951
	Mendoza	27.422
	San Juan	17.811
	San Luis	6.825
		62.009
Patagonia	Chubut	4.296
	La Pampa	7.758
	Neuquén	6.545
	Río Negro	10.854
	Santa Cruz	2.606
	Tierra del Fuego	1.171
		33.230
	TOTAL	624.518

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca. Última actualización: 30 de diciembre de 2019

### Huertas familiares por provincia

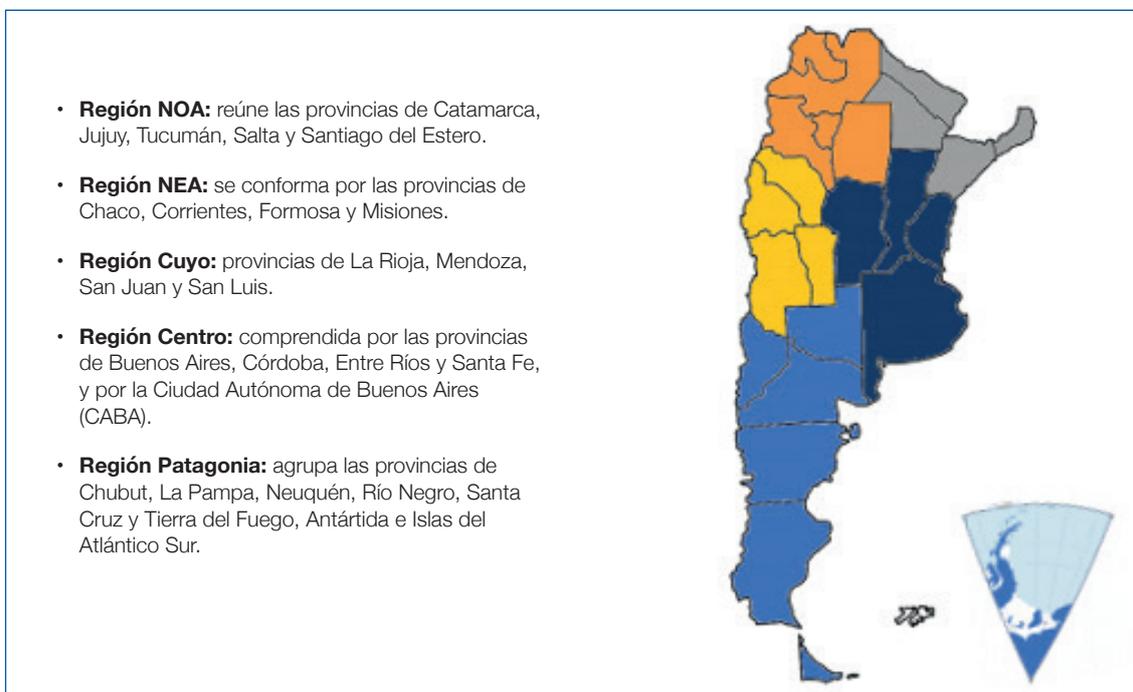


### Distribución porcentual de huertas familiares por regiones



### Regiones geográficas argentinas:

En cuanto a la división regional sobre la cual se realiza la exposición de la información recabada, se ha intentado replicar la regionalización convencional de provincias, lo cual no implica desconocer que toda organización regional puede refuncionalizarse según los objetivos que persiga cada investigación:



## Región Centro

Entendemos por “Región Centro” o Pampeana, aquella comprendida por las provincias: Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos. Es la más importante del país tanto en términos poblacionales como económicos.

Si bien geográficamente ocupa sólo alrededor de un cuarto del territorio, concentra más del 60% del total de la población y cuenta con los principales centros urbanos del país (MINCyT, 2015).

En términos económicos la Región Central concentra alrededor del 75% del Producto Bruto Interno (PBI) del país, incluyendo la mayoría de la producción agropecuaria y agroindustrial. Asimismo, los puertos fluviales y marítimos representan el principal enlace de la economía argentina con los mercados internacionales (MINCyT, 2015), aspecto que se encuentra reforzado por la preeminencia de la logística regional en el contexto nacional. Encontramos en esta región el 85% de la producción de cereales y oleaginosas del país —mayor a los 100 millones de toneladas— y de otros cultivos frutihortícolas. Por su parte, la producción cárnica y láctea representa más del 60% del stock ganadero nacional y cerca del 95% de la producción láctea (García y otros, 2020).

En cuanto a la dinámica poblacional de la Región, las estimaciones realizadas para el 2020 indican que la misma superó los veintiséis millones de habitantes, con una variación relativa del 12,2% con respecto a los valores alcanzados por el censo del 2010. Solamente las provincias de Córdoba y Buenos Aires han mostrado una variación relativa levemente superior al total de la Región. A su vez, en comparación con las regiones del NOA y NEA, se observa una tendencia al estancamiento del crecimiento poblacional de la Región Centro.

Los principales productos de la región son los siguientes<sup>4</sup>:

- **BUENOS AIRES:** ganado bovino y porcino, cereales y oleaginosas, avicultura, horticultura, floricultura, forestal y mimbre.
- **CÓRDOBA:** Ganado bovino, ovino, porcino y caprino, apicultura, horticultura, fruticultura y olivos.
- **ENTRE RÍOS:** Ganado bovino, porcino y caprino, avicultura, pesca de río, horticultura y fruticultura (cítricos).
- **SANTA FE:** Ganado bovino (tambo) y porcino, cereales y oleaginosas, avicultura y horticultura.

Para el análisis de la heterogeneidad social existente en la región y la identificación de la agricultura familiar partimos por diferenciar (siguiendo diferentes autores) entre *mano de obra familiar y/o asalariada*.

Esto posibilita identificar cuatro tipos de sujetos de la AF: 1) productor de base familiar, b) productor familiar con nivel bajo de compra de fuerza de trabajo, c) productor familiar con nivel alto de compra de fuerza de trabajo y finalmente, d) productor empresarial.

El grado de capitalización permite diferenciar entre productores familiares capitalizados y no capitalizados. Dentro de este último estrato se analizan los atributos morfológicos, como superficie de la explotación, régimen de tenencia de la tierra, cesión/toma de tierras en alquiler, trabajo extrapredial, composición del ingreso, orientaciones productivas, diversificación de la producción, dotación de maquinarias, servicios a terceros, toma de servicios y agregado de valor a la producción.

4. Fuente: INTA (2015)

Las familias dedicadas a esta actividad se caracterizan por su escasa dotación de capital económico y de tierras. Son productores familiares no capitalizados, propietarios de pequeñas extensiones por subdivisiones familiares, como así también trabajadores rurales que aprovechan terrenos públicos o lotes periurbanos abandonados.

Presentan, *a priori*, dificultades para la comercialización de los productos y cierta precariedad y marginalidad histórica en la cual se desenvuelven. Persisten lógicas productivas profundamente arraigadas y con sentido de pertenencia territorial.

En cuanto a las políticas públicas locales orientadas a la agricultura familiar, se ha identificado un considerable número de instrumentos estatales en las provincias de Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos (García y otros, 2020).

En Santa Fe se destacan el *Programa de Producción Sustentable de Alimentos Periurbanos* y el *Programa de Agroindustria Familiar (PAF)*. El primero busca fomentar la reconversión productiva de las áreas periurbanas de municipios y comunas a partir de sistemas de producción sustentables que propendan a la soberanía y la seguridad alimentaria y nutricional, centralmente a partir del fortalecimiento de la comercialización, mercados de proximidad y cadenas cortas; y de la adaptación y mejora de la normativa local que regula el ordenamiento territorial de los periurbanos. El segundo busca la formalización e inserción de micro, pequeños y medianos productores en diferentes mercados, favoreciendo el desarrollo socio-productivo, promoviendo el arraigo rural y la integración socio-económica.

Asimismo, en el marco del programa se llevan adelante Mesas de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, a través de las que se pretende concretar proyectos puntuales, propiciando la articulación de herramientas operativas entre las organizaciones estatales y no-estatales participantes (Diagnóstico prospectivo, CEUR-CONICET)

En Córdoba se destacan tres instrumentos orientados específicamente a la Agricultura Familiar: *Programa de Fortalecimiento Institucional*, *Cosechando para Mi Familia* y el *Consejo Consultivo de Alimentos*. Estas herramientas buscan el fortalecimiento institucional de municipios y comunas involucrados en planes agropecuarios integrales, la producción frutihortícola orientada a la alimentación saludable y la comercialización de excedentes mediante la promoción y acompañamiento del trabajo asociativo y comunitario y la puesta en discusión en torno a la elaboración de alimentos en la provincia, promoviendo su revalorización y el agregado de valor, fundamentalmente en áreas periféricas.

Por último, en Entre Ríos, se destaca el *Proyecto Hortícola Provincial*, que promueve el cultivo para pequeños productores, el aprovechamiento de la tierra, el fomento del trabajo agropecuario y la mecanización de implantación de estos cultivos; desarrollando una estructura de servicios, comercialización e industria de la cadena de valor hortícola.

En suma, en el centro del país puede observarse que las provincias de Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos orientan los instrumentos dirigidos a la Agricultura Familiar tanto a la producción hortifrutícola como al agregado del valor, a partir de esquemas usualmente participativos (García y otros, 2020).

En el caso de la Provincia de Buenos Aires, el *Programa Alimentos Bonaerenses* promueve la producción agropecuaria ligada a la elaboración de alimentos. Procura fomentar actividades mediante componentes como la *incubadora de cooperativas agrícolas*, el *banco de insumos*, la *tarjeta Procampo*, la promoción de la actividad pesquera a través de créditos y el abastecimiento de insumos a tasa 0%.

## Región Noroeste Argentino (NOA)

La región del Noroeste Argentino comprende las provincias de Catamarca, Salta, Jujuy, Tucumán y Santiago del Estero.

Se trata de la región más antigua del actual territorio argentino, con gran participación de poblaciones autóctonas.

“El NOA posee una amplia variedad de climas, desde los per-húmedos, cuando los excedentes hídricos superan los 1.000 mm anuales, hasta los áridos, que presentan déficit en todos los meses del año. Como es de suponer, esta heterogeneidad se replica en su diversidad edáfica: desde la Llanura chaco-pampeana, la Selva Basal y Tucumano Oranense, los Bosques y pastizales de altura y el Pedregal de las Altas Cumbres. Esta variedad de climas, suelos y vegetación caracterizan a la región con una enorme biodiversidad, biomasa y potencial para múltiples actividades productivas” (García y otros, 2020).

Las estimaciones de población realizadas para el 2020 indicaron que su población superó los 5 millones de habitantes, alcanzando una variación relativa respecto al censo 2010 del 15,4%, siendo Salta y Tucumán las provincias que muestran un mayor crecimiento.

Los principales productos de la región son los siguientes:<sup>5</sup>

- **CATAMARCA:** Olivos, fruticultura (higo, ciruela, nueces), Horticultura (papas, maíz), ganado caprino y ovino.
- **JUJUY:** Quínoa, horticultura, llama, ganado ovino y caprino.
- **SANTIAGO DEL ESTERO:** Ganado caprino y bovino, pastura y floricultura (melón, higo, cítricos, tuna).
- **SALTA:** Ganado bovino, ovino y llama, horticultura (tomate, papa, maíz) y fruticultura (banana, palta).
- **TUCUMAN:** caña, fruticultura (duraznos, ciruela, cítricos) y ganado bovino (tambos).

En la región predomina la producción mercantil con superpoblación relativa a las necesidades de acumulación. Esto significa una disminución de la capacidad de absorción de fuerza de trabajo propia y la precarización laboral. Se registra marcada presencia de agricultores familiares pobres, el peso gravitante del trabajo extrapredial estatal y, dentro de éste, el de las políticas sociales, como rol del Estado, parecen convertirse en las mayores oportunidades de reproducción de las familias ante la imposibilidad de vivir exclusivamente de las actividades productivas de pequeña escala y/o de insertarse en el mercado formal de trabajo. Los atributos de la estructura familiar (tenencia de la tierra, trabajos extraprediales, equipamiento de la unidad productiva, capital, escala productiva, ingresos) dan cuenta de cierta precariedad en la producción y reproducción ampliada de la vida en niveles cercanos a la subsistencia.

Se registran políticas dirigidas a la Agricultura Familiar orientadas al tipo de actividad predominante de la zona, aunque principalmente en la provincia de Santiago del Estero: se trata de los programas “Pro Agua”, “Rumiantes Menores” y “Pro Granja”, todos del Ministerio de Producción. Lo cual da cuenta de la relevancia que adquiere la cuestión de la sustentabilidad ambiental en la agenda del gobierno nacional, hallándose dispositivos que se orientan tanto a atender problemáticas de las familias rurales, como a incentivar un desarrollo agrícola-ganadero.

---

5. Fuente: INTA (2015)

En rasgos generales se observa que son escasas las políticas que se orientan a la promoción de la Agricultura Familiar, siendo muchas de ellas orientadas a la promoción de la calidad de vida de los sectores vulnerables.

Sin embargo se identifican herramientas nacionales arraigadas en las estructuras productivas provinciales tales como el PRODERI (Programa de Desarrollo Rural Incluyente) que funciona en todas las provincias de la región, el PROSAP (Programa de Servicios Agrícolas Provinciales) y el PROICSA (Programa Integral de Fomento y Promoción de la Competitividad del sector azucarero del NOA). Este último posee destacada presencia en Tucumán, Salta y Jujuy (Diagnóstico prospectivo, CEUR-CONICET).

## Región Noreste Argentino (NEA)

La región del Noroeste Argentino comprende las provincias de Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones.

En 2020, su población supera los cuatro millones de habitantes. La región se puede dividir en dos subregiones, la Chaqueña y la Mesopotámica, con diferencias agroclimáticas importantes. Considerando esta particularidad, la región se destaca por una biodiversidad significativa, posible por el clima templado y subtropical, así como una disponibilidad hídrica que permite el despliegue de una heterogeneidad de actividades agroindustriales (García, 2020, MINCyT, 2015 y MinInterior, 2020).

La economía de la región se basa predominantemente en actividades primarias, siendo los principales productos de la región los siguientes<sup>6</sup>:

- **CORRIENTES:** Floricultura (gladiolo, lirios), horticultura (zapallo, batata, mandioca, maíz), fruticultura (sandía, cítricos), ganado bovino, porcino y ovino, avicultura y pasturas.
- **CHACO:** Algodón, horticultura (zapallo, batata, mandioca) fruticultura (banana, cítricos), ganado bovino, caprino y porcino, avicultura y forestal.
- **FORMOSA:** Fruticultura (banana, frutas tropicales), horticultura (tomates, morrones, mandioca, zapallo), ganado bovino, ovino, porcino, y bufalino, y avicultura.
- **MISIONES:** Yerba, té, tabaco, stevia, mandioca, fruticultura (sandía, ananá, cítricos), porotos, cereales, rosella, caña de azúcar, ganado bovino, porcino, caprino y ovino, avicultura, pasturas y apicultura.

La región está atravesada por procesos de exclusión y subordinación de los productores familiares (por caso, la experiencia ya mencionada de las Ferias Francas de Oberá). La agricultura familiar se enmarca dentro de dos clases de relaciones sociales de producción (trabajadores de la tierra / dueños de los medios de producción), pudiendo diferenciarse en cuatro sub-categorías: 1) pequeño productor capitalizado, 2) productor mercantil simple, 3) semi-asalariado y 4) asalariado con lote.

Las políticas estatales de Agricultura Familiar resultan centrales en los organigramas estatales subnacionales de las provincias de Formosa y Chaco. En la primera se destacan el Instituto Provincial de Acción Integral para el Pequeño Productor Agropecuario (PAIPPA), el Ministerio de Producción y Agro a través de programas como el de Desarrollo Integral del Centro Oeste y Oeste Formoseño. Entre los temas de agenda que se han identificado, cabe enunciar: la organización de comercialización bajo esquema de ferias francas; el fortalecimiento institucional de organizaciones territoriales; el

6. Fuente: INTA (2015)

acompañamiento técnico y la regularización de ocupación así como de aspectos ambientales y productivos.

En Chaco la Agricultura Familiar posee centralidad en diferentes dispositivos, aunque el organismo rector de las políticas ligadas al tema de la agenda específica es el Instituto de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (IDRAF). Este organismo tiene por misión el relevamiento, clasificación y análisis de los datos referentes a todos los productores de la provincia con el objetivo de intervenir en el uso eficiente de los recursos a partir del diseño de modelos productivos y planes sostenibles y eficientes expresados en transferencias de recursos: capacidades técnicas y financiamiento.

También se identificaron otros dispositivos provinciales como el Programa de Recuperación Apícola (que destina azúcar y otros insumos a productores), de Fomento a la Producción de Aves (distribución de aves para producción de huevos), “Vamos Nosotros” (comercialización directa de verduras y hortalizas, cortes cárnicos y garrafas de gas, a precios por debajo de los valores de referencia). En ese esquema, también se inserta el Programa “Cabras para todos”.

Por último, en Chaco las ferias francas se orientan a los/as trabajadores/as de la economía popular y se organizan desde la Secretaría de Economía Popular.

Como se observa, la agenda de la Agricultura Familiar en el NEA presenta una significativa diversidad y se halla enfocada a relevar, registrar, clasificar, fortalecer, organizar y sostener el sector mediante dispositivos provinciales.

## Región Cuyo

La región de Cuyo comprende las provincias de La Rioja, Mendoza, San Luis y San Juan.

En 2020 su población supera los 3,6 millones de habitantes alcanzando una variación relativa respecto al censo 2010 del 15,3%, siendo la Rioja y San Luis las provincias que muestran un mayor crecimiento (ambas por encima del 17,5%).

El clima seco y los inviernos fríos benefician al desarrollo de la vid. Durante la temporada estival, y pese al calor, la altura donde se sitúan los cultivos favorece su calidad para la elaboración de vinos valorados internacionalmente (MinInterior, 2020).

A grandes rasgos los principales productos de la región son<sup>7</sup>:

- **LA RIOJA:** Vid, olivicultura, fruticultura (higo, manzana, membrillo, pera, nueces, durazno, ciruela), horticultura, ganado bovino, ovino, porcino y caprino, y avicultura.
- **MENDOZA:** Vid, fruticultura (membrillo, cereza, nueces, almendras, durazno, ciruela, manzana, pera), horticultura, aromáticas, apicultura, ganado bovino, ovino y caprino.
- **SAN LUIS:** Apicultura, ganado bovino, caprino y cereal.
- **SAN JUAN:** Semillas, vid, olivicultura, fruticultura (durazno, ciruela, manzana, pera) horticultura, apicultura, avicultura, ganado bovino, porcino y caprino.

San Luis y La Rioja son las provincias que presentan la mayor cantidad de políticas estatales de Agricultura Familiar. Respecto a la primera encontramos los programas Forestal y Frutícola: *Una familia, una huerta*; Ecohuerta; Marca San Luis “Sol Puntano”; de Enriquecimiento productivo

7. Fuente: INTA (2015)

provincial y el de Feria de Pequeños y Medianos Productores. Estos dispositivos se orientan a diversos objetivos y objetos de intervención, entre los que cabe consignar la distribución de kits frutihortícolas, el asesoramiento y la capacitación, la promoción del autoconsumo y la alimentación saludable; el desarrollo de Huertas familiares, comunitarias y escolares con base a la promoción de la alimentación saludable y el intercambio de experiencias y saberes populares. Entre los instrumentos más relevantes se encuentra “Sol Puntano”, surgido en 2000 como una experiencia basada en el Proyecto de Investigación y Desarrollo “Colonia Agrícola” que dispone de un predio experimental de 350 has., desde donde se brinda asesoramiento, capacitación y se transfiere tecnología a productores agrícolas sobre los diferentes tipos de producción. A través de la estructura del sello de calidad ofrecen carnes, lácteos, mermeladas, se establecen redes de comercialización y desarrollan modelos de industrialización agregado de valor. Respecto a la comercialización sin intermediarios se incuba y acompaña a pequeños y medianos productores en eventos y ferias, siendo estas una marca registrada del gobierno provincial.

En la provincia de La Rioja, encontramos el Plan Hortícola Provincial para productores agrícolas del cordón verde de la ciudad (distribución de plantines).

San Luis ofrece herramientas integrales para abordar distintas problemáticas con la comercialización, aspecto que incluso busca atender —al menos formalmente— el vínculo siempre complejo y conflictivo entre precios pagados al productor y precios pagados por el consumidor, a través del desarrollo de una marca propia —Sol Puntano— y del diseño de instrumentos específicos de financiamiento que agreguen valor a la producción hortícola y permitan consolidar los productos de la misma. Por lo demás, resulta destacable que herramientas nacionales arraigadas en las estructuras productivas provinciales (Programa de Desarrollo Rural Incluyente —PRODERI—, PROHUERTA y el Plan de Acceso al Agua para la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena) poseen una participación usualmente relevante, sea por su antigüedad y/o por el volumen de recursos dirigidos a atender problemáticas que forman parte de la agenda pública y de gobierno.

## Región Patagonia

La región patagónica comprende las provincias de Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

En conjunto, reúnen cerca de 3 millones de habitantes. Esta región presenta características geográficas que le son propias. Su clima es frío, árido y semidesértico y presenta dos tipos de relieve diferenciados significativamente: un área de mesetas —ubicada al Este— marcada por valles fluviales y un sector de montañas —ubicado al Oeste— caracterizado por los Andes patagónicos, extensos bosques y amplios lagos (García, 2020).

La superficie total de la región es de 800.000 km<sup>2</sup> y su densidad se encuentra desigualmente distribuida, siendo Neuquén la provincia con mayor porcentaje de habitantes por km<sup>2</sup> (5,9 hab./km<sup>2</sup>). Según datos del IGN, las densidades de población de las provincias patagónicas son: Río Negro: 3,1 hab/km<sup>2</sup>; Chubut: 2,3 hab/km<sup>2</sup>; La Pampa: 2,2 hab/km<sup>2</sup>; Santa Cruz: 1,1 hab/km<sup>2</sup>; Tierra del Fuego: 0,1 hab/km<sup>2</sup>.

La producción se halla centralmente ligada al sector hidrocarburífero y agroindustrial y a los recursos acuáticos, agrícolas y forestales. Por un lado, los recursos acuáticos continentales de la Patagonia, se caracterizan por la importancia en su superficie y por la calidad de sus aguas, convirtiéndola en una zona óptima para la práctica de la acuicultura (MINCYT, 2015). Por otro, la producción de recursos agrícolas se concentra en los valles de Río Negro y Neuquén.

La Patagonia es reconocida por la producción de frutas finas y de pepitas. A su vez, la actividad forestal posee potencial de crecimiento y su manejo sustentable puede proveer múltiples productos madereros y no madereros con alto valor agregado.

En cuanto a los principales productos de la región de destacan<sup>8</sup>:

- **CHUBUT:** Ganado ovino y caprino, avicultura, fruticultura (frutas finas) apicultura, pasturas y forestal.
- **LA PAMPA:** Ganado bovino y porcino, pasturas, cereales y oleaginosas, avicultura y apicultura.
- **NEUQUEN:** ganado ovino, caprino y porcino, horticultura, fruticultura (pera, manzana, durazno, ciruela, frutas finas), apicultura, pasturas, cereales (maíz) y forestal.
- **RÍO NEGRO:** Fruticultura (manzana, pera, duraznos, ciruelas, frutas finas), horticultura, ganado ovino, caprino y porcino, avicultura, apicultura, pasturas, cereales (maíz) y semillas.
- **SANTA CRUZ:** Ganado bovino y ovino, fruticultura (frutas finas).
- **TIERRA DEL FUEGO:** Pesca artesanal, ganado bovino, ovino y porcino, horticultura y fruticultura (frutas finas).

En la región patagónica se ha registrado una significativa labor en materia de Agricultura Familiar, se han relevado 33 políticas estatales de Agricultura Familiar, viéndose en mayor medida concentradas en las provincias de Neuquén, Río Negro y La Pampa. Respecto de la primera provincia, se destaca la existencia del “Centro Pyme”, creado en 1998 para la promoción y el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas de la Provincia del Neuquén, en la implementación de instrumentos orientados al sector.

Entre las políticas vinculadas a la ganadería, se encuentran el “Programa de desarrollo porcino”, “Programa ganadero bovino” y el “Programa Ganadero caprino ovino”. Los dos primeros se orientan a la capacitación y actualización informativa de actores que están vinculados al manejo de dichos animales, y tienen el objetivo de generar mejoras productivas. Mientras que el último de ellos se dirige al pre-financiamiento y otorgamiento de información para la comercialización de animales de refugio. Por otro lado, entre las iniciativas del Centro Pyme que se orientan a la agricultura se pueden encontrar: “Programa de Horticultura”, “Programa Frutas Finas”, “Programa Vitivinicultura”, “Programa de Hongos comestibles”, “Programa Fruta de Pepita” y “Programa de Alimentos”. Los cuatro primeros programas están dirigidos a la Capacitación y Asesoramiento para la producción de los respectivos cultivos hacia los cuales se dirigen los emprendimientos productivos. Principalmente apuntan a promover el potencial de pequeños emprendedores, pequeñas empresas y emprendimientos productivos. También hemos podido encontrar el “Programa Apícola” el cual brinda financiamiento directo a productores y está destinado en mayor parte para compras conjuntas de azúcar y medicamentos. Por último, el “Programa Fruta pepita” busca mejorar la situación financiera de los productores.

En la provincia de Río Negro se destacan el Proyecto de Desarrollo Rural de la Patagonia, los programas de la competitividad Hortícola y de Forrajes y Cereales, las capacitaciones del programa “Invernaderos, miles de oportunidades” y para productores de frutos secos, producción de alfalfa. Mientras el citado proyecto se encuentra orientado a reducir la pobreza rural a través del fomento de actividades productivas, el fortalecimiento de las organizaciones rurales, una mayor participación de la mujer y de los jóvenes y un uso sustentable de los recursos naturales; los programas y capacitaciones mencionados poseen metas enfocadas en las buenas prácticas agrícolas, en el fomentar el auto cultivo sustentable y la soberanía alimentaria mediante la construcción de invernaderos, el financiamiento de capital de trabajo (semillas, fertilizantes, agroquímicos, etc.) y la reactivación de

---

8. Fuente: INTA (2015)

hectáreas improductivas de pequeños y medianos productores forrajeros para ganado. Cabe considerar que la distancia entre el alcance del Proyecto de Desarrollo Rural de la Patagonia con el resto de los instrumentos se liga con el financiamiento y el origen del mismo, dado que se trata de una iniciativa cofinanciada por el FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola) y administrado por la UCAR (Unidad para el Cambio Rural del Ministerio de Agroindustria de la Nación) y la Unidad Ejecutora Provincial (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la provincia de Río Negro). Como se observa en áreas específicas como la Agricultura Familiar, la interconexión entre instrumentos públicos provinciales, nacionales y organismos multilaterales de crédito resulta frecuente, pudiendo interrogarnos sobre la autonomía política subnacional para establecer su agenda de gobierno sobre asuntos construidos socialmente como problemas de intervención.

En la Provincia de La Pampa, los instrumentos orientados a la Agricultura Familiar son centralmente dos: la Escuela de Agronegocios y el Régimen de Emergencia y Asistencia Agropecuaria Provincial. Mientras en la primera, se desarrollan capacitaciones para Pymes agroalimentarias, mediante la segunda se brinda acceso a diferentes beneficios tanto financieros como impositivos de origen provincial como nacional por aplicación de la Ley Provincial 1.785 y a la Ley Nacional 26.509 (Sistema nacional para la Prevención y Mitigación de Emergencias y Desastres Agropecuarios). Esta última herramienta se torna central en la atención a las problemáticas agropecuarias que involucran cuestiones ambientales.



## Capítulo 3: Relevamiento de políticas públicas dirigidas a la Agricultura Familiar: componente de producción y comercialización

### El Estado como organizador de la sociedad

En esta investigación se considera que el Estado es una construcción social e histórica (Kosacoff, 2012), un terreno en disputa, de manera tal que la orientación de las políticas públicas que la administración de turno determine responderá a estrategias y tensiones hacia el interior del mismo como *“un aspecto constitutivo del proceso de construcción social. De un proceso en el cual se van definiendo los diferentes planos y componentes que estructuran la vida social organizada”*, a partir de diferentes circunstancias históricas y de relaciones de producción establecidas. *“La formación del estado nacional supone la conformación de la instancia política que articula la dominación en la sociedad, y la materialización de esa instancia en un conjunto interdependiente de instituciones que permiten su ejercicio. La existencia del estado se verifica entonces a partir del desarrollo de un conjunto de atributos que definen la “estatidad” —la condición de “ser estado”—, es decir, el surgimiento de una instancia de organización del poder y de ejercicio de la dominación política. El estado es, de este modo, relación social y aparato institucional.”* (Oszlak, 1982: 2)

Bajo esta perspectiva asumir la administración del Estado, y en este caso particular la gestión del Ministerio de Desarrollo Social, es ejercer el dominio del poder territorial aunque bajo el concepto de *reciprocidad y cogestión* en cuanto a entender al ciudadano como un sujeto con derechos, y un actor preponderante a la hora de planificar y ejecutar en forma conjunta.

Por lo tanto la planificación y ejecución de políticas públicas, no puede ser si no entendida desde una perspectiva integral, transversal, intersectorial y participativa.

Engel Aduan (2004) sostiene que *“las políticas integrales deben utilizar metodologías que promuevan cambios subjetivos en la forma como los sujetos se representan a sí mismos y al mundo”*, es decir, no tienen que perder de vista la participación de los actores y su cosmovisión, haciendo hincapié específicamente en lo que entiende como *“Principio de Participación Social”*. De esta manera las relaciones sociales son responsables de la producción y reproducción aumentando el capital social de los sujetos, ya no individuales, sino comprendidos a partir de la interacción e interrelación en el territorio como un actor con poder.

En un escenario coyuntural adverso, con una crisis socioeconómica de arrastre luego de cuatro años de gobierno neoliberal, se suma el impacto de la crisis generada por el Covid-19, en donde algunas estimaciones advierten que se profundizará la crisis social y económica preexistente, afectando particularmente a las poblaciones más vulnerables de nuestro país.

En este contexto, las estrategias de intervención del Ministerio de Desarrollo Social para el cuatrienio 2019-2023 se estructuran a partir de cinco (5) ejes de gestión:

- Eje 1:** Argentina contra el hambre: políticas de seguridad y soberanía alimentaria.
- Eje 2:** Políticas de inclusión laboral, ampliación de acceso al crédito no bancario y finanzas solidarias.
- Eje 3:** Políticas de cuidado para la niñez, adolescencia, adultos mayores con eje en el territorio y la comunidad.
- Eje 4:** Políticas de protección social para las poblaciones más vulnerables y acompañamiento en situaciones de emergencias.
- Eje 5:** Políticas para la integración socio urbana de los barrios populares.

Elaboración propia. Fuente: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

Los destinatarios del Plan Argentina contra el Hambre son las personas en situación de vulnerabilidad social que padecen inseguridad alimentaria y las familias y comunidades en situación de pobreza. Se priorizan los hogares con titulares de la Asignación Universal por Hijo (AUH) con niños y niñas de hasta 6 años, mujeres embarazadas y personas con discapacidad. Se brinda una especial atención a adultos mayores y adolescentes con dificultad para acceder a una alimentación adecuada.

El plan se aborda a través de políticas y estrategias integrales y transversales, con un diseño e implementación interdisciplinario, garantizando la coordinación interjurisdiccional e intersectorial de diversos organismos y niveles del Estado nacional, provincial y municipal y actores de la sociedad civil.

Asimismo, el ministerio entiende que la problemática del hambre está asociada, entre otros factores, al nivel de ingreso de las familias, los precios, la cantidad y la calidad de los alimentos a los que cada persona o grupo puede acceder.

Por lo tanto, los componentes del Plan Argentina contra el Hambre son: a) seguridad alimentaria, b) asistencia alimentaria en situaciones críticas y/o de emergencia, c) apoyo a la producción y comercialización de alimentos, d) fortalecimiento de redes comunitarias y monitoreo y evaluación.

## Programas del MDS con injerencia en el PACH

A los efectos de comprender el alcance de las estrategias orientadas al fortalecimiento del componente de *producción y comercialización* se realizaron entrevistas a funcionarios públicos de áreas con injerencia directa en los objetivos del PACH.

Para ello se diseñaron entrevistas semiestructuradas con una serie de dimensiones preestablecidas por el equipo técnico encargado de dirigirlas, entre ellas:

*Políticas públicas con transferencia de ingreso directo o indirecto / transferencia metodológica y/o asistencia técnica / definición de la población destinataria /sectorización de la intervención /estrategias de abordaje territorial /evaluación de impacto.*

## Secretaría de Inclusión Social, Dirección de Proyectos Especiales

En el ámbito de la Secretaría de Inclusión Social se destacan dos programas orientados al fortalecimiento y acompañamiento de la Agricultura Familiar, el histórico ProHuerta<sup>9</sup> (el cual cumplió recientemente 30 años ininterrumpidos de ejecución), y el programa SEMBRAR SOBERANÍA ALIMENTARIA<sup>10</sup>, operativo desde agosto de 2020.

### PROGRAMA “SEMBRAR SOBERANÍA ALIMENTARIA”

El programa prevé la implementación en todo el territorio nacional, de proyectos e iniciativas en la comunidad focalizadas a acompañar el trabajo asociativo y el entramado productivo para el abastecimiento local vinculado al sector alimenticio productivo, a fin de mejorar la calidad de vida y garantizar los derechos de las familias en situación de vulnerabilidad social de comunidades rurales, urbanas, periurbanas, y comunidades de pueblos originarios de todo el país; así como fomentar y apoyar el desarrollo de iniciativas para la producción y elaboración de alimentos producidos por la Agricultura Familiar, como así también el acceso al agua, en el marco de redes territoriales que garanticen el abastecimiento local de los grupos poblacionales que se encuentren en situación de vulnerabilidad social.

#### a) OBJETIVO GENERAL:

Fortalecer el trabajo asociativo de los productores de la Agricultura Familiar, para potenciar la conformación de redes territoriales de abastecimiento local de alimentos, en articulación con las provincias, municipios, las organizaciones sociales y populares, en pos de la soberanía alimentaria.

#### b) OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- Apoyar a la producción de la agricultura familiar;
- Promover la producción agroecológica y aportar a la consolidación y sustentabilidad de experiencias asociativas de productores de alimentos que nucleen a los sectores más vulnerables, a lo largo de toda la cadena de valor;
- Fortalecer una oferta de productos alimenticios variada y con una escala acorde a la demanda de consumo local/regional;
- Fortalecer los circuitos cortos de distribución de alimentos;
- Promover el espíritu asociativo de unidades productivas de alimentos.

El programa está dirigido a grandes rasgos a “grupos asociativos de productores de la Agricultura Familiar que contribuyan a la soberanía alimentaria de la población de zonas urbanas, periurbanas, rurales y comunidades de pueblos originarios de todo el país en situación de vulnerabilidad social y económica”.

Para ello prevé líneas de acción a través de financiamiento directo (subsidios no reintegrables a través de firma de convenios):

- a. Fortalecimiento Institucional: tiene como objetivo fortalecer los procesos organizacionales y de gestión de las Unidades Productivas de alimentos, como así también implementar acciones que permitan incentivar el entramado territorial de productores de alimentos a través del armado y/o la consolidación de redes productivas.

9. Ley 25.724, Ley 27.519, RESOL-2020-8-APN-MDS

10. Normativa IF-2020-55292209-APN-DPE#MDS

- b. Producción y Abastecimiento Local: tiene como línea de acción la puesta en marcha de proyectos que fomenten la elaboración de bienes y servicios de la agricultura familiar relativos a la producción de alimentos. Asimismo se financian iniciativas que estén dirigidas a fomentar los entramados productivos para el abastecimiento local de alimentos, en pos de fomentar la creación de espacios de intercambio a través de circuitos cortos o de proximidad, visibilizando los productos y servicios de la agricultura familiar, en beneficio de la calidad alimentaria de la población destinataria.
- c. Acceso al Agua: esta línea pretende el financiamiento para la realización de pequeñas obras y mejoras que permitan el acceso al agua a partir de la ejecución de proyectos que incluyan la realización de sistemas de captación, almacenamiento y distribución para sus múltiples usos (animal, riego y consumo humano) logrando mejores condiciones de adaptabilidad en beneficio del grupo poblacional destinatario.

Las estrategias de intervención territorial implican la articulación y coordinación con niveles estatales provinciales o municipales competentes, y/u Organismos No Gubernamentales, los cuales tendrán la actuación y responsabilidad que se establezcan en los respectivos Convenios de Ejecución.

### **PROGRAMA PROHUERTA**

Este programa, que se implementa junto con el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), promueve las prácticas productivas agroecológicas para el autoabastecimiento, la educación alimentaria, la promoción de ferias y mercados alternativos con una mirada inclusiva de las familias productoras.

Como mencionamos al inicio, se trata de una iniciativa que en 2020 cumplió 30 años de ejecución ininterrumpida, en donde, en palabras de los entrevistados, se fue resignificando conforme los lineamientos de cada gestión.

En sus inicios, los principales lineamientos estaban orientados al “autocultivo”, principalmente huertas familiares o de pequeñas escala a través de organizaciones sociales.

La distribución de Kit de Semillas por estación (dos por año), era acompañada por instancias de capacitación y charlas introductorias en la actividad.

El programa cuenta con el apoyo de los equipos técnicos del INTA y de una amplia red de Promotores Territoriales.

Si bien las acciones siguen orientadas a la distribución de Kits de semillas, las líneas de acción se ampliaron en el último período: la distribución de gallinas ponedoras para las granjas y la problemática del acceso al agua proponen repensar la población objetivo incluyendo a aquellos productores de mayor escala productiva, a los fines, no sólo de sostener el autoconsumo desde una perspectiva de soberanía alimentaria sino en la generación de estrategias de comercialización de los excedentes.

La articulación territorial incluye no sólo a los gobiernos locales sino también a organizaciones de base, centros comunitarios, escuelas, centros de formación profesional, familias, etc.

Actualmente y en palabras de los entrevistados, el Prohuerta tiene presencia en todas las provincias, incluyendo también a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Durante la emergencia por COVID19 se priorizó la distribución de semillas a aquellos sectores de la población más afectados, frente al incremento considerable de la demanda, y se continuó con la distribución entre las familias y organizaciones destinatarios del programa.

Asimismo, mediante el componente “Granja” se promovió la cría de animales con fines productivos en pequeña escala, asociado a la agricultura familiar de subsistencia.

La propuesta general se centra en el dictado de capacitaciones, asistencia técnica y entrega de animales de granja para promover la autoproducción avícola, con el fin de mejorar la situación nutricional de las personas involucradas.

Se trabaja principalmente con dos tipos de animales, con objetivos de producción diferenciados: producción de huevos y producción de carne.

A octubre 2020<sup>11</sup>, se distribuyeron 118.700 gallinas ponedoras (animales para la producción de huevos), 27.097 pollos camperos (animales para el consumo de carne) y 3.100 animales reproductores alcanzando un total de 148.897 animales de granja.

### **Secretaría de Economía Social, Coordinación de Asesoramiento en Gestión Unidades productivas**

Le Secretaría de Economía Social tiene dentro de sus principales objetivos el componente de producción y comercialización de la economía social, solidaria y popular, en perspectiva de soberanía alimentaria promoviendo el cooperativismo y la agricultura familiar.

Incluye dentro de sus estrategias la creación y fortalecimiento de mercados populares, financiamiento a productores de la economía solidaria, social y popular, y el apoyo a la producción de la agricultura familiar.

Para ello desarrolla un abanico de estrategias territoriales orientas a:

- La Comercialización de los productos de bienes y servicios.
- La creación y acompañamiento de los Mercados de Cercanía, y
- el acceso a alimentos para aquella población que presenta situación de vulnerabilidad social.

Para ello trabajaron territorialmente en forma mancomunada con los diferentes municipios, en el desafío de intervenir en el complejo entramado de actores de las cadenas productivas, sobre todo, lo que hace a la intermediación entre los productores y los consumidores.

Las estrategias de intervención tienen como objetivo los barrios populares en donde, siguiendo afirmaciones de la entrevistada para el presente trabajo, se requiere de un “ordenamiento de la demanda”. Se trata de ordenar, organizar y garantizar el consumo. Por caso, la generación de espacios de comercialización en aquellos lugares donde se realizaron los operativos de distribución de Tarjetas Alimentarias (Hasta el inicio de la pandemia se generaron 250 ferias itinerantes de comercialización de alimentos de la economía popular). El Estado tiene que ser “organizador de la demanda, no de la oferta”.

Otro de los ejes de gestión que establece la Secretaría como prioritarios, es pensar la producción y la comercialización con perspectiva de género.

---

11. Fuente: “Estado de Situación: Plan Nacional Argentina contra el Hambre. 1 de octubre de 2020”, Pág. 22

## MERCADOS DE CERCANÍA

- a. Acceso a recursos no reembolsables: adecuación del espacio / stock/ logística/ capacitación / comercialización /adquisición de herramientas y maquinarias.
- b. Registro de las experiencias: mapeo / capacitaciones (prácticas y conceptuales) / herramientas tecnológicas (convenios con universidades) / plataforma de comercialización / sistema de cobro tecnológico (billetera virtual, código QR) / acceso a cuentas corrientes del Banco Nación sin costo.

## ACCESO A ALIMENTOS

- a. TAMBOS SOLIDARIOS: (ensachetado en origen) / acceso a la tecnología para la AF / generación de trabajo con perspectiva de género / disminución del impacto ambiental por la contaminación / convenios con INTA / 30% más barato que en supermercados.
- b. MOLINOS AGROECOLÓGICOS: acuerdo con los municipios / estrategias de habilitaciones / estrategias solidarias de participación de las organizaciones.

En palabras de la entrevistada “el consumo es un acto político”, y por lo tanto el Estado debe ser un dinamizador de la demanda, reorientándolo a los sectores de la economía social, solidaria y popular, y por sobre todo y lo que representa un desafío, debe convertirse desde sus diferentes niveles (nacional, provincial, municipal) en el principal cliente de la Economía Social.

## Comisión Nacional de Microcrédito (CONAMI)

La Ley Nacional de Microcréditos (Nro 26.117/06) se sanciona en 2006 bajo el nombre de *Promoción del Microcrédito para el desarrollo de la Economía Social*. El nombre no es fortuito, es la manifestación explícita del Estado Nacional de irrumpir en el debate sobre el microcrédito en Argentina, tomando posición política respecto a la incorporación de esta herramienta para el desarrollo social.

La ley establece la creación de la Comisión Nacional de Microcréditos (CONAMI), funcionando bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Los rasgos más destacados que podemos encontrar en el texto de la Ley es lo que respecta a la identificación del sujeto beneficiario de los recursos. Se trata de personas físicas o grupos asociativos de bajos recursos que se organicen en torno a la gestión del autoempleo, en el marco de la Economía Social, que realicen actividades de producción de manufacturas, reinserción laboral de discapacitados o comercialización de bienes y servicios, urbanos o rurales y en unidades productivas cuyos activos totales no superen las cincuentas canastas básicas, actualizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina (INDEC).

Es decir, el programa define al microcrédito como una herramienta de la economía social, y para ello caracteriza al sujeto de dicha economía. Lo cual, a partir de su reglamentación le otorga rango legal para el desarrollo de sus actividades, en lo que representa un cambio rotundo de paradigma para la economía informal. A partir de ese momento los sujetos excluidos del mercado de trabajo no registrado, son reconocidos en su multiplicidad de estrategias de reproducción social y son equiparados en el marco de derechos para acceder a fuentes de financiamiento para potenciar su crecimiento.

Por otro lado, la Ley resulta innovadora en cuanto a las estrategias de gestión compartida, contando para ello con las organizaciones locales territoriales como socios estratégicos. Según afirmaciones de los entrevistados, en período 2006-2015 se constituyeron y/o consolidaron aproximadamente

1.800 organizaciones territoriales, de las cuales en el período 2015-2019 sólo quedaron activas menos de 250.

El esquema de participación de las organizaciones es a través de dos modalidades: organizaciones administradoras (OA), como banca de primer piso y quienes reciben los fondos de la CONAMI, y organizaciones ejecutoras (OE), como aquellas que tienen la presencia territorial y cercanía con los tomadores de crédito.

Un punto a destacar, y que marca un cambio significativo en la forma que se organiza el microcrédito dirigido a los sectores vulnerables, es el producto mismo con el que se llega al territorio. Los atributos del crédito imponen un límite a la tasa de interés anual del 3% CFT<sup>12</sup>, estableciendo para su ejecución una partida presupuestaria, por organización, del 30% del capital prestable para los gastos de implementación de los programas. Es decir, el Estado asumiendo los costos del financiamiento, incidiendo de esta forma en la oferta de créditos que afloran en los territorios con tasas de interés cercanas al 100%, en muchos casos, al borde de la usura.

La CONAMI contempla también estrategias de Gestión Asociada entre el Estado y la sociedad civil para el fortalecimiento institucional de esta, y en la búsqueda de la democratización de las políticas públicas.

Las modalidades que se implementaron para la gestión de los recursos son:

- a. *Consortios de Gestión Asociada.*
- b. *Redes de Gestión Asociada.*
- c. *Banco Popular de la Buena Fe.*

El reconocimiento social y territorial con el que cuenta la CONAMI desde el inicio de las gestiones en 2006, la convierten en un actor imprescindible a la hora de garantizar el acceso al crédito a amplios sectores productivos en prácticamente todas las provincias argentinas.

---

12. Durante la gestión del gobierno de la Alianza Cambiemos la tasa de interés alcanzó el 30% TNA



## Capítulo 4: Tensiones y emergentes surgidos del trabajo de campo

A continuación se exponen los principales emergentes que surgieron de las entrevistas de campo realizadas para el trabajo diagnóstico.

Estos se encuentran, a grandes rasgos, atravesados por dos tipos de tensiones: por un lado los factores endógenos y exógenos propios de toda organización, tanto lo que respecta a las burocracias estatales y equipos de gestión, como también hacia el interior de las organizaciones sociales territoriales en sus múltiples expresiones. Y por otro lado, la tensión siempre vigente entre las estrategias a mediano y largo plazo y las urgencias coyunturales del aquí y ahora. Es decir, *el deber ser* para transformar estructuralmente esquemas arraigados de desigualdades sociales, *versus* la urgencia de la inmediatez en dar respuestas frente a la situación de hambre que padece gran parte de la población argentina.

Se optó por un esquema expositivo en cuatro subgrupos que permita visualizar de manera ordenada las principales dimensiones que atravesaron las entrevistas: **a)** el Estado a partir del diseño y el alcance de sus políticas públicas; como expresión de gobierno central y su relación/articulación con los gobiernos locales; como organizador y dinamizador de las expresiones productivas regionales. **b)** Profesionalización de los equipos de gestión, tanto de las burocracias estatales como de los recursos técnicos y de gestión de las experiencias asociativas de Economía Social y Solidaria **c)** La territorialización de las experiencias de Economía Social, Popular y Solidaria y de Agricultura Familiar; el desarraigo y las juventudes; carencias y problemáticas estructurales; sectorización de la Agricultura Familiar. **d)** Las estrategias de producción: escala, cadenas productivas, valor agregado, y **e)** Las estrategias de comercialización: logística, intermediación, articulación; concentración de mercados; circuitos cortos de comercialización.

### Sobre el Estado y alcance de las Políticas Públicas...

Como mencionamos en el capítulo tres, el Estado es una construcción social, un terreno en disputa que ejerce su *estaticidad*, su condición de ser estado a partir de múltiples estrategias expresadas en políticas públicas, en este caso, de pretendida democratización de acceso a los recursos bajo esquemas de cogestión y coparticipación con políticas integrales, es decir, entendiendo la multidimensionalidad de los actores territoriales y su participación.

La horizontalidad pretendida desde un gobierno federal en ocasiones se ve condicionada por sus pares locales, tanto gobiernos provinciales como municipales. En este sentido, el concepto de “bajar al territorio” se encuentra mediado por diferentes realidades territoriales en el cual las *burocracias callejeras*, en términos de Lipsky (1980), condicionan las herramientas y los recursos disponibles. El alcance de las políticas públicas nacionales encuentra tensiones en la articulación con las políticas

públicas locales. Pudimos observar al analizar las estrategias provinciales dirigidas a la Agricultura Familiar como, muchas veces, estas contemplan la idiosincrasia propia de cada territorio, atravesada por procesos históricos, sociales y territoriales. En este sentido, cada territorio como un campo en disputa, no es más que el escenario en donde diferentes fuerzas encuentran consensos y disensos. Las experiencias de participación social alrededor de cuestiones sociales y específicas de cada territorio, permiten problematizar la compleja relación entre las políticas públicas, el Estado, la organización y la territorialidad.

Los gobiernos locales, por su condición de “primer ventanilla” frente a la demanda urgente, resultan un actor central e imprescindible a la hora de ejecutar las políticas públicas de los gobiernos centrales. Es el primer eslabón para poder pensar la comunidad y la organización social, económica y productiva. El articulador entre las necesidades y las respuestas.

El espíritu con el que se diseñó el Plan Argentina Contra el Hambre se sostiene desde la participación de diferentes actores, con una mirada integral en la búsqueda de consensos. Al respecto se presenta un importante desafío cuando se pretende descentralizar las políticas públicas atendiendo, como mencionamos, la particularidad de cada territorio y sus desigualdades y dificultades estructurales. Las tensiones en tanto desafíos de organización de las estrategias encuentran limitantes frente a la contraparte en la ejecución. Se trata de lo que algunos entrevistados definieron como *“límites periféricos de los Estados”: las políticas terminan siendo más complejas que los discursos. De allí la importancia de pensar(se) desde los territorios (comprender y escuchar al pueblo, a la sociedad), bajo ejes de micro y macro implementación*. Es la necesidad de una mirada amplia de la política, no fragmentada, en el desafío de aunar esfuerzos y definir estrategias particularizadas. La tensión siempre vigente entre la *gestión compartida* (búsqueda de consensos, compromiso, participación) *versus* la *cogestión* de los recursos.

La planificación estratégica de las políticas, definidas estas por “etapas” encuentra tensiones, por lo tanto, de carácter endógenos: formación de los equipos técnicos, presencia territorial, definición de enfoques de trabajo, como de carácter exógeno y estructural, mediadas por los tiempos de gestión y la necesidad de respuestas urgentes. Es decir, la planificación por etapas que permita la cimentación de una política pública a mediano y largo plazo, encuentra su limitante en la urgencia de la inmediatez por los tiempos de gestión.

El período de gobierno de la Alianza Cambiemos (2015-2019) desarticuló las principales políticas públicas dirigidas al sector de la economía social y la Agricultura Familiar en particular, degradando o desarticulando Ministerios, Secretarías y Direcciones competentes. Este escenario genera un retroceso en tanto estrategias urgentes frente a las necesidades sociales, más aun cuando un escenario de economía en recesión, pérdida del poder adquisitivo y altos índices inflacionarios generó mayores desigualdades sociales golpeando fuertemente la mesa de los argentinos.

En este sentido, hubo consensos entre los entrevistados en tanto se torna necesario e imprescindible aprovechar los *aires políticos* de un gobierno que pone en el centro de la escena la seguridad alimentaria para generar los cambios estructurales necesarios.

En el marco de una de las entrevistas realizadas, un intelectual del campo social nos invita a una reflexión: *“Ser revolucionario es ponerle un freno de mano a la historia”*. Se trata de una invitación a la profundización de los esquemas procedimentales más allá de los tiempos electorales. Poner en discusión la continuidad de las buenas políticas, la buena gobernanza, como así también la sedimentación de las políticas públicas: tanto aquellas preexistentes a las gestiones, como la disputa de poder de carácter burocrático: precarización de contratos, descoordinación interministerial, etc.

El Estado no como algo monopólico, sino una arena en disputa, que necesita discutir los circuitos de producción regional: por caso, la disputa por la renta agraria, la administración y control de las variables con instrumentos y herramientas múltiples: control de las cadenas productivas, control de precios, discutir la concentración de la tierra. Es decir, discutir las cuestiones estructurales para garantizar la producción, y por sobre todo, la administración sobre la demanda: “orientar el consumo responsable”.

- Al respecto, las entrevistas arrojan afirmaciones que se presentan tanto como obstáculos en la búsqueda de objetivos urgentes, como desafíos para perpetuar las estrategias:
  - Bases de datos desactualizadas o incompletas. Lo cual redundaría en dificultades para la identificación de los sujetos de la Economía Social, Popular y Solidaria, y particularmente de la Agricultura Familiar, y las deficiencias al no contemplar la naturaleza territorial y la idiosincrasia de cada región.
  - Falta de un sistema nacional de alimentos: pensados desde y para los territorios, con perspectivas de aplicación federal aunque coordinadas y cogestionadas desde los municipios locales.
  - Las políticas alimentarias deben comprender una instancia educativa y formativa: el Estado debe brindar información aun con el peligro de *“llegar discursivamente sólo a los sectores medios”*. Los entrevistados expresan una realidad atravesada por la tensión entre lo urgente y lo estratégico: *“desde los sectores populares y/o empobrecidos muchas veces no se dimensiona el tipo de alimentación como un problema... no se discute qué se come sino que haya algo en la mesa”*.

Las políticas públicas no son heterogéneas. Si no comprenden el territorio: *fracasan*. Consecuentemente, “no se puede perder el territorio si se quiere disputar la agenda pública”.

Estas afirmaciones nos invitan a discutir la construcción de poder territorial, la disputa por el sentido de una manera participativa. Nos invitan a discutir, y poner sobre la mesa, la construcción de poder popular.

## Sobre la profesionalización de los equipos técnicos...

La pretendida continuidad y sostenimiento de las políticas, más allá de los tiempos de las gestiones, implica no sólo la decisión política de continuar con estrategias a mediano y largo plazo construyendo los cimientos necesarios para lograr cambios estructurales, sino la profesionalización de los recursos técnicos, aunque entendidos estos no sólo desde los equipos técnicos de los diferentes dispositivos, sino de las mismas organizaciones sociales: con el objetivo de “saber interactuar con el Estado”. En palabras de algunos de los entrevistados “que las organizaciones sociales *sepan venderle* al Estado”.

La tensión entre lo *urgente* y lo *estratégico* reproduce siempre las mismas relaciones entre actores. Aquellas organizaciones sociales que supieron acceder adecuadamente a los dispositivos son las que usufructúan (en el buen sentido de la palabra) los recursos disponibles. Lo cual no significa que sean los únicos actores con capacidad de agencia para cumplir con los acuerdos.

La pretendida democratización de acceso a los recursos, y del trabajo territorial para lograr cambios sustanciales, debe integrar dentro de las estrategias a otros actores no comprendidos actualmente.

Se trata de *profesionalizar* a los actores en la interacción con el Estado. *“La organización de las organizaciones sociales tiene que sostenerse mediante la distribución de roles específicos, por caso, las comercializadoras de la ESyS son parte de la misma cadena con otros roles, no es un actor*

*externo que se termina quedando con la mayor parte de la torta”* y ello es parte de una formación política interviniendo en la cadena de producción y comercialización. Se trata de acortar los circuitos productivos pero con “transparencia y equidad”. Proponer logísticas integradas, y cumplirlas.

La tensión endógena de las organizaciones sociales entre el voluntarismo y el profesionalismo, sólo puede romperse con decisiones políticas de todos los actores involucrados.

La Agricultura Familiar necesita un proyecto de reconocimiento social y económico nacional que contemple la creación de instituciones profesionales y dispositivos públicos de apoyo específicos. Se trata de la construcción de intereses sectoriales y de las formas de representación de esos intereses.

El Registro Nacional de la Agricultura Familiar resulta ineficiente para lograr un aporte significativo en este sentido, el proceso de profesionalización exige objetos y dispositivos técnicos específicos.

El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), creó en 2005 el CIPAF, del cual dependen cinco institutos distribuidos regionalmente en el país. Estos institutos de investigación trabajan en el desarrollo de “tecnología apropiada” para la agricultura familiar en torno a sus características regionales: tipos de productores, tipos de producción, problemas específicos, etc. Es esperable la incorporación dentro de sus líneas de investigación la gestión de los productores individuales u organizados en su relación con los Estados locales y nacional.

## Sobre la territorialidad, la sectorización y el arraigo...

El mapa de actores territoriales es extremadamente heterogéneo, y las expresiones identificadas en el universo de la Economía Social, Popular y Solidaria y la Agricultura Familiar se encuentran tan atomizadas que resulta inabarcable su caracterización, lo cual dificulta el trabajo institucionalizado por segmentos productivos o áreas geográficas. En este sentido, algunos de los entrevistados sostienen que “falta construir espacios de convergencia, unificar los diferentes foros. El tiempo que se le dedica a esa organización tiene que estar pautado, con metas, con profesionalismo, para de esta forma disputar los espacios de poder”.

No podemos descuidar lo que sostuvimos en el capítulo uno en tanto que la definición y conceptualización de la Agricultura Familiar responde a procesos político e históricos, es decir, no es otra cosa que *una etiqueta* que nos permite identificar formas arraigadas de trabajo en la importancia que esta tiene para el sostenimiento de “otras formas” de producir, y consecuentemente “otras formas de consumir”.

Ahora bien, territorialmente la *etiqueta* de la Agricultura Familiar se expresa de manera muy diferente en relación a los territorios y las fuerzas productivas locales. Encontramos expresiones de Agricultura Familiar que podemos definir desde una perspectiva de la solidaridad y la soberanía alimentaria como bandera, y otras expresiones, que también son identificadas dentro de la Agricultura Familiar, aunque de corte neoliberal. La convivencia entre las diferentes expresiones en los territorios y los Mercados, necesita de un Estado que articule las herramientas necesarias para evitar la concentración de los recursos. Nuevamente encontramos la tensión latente entre la urgencia y la estrategia.

Entre los principales desafíos o problemática que mencionaron los entrevistados, se destacan los siguientes:

- Dificultades en el acceso a la tierra y al agua. Existe un porcentaje importante de población rural que, aun teniendo tierras para producir, la tenencia de las mismas es precaria, encontrándose

con debilidades patrimoniales que ponen en peligro la continuidad de las actividades productivas.

- Tecnologías y maquinarias obsoletas.
- Necesaria reconversión agroecológica.
- Niveles muy altos de sobreendeudamiento de la población en sectores rurales y rururbanos.
- Histórica problemática del desarraigo de los pueblos y la ausencia de productores jóvenes. La falta de oportunidades en un país extremadamente centralizado resulta expulsiva para mucha población rural. Al respecto muchos entrevistados sostienen la necesidad imperiosa de profundizar la enseñanza agrícola.

El territorio no es “el otro”, el territorio es Comunidad, es un territorio vivo compuesto de organización, de historia, de luchas, que necesita ser escuchado y comprendido. En la complementariedad de acciones radica la posibilidad de sortear las distancias entre las diferentes territorialidades.

No se trata sólo de definir circuitos cortos de comercialización, sino de achicar la brecha entre aquellos territorios que producen y aquellos territorios que consumen. La proliferación de circuitos cortos de comercialización que emergieron en el marco de la pandemia nos muestra que es posible acercar ambas puntas de la cadena. Uno de los principales desafíos de estas estrategias entonces, es que no queden concentrados en las grandes urbes y en los sectores medios.

En palabras de un entrevistado “*El IFE*<sup>13</sup> nos mostró que no teníamos datos certeros de la cantidad de población que integra las economías informales”. Cualquier estrategia territorial sólo podrá ser efectiva, como se viene sosteniendo, en la medida que se pueda identificar y sectorizar aquellos productores que garantizan el alimento de las familias argentinas.

## Sobre la producción y las escalas...

Hablar de *producción* no es hablar de un componente estanco. A lo largo del trabajo venimos sosteniendo el carácter multidimensional de las expresiones de la Economía Social, Popular y Solidaria y de la Agricultura Familiar en particular. Cuando hablamos de comunidad, cuando hablamos de territorialidad, la producción propiamente dicha no es más que una dimensión en donde se juega gran parte de la organización económica local.

La producción en la Agricultura Familiar está intrínsecamente ligada a la historia, a la cultura, a la idiosincrasia de cada territorio. Aunque no es ajena a las inequidades y contradicciones propias de un sistema capitalista de producción: quienes poseen los medios de producción (y acceso privilegiado a recursos) y quienes trabajan la tierra, muchas veces en forma precaria y con baja dotación de capital.

Hay consensos en las entrevistas en tanto dificultades estructurales que los productores padecen, indistintamente el área productiva donde desarrollan su actividad y los espacios territoriales que ocupan:

- Dificultades en el acceso a recursos tecnológicos y/o científicos.
- Cadenas productivas debilitadas o poca participación en las mismas.
- Falta de acceso a créditos blandos. La banca formal no los pondera como sujeto de crédito por las debilidades patrimoniales que presentan, y los instrumentos de créditos no bancarios, como iniciativas de programas estatales, no siempre llegan a cada uno de los rincones del país.

---

13. Refiere al “Ingreso Familiar de Emergencia” decretado por el Gobierno Nacional (N°310/20), destinado a los sectores más vulnerables de la sociedad, como una prestación monetaria no contributiva de carácter excepcional en el contexto de la Pandemia por el Covid19

- En tanto valor agregado la Agricultura Familiar tiene mucho para aportar. Aunque se identifica pequeñas producciones destinadas a la comercialización de baja escala. Ejemplo de ello es el aporte de una entrevistada que menciona, además, que generalmente son las mujeres las encargadas de complementar los ingresos familiares con dichas producciones: por caso, mermeladas, comidas elaboradas, etc.
- La producción de la Agricultura Familiar atraviesa la problemática del “desconocimiento de la demanda”. Muchas veces por la misma distancia geográfica hacia los puntos de comercialización, en donde dificultades vinculadas a la logística obliga a vender sus productos con esquemas conocidos como “venta por culata de camión”. Esto es, un intermediario que se lleva todos los productos por la mañana y al finalizar el día abona con lo recaudado. Al no tener control del precio del producto final y desconocer el destino de su producción queda atrapado en una lógica perversa en donde trabaja sin saber cuál es el verdadero valor de su trabajo.
- En cuanto a las escalas de producción hay disensos en las respuestas de los entrevistados, y las principales diferencias radican en cuanto al grado de participación que el entrevistado tiene en los procesos productivos. *A priori* se sostiene como verdad de Perogrullo que la Agricultura Familiar no tiene escala para producir. Se trata de una verdad a medias si contemplamos la realidad de los sujetos de manera individualizada. Uno de los principios ordenadores de la Economía Social implica establecer lazos solidarios en los territorios en pos del beneficio mutuo del trabajo. Las estrategias productivas no pueden escapar a esta lógica de asociativismo. Es desde allí que muchos productores asociados sostienen que no se trata de lograr que cada productor incorpore la escala necesaria para poder vender, por ejemplo, al Estado, sino de organizar la producción para que de manera regional se pueda dar respuesta a la demanda.
- El grado de informalidad de los productores familiares, muchas veces acarrea dificultades de gestión y administración de los proyectos productivos. Las consecuencias de estas debilidades se traducen en proyectos con perspectivas y oportunidades que no logran consolidarse, o quedar atrapados en esquemas de dependencia de algún otro actor de la cadena con el recurso necesario ejerciendo su poder o dominio.
- La tenencia precaria de la tierra, y la no regulación dominial son amenazas constantes para el sostenimiento de los emprendimientos productivos. El fatalismo histórico que caracteriza a muchas familias de productores, entiende que las tierras son parte de la herencia familiar, aunque muchos productores carecen de la titulación de la misma ocupándola de forma precaria, y al acecho de oportunistas y estafadores de turno.
- La ausencia de liderazgo en las organizaciones sociales resultan una limitante para la institucionalización y fortalecimiento de estas. Las estrategias de los instrumentos del Estado necesitan instituciones sustentables, y estas necesitan del Estado para consolidar procesos productivos. En la relación se pone en tensión el grado de autonomía que las organizaciones tienen que tener. En este sentido, uno de los entrevistados grafica la relación entre ambos actores con dos afirmaciones por caso, propone romper la lógica del “YO NO TENGO” de las organizaciones y el “ANTES DE MI NADA FUNCIONABA” de los funcionarios públicos. Se trata de definir estrategias conjuntas de corto y largo plazo (urgencia y estrategia), motivando la autonomía pero con el Estado..., siendo las organizaciones “el brazo del desarrollo territorial”.

A su vez, aquellos productores agrupados en organizaciones o redes, mencionan aspectos positivos de la construcción territorial que no siempre son ponderados cuando se discute la producción y las posibilidades de alcanzar escala para abastecer la demanda del Estado:

- La transversalidad de los procesos productivos.
- La complementariedad de estrategias con diferentes actores locales: cooperativas, pymes, comercializadoras, etc.
- La multiplicidad de estrategias productivas para la generación de ingresos.

- El aprovechamiento de las sinergias de herramientas que están desperdiciadas. Existe infraestructura comunitaria que no se utilizó por décadas. Volver operativas estas estructuras en los pueblos del interior requieren de poca inversión y tendrían un impacto importante en los procesos productivos. “*Siempre hablamos de lo que no tenemos. Hay que mostrar lo que sí tenemos, y hacerlo funcionar*”, en palabras de un entrevistado.

## Sobre la comercialización y el valor agregado...

Entendemos a la *comercialización* como uno de los procesos más sensibles para el sostenimiento de las actividades productivas, en donde se dirime el futuro de más de 200.000 familias en la Argentina dentro del universo de la Agricultura Familiar, aunque si consideramos que la actividad posibilita el acceso a la buena alimentación a gran parte de la población, el proceso de comercialización se resignifica en dimensiones que requieren de estrategias planificadas y la intervención del Estado, como garante y organizador de la vida social y económica.

Ahora bien, en un escenario atomizado y heterogéneo como el que mencionamos para la Agricultura Familiar, pensar la comercialización abre la discusión a una multiplicidad de actores que se disputan espacios de poder y concentración de los mercados.

Discutimos por lo tanto la relación de los productores con los intermediarios, en la compleja estrategia de generar canales de venta que conecten la producción con el consumidor. La compleja logística en un territorio tan vasto y con la población concentrada en las principales urbes. Discutimos las instancias de certificaciones, habilitaciones y demás que requieren los productores para poder trabajar y vender. A su vez las diferentes estrategias actuales y proyectadas: ferias francas, nodos, distribuidoras, mercados de cercanía, etc. La necesaria articulación, e intermediación comercial con los Estados locales, provinciales y nacional. La necesaria organización comunitaria con estrategias de autogestión y asociativismo.

Un proceso tan sensible expresado en la multiplicidad de actores con diferentes grados de poder, no puede quedar librado a las leyes del Mercado, a la Ley de la oferta y demanda.

A continuación los principales emergentes que surgieron de las entrevistas en donde se ponen en tensión las dimensiones mencionadas anteriormente:

- Logística y distribución son dos de los componentes más sensibles del proceso de comercialización. Vuelve a aparecer la tensión entre los factores endógenos propios de las debilidades de las organizaciones sociales o de los productores familiares en tanto ausencia de recursos y posibilidades, como lo que respecta a los factores exógenos, inmersos en mercados en donde se encuentran a merced de otros actores con mayor poder realizando las intermediaciones entre el productor y el consumidor. No se trata de menoscabar el rol que estos juegan en la cadena de producción, aunque lo cierto es que la relación de fuerza y de poder es tan desigual, que son los productores familiares los se ven perjudicados en la relación comercial.
- En relación al punto anterior, hubo consensos en las respuestas de entrevistados vinculados a redes de comercialización, de producción y funcionarios de gobiernos locales, respecto de que se deben repensar los roles dentro de la cadena de distribución en una perspectiva solidaria. Es decir, las comercializadoras de la economía social debieran ser parte de la misma cadena como se mencionó en tanto distribución solidaria de roles, y no un actor externo. Es tan importante el productor familiar que trabaja la tierra como la distribuidora que se encarga de vincularlo con el consumidor. Debería trabajar en tándem, desde el asociativismo y la complementariedad, y no desde la competencia y la expropiación del trabajo del productor. Pueden

observarse experiencias exitosas al respecto en grandes aglomerados de cooperativas en diferentes provincias argentinas, comercializando de manera local fortaleciendo las economías regionales y también siendo la puerta de entrada a mercados más competitivos como Buenos Aires.

- En mercados tan desiguales, para evitar la concentración en pocas manos, el Estado debe intervenir. Todos los entrevistados, indistintamente el sector de pertenencia, contestaron lo mismo. Ahora bien, las estrategias que se plantearon difieren según la participación de estos en las diferentes cadenas: incentivos a la producción, creación de espacios de comercialización, orientación del consumo a la economía social y solidaria, *compre local*, etc.
- Las políticas nacionales deben establecer criterios propios para cada uno de los territorios, entendiendo sus propias idiosincrasias. Si bien las herramientas a las que pudimos acceder lo plantean de esta misma forma, al entrevistar a actores locales las miradas suelen diferir, no necesariamente como una crítica sino como un desafío a profundizar.
- En el conocimiento de cuál es la demanda, el desafío entonces por parte del estado es “orientar el consumo responsable”. Es decir, habiendo recursos como la Tarjeta Alimentar, estos fondos deberían impactar positivamente en las economías regionales, y no solo en las grandes cadenas de supermercados, que como vimos anteriormente, concentran cerca del 90% de la comercialización de la producción alimentaria. Se trata de “definir el valor social de los alimentos”.
- Los hipermercados finamente son los que deciden el precio de los alimentos por la capacidad de incidir en el bolsillo del consumidor. Esta tensión no se resuelve sólo con la Tarjeta Alimentar ni la distribución de alimentos, debe ser una política integrada entre diferentes ministerios. La tensión entre la urgencia frente al hambre de la población y de estrategias planificadas vuelve a estar presente.
- De esta forma no sólo determinan el precio final al consumidor, también infieren en los ciclos productivos y el ingreso del productor a la cadena.
- Por caso se mencionó la compleja relación entre los productores cañeros y los ingenios en Tucumán con modelos de vinculaciones arraigados como la “maquila”. Se trata de relaciones comerciales en donde los primeros no tienen otra opción al finalizar la zafra que vender su cosecha a los Ingenios, y estos no sólo determinan unilateralmente el precio del producto y la calidad del mismo, sino que abonan a los productores con azúcar a granel al terminar el ciclo de procesamiento. Los productores familiares de Tucumán para poder recuperar el capital invertido y conseguir los recursos para vivir todo el año, tienen que vender esa azúcar en mercados alternativos y con un descalce importante en cuanto a tiempos e ingresos.
- Otro de los problemas que acarrea la concentración en pocas manos es la “extranjerización de la cadena de valor”, en donde el precio del consumo interno queda supeditado al precio de las exportaciones.
- El precio en la verdulería queda muy lejos de esos circuitos productivos, esto conlleva, nuevamente, a repensar la distribución:
- Una de las principales herramientas con las que cuenta el Estado, y consecuentemente ha sido valorada positivamente, es la generación de circuitos cortos de comercialización, o “circuitos productivos regionales”.
- Es la necesidad concreta de articular cadenas cortas de comercialización, vincular a la Agricultura Familiar (en el sentido de la soberanía alimentaria y la comida saludable) a la población.
- Ahora bien... ¿cómo hacer cuando tenemos el problema de la supervivencia?, vuelve la tensión entre la estrategias y la urgencia.
- Proyectar las compras desde los Estados municipales a través de programas como el *Compre Local*, conlleva enormes desafíos y potencialidades para el entramado organizacional de cada territorio. Requiere de ordenanzas específicas que establezcan criterios para equiparar las oportunidades de las cooperativas frente a otras empresas de capital con mayor capacidad financiera. De esta forma el Estado interviene en los mercados estableciendo criterios de precios más allá de las grandes cadenas de supermercados. En las experiencias municipales entrevistadas

para este trabajo dieron cuenta del sostenimiento de estas estrategias aun antes del inicio de la pandemia, lo cual permitió tener herramientas y dispositivos aceitados y acorde a las necesidades coyunturales frente a la emergencia.

- En palabras de un funcionario público: “si todos los Estados locales se comprometen a lo mismo, podría resultar significativo para la ESS y la AF en particular”

Para finalizar, otra de las dimensiones que estuvo presente en todas las entrevistas es la relación de los procesos productivos y de comercialización con el escenario coyuntural frente a la crisis epidemiológica. El Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO), golpeó fuertemente a toda la actividad productiva, ahora bien, de toda crisis surgen oportunidades. Así es como, al estar la familia argentina confinada en su domicilio, las comercializadora y las redes de productores de la agricultura familiar, encontraron nuevos escenarios y oportunidades. En el último año afloraron experiencias en todas las provincias, aunque se menciona particularmente las de la Ciudad de Buenos Aires.

El crecimiento exponencial de la demanda debe ser absorbido por los productores de la Agricultura Familiar. El desafío es muy importante. Se trata, nada más ni nada menos, que lograr que los lazos solidarios que emergieron en plena pandemia, se transformen en una nueva normalidad en donde las relaciones entre los diferentes actores sea un poco más justa, y en donde la participación de las redes, de los gobiernos locales y el gobierno nacional, equilibren las fuerzas del Mercado y sean transmisores y difusores de otras formas de producir, otras formas de comercializar, como consumidores nos falta tomar conciencia de ello para colaborar con la estrategias de llevar un plato de comida a cada familia argentina.



## Conclusiones generales

Esta investigación ha procurado elaborar un diagnóstico situacional que dé cuenta de contextos, procesos, escenarios, desde la perspectiva de los múltiples actores territoriales vinculados a las estrategias asociativas de Economía Social, Solidaria y Popular, con especial atención en la Agricultura Familiar.

Dentro de los principales objetivos que se plantearon fue indagar cómo conciben, interpretan, viven, y significan sus comportamientos, actitudes y prácticas en la cotidianeidad y en el territorio, en su relación con la comunidad; con los mercados (consumidores, espacios de comercialización); y con el Estado en sus diferentes niveles (local y federal).

En la multidimensionalidad de actores y prácticas, el diagnóstico se concentra en lo relativo a la *producción y comercialización*, no como momentos y procesos estancos, sino en la relación imbricada entre ellos y lo que representa, sensiblemente, para el sostenimiento de las familias implicadas, como instrumento que promueva la seguridad alimentaria en un contexto delicado, en donde un amplio sector de la población presenta barreras de acceso a una alimentación sostenible.

Como mencionamos a lo largo del trabajo, el padecimiento de la inseguridad alimentaria, afecta directamente las posibilidades de alcanzar un desarrollo humano integral, repercutiendo negativamente en diferentes dimensiones de la vida de las personas: educación, salud, trabajo, y condicionando las posibilidades de alcanzar el desarrollo de una vida plenamente productiva, activa y saludable.

El Plan Nacional Argentina Contra el Hambre, en este sentido, constituye una política de Estado basada en un enfoque integral, guiada por el consenso y la participación de distintos actores territoriales. La implementación del Plan involucra el trabajo conjunto de diversos organismos y niveles del Estado nacional, provincial, y municipal, y actores de la sociedad civil que acompañan acciones para la atención de la población y el logro de los objetivos planteados.

En esta dirección, el diagnóstico realizado permite dimensionar territorialmente la diversidad de expresiones y experiencias enmarcadas en la Agricultura Familiar, aunque dando cuenta de su atomización y heterogeneidad, lo que conlleva una dificultad no resuelta para la realización de registros y bases de datos fidedignas para el diseño e implementación de políticas públicas específicas para el sector.

Entendemos al territorio como un espacio en disputa, en donde se dirimen relaciones de fuerza y de representatividad. En palabras de Gradin (2014), son las *fronteras porosas* entre el Estado y las organizaciones las que permiten analizar los procesos sociales como dispositivos con dimensiones propias y propiedades específicas, condensando las acciones de las organizaciones como elementos simbólicos identitarios, y las respuestas desde el Estado con herramientas y dispositivos para el desarrollo económico territorial.

Estos dispositivos resultan significativos en aquellos territorios donde existen políticas locales dirigidas al sector, o en su defecto, articulan agendas con las propuestas nacionales. Ahora bien, el complejo entramado territorial donde confrontan relaciones de fuerza consolidadas por procesos históricos, económicos y sociales, resultan, algunas veces, obstáculos para que las políticas del Plan Nacional Argentina contra el Hambre puedan desarrollarse según la planificación original.

La horizontalidad pretendida desde un gobierno federal, en ocasiones se ve condicionada por sus pares locales. En este sentido, el concepto de “bajar al territorio” se encuentra mediado por diferentes realidades territoriales en el cual las *burocracias callejeras*, en términos de Lipsky (1980), condicionan las herramientas y los recursos disponibles. El alcance de las políticas públicas nacionales encuentra, por lo tanto, tensiones en la articulación con las políticas públicas locales.

Entendemos la relevancia que los gobiernos locales tienen en el territorio por su carácter de *Primera Ventanilla* al vincular de manera directa las necesidades y urgencias comunitarias con las herramientas y recursos disponibles para el sector.

En este sentido, el relevamiento realizado permite observar, en palabras de los entrevistados, las tensiones que se disputan entre los niveles del Estado dirimiendo entre la *urgencia* y la *estrategia* de la gestión pública... la urgencia del plato de comida en la mesa de los argentinos, se debate en la estrategia de qué estamos haciendo con la comida, cómo definimos y pensamos la alimentación saludable para aquellos segmentos poblacionales que no tienen acceso a recursos. El *aquí y ahora* condiciona las estrategias para pensar el desarrollo social de las generaciones futuras.

Allí radica la relevancia de la Agricultura Familiar y de los procesos autogestivos y asociativos, proponiendo esquemas alternativos de producción agroecológica enmarcadas en perspectivas de soberanía alimentaria.

Sin caer en idealizaciones hacia un sector específico, nos invitan a reflexionar sobre la existencia de “otro campo”, el cual, teniendo en cuenta los datos cuantitativos presentados en el informe, representan el 65% de la explotación agropecuaria, aunque con muy poco margen de participación en las ganancias y en la distribución.

Por lo tanto, la tensión entre la *urgencia* y la *estrategia* condicionará las políticas dirigidas al sector y las relaciones territoriales con los diferentes actores económicos, en ocasiones en detrimento de aquellos que más necesitan del apoyo estatal, y que por debilidades institucionales (estrategias de gestión, limitado acceso a los recursos, debilidades patrimoniales, etc.) no acceden a las herramientas específicas.

Lo anterior nos presenta otro tipo de tensión que atraviesa a las organizaciones sociales y a los productores de la Agricultura Familiar, expresada esta en tanto debilidades o amenazas de carácter *endógeno* y debilidades o amenazas de carácter *exógeno*.

Ambas tensiones condicionan las respuestas de todos los actores involucrados, y las estrategias en pos de un desarrollo más equitativo e inclusivo.

Los emergentes surgidos al calor de las entrevistas realizadas fueron agrupados por lo tanto, en cinco dimensiones específicas, a través de las cuales dimos cuenta de ambas tensiones identificadas. Estos emergentes los podemos dimensionar como obstáculos para las economías regionales, aunque también como desafíos para la construcción territorial:

- a. El Estado a partir del diseño y el alcance de sus políticas públicas; como expresión de gobierno central y su relación/articulación con los gobiernos locales, como organizador y dinamizador de las expresiones productivas regionales, comprendiendo y entendiendo al territorio en su pretendida construcción de poder. El Estado nacional como *discurso* y como *acción*.
- b. La necesaria profesionalización de los equipos de gestión, tanto de las burocracias estatales como de los recursos técnicos y de gestión de las experiencias asociativas de Economía Social y Solidaria. El Estado, con técnicos idóneos que sobrevivan los tiempos de gestión atados a proyectos políticos específicos, y los recursos técnicos de las organizaciones sociales “aprendiendo” a trabajar con el Estado. Muchas veces el desconocimiento de las políticas públicas o herramientas por parte de las organizaciones es producto de no tener referentes institucionales que sepan relacionarse. De igual manera, las organizaciones sociales tienen que “aprender” a venderle al Estado si consideramos a este como el principal cliente. Las estrategias para esa articulación entre ambos actores, deben ser de responsabilidad compartida si pretendemos que la Agricultura Familiar sea el instrumento estratégico para alimentar a los argentinos.
- c. En un escenario atomizado y heterogéneo, la territorialización en la que se inscriben las experiencias de Economía Social, Popular y Solidaria y de Agricultura Familiar son centrales. Allí se disputan consecuencias estructurales que impiden el desarrollo y consolidación de muchas experiencias: desarraigo, expulsión de las juventudes, ausencia de recursos, ausencia de financiamiento, dificultades de acceso a la tierra y al agua, tecnologías y maquinarias obsoletas, problemas de alimentación, sobreendeudamiento de las familias, son sólo algunos elementos que surgen en las entrevistas y condicionan a los productores familiares, individuales u organizados. Por otro lado entendemos al territorio desde la construcción comunitaria, como un territorio vivo, en donde hay historia, lucha, resistencia, necesidades de ser escuchado y comprendido. En este sentido la pretendida autonomía de las organizaciones sociales debe ser prioritaria a la hora de establecer relaciones y acuerdos entre los diferentes actores.
- d. En cuanto a las estrategias de producción lo primero que debemos mencionar es que no se trata de un compartimento estanco, sino que atraviesa multidimensionalmente a las expresiones de la Economía Social y de la Agricultura Familiar. El tipo de producción está directamente relacionado al territorio, a su historia, a la cultura y su idiosincrasia. Desconocer esa realidad puede atentar con el éxito de una pretendida política de alcance nacional alterando las dinámicas propias de las economías regionales.  
Los emergentes que surgieron en las entrevistas dan cuenta de debilidades estructurales consecuencia, muchas veces, de las distancias entre los productores y la demanda. Sumado a eso presentan debilidades en tanto acceso a recursos: tecnológicos, científicos, financieros, etc. El grado de informalidad de los productores y la situación precaria de la tendencia de la tierra, también resulta una limitante a considerar.  
Aun así, se registran potencialidades que permiten pensar estrategias para dinamizar las actividades productivas: ejemplo de ello es el consabido debate en torno a las escalas de producción. Mencionamos en el trabajo como una verdad de Perogrullo que la agricultura familiar carece de potencialidad para producir en escala y de esta forma acceder a venderle al Estado. Las entrevistas realizadas a diferentes productores de la agricultura familiar dan cuenta de otra realidad, en donde no se trata de elevar la producción de cada uno de los trabajadores aspirando a niveles difíciles de sostener, sino de potenciar las herramientas asociativas en perspectiva de economía solidaria, es decir, organizar la producción de manera regional y participativa. De esta forma, sumado a esquemas de comercialización por circuitos cortos y locales, redundaría en beneficios para los productores y para los consumidores locales. Se trata de aprovechar las sinergias asociativas, tanto lo referido a la producción como a la utilización de la infraestructura comunitaria obsoleta.
- e. Para cerrar, mencionábamos a la comercialización como el proceso de mayor sensibilidad en las actividades productivas, el cual puede condicionar el sostenimiento económico y social de, al menos, 200 mil familias vinculadas a la agricultura familiar en la Argentina. Aunque esta escala

puede ser mucho más significativa si consideramos al consumidor como parte de las estrategias comerciales, es decir, como parte de los beneficiarios indirectos de la actividad a la hora de pensar la soberanía alimentaria y las herramientas del Estado.

El debate sobre la comercialización presenta diferentes aristas, en sintonía con lo que planteamos anteriormente en relación a las tensiones encontradas en las entrevistas. Si comprendemos al territorio como un espacio de disputa y poder, en un escenario tan heterogéneo e inequitativo, no es aconsejable que sea el *mercado* quien dirima sobre las estrategias de comercialización, entendidas estas como el vínculo entre los productores y los consumidores. Se trata de eslabones de la cadena que concentran la mayor ganancia en la actividad. Damos cuenta al respecto de las implicancias del supermercadismo, condicionando el ingreso a los mercados de los pequeños productores, y siendo un factor decisivo a la hora de fijar precios, con su consecuente impacto inflacionario. En este contexto, el Estado no puede correrse.

Existen al respecto herramientas y estrategias propuestas desde el mismo Plan para evitar esta desigual relación y potenciar las estrategias de los productores familiares locales. Nos referimos, por caso, a los mercados de cercanía o circuitos productivos regionales, o a las estrategias de redireccionamiento del consumo, a través de ferias de cercanía que acompañan las campañas de distribución de tarjetas alimentarias. El objetivo central es que esos recursos puedan direccionarse a la economía social y no a las grandes cadenas de supermercados.

Las cooperativas organizadas en colectivos sociales han mencionado propuestas al respecto, en donde, para romper con la relación dominante del intermediario, sean ellas mismas las que organicen la actividad, no como una actividad que brinde un servicio a los productores, sino que sea un rol más dentro de la organización colectiva, en igualdad de condiciones y asumiendo los riesgos que esta implica. Este tipo de experiencia asociativa se está desarrollando con éxito en, al menos, diecisiete provincias argentinas, Comercializando en circuitos cortos con las poblaciones locales y también acercando productos de la economía social y familiar a las grandes urbes, por caso, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Lo que podemos observar a lo largo de los puntos desarrollados, es la necesaria complementariedad de acciones entre todos los actores implicados: productores locales individuales o asociativos; diferentes expresiones de la agricultura familiar con diferentes niveles de reproducción (deficitaria, simple o ampliada); el Estado local como primer ventanilla y animador de las economías regionales; y el Estado nacional como instrumento de estrategias macro.

La pretendida territorialización de las políticas públicas sólo puede aspirar a brindar respuestas democráticas en el acceso a los recursos y a la potencialización de las economías regionales, si contempla al territorio como una construcción comunitaria en donde se dirimen estrategias diversas y convergen relaciones sociales atravesadas por componentes históricos y culturales. La comunidad como un territorio vivo.

## Bibliografía

- Diagnóstico Prospectivo. Dispositivos de intervención y enfoque regional de las provincias argentinas (2020). Milagros Borda-  
dalejo, Aldana García Tarsia, Sandra Sterling Plazas, Marisa Scardino, coordinado por Ariel García. 1a ed. - Ciudad  
Autónoma de Buenos Aires: Ediciones del CEUR, diciembre de 2020.
- Engel Aduan, Wanda (2004) Políticas Integrales de Reducción de la Pobreza: el Desafío de la Efectividad. Banco Interameri-  
cano de Desarrollo, SDS, Unidad de Pobreza y Desigualdad, Washington.
- FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF. (2019). El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2019. Protegerse  
frente a la desaceleración y el debilitamiento de la economía. Roma, FAO.
- FAO. 2006. Seguridad alimentaria. Informe de políticas
- Fontanet F. y García A. (2015) "Otros vínculos entre productores y consumidores", en Libro "Somos la Tierra", INTA Ediciones  
Páginas 70-71
- García, A. y Rofman, A. (2020). Circuitos productivos regionales: apuntes para una renovada herramienta analítica sobre  
procesos económicos en América Latina a principios de siglo XXI. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais,  
22, 1-26,
- Gisclard, M.; Allaire, G.; Cittadini, R. (2015). Proceso de institucionalización de la agricultura familiar y nueva referencial para  
el desarrollo rural en Argentina. *Mundo Agrario*, 16(31).
- Golsberg, C y Dumrauf S. (2010) "Agricultura familiar: ferias de la agricultura familiar en la Argentina" - 1a ed. - Buenos Aires:  
Ediciones INTA.
- Gornitzky C. (2015) "Desarrollo, seguridad y soberanía alimentaria", en Libro "Somos la Tierra", INTA Ediciones Páginas 23-26
- Gradin A y De Piero S (2018) "El populismo en acción: Leyes que respondieron a demandas sociales en los gobiernos Kirch-  
neristas (2003-2015). Revista Post Data 23, Nro1. Buenos Aires.
- Gradin A. (2017) "Protagonismo y militancia: el estilo de gestión del Movimiento Barrios de Pie en el Ministerio de Desarrollo  
Social de la nación, Argentina 2004-2009". Revista de Ciencias Sociales Colectivus, Buenos Aires.
- lorio, S (2020) "Conflicto político, políticas públicas y capacidades estatales: el caso del registro nacional de trabajadores y  
empleadores agrarios en Argentina". Tesis de Maestría en Diseño y gestión de Programas Sociales. Facultad Latinoame-  
ricana de Ciencias Sociales.
- Lipsky, M. (1980), *Street-Level Bureaucracy Dilemmas of the Individual in Public Services*, Nueva York, Russell Sage Foun-  
dation.
- Mendizábal, N. (2007) "Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa". En estrategias de investigación  
cualitativa. Vasilachis Irene (coordinadora). Editorial Gedisa.
- MINCyT (2015). Simposio bioeconomía argentina, 25 y 26 de junio de 2015, Rosario.
- MinInterior (2020). Regiones. Disponible en: REGION DEL NORESTE, REGION DEL NOROESTE Y REGION DE CUYO con-  
sultado el 10 de noviembre de 2020.
- Moreira Slepoy J. (2018) "Discursos y lógicas en la construcción de la otra economía en Argentina". Revista Dossier, De  
prácticas y discursos. Universidad Nacional del Nordeste. Centro de Estudios Sociales, año 7 nro. 10. Buenos Aires.
- Nun, J. (2010) "Sobre el concepto de masa marginal". Revista de Estudios sobre Cambio Estructural y Masa Marginal.
- Offe C. (1992) "La sociedad del trabajo. Problemas estructurales y perspectivas de futuro. Alianza Editorial, Madrid.
- Organización Mundial de la Salud (OMS) y UNICEF. (2018). The extension of the 2025 Maternal, Infant and Young Child nutri-  
tion targets to 2030. WHO/UNICEF Discussion paper.
- Oszlak, O (1982) "Reflexiones sobre la formación del Estado y la construcción de la sociedad Argentina". Desarrollo Econó-  
mico Revista de Ciencias Sociales, Vol. XXI, Buenos Aires.
- Ramilo, Diego Nicolás (2013) La agricultura familiar en la Argentina: diferentes abordajes para su estudio / Diego Nicolás  
Ramilo y Guido Prividera. - N°20. - Buenos Aires, Argentina: Ediciones INTA.

- Somos la tierra (2015) "Historias y relatos de la agricultura familiar en la Argentina". INTA Ediciones. Buenos Aires, Argentina
- Urcula M. (2016) Caracterización de la agricultura familiar a partir de un programa de desarrollo rural: El caso de los destinatarios del PRODERNEA (1999-2007).
- Vasilachis de Gialdino (2006). I. La investigación cualitativa. En Vasilachis de Gialdino, I. (coord.) Estrategias de investigación cualitativa. Barcelona, Editorial Gedisa.
- Ynoub, R. (2007) "El Proyecto y la metodología de la investigación". Ed. Cengage Learning, Buenos Aires.



[www.eurosocial.eu](http://www.eurosocial.eu)

**EUROSOCIAL** es un programa financiado por la Unión Europea que, a lo largo de sus 15 años de trayectoria, ha venido ofreciendo un espacio para el aprendizaje entre pares, así como el intercambio de experiencias entre instituciones homólogas de Europa y América Latina. EUROSOCIAL tiene como fin contribuir a la mejora de la cohesión social en los países latinoamericanos, mediante la transferencia del conocimiento de las mejores prácticas, que contribuya al fortalecimiento institucional y a la implementación de políticas públicas. Su acción parte desde la convicción de que la cohesión social debe ser considerada como fin en sí misma y, al mismo tiempo, como medio para reducir brechas porque la desigualdad (económica, territorial, social, de género) constituye un freno a la consecución de cualquier Objetivo de Desarrollo Sostenible. EUROSOCIAL cuenta con una innovadora metodología para implementar la cooperación internacional, partiendo de un diálogo institucional horizontal, flexible, complementario y recíproco, focalizando su acción en las áreas de políticas sociales, gobernanza democrática y equidad de género.



EUROSOCIAL+ es un consorcio liderado por:



Con el apoyo de:

