

**XII Jornadas de Sociología de la UNLP
4, 5 y 6 de diciembre de 2024**

**MESA 16 - El Estado como problema y solución: Estado, administración y
políticas públicas**

**Título: Proceso de establecimiento de agenda para la Agricultura Familiar desde el
estado nacional: memoria de la elaboración del “Plan del Decenio de Naciones
Unidas para la Agricultura Familiar de Argentina”**

Autora: María Carolina Feito

**Pertenencia institucional: Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y
Técnicas (CONICET)/ Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM)/ Asociación
Civil Núcleo Argentino de Antropología Rural (AcNADAR).**

Mail: carofeito@gmail.com

Introducción

En diciembre de 2017, las Naciones Unidas proclamaron el *Decenio de las Naciones Unidas para la Agricultura Familiar (2019-2028)* (DNUAF), como oportunidad extraordinaria hacia la comunidad internacional y los gobiernos nacionales, para abordar la Agricultura Familiar (AF) desde una perspectiva holística y posicionarla en la agenda internacional durante diez años. Esto, brinda la posibilidad histórica de lograr cambios positivos en todos los sistemas alimentarios a nivel global (FAO- IFAD, 2019:7).

En abril de 2023, el Instituto Nacional para la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (INAFCI) de Argentina convocó al Foro de Universidades Nacionales para la Agricultura Familiar¹ (FUNAF), para elaborar desde la Reunión Especializada para Agricultura Familiar (REAF) del MERCOSUR, el documento “*Plan de Acción del Decenio de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena y Pesca Artesanal de Argentina. Orientaciones y líneas de acción para la ejecución de la Ley 27.118 de Reparación Histórica de la AF*” (Plan DNUAF Arg.).

Nuestro objetivo es analizar esta modalidad de intervención conjunta y participativa entre el estado nacional y la sociedad civil, que desarrolló un modelo de gestión para enfrentar los problemas específicos del sector de la AF. A partir de nuestra participación activa en la elaboración de este documento, presentamos y discutimos materiales sobre el “Pilar 1”, denominado: “*Desarrollar un entorno político propicio para apoyar la agricultura familiar*”. Utilizando metodología cualitativa con trabajo de campo etnográfico (mediante entrevistas a funcionarios internacionales y nacionales, técnicos de terreno, miembros de organizaciones participantes en los talleres realizados en distintas regiones

¹ Se destaca la institucionalidad construida y desarrollada desde el año 2014 ininterrumpidamente, por el FUNAF de Argentina, único organismo de este tipo en el ámbito regional del MERCOSUR, constituido por cinco Foros Regionales (Pampeana, NOA, NEA, Cuyo y Patagonia), y con aval jurídico de una Carta de Intención firmada por el Presidente del INTA y por las máximas autoridades de cuarenta y siete (47) universidades públicas (la casi totalidad de universidades nacionales existentes).

del país), comentamos la caracterización de la AF en documentos de organismos internacionales y su proyección en el Plan nacional, y reflexionamos sobre el proceso político de elaboración de políticas públicas y establecimiento de agendas para la AF. Repasamos las líneas de acción del Pilar 1 del Plan, el modelo de gestión desarrollado. Rescatamos la importancia fundamental de este sector productivo para la economía nacional, la seguridad y soberanía alimentarias, y el derecho humano a la alimentación adecuada.

Caracterización de la AF en documentos internacionales y proyección en los nacionales

En el año 2003, a partir de una solicitud de las Organizaciones de la Agricultura Familiar en Sudamérica, comenzó a caracterizarse la AF como sector a incorporar en las agendas gubernamentales, plasmándose principalmente en el ámbito del MERCOSUR. Esta demanda, sumada al impulso de los gobiernos nacionales de aquel entonces, promovió la creación de la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar del MERCOSUR (REAF)², espacio en el cual, en el año 2007 se consensuaría la primera categoría normativa de “AF” por los países del bloque. La misma consideraba los siguientes criterios : i) la mano de obra ocupada en el establecimiento corresponderá predominantemente a la familia, siendo limitada la ocupación de trabajadores contratados; ii) la familia será responsable directa de la producción y gestión de las actividades agropecuarias y residirá en el propio establecimiento o en una localidad próxima; iii) los recursos productivos utilizados serán compatibles con la capacidad de trabajo de la familia, con la actividad desarrollada y con la tecnología utilizada, de acuerdo con la realidad de cada país. Se incluyen aquí diversos actores: *“los productores/as rurales sin tierra, los beneficiarios/as de los procesos de reforma agraria o programas de acceso y permanencia en la tierra, como también las comunidades de productores/as que hacen uso común de la tierra”* (Res. MERCOSUR/GMC 25/07, cursiva nuestra)³. En tanto, para la Federación de Organizaciones Nucleadas de la AF, este modo de producción es *“una “forma de vida” y “una cuestión cultural”, que tiene*

² Creada en junio del año 2004, la REAF constituye un foro permanente de construcción de diálogo político e intercambio de experiencias en políticas públicas para el sector, con participación permanente de las Organizaciones de la Agricultura Familiar (OAF), acompañando el desarrollo de importantes iniciativas e institucionalización en los países miembros del bloque.

³ Esta Resolución está disponible en: https://www.magyp.gob.ar/sitio/areas/d_recursos_humanos/concurso/normativa/_archivos/000001_Resoluciones/00000_RESOLUCI%C3%93N%2025-2007%20La%20Agricultura%20Familiar%20en%20el%20Mercosur.pdf

como principal objetivo la “reproducción social de la familia en condiciones dignas”, donde la gestión de la unidad productiva y las inversiones en ella realizadas son hechas por individuos que mantienen entre sí lazos familiares, la mayor parte del trabajo es aportada por los miembros de la familia, la propiedad de los medios de producción (aunque no siempre de la tierra) pertenece a la familia, y es en su interior que se realiza la transmisión de valores, prácticas y experiencias” (FONAF, 2007:9, comillas en original, cursivas nuestras).

Luego de varios años de debates y negociaciones políticas a nivel nacional, Argentina promulgó en el año 2014 la Ley 27.118 de *"Reparación histórica de la agricultura familiar para la construcción de una nueva ruralidad en la Argentina"*⁴. En ella se retomaron elementos de las definiciones de REAF y de FONAF, incluyendo explícitamente una variedad de actores, en su art.5: “se define como agricultor y agricultora familiar a aquel que lleva adelante actividades productivas agrícolas, pecuarias, forestal, pesquera y acuícola en el medio rural y reúne los siguientes requisitos: a) La gestión del emprendimiento productivo es ejercida directamente por el productor y/o algún miembro de su familia; b) Es propietario de la totalidad o de parte de los medios de producción; c) Los requerimientos del trabajo son cubiertos principalmente por la mano de obra familiar y/o con aportes complementarios de asalariados; d) La familia del agricultor y agricultora reside en el campo o en la localidad más próxima a él; e) Tener como ingreso económico principal de su familia la actividad agropecuaria de su establecimiento; f) *Los pequeños productores, minifundistas, campesinos, chacareros, colonos, medieros, pescadores artesanales, productor familiar y, también los campesinos y productores rurales sin tierra, los productores periurbanos y las comunidades de pueblos originarios comprendidos en los incisos a), b), c), d) y e)*” (Ley 27.118, cursiva nuestra).

Estos avances en la caracterización e ingreso del sector a las agendas, permitieron focalizar el análisis en la unidad de producción familiar, entendida como el lugar de producción y/o habitación, considerando también su trayectoria, el momento histórico y el entorno socioeconómico de cada territorio (incluyendo sus sistemas naturales y agroecológicos). Se concibe así como una forma de vida donde la búsqueda de resultados económicos responde a “la estructura y la dinámica comunitaria, las tradiciones familiares y/o grupales, los valores morales, la relación con el patrimonio natural, la garantía de autosuficiencia y la minimización de riesgos”. Esto contempla “una forma particular y

⁴ El texto completo de la norma está disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27118-241352/actualizacion>

variada de organización de la producción, en general más diversa, con tendencia a un mayor grado de autonomía en relación con los mercados de insumos y productos, con procesos de organización del trabajo que minimizan las formas de trabajo asalariado externa a los establecimientos, incluso surgiendo formas no capitalistas, como intercambios de experiencias y trabajo entre comunidades y países vecinos” (INAFCI-FAO, 2023:20).

La AF en Argentina

En las últimas décadas del siglo XX asistimos a un proceso de visibilización de la AF, F) inspirada a nivel regional por organismos internacionales, dando origen a nuevas formas de organización del sector (Nogueira y Urcola, 2013). El proceso de construcción de la AF como categoría exhibe el carácter diverso de los productores que se intenta unificar (Schiavoni, 2010). En documentos de organismos internacionales, la necesidad de afirmar la heterogeneidad comprendida en esta categoría conceptual y otorgar visibilidad y voz a un mosaico de poblaciones que luchan por el reconocimiento de identidades más específicas, conllevó a incorporar gradualmente las nociones de “campesina” e “indígena”, abarcando un abanico más amplio de realidades socioculturales de las poblaciones rurales latinoamericanas (FAO, 2016)⁵. Para la FAO, la AF “es una forma de organizar la producción agrícola, forestal, pesquera, ganadera y acuícola, gestionada y administrada por una familia, y depende principalmente del capital y mano de obra de sus miembros, tanto mujeres como hombres. La familia y la finca están relacionadas entre sí, evolucionan conjuntamente, y combinan funciones económicas, ambientales, sociales y culturales”⁶.

La AF en Argentina es una categoría en construcción, un concepto polisémico cuya definición y alcances son objeto de múltiples negociaciones en las que intervienen científicos sociales, técnicos, administradores y organizaciones agrarias (Schiavoni, 2010). Esta denominación se origina en el reconocimiento de la necesidad de un encuadre estatal de la AF. La tipificación de la categoría se basó en la superficie reducida de la tierra y el uso de mano de obra familiar, constituyéndose a su vez estos elementos en los

⁵ La incorporación de los pueblos indígenas en la categoría de la AFCI respondió a la redefinición de la cuestión agraria (tradicionalmente considerada “campesina”) con reivindicaciones y estrategias de resistencia en un espacio de multiculturalidad mediado por la ampliación de redes políticas y sociales que trascienden las identidades indígenas tradicionales y sus marcos de referencia sociopolítica. Ver: Colla, Julia L. y Sebastián Valverde. 2024. ¿Hacia una “nueva” cuestión campesina en Argentina? En: Íconos. Revista de Ciencias Sociales, 78/28(1): 117-136. En este trabajo, a los fines expositivos, utilizamos la denominación “Agricultura Familiar”.

⁶ Definición conceptual propuesta por el Comité Directivo Internacional del AIAF. FAO, 2014, The State of Food and Agriculture. Innovation in Family Farming, pág. 9. (citado en FAO-FIDA, 2019).

criterios de selección de beneficiarios de los programas de desarrollo rural de los '90, que enfatizaban la pobreza y la inserción periférica de los pequeños productores en la economía (Schiavoni, op cit). Entendemos la AF como un tipo de producción en la cual la unidad doméstica y la unidad productiva están físicamente integradas, la agricultura es la principal ocupación y fuente de ingresos del grupo familiar y la familia aporta la fracción predominante de la fuerza de trabajo (Feito, 2014). Su racionalidad busca la reproducción de las unidades domésticas, distinguidas por elementos tales como: el perfil familiar de la unidad; la fuerza del trabajo familiar; la mercantilización parcial de la producción; la indivisibilidad del ingreso familiar; la preferencia por tecnologías intensivas en mano de obra y la pertenencia a un grupo territorial (Schejtman, 1983).

La AF argentina se constituye como sujeto de políticas diferenciales, dada la amplia diversidad de tipos de producciones y tipos sociales involucrados en su constitución. No es únicamente agrícola (involucra diversas actividades económicas desarrolladas en el medio rural) ni son sus actividades sólo económicas (ya que contribuye con servicios ecosistémicos en poblamiento del territorio, oferta diversa de alimentos, protección de biodiversidad, cultura y soberanía alimentaria). Los sujetos a cargo de la AF no son todos iguales, es por ello que su modo de hacer en la práctica, así como su relación con el mundo rural, los conforma de manera diferente. Pese a estas diferencias conforman una categoría política por su acceso diferencial y asimétrico a la información, recursos y poder respecto de los del agronegocio (Feito, 2014). ¿Cómo se materializa esto en el contenido de las políticas diferenciales? “hay políticas que se basan en aspectos “sociales”, orientadas hacia asistencia con la idea de compensar desigualdades y políticas que se centran en aspectos “económicos”, que devienen en carácter sectorial (Lattuada, Márquez y Neme, 2012:82, comillas en original).

El modelo agrario actual se asienta en producción de bienes exportables, tecnología intensiva de insumos y capital, favorece a las economías de mayor escala con concentración económica y lesiona gravemente la base de la soberanía alimentaria de la población rural, periurbana y urbana (Feito, 2020). Sin embargo, el peso de la AF en la actual estructura económica y social argentina es tanto cuantitativo⁷ como cualitativo: sus producciones están presentes y son necesarias en aspectos claves como: ocupación del territorio; producción y provisión de alimentos para el mercado interno; soberanía

⁷ El peso de los agricultores familiares en la producción por cadenas muestra, a nivel nacional, para la miel, son 63% del total de los productores; para horticultura, 75%. En las cadenas provinciales: en Mendoza, para vid, son 50% del total de productores; en Misiones, para tabaco, 98%; en Tucumán, para caña de azúcar, 82%; en Buenos Aires, en porcinos, son el 79%. (Secretaría de Agroindustria, 2018).

alimentaria; resguardo y producción de semillas; diversificación de la economía (FUNAF, 2011). El agricultor familiar es hoy un *actor productivo*, no sólo social. Por ello, debe ser sujeto de políticas activas de producción y empleo.

Políticas y normativas en las agendas de la AF en Argentina

Concibiendo al Estado como una forma de la práctica social y no por fuera de la sociedad, definimos las políticas públicas como tomas de posición de parte de alguien que habla en nombre del estado, frente a una cuestión que ha sido problematizada socialmente, centrando su abordaje en la naturaleza de las cuestiones sociales que plantean diferentes sectores de la sociedad y el propio estado; y, a partir de allí, analizar cuáles son las vicisitudes del tratamiento de esa “cuestión” (Oszlak y O`Donnell, 1976). La agenda gubernamental es el conjunto limitado de asuntos que el gobierno selecciona como objeto de su acción y como espacio eminentemente político, donde no existen problemas dados a priori, sino que los actores que intervienen van dando forma a las cuestiones problematizadas.

El recorrido institucional de la AF en el país atravesó distintas etapas: desde los primeros programas orientados a la categoría de “pequeños productores”, a partir del retorno a la democracia en 1983 (generalmente financiados por organismos internacionales⁸), hasta la consolidación del término y la categoría (sustentada en el desarrollo de la institucionalidad agraria existente, con el apoyo regional de la REAF).

Desde el surgimiento de la AF como una cuestión socialmente problematizada en la agenda pública, se han observado procesos fluctuantes de reconocimiento y reivindicación hacia el sector. Hacia los '90, durante el gobierno neoliberal, la AF fue objeto de programas de desarrollo rural asistenciales, a fin de mitigar las consecuencias del crecimiento de la pobreza rural por el modelo productivo que transformó la estructura social agraria del país. Hacia principios del siglo XXI la perspectiva se transformó y los programas se reorientaron a fin de fortalecer la organización y representación de los actores de la AF. El agricultor familiar, en tanto sujeto de políticas públicas, asumió un rol activo como promotor de procesos de desarrollo, a raíz del impulso de los organismos internacionales y la recuperación de las capacidades estatales. A fines de 2004 comenzó a gestarse el ya mencionado FONAF⁹, y en el año 2008, se creó el primer organismo de

⁸ Entre ellos: Programa Social Agropecuario (PSA); Cambio Rural del INTA; Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER).

⁹ Devenido en Federación Nucleada de Organizaciones de la AF, unos años más tarde.

gobierno destinado específicamente al sector: la Secretaría de AF, Dependiente del entonces Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (FAO, 2023:20). En 2007 se creó el Registro Nacional de Agricultura Familiar (RENAF), como registro administrativo de la unidad productiva de la AF (denominado “Núcleo de Agricultura Familiar” NAF), asimilable al concepto de hogar en los censos de población. Para el productor, la inscripción se convirtió en una condición para acceder a incentivos (Craviotti, 2014). Posteriormente, tras el conflicto por la resolución 125 en el año 2008, se aceleró la difusión de la AF en la agenda pública, así como su progresiva jerarquización institucional (Nogueira y Urcola, 2013).

El hito más significativo fue la promulgación, en diciembre de 2014, de la ya mencionada Ley 27.118. Esta normativa pionera en Latinoamérica, constituyó una importante conquista de los derechos y reconocimiento del sector (Feito, 2016) y fue reglamentada recién en junio de 2023. Luego, sucesivas normativas y políticas promulgadas con el regreso del neoliberalismo, entre 2016-2019, vulneraron varios derechos contemplados en esta Ley (Feito, 2020). Hacia finales del año 2019, con el cambio del signo político, inicia un periodo favorable que logró cierta jerarquización de la AF, reflejada en el tipo de políticas públicas destinadas al sector y en los modos de problematizar la cuestión (Feito, 2024). Actualmente presenciamos un corte abrupto de esas conquistas que habían sido logradas, efectivizado mediante políticas y normativas regresivas del gobierno libertario que asumió en diciembre de 2023, que propician el desmantelamiento, desfinanciamiento y desguace de los organismos de apoyo al sector.

Articulación entre sociedad y Estado a través del proceso de elaboración participativa del Plan DNUAF Argentina

En marzo 2023 se realizó en Buenos Aires una actividad preparatoria de la XXXVIII REAF de Argentina¹⁰, en la cual se abordaron los desafíos para la implementación del DNUAF y la oportunidad para reposicionar a la AF con centralidad en la agenda de los sistemas alimentarios sostenibles, potenciando su accionar en apoyo en la implementación de los Planes Nacionales de AF¹¹. Para la REAF, la declaración del

¹⁰ el encuentro “Desafíos y Oportunidades en el Decenio de la Agricultura Familiar: Avanzando hacia la Transformación de los Sistemas Alimentarios con Políticas Diferenciadas para la AF en el MERCOSUR”, en el marco de la Presidencia Pro Tempore MERCOSUR de Argentina. En el mismo participó la autora.

¹¹ Los Planes de Acción Nacionales son planes coordinados que contemplan medidas tangibles y compromisos específicos para la AF, especialmente a través de políticas públicas, programas y regulaciones, constituyendo una hoja de ruta para los países y regiones para la tarea de apoyo a la AF. Se elaboran para avanzar en la implementación del DNUAF a nivel país, con la idea de convertir necesidades y prioridades identificadas por los diferentes actores, en acciones, políticas y procesos de cambio en beneficio del sector. Constituyen compromisos de los gobiernos en favor

DNUAF (tal como fue el año internacional de la AF, en 2014) permite la reflexión sobre lo actuado, pero también, sobre todo, el debate sobre cómo organizar, sistematizar, replicar y escalar hacia nueva generación de políticas públicas. Esto posibilitará mejores contribuciones a partir del diálogo político entre gobiernos y organizaciones, avanzando en el cumplimiento de los ODS de la Agenda 2030¹². La REAF, como órgano formal y basado en el diálogo político, permite que la AF organice y comprometa propuestas en el co-diseño de políticas públicas y mecanismos de implementación, ampliando así la integración regional¹³.

En este marco, la elaboración del Plan Nacional se basó en la idea de articular los siete Pilares del Plan DNUAF de FAO y IFAD¹⁴, con los Títulos de la Ley Nacional de AF y su reglamentación, tomando como referencia el análisis de la REAF sobre cuáles son los temas más recurrentes que aparecen para Argentina en los documentos que elaborados luego de las diferentes reuniones que se han llevado a cabo en los últimos años. Se propuso reconocer y definir metas a desarrollar hasta el año 2028 en que finaliza el Decenio AF, con la pretensión de definir algunos indicadores por cada Pilar, que permitieran aspirar a cumplir determinadas metas en ciertas dimensiones básicas. El objetivo principal del Plan fue *“proporcionar orientación y lograr la coordinación del INAFCI y la política pública de la AFICI con los gobiernos provinciales y locales, como también promover las adhesiones pendientes a la Ley 27.118 por parte de las legislaturas provinciales, funcionar como vínculo con organismos especializados internacionales y órganos pertinentes de las Naciones Unidas (...) interactuar con instituciones financieras internacionales y otros mecanismos de financiamiento”* (INAFCI-FAO, 2023). Para cumplirlo, se desarrolló una modelo de gestión a través de una metodología compleja, que contó con la intervención de diferentes actores. Mediante sucesivas reuniones virtuales en las que participaron los coordinadores generales del Plan, miembros del

de la AF de sus países, debiendo ser aprobados por ellos Fuente: <https://www.familyfarmingcampaign.org/planes-nacionales/>

¹² En 2015, América Latina y el Caribe se convirtió en la única región del mundo que logró las dos metas internacionales de reducción del hambre: la de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la de la Cumbre Mundial de Alimentación. A partir de este año, la comunidad internacional adoptó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que incluye un conjunto de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para erradicar el hambre, poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia y hacer frente al cambio climático.

¹³ En ese contexto, representantes de los gobiernos y organizaciones de la región, suscribieron en el marco del Encuentro latinoamericano y caribeño de agricultura del decenio de agricultura familiar, realizado en Santiago de Chile en diciembre de 2022, la “Carta de Santiago”, comprometiéndose a trabajar juntos para implementar políticas efectivas en el marco del Decenio de la AF, hecho que nuevamente refuerza el papel que la REAF puede cumplir en la región.

¹⁴ Las medidas indicativas presentadas en este Plan Global de FAO y IFAD, en la forma de siete “Pilares”, deben considerarse como directrices para todos los actores, a la hora de diseñar planes y estrategias en diversos planos. Además de proporcionar enfoques o puntos de entrada potenciales, cubren un amplio abanico de posibles áreas de intervención trabajando simultáneamente en diferentes aspectos (incluidos los obstáculos) de los agricultores familiares que deben abordarse de forma holística para tomar medidas concretas.

INAFCI y de todos los foros regionales del FUNAF, entre junio y septiembre de 2023 se realizó una sistematización de todas las políticas elaboradas por los distintos organismos que pudieran contribuir a la implementación del DNUAF¹⁵. En paralelo a la tarea del FUNAF de elaborar estos documentos disparadores, el INAFCI convocaría a todos los organismos de gobierno e internacionales relacionados con AF (ministerios, secretarías, institutos de investigación, etc) a completar fichas técnicas, donde informarían en detalle cuáles políticas o estrategias desarrollan para el sector. Los documentos base así elaborados sirvieron como disparador para los temas tratados en los cinco talleres que organizó el INAFCI en las regiones NOA, Centro, Cuyo, Patagonia y NEA, entre junio y agosto de 2023. En ellos participaron, convocados por las delegaciones regionales del organismo, con la colaboración de la Secretaría Técnica de la REAF, representantes de los gobiernos de las provincias donde se realizaron las reuniones (Tucumán, Río Negro, Córdoba, Corrientes y San Juan), del Consejo Nacional de AFICI, y de organizaciones provinciales¹⁶. Allí se recogieron diversidad de problemáticas planteadas por los distintos actores. Como resultado de los talleres, se resaltaron como lineamientos generales para garantizar la seguridad y soberanía alimentarias¹⁷: acceso a tierra productiva, implementación del Banco de Tierras, acceso al agua para consumo y producción. Se destacó la importancia de la organización, financiamiento, inversión en maquinarias y herramientas para la producción, valor agregado y sistemas de comercialización. Durante agosto y septiembre de ese año, un equipo del INAFCI sistematizó la experiencia, que fue presentada en el HCDN¹⁸ y en el VII Congreso del FUNAF¹⁹. Finalmente, en

¹⁵ Se relevó información mediante un exhaustivo relevamiento de fuentes secundarias: documentación de normativas, planes, proyectos dirigidos a la AF en las distintas regiones del país; encuestas, censos nacionales de Población y Vivienda y Agropecuarios; estadísticas nacionales, regionales, provinciales y municipales; informes técnicos; bibliografía académica; etc. Entre ellos: el documento final elaborado por el “Primer Foro Nacional para un Programa Agrario Soberano y Popular”; el “Informe Anual de la Situación de la Soberanía Alimentaria en Argentina” (IASSAA, 2022).

¹⁶ Para ello, el equipo técnico del INAFCI realizó una campaña de sensibilización hacia el DNUAF, dirigida a potenciales destinatarios de los talleres (organizaciones de la AF, técnicos, académicos, estudiantes), explicando objetivos y fundamentación de los encuentros y compartiendo insumos como material de lectura previa a su participación.

¹⁷ Soberanía Alimentaria es “el derecho de los pueblos, comunidades y países a definir sus propias políticas agrícolas, laborales, pesqueras, alimentarias y de tierra; de modo que sean ecológica, social y económica y culturalmente apropiadas a sus circunstancias únicas”. La Seguridad Alimentaria es “un estado en el cual todas las personas gozan, en forma oportuna y permanente, de acceso físico, económico y social a los alimentos que necesitan, en cantidad y calidad, para su adecuado consumo y utilización biológica, garantizándoles un estado de bienestar general que coadyuve al logro de su desarrollo” (FAO 2011) y que existe “cuando toda persona en todo momento tiene acceso económico y físico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimentarias y preferencias en cuanto alimentos a fin de llevar una vida sana y activa” (FAO 1996, p.6), es fundamental para garantizar el cumplimiento efectivo al derecho humano a la alimentación.

¹⁸ El día 6 de septiembre de 2024, con presencia y exposición de diputados nacionales y representantes del FUNAF, el CAFCI, FAO, IICA y funcionarios nacionales.

¹⁹ Durante este congreso, celebrado en la Universidad Nacional de La Matanza los días 5 y 6 de octubre de 2024, se diseñó un Panel para la presentación del Plan Nacional.

diciembre, se publicó el documento final “Plan de acción del decenio de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena y Pesca Artesanal de Argentina. Orientaciones y líneas de acción para la ejecución de la Ley 27.118 de Reparación Histórica de la AFCI”²⁰.

Este Plan constituye una valiosa herramienta para crear conexiones con procesos como el propuesto por la propia Ley AF y otros enfoques colectivos sobre las posibles soluciones a las problemáticas estructurales e históricas del sector, a fin de desarrollar e implementar estrategias a nivel nacional, provincial y local. El documento reúne una extensa lista de líneas de acción (aproximadamente 330) que pretenden funcionar como ejes consensuados de trabajo (recogidos en los encuentros regionales), entre ellas: reunión de información relativa al sector, con datos relacionados con temas específicos, servicios de extensión y asesoramiento y actividades de comunicación y promoción adaptadas a las organizaciones. Lo cual refleja un acercamiento de las temáticas a las realidades territoriales destacadas o neurálgicas de la situación de la AF en el país.

El PILAR 1 del DNUAF: “crear un entorno político propicio para fortalecer la AF”

Como ya mencionamos, nos centraremos en el primero de los siete Pilares definidos en el documento del Plan de Acción Mundial del DNUAF²¹. El mismo se define así:

“Elaborar y reforzar políticas, inversiones y marcos institucionales favorables a la AF a escalas local, nacional e internacional sobre la base de una gobernanza inclusiva y eficaz y de datos oportunos y geográficamente pertinentes. Garantizar un compromiso político constante y recursos adecuados por parte de los actores públicos y privados. Crear y fortalecer la cooperación y las alianzas internacionales, nacionales y locales con el fin de promover los derechos y el papel multifuncional de la agricultura familiar” (FAO y IFAD, 2019).

Dadas las particularidades que presenta el sector AF en Argentina, para conseguir el objetivo de este “Pilar 1”, es preciso considerar la singularidad de las estrategias del sector. Los productores familiares son mayoría, y conviven en un mismo territorio con una minoría de agentes productivos que se integra exitosamente al comercio internacional

²⁰ Disponible en: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/arg223571.pdf>

²¹ Los restantes seis son: Pilar 2: Apoyar a los jóvenes y asegurar la sostenibilidad generacional de la AF; Pilar 3: Promover la equidad de género en la AF y el papel de liderazgo de las mujeres rurales; Pilar 4: Fortalecer las organizaciones de los AF y su capacidad para generar conocimiento, representar a sus miembros y prestar servicios inclusivos en el continuo urbano-rural; Pilar 5: Mejorar la inclusión socioeconómica, la resiliencia y el bienestar de los AF y los hogares y comunidades rurales; Pilar 6: Promover la sostenibilidad de la AF para conseguir sistemas alimentarios resilientes al cambio climático; Pilar 7: Fortalecer la multidimensionalidad de la agricultura familiar para lograr innovaciones sociales que contribuyan al desarrollo territorial y a sistemas alimentarios que salvaguarden la biodiversidad, el medio ambiente y la cultura. (FAO y IFAD, 2019).

gracias a la competitividad de sus productos. Existe entonces una relación dialéctica de persistencia y/o resistencia con las economías de enclave de un modelo agroexportador. Por ello, su estrategia consiste en minimizar riesgos, estabilizar rendimientos a largo plazo, diversificar y maximizar retornos. Esto requiere un desarrollo tecnológico específico, generado desde el punto de vista epistemológico y metodológico en la investigación-acción participativa. Por lo tanto, para reinsertar y fortalecer en la agenda gubernamental a estos importantes actores productivos, existen numerosos desafíos de políticas públicas, en varias dimensiones:

a) *económico productiva*: i) fomento y mantenimiento de los cinturones verdes que protejan las tierras productivas periurbanas; ii) agregado de valor a productos en origen, desarrollo de la identidad local, recuperación de saberes locales, iii) mejorar logística de conexión entre localidades; iv) consolidar y promover modalidades de comercialización alternativas para la agricultura urbana y periurbana; v) precio justo; vi) organización gremial y/o asociativa de los trabajadores y productores agropecuarios; vii) subsidio, financiamiento y crédito; viii) educar y organizar a los consumidores (sector poco considerado tanto por las políticas como por la academia y la sociedad civil); ix) involucrar a las organizaciones de consumidores en diseñar sistemas productivos y comerciales de proximidad; x) sostenimiento de nuevas generaciones de productores en el territorio mediante políticas de desarrollo de infraestructura, servicios públicos, salud y educación; xi) incluir temáticas sobre el periurbano en los programas curriculares de las carreras de grado en universidades y centros de estudio.

b) *ambiental*: i) disminuir impacto ambiental negativo de producciones intensivas; ii) planificar uso del territorio, prevaleciendo perfil productivo, en lugar de industrial y/o residencial; iii) integrar producciones y mercados de proximidad; iv) usos rentables de los residuos; v) protocolos de certificación social participativa inclusiva; vi) asistencia técnica y financiera para reconversión hacia transición agroecológica; vii) análisis académicos de impacto ambiental; viii) ordenamiento territorial que permita acceso a tierra, agua y semillas, para la producción de alimentos; ix) trazabilidad de las producciones.

c) *político institucional*: i) articular instituciones públicas; ii) fortalecimiento jurídico, nueva normativa y controlando el cumplimiento de la existente; iii) desarrollo de Planes Municipales Estratégicos por parte de los gobiernos municipales; iv) capacitar legisladores y funcionarios municipales sobre las temáticas relacionadas con la AF; v) crear consensos convocando a todos los actores y sectores; vi) fomentar y fortalecer la

organización y asociativismo del sector de la producción de alimentos sanos de proximidad.

Para *crear un entorno político propicio para fortalecer la AF*, se requieren políticas que modifiquen las actuales condiciones en torno al uso y acceso a la tierra, el capital y las formas del trabajo y la organización social del trabajo, en distintos niveles: *i) jurídico*: legislación de leyes antimonopolio-oligopolio respecto de la problemática del acceso y uso de la tierra; leyes de regulación de la actividad minera, contra el desmonte y de reforma impositiva integral, que permitirían revertir concentración económica y latifundio, y regular efectivamente el uso del suelo; *ii) laboral*: garantizar pleno ejercicio de los derechos de los trabajadores rurales (registro de actividades cuenta propia; erradicación de formas de trabajo indigno y servil); *iii) tecnológico*: esta *nueva matriz socio productiva* requerirá soberanía tecnológica transformadora, que impida la apropiación privada del conocimiento de utilidad pública, que amerita revisar actuales modalidades de propiedad intelectual y patentes, y superar la aplicación de paquetes tecnológicos cerrados y sin adecuación agroecológica, social y cultural, mediante procesos de generación participativa e interinstitucional de tecnologías apropiadas y apropiables; *iv) financiero*: reforma financiera que posibilite acceso diferencial a crédito para la AF, incentivando producción de alimentos para mercado interno; reforma tributaria que desgrave los alimentos; *v) comercial*: incentivar establecimiento de mecanismos de intercambio comercial regional entre productores familiares (especialmente en el ámbito del MERCOSUR); reconstrucción y puesta en valor de la red ferroviaria; nuevas formas de valor agregado, no sólo económico, sino también social (privilegiando la producción agroecológica, que promueve la inclusión social), cultural (promoviendo interacción de actores de diferentes orígenes, etnias, género) y ambiental (promoviendo producción sustentable); cambios significativos en el actual paradigma de demanda y consumo que privilegie la producción de alimentos sanos; favorecer formas de producción y comercialización sustentables, implica conservación de agrobiodiversidad, con inclusión social y arraigo de las comunidades, además de reestablecimiento de lazos productor-consumidor y fortalecimiento de soberanía alimentaria. *vi) organizativo*: promover asociativismo en varios niveles: productores entre ellos; entre éstos y sus proveedores; entre productores y consumidores, y entre todos ellos y agencias públicas y privadas que proporcionan asistencia técnica y financiera. *vii) político*: una nueva concepción de ciudadanía, en una gestión asociada entre productores y Estado; auto reconocimiento de productores como *sujetos políticos* (nueva cultura

participativa, desplazamiento de clientelismos y mayor autonomía respecto de los poderes constituidos). Todo esto, a su vez, requiere un cambio cultural que visibilice y revalorice la AF, una redefinición del compromiso ciudadano, y la incentivación de una cultura de producción de alimentos para autoconsumo, como así también la construcción de la identidad del consumidor como actor responsable. (FUNAF, 2011).

En función de estas recomendaciones, se determinaron en el Plan las siguientes líneas de acción para el Pilar 1: i) incidencia en la voluntad política para incluir en el presupuesto nacional recursos necesarios para implementar las políticas públicas para la AFICI; ii) articular con administraciones provinciales en pos de la adhesión a la ley 27.118 por las provincias, con presupuesto provincial; iii) puesta en marcha del Consejo de Coordinación de Políticas Públicas para la AFICI; iv) articulación interinstitucional de los organismos estatales, generando instancias de participación y de toma de decisión por parte de las organizaciones; v) desarrollo y fortalecimiento de mesas territoriales; vi) simplificación y adecuación de trámites para acceder a beneficios; vii) simplificar el proceso de entrega de aportes y/o apoyos en Emergencia Agropecuaria; viii) otorgar instrumentos de trabajo para las delegaciones provinciales y equipos territoriales de forma constante y oportuna; ix) trabajo con las Universidades para formar técnicos; x) regularizar la situación laboral de los equipos del INAFICI; xi) fortalecer y dinamizar el ReNAF, como un registro de datos para canalizar beneficios para el sector, mediante generación de datos confiables y específicos desde el territorio; xii) garantizar acceso de la tierra, con especial atención en mujeres y jóvenes, mediante la implementación del Banco de Tierras dispuesto en el Art 16 de la Ley 27118. (INAFICI-FAO, 2023).

Reflexiones finales

La AF es el sector productivo que mejor convive con limitaciones económicas, sociales y ambientales, pues el alto grado de adaptabilidad y multiplicidad en el uso de recursos les permite la destacable flexibilidad de sus estrategias. Sin embargo, considerar su permanencia eterna es una perspectiva limitada, por lo cual el estado debería generar políticas que favorezcan la continuidad del sector.

En el nuevo contexto sociopolítico de ajuste estructural de la Administración Pública Nacional, implementado desde el 10 de diciembre de 2023, el actual gobierno nacional inició un proceso de desarme de la institucionalidad que sustentaría la implementación de las políticas públicas definidas en el Plan del DNUAF Argentina, que habían sido consensuadas entre marzo y diciembre de 2023 con diversos socios clave, tanto

nacionales como internacionales. El cierre o intervención de organismos que colaboraron en el proceso de armado del Plan, así como el despido de gran parte de sus trabajadores, conllevó la desarticulación de equipos de trabajo en territorio, conformados por distintos actores (técnicos, extensionistas, investigadores científicos, agricultores).

Concluimos que se requieren diálogos y acciones urgentes en la agenda política nacional, que modifiquen las actuales condiciones del sector en distintos niveles (económico-productivo; jurídico; laboral; tecnológico; financiero; comercial; organizativo; político-institucional), para recuperar la institucionalidad, crear políticas integrales y fortalecer al sector.

Es clave reforzar el desarrollo de las capacidades de los agricultores familiares, así como el fortalecimiento de los mecanismos de gobernanza inclusivos y mecanismos de financiamiento. Esto constituye la base para políticas públicas adecuadas que apoyen y fortalezcan al sector.

Bibliografía

- Craviotti, C. (2014). La agricultura familiar en Argentina: Nuevos desarrollos institucionales, viejas tendencias estructurales. In Agricultura familiar en Latinoamérica: Continuidades, transformaciones y controversias, (pp. 175–204). Buenos Aires, CICCUS.
- FAO (Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2016). REAF (Reunión Especializada en Agricultura Familiar) MERCOSUR: una década de coproducción de políticas públicas entre el estado y la sociedad civil. Porto Alegre, Brasil. Disponible en: <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/ede209dc-54a7-4094-a1cc-56a4f522b861/content>
- FAO (Food and Agricultural Organization) y IFAD (International Found of Agricultural Development) (2019). Decenio de las Naciones Unidas para la Agricultura Familiar 2019-2028. Plan de acción mundial. Roma. Disponible en: <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/1f6d3ffe-6cb4-4cc0-9462-a60efcdfe584/content>
- Feito, MC (2014). “Ruralidades, agricultura familiar y desarrollo. Territorio del Periurbano Norte de la provincia de Buenos Aires”. Bs As: Ed La Colmena.
- Feito, M C (2016). “Aportes para una ley nacional: rol de la agricultura familiar para el desarrollo rural argentino”. Revista Márgenes. Espacio Arte y Sociedad, Vol 13, N 18, págs. 61-71. Universidad de Valparaíso, Chile. ISSN 0718-4034.

- Feito, MC (2020) “Políticas públicas y gestión para la agricultura familiar en el Area Metropolitana de Buenos Aires: problemas y desafíos”. En: Cardoso, M; Acosta Nates, P. (comps.) “Contribuciones al estudio latinoamericano del Rururbano”. Ed. Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe, págs. 376-394.
- Feito, MC (2024) Políticas para agricultura familiar periurbana y soberanía alimentaria”. En: Miguel Lacabana et al. ¿En qué conurbano queremos vivir? Vol.II: obra colectiva de las universidades del conurbano. CABA: Asociación Argentina para el Progreso de las Ciencias, 2024.
- FONAF, Foro Nacional de la Agricultura Familiar. (2007). Documento Base del FONAF para implementar las políticas públicas del sector de la Agricultura Familiar. http://www.fonaf.com.ar/documentos/Documento_base_FoNAF.pdf
- FUNAF, Foro de Universidades Nacionales para la Agricultura Familiar (2011). Documento presentación. Buenos Aires: Ed INTA.
- INAFCI-FAO (2023). Plan de acción del Decenio de la Agricultura Familiar Campesina e Indígena y Pesca Artesanal de Argentina. Orientaciones y líneas de acción para la ejecución de la Ley 27.118 de “Reparación Histórica de la AFICI”. Buenos Aires.
- Lattuada, M; S. Marquez y J. Neme (2012). “Desarrollo rural y política. Reflexiones sobre la experiencia argentina desde una perspectiva de gestión”. Bs As: Ed Ciccus.
- Obschatko, E; Foti, M. y Román, M (2006). “Los pequeños productores en la república Argentina. Importancia en la producción agropecuaria y en el empleo en base al Censo Nacional Agropecuario 2002”. Serie Estudios e Investigaciones N 10, Buenos Aires, SAGYP/IICA.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976). “Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. CEDES, Buenos Aires 1976.
- Schiavoni, G (2010) “Describir y prescribir: la tipificación de la agricultura familiar en Argentina”. En: Manzanal, Mabel y Guillermo Neiman (comps.) op cit.