Instituto de Investigaciones Gino Germani

VII Jornadas de Jóvenes Investigadores

6, 7 y 8 de noviembre de 2013

Jimena Ramos Berrondo

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

krintop@yahoo.com

Eje 3 Protesta, Conflicto y Cambio Social. Prácticas de organización y procesos de transformación

¿Productores o pobres rurales? Conflictos en la Subsecretaria de Agricultura Familiar en Chaco

Abstract

Esta ponencia se inserta en mi investigación de tesis doctoral, la cual tiene como problema de estudio explicar cómo se configuran los vínculos entre las organizaciones de pequeños productores del Chaco y la Subsecretaria de Agricultura Familiar (a nivel nacional y provincial) en el marco de las políticas de desarrollo rural; y cuáles son las disputas que surgen durante estos procesos de relacionamiento.

El interés por esta investigación surge a partir de la creación de nuevas instituciones y espacios participativos en apoyo a la agricultura familiar durante el gobierno de Néstor Kirchner en 2003[1]. Si bien estas políticas han buscado reivindicar las demandas de las organizaciones de pequeños productores; no han estado exentas de desafíos, contradicciones y tensiones entre los diversos actores que en ellas participan (productores, funcionarios provinciales, técnicos, etc). Esto se ha corroborado a través del análisis documental de fuentes secundarias y entrevistas realizadas a diversos actores clave.

El objetivo de la ponencia es discutir los cambios y continuidades en el manejo de las políticas de desarrollo rural en Chaco a partir de la gestión de Néstor Kirchner; así como las nuevas

[1] En 2004 se creó una Comisión de Agricultura Familiar en el ámbito de la Cancillería. Posteriormente, en 2006, se conformó el Foro Nacional de Agricultura Familiar (FONAF); y, en 2010, se creó la Subsecretaría de Agricultura Familiar.

oportunidades y desafíos que tienen las organizaciones de pequeños productores para participar y posicionar sus demandas en estos procesos.

Introducción

Durante el gobierno de Néstor Kirchner la política social se distinguió por su acercamiento a los movimientos sociales y la incorporación de sus dirigentes en posiciones clave de la administración pública. A partir de 2006, se conformó el Foro Nacional de Agricultura Familiar (FONAF) [2], un espacio de diálogo y articulación entre el gobierno y las organizaciones de agricultura familiar. Posteriormente, se creó la Subsecretaría de Agricultura Familiar, cuya responsabilidad primaria es coordinar las acciones vinculadas con la ejecución de políticas para el desarrollo rural y en apoyo a la agricultura familiar (DA 175/ 2010).

A pesar de las nuevas instituciones creadas en el marco de las políticas de agricultura familiar los expertos en desarrollo rural coinciden en que siguen sin ponerse en discusión los problemas estructurales del campo (falta de tierra y agua, descapitalización y dificultad para comercializar lo producido), lo que implica una negociación o conflicto en la participación de las organizaciones (Neiman y Berger, 2010). En función de lo anterior, esta investigación busca explorar los cambios y continuidades en las políticas de desarrollo rural durante el periodo 2003-2012, centrándose en los vínculos entre la Subsecretaría de Agricultura familiar y las organizaciones de pequeños productores en la provincia de Chaco.

La selección del caso de estudio obedece; por un lado, al rol central que han tenido las organizaciones de pequeños productores a nivel político, comenzado con el levantamiento de las Ligas Agrarias en los 70[3], cuyos principales dirigentes trabajan en la Subsecretaria de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar de la provincia. Por otro, a la importancia histórica que ha tenido la agricultura familiar en Chaco, hecho que se está buscando potenciar con la Ley 6547/10 de

[2] El FONAF surgió en 2005 y está conformado por 900 organizaciones que representan cerca de 120.000 familias. Cada provincia cuenta con un representante a nivel nacional. Fue institucionalizado por medio de la Resolución 8/2011y funciona dentro del ámbito del Ministerio del Agricultura Ganadería y Pesca, siendo el Ministro su presidente.

[3] Fue el movimiento gremial más importante del NEA. Se originó a partir de la crisis del sector algodonero en Chaco (66 – 68). Entre las principales reivindicaciones de sus miembros se encontraban el derecho a la tierra y la lucha contra los terratenientes que usaban la tierra con fines especulativos; y contra los monopolios acopiadores que les daban muy bajos precios por sus productos (Soria, s/f).

Consorcios productivos de servicios rurales,[4] por medio de la cual se han conformado 85 consorcios (que cuentan con personalidad jurídica) en los que participan alrededor de 13, 500 productores de diversos rubros como el ganadero, el porcino y el hortícola (Diario Norte, 30/08/2012).

Problema de estudio

La historia del medio rural argentino se caracteriza por la lucha de diversas organizaciones de productores por la falta de acceso a medios de producción y el dominio de los mismos (Neiman y Berger, 2010). En este sentido, las organizaciones de pequeños productores pueden ser caracterizadas como un movimiento político, ya que buscan extender su participación y su incidencia en la toma de decisiones sobre las políticas de desarrollo rural (Melucci, 1996:30). Esto genera diversos conflictos, pues el sistema político está permeado de relaciones sociales dominantes que establecen cuáles son los temas que pueden discutirse y los que están cerrados a todo tipo de negociación (Melucci, 2006). Además, no todos los actores tienen las mismas oportunidades para acceder al sistema político, ya que cuentan con diferentes recursos y capacidad de influencia.

Siguiendo los postulados teóricos de Melucci (2006), cabe preguntarse si la nueva relación que se ha empezado a construir entre el gobierno y las organizaciones de pequeños productores en Argentina (a partir de 2003) representa una oportunidad para que éstas posicionen las problemáticas estructurales del campo en la agenda pública, y para que el gobierno diseñe e implemente políticas que brinden respuestas a sus reivindicaciones. En opinión de los expertos, esto se dificulta debido a la débil autonomía estatal y la pérdida del carácter reivindicativo de las organizaciones de productores (Schiavoni et al, 2006 citada en Neiman y Berger, 2010). Aunado a lo anterior, existen disensos entre lo que las organizaciones y el gobierno entienden por agricultura familiar (Manzanal y González, 2010).

Ante los desafíos mencionados previamente, me propongo indagar cómo se configuran los vínculos entre las organizaciones de pequeños productores del Chaco y la Subsecretaria de

[4] Esta Ley busca brindar asistencia al pequeño productor por medio de la conformación de consorcios (integrados por no menos de 15 productores). Estos tienen como objetivo realizar tareas tendientes a mejorar la producción, la comercialización y la construcción de represas y pozos, entre otras. La Ley fija un monto de 20 millones de pesos anuales para distribuir entre los consorcios, los cuales tendrán la facultad de administrar los recursos otorgados (artículos 3, 5 y 9 de la Ley 6.547).

Agricultura Familiar (a nivel nacional y provincial) en el marco de las políticas de desarrollo rural; y cuáles son las disputas que surgen durante estos procesos de relacionamiento.

Si bien la pregunta anterior es parte de mi tesis doctoral, esta ponencia busca enfocarse en una primera etapa de mi investigación, la cual consiste en explorar las nuevas oportunidades y desafíos que representan las políticas de agricultura familiar para las organizaciones de pequeños productores en Chaco. Para ello, el trabajo se vale del análisis documental de los documentos de los programas de agricultura familiar y de entrevistas realizadas a funcionarios de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y la Delegación de la Subsecretaría de Agricultura Familiar en Chaco. De igual manera, se incluyen algunas notas de conversaciones sostenidas con líderes de pequeños productores.

Antecedentes de la investigación

El alcance de esta revisión bibliográfica se basa, por un lado, en artículos que hacen una revisión del estado del arte sobre las cuestiones rurales; y por otro, en trabajos empíricos sobre la relación entre las organizaciones campesinas y el poder político, principalmente en América Latina, aunque también se tomaron en cuenta investigaciones realizadas en Estados Unidos y Francia. Ambos son producciones elaboradas en los últimos 10 años.

Los estudios sobre el estado del arte de las cuestiones rurales destacan que algunos de los temas centrales en la agenda de investigación actual son: la resistencia de los campesinos hacia la modernización y la globalización; el carácter simbólico del indígena; la tierra como valor productivo y cultural; y el rol político y social del campesino frente a los grandes cambios políticos y económicos (Bengoa 2002; Kay 2005; Gómez 2002; Sánchez, 2011).

En efecto, algunas preguntas referidas al futuro del campesinado frente a la complejidad del escenario político y económico, han formado parte de un debate histórico de gran trascendencia que se mantiene hasta la actualidad. En los setentas, los “campesinistas” resaltaron que el campesino podía competir con el mercado, enfatizando su importancia como actor político y revolucionario, mientras que los “descampesinistas” proclamaron que la forma de producción del campesino era inviable ante las nuevas estructuras económicas (Kay, 2005).

Hoy en día el debate central radica entre aquellos investigadores que centran su análisis en el origen y las estrategias de los movimientos sociales rurales frente a los impactos negativos de la globalización, minimizando el rol del estado frente a la solución de sus problemáticas[5]; y los que resaltan la importancia de los vínculos entre las organizaciones y el Estado. Es desde este último eje sobre el cual me posiciono y sobre el cual se basan los artículos revisados para esta sección.

Los estudios empíricos latinoamericanos sobre la relación entre el Estado y las organizaciones rurales se han abocado a las siguientes problemáticas: i) cómo cambió la relación entre el gobierno y los campesinos a partir de las políticas de ajuste estructural y la apertura de los mercados; ii) qué factores intervienen en la capacidad de incidencia que tienen las organizaciones campesinas en las políticas públicas; y iii) qué capacidad de respuesta han tenido las políticas de desarrollo frente a las demandas de las organizaciones campesinas (Neiman y Berger 2010; Servolo de Medeiros 2010; de Grammont y Mackinlay 2006). Dichos estudios parten de marcos teóricos diversos, pero coinciden en las relaciones de poder presentes al interior de las organizaciones campesinas, entre éstas y en su vinculación con el gobierno. Además, concuerdan en la incidencia del sistema político y económico en estas relaciones. La metodología utilizada por los autores varía, algunos analizan documentos oficiales y diarios, otros realizaron entrevistas a funcionarios y dirigentes campesinos; y otros utilizaron el análisis documental con base en una perspectiva histórica.

A partir de los ’90, la desregulación económica y la apertura comercial perjudicaron al pequeño productor y a las organizaciones campesinas latinoamericanas (Bengoa, 2003; Neiman y Berger, 2010; de Grammont y Mackinlay, 2006). En efecto, de Grammont y Mackinlay (2006) subrayan que las reformas de tenencia de la tierra y la apertura del Tratado de Libre Comercio (TLC) en México, provocaron que las organizaciones campesinas (oficialistas y no oficialistas) *“se sumieran en una profunda crisis de representatividad que provocó diversos procesos de fragmentación”* (2006:717). De igual manera, Neiman y Berger (2010) señalan que el S. XXI fue caracterizado por un debilitamiento de las cooperativas agrarias en toda América Latina, enfrentándose a diversas problemáticas: la descapitalización, el endeudamiento y la reducción en su número de asociados. A partir de aquí, surgirá una importante redefinición en la alianza entre el gobierno y las organizaciones campesinas, las cuales perderán su reconocimiento y espacio de

[5] Veáse los trabajos de los llamados “nuevos ruralistas” como Giarraca (2001) y Barkin (2004).

influencia en la definición de políticas públicas, el cual será ocupado por los empresarios y las corporaciones agrícolas (de Grammont y Mackinlay, 2006).

A diferencia de Argentina y México, donde las organizaciones campesinas no fueron tomadas en cuenta en el diseño e implementación de los programas de combate a la pobreza en los ’90 (de Grammont y Mackinlay 2006; Manzanal y Schneider 2010), en Brasil se vivió un proceso muy distinto, donde la creación de nuevas instituciones en apoyo a la agricultura familiar fue el resultado de conflictos y luchas sociales (Servolo de Medeiros 2010).

Una de las grandes diferencias entre Argentina y Brasil estriba en que las políticas de desarrollo rural argentinas fueron lanzadas desde el gobierno para revertir los efectos sociales de las políticas neoliberales; mientras que en el segundo, las organizaciones y las ONG son los que más han contribuido a moldear la agenda de desarrollo rural en los últimos años (Sabourin, 2007; Manzanal y Schneider, 2010). En efecto, la débil presencia de las organizaciones de agricultura familiar argentinas en la agenda pública se debe a su heterogeneidad étnica y cultural, además de la diversidad en su problemas territoriales, lo cual dificulta su representación a nivel nacional (Manzanal y Schneider, 2010; Neiman et al 2006).

Otro aspecto importante que, según los estudiosos, ha debilitado la capacidad de incidencia de las organizaciones en las políticas de desarrollo rural es la división entre las organizaciones y al interior de ellas, las cuales tienen que ver con pugnas de poder entre los dirigentes para captar subsidios y por tener el control de las bases, que siguen siendo tratadas por sus dirigentes como clientelas y no como verdaderos representados (Grammont y Mackinlay, 2006; Sánchez, 2011; Sabourin, 2007). En efecto, las organizaciones y cooperativas juegan el papel de mediadores, entre sus bases y el gobierno, buscando captar políticas y programas, además de ser un espacio de intercambio de bienes materiales y simbólicos (Neiman y Berger, 2010). La eficacia de la mediación por parte de las organizaciones depende de que propongan objetivos realistas y políticamente atractivos, así como cuidarse de la cooptación (Neiman y Berger, 2010).

Varios estudiosos concuerdan en que las políticas de desarrollo rural no han logrado resolver las problemáticas estructurales del campo. En el caso de Argentina, las investigaciones muestran que las políticas: i) operan a nivel micro ignorando lo macro; ii) no abordan la problemática rural de manera integral; ii) no se articulan y complementan entre sí; y iv) no han producido cambios a

nivel del territorio ni han logrado mejorar los ingresos de los agricultores familiares (Manzanal y Schneider, 2010; Neiman, 2010).

Por su parte, Bengoa (2003) sostiene que carecemos de una reflexión histórica sobre el fracaso de las políticas de desarrollo rural y que nos encontramos ante un desplazamiento en la mirada que tienen el Estado y los organismos internacionales hacia los campesinos; es decir, ya no se considera su potencial productivo, sino que se les ve como pobres rurales. Esta nueva mirada es la piedra angular de las políticas de desarrollo rural latinoamericanas. Esto conlleva a que el estado invierta más en subsidios para las familias campesinas que en planes y programas que puedan mejorar su producción o su inserción en el mercado por medio de la comercialización de sus productos.

Dos problemáticas en las cuales coinciden los estudiosos que afectan la capacidad del estado para resolver las problemáticas rurales son el que ha dejado de ser el eje rector de la economía, y la falta de voluntad política (Neiman y Berger 2010; de Grammont y Mackinlay, 2006). Incluso los gobiernos que han tenido una fuerte voluntad política de hacer concesiones a las demandas de las organizaciones de agricultura familiar, como lo fue el de Lula da Silva, no han estado exentos de problemas. Al respecto, una investigación del Centro de Desarrollo Agrícola (CIRAD) en Francia muestra las trabas administrativas y judiciales que tuvo que enfrentar Lula en el reparto de tierras hacia el Movimiento sin Tierra (MST); además de las grandes sumas de dinero con las que tuvo que indemnizar a los terratenientes. Hoy no se cuenta con cifras transparentes sobre el reparto de tierras. Además, existe corrupción entre el INCRA (Instituto de colonización de Brasil) y los grandes propietarios de tierras (Sabourin, 2007).

La cuestión agraria también ha surgido con fuerza en países como Europa y Estados Unidos; ya que, a pesar de los avances tecnológicos y la internacionalización de los mercados, no ha ocurrido una homogeneización de la agricultura al interior de estos países (Gómez, 2002). Esto se refleja en el surgimiento del movimiento social belga Vía Campesina, el cual logró posicionar la cuestión de la soberanía alimentaria[6] en la agenda de los organismos internacionales, como la

[6] La soberanía alimentaria tiene que ver con el *"derecho de los pueblos a definir sus políticas y estrategias de producción, distribución y consumo de alimentos (…) con base en la pequeña y mediana producción"* (Declaración Final Foro de Soberanía Alimentaria 2001)

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), así como en las demandas de diversas organizaciones campesinas de varios países en desarrollo (Windfuhr y Jonsén, 2005). Esto se evidencia en el estudio de Hrabanski (2011) sobre las organizaciones agrícolas de Senegal, quienes se apropiaron del concepto de soberanía alimentaria para defender sus intereses frente al gobierno, logrando incidir en la implementación de leyes y políticas agrícolas.

A diferencia de los casos latinoamericanos, las investigaciones empíricas realizadas en países como Francia y Estados Unidos muestran que el sistema político democrático de estos lugares ha permitido que las organizaciones de agricultores tengan un alto poder de negociación, como el caso de las organizaciones de agricultores americanos y canadienses frente al TLC (de Grammont y Mackinlay, 2006) o las organizaciones de agricultores en Francia y España frente a los acuerdos de la OMC. Los autores de estos trabajos coinciden en que las organizaciones de agricultores en Francia y EUA han logrado regular los efectos negativos del agronegocio a partir de acciones políticas y económicas como la creación de *farmer markets* (ferias francas), las campañas a favor de los productos orgánicos y la creación de institutos de investigación de medio ambiente (Aires y Bosia, 2011).

Las nuevas políticas de agricultura familiar en el gobierno de Kirchner ¿Hacia un nuevo rol y empoderamiento de las organizaciones de pequeños productores?

La pauperización y el empobrecimiento que vivieron las organizaciones del campo durante los 90 las llevaron a buscar una mayor incidencia en las políticas de desarrollo rural, sobre todo aprovechando la coyuntura política de la gestión del presidente Néstor Kirchner, quien se distinguió por su acercamiento a los movimientos sociales; y por la incorporación de sus dirigentes en posiciones clave de la administración pública[7]. Fue así como en 2004 diversas organizaciones de agricultura familiar del país propusieron crear una Comisión de Agricultura

[7] Pérez y Natalucci (2010) hablan de cómo la asunción de Kirchner generó una redefinición en la estrategia organizacional y de confrontación con el gobierno de las organizaciones sociales en Argentina, generando un reposicionamiento de los dirigentes y sus organizaciones en el escenario político.

Familiar en el ámbito de la Cancillería con el fin de participar en las Reuniones Especializadas de Agricultura Familiar (REAF) del Mercosur.[8]

Las organizaciones participantes de la REAF propusieron la creación de un espacio formal que les permitiera dialogar con la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA).[9] En 2006 la SAGPyA institucionalizó oficialmente el Foro Nacional de Agricultura Familiar (FONAF) como ámbito de debate y concertación de políticas públicas para la agricultura familiar. En esta ocasión participaron cerca de 100 organizaciones de agricultura familiar, así como el entonces Secretario y Subsecretario de la SAGPyA (FONAF, 2006).

La Resolución 8/2011 establece que el FONAF funciona dentro del ámbito del Ministerio del Agricultura Ganadería y Pesca (MAGPyA), siendo el Ministro su presidente. El Foro está integrado por: titulares de las secretarías y subsecretarías dependientes del Ministerio de Agricultura, otras dependencias públicas estatales; y dos representantes de cada una de las organizaciones de agricultura familiar inscritas en el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF).[10]Cabe mencionar, que todos los integrantes del foro desempeñan sus funciones ad honorem; y los gastos que demande la participación de los representantes en las reuniones del Foro serán solventados con recursos provenientes de los distintos Programas destinados al sector de la agricultura familiar (art. 6 y 7 Resolución 8/2011).

Se busca que el FONAF promueva en cada provincia *"la creación de un ámbito similar de diálogo político entre las organizaciones de la Agricultura Familiar, el gobierno local y las distintas dependencias del Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca"* (Art. 8 Resolución 8, 2011).

---

[8] La REAF es un ámbito regional donde las organizaciones discuten diversas propuestas y brindan ejemplos de lecciones aprendidas sobre políticas exitosas para la agricultura familiar en los países del Mercosur. Las organizaciones de agricultura familiar en Brasil son las que se han encargado de promocionar estos temas a nivel regional.

[9] La SAGPyA dependía del Ministerio de Economía. En 2009, por medio del Decreto 1365 pasó a ser Ministerio de Agricultura Ganaderia y Pesca.

[10] Este padrón, creado por el Ministerio de Agricultura busca tener información y estadísticas sobre los agricultores familiares, así como facilitarles a acceder a las políticas que se implementen. Actualmente en el FONAF participan cerca de 900 organizaciones.

A partir de 2006 el FONAF organizó diversos foros con productores y agricultores familiares de diversas provincias del país teniendo como resultado un documento base donde se recopilaron los principales temas sobre los cuales debe trabajar el gobierno en conjunto con las organizaciones: i) hacer una caracterización de la agricultura familiar según los diferentes tipos de productores; ii) delinear una reforma agraria integral que contemple, entre otros aspectos, el freno de desalojos, la regulación de la venta de tierras a extranjeros y la regularización de los títulos de campesinos; iii) diseñar políticas diferenciales para la agricultura familiar; y iv) brindar fortalecimiento institucional a las organizaciones.

En este sentido, en contraposición con las políticas de desarrollo rural de los '90, las organizaciones plantearon que *"no quieren más políticas asistenciales, y que sólo hace falta voluntad política para poner en marcha las acciones que conduzcan a cambiar el actual modelo de desarrollo agrario"* (FONAF, 2006:8 y 16). Las organizaciones participantes del FONAF plantearon la importancia de integrar los diferentes programas y proyectos que ofrece el Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca (MAGyp) para la agricultura familiar, y así lograr poner en marcha una nueva estructura operativa que responda con mayor eficacia a la problemática del pequeño productor. De igual manera, enfatizaron la importancia de garantizar la participación organizada y plena de las organizaciones de agricultura familiar en las políticas de desarrollo rural. Por ende, una de sus principales demandas es: *"ser dotadas de capacidad para interactuar con el estado y otras organizaciones en condición de equidad"* (FONAF, 2006: 19).

A partir del conflicto entre el gobierno y el campo en 2008, se cristalizó una de las principales demandas de las organizaciones que integraban el FONAF, una dependencia a nivel nacional que estuviera dedicada a promover y apoyar la agricultura familiar. Fue así como a partir de este año la Secretaría de Agricultura aprobó la creación de una Subsecretaría de Agricultura Familiar, entidad dependiente del Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca (MAGyP). Una de las principales responsabilidades de la Subsecretaría es

"coordinar, programar y ejecutar acciones para consolidar el espacio institucional público privado, promoviendo la participación activa y organizada de las organizaciones del sector de agricultura familiar en las políticas de desarrollo rural de la Subsecretaría" (DA 175/2010).

La Subsecretaría de Agricultura Familiar opera de manera descentralizada, contando con delegaciones (conformadas por personal técnico y administrativo) en cada una de las provincias del país.[11]

Una vez descritos los nuevos instrumentos de políticas de agricultura familiar creados a partir de 2003 es central preguntarse: ¿qué obstáculos y tensiones se han desatado en el vínculo entre las organizaciones y el gobierno el periodo 2003 - 2013?, ¿qué margen de participación e incidencia han tenido las organizaciones en estos instrumentos?

Una problemática en la que concuerdan diversos actores tiene que ver con la dificultad de impulsar la agricultura familiar en un contexto político y económico que privilegia el agronegocio.[12] En palabras de un ex referente de las Ligas Agrarias Chaqueñas (LACH), la gran contradicción del gobierno actual es impulsar la agricultura familiar, al mismo tiempo que sigue sosteniendo el modelo de agricultura intensiva de los '90, ya que:

"*ambos modelos están en conflicto permanente, porque a medida que avanza la agricultura empresarial hace que muchas de las tierras de los productores campesinos, que son los que producen alimento hoy, dejen de hacerlo.*
(…) y está demostrado que la soberanía alimentaria no se logra con los productores grandes (…) No porque se produzca más soja o más girasol el hambre va a desaparecer. La única forma de que desaparezca el hambre es que estos productores familiares sigan produciendo."

Cabe destacar que gracias al agronegocio se financia una parte importante del gasto público social. En efecto, el 30% del monto que el gobierno recauda en concepto de derechos de

[11] La estructura descentralizada de la Subsecretaría fue montada en lo que antes eran las delegaciones del Programa Social Agropecuario (PSA), creado en los '90 para apoyar a los pequeños productores a través de créditos y asistencia técnica.
[12] Esta es una cuestión que se ha traído a colación en diferentes conferencias y foros donde han participado intelectuales, funcionarios y personas de las organizaciones. Algunos a los cuales tuve la oportunidad de asistir fueron las Jornadas Agrarias en Chaco y el Congreso de Agroecología en la Provincia de Buenos Aires.

exportación de soja están destinados a financiar la infraestructura económica y social de las provincias a través del Fondo Federal Solidario, cuyo monto para el año 2012 equivalió a $9.010,4 millones de pesos argentinos (MECON, 2012:22).

Ello nos explica el por qué el gobierno ha convocado de manera cercana a las principales entidades del agro (Federación Agraria Argentina y Sociedad Rural Argentina) durante la formulación de sus planes estratégicos de desarrollo rural. De hecho, el que se eligiera como primer coordinador del FONAF al entonces dirigente del Departamento de Desarrollo Rural de la Federación Agraria Argentina (FAA) desató conflictos entre aquellas organizaciones que no se veían representadas por la FAA, y que la acusaban de servir los intereses estatales y el modelo del agronegocio[13] (MOCASE y MNCI, 2009).

Otro gran desafío de las políticas de agricultura familiar tiene que ver con el manejo y estilo de liderazgo del actual Subsecretario de Agricultura Familiar, Emilio Pérsico, actual secretario general del Movimiento Evita[14].

Algunas organizaciones han expresado su descontento al mencionar que Pérsico está llenando espacios en la Subsecretaría (tanto a nivel nacional como en las provincias) con sus aliados cercanos del Movimiento Evita. [15] Al ser cuestionado sobre si su perfil político como líder del Movimiento Evita puede influir en su trabajo con los pequeños productores, el subsecretario de Agricultura Familiar, Emilio Pérsico, respondió:

"Hay que construir un espacio reivindicativo del campesinado social. No algo político en términos de dependencia del Estado, que sea sin banderas. Necesitamos un campesinado fuerte que exija cosas en la sociedad, para que avance la política de Estado.

[13] Recordemos que ya desde los '70, con las Ligas Agrarias Chaqueñas (LACH), la FAA se había deslegitimado como representante del pequeño y mediano productor; y que los campesinos liguistas la habían acusado de servir a los intereses estatales. De hecho, el que era su presidente en 1970, Di Roco, había sido elegido para participar en el Ministerio de Agricultura, hecho que fue duramente criticado por los dirigentes de las LACH (Rozé, 2002).

[14] Es un movimiento social gestado a partir de la asunción de Néstor Kirchner en 2003 que propone generar cambios sociales a partir de su acompañamiento en las políticas de gobierno. Su estructura consiste de una Mesa Ejecutiva Nacional y una Mesa Federal donde hay un representante por cada provincia del país.

[15] Aunque en una entrevista reciente Pérsico niega que ha llevado a gente del Movimiento Evita a trabajar en la Subsecretaría. Una nota muestra que nombró como delegado de la subsecretaría de Agicultura Familiar en Entre Ríos a Ruben Belegoti, ex concejal y actual dirigente del Movimiento Evita (Cadena Provincial, 30/11/102). Esto mismo también se ha dado en provincias como Jujuy, Santiago del Estero y Chaco.

Nosotros creemos en el control presupuestario y vamos abrir el control del presupuesto a las organizaciones campesinas, así se fortifican y empiezan a discutir acá adentro cuánto va para los pequeños productores" (Rebagliati, 2012).

La cita anterior plantea diversas interrogantes: ¿en qué medida este "espacio reivindicativo del campesinado social" que se está gestando desde la Subsecretaría de Agricultura Familiar es, como lo expresa Pérsico, "sin banderas"? ¿Cómo se está relacionando Pérsico y los funcionarios de la Subsecretaria con las organizaciones en Chaco? ¿Qué nuevos márgenes de participación o responsabilidades les han otorgado a las organizaciones en las políticas de agricultura familiar? Y ¿qué avances ha habido con respecto al control de presupuesto por parte de las organizaciones?

En esta primera etapa del trabajo de campo se ha encontrado que las nuevas políticas de agricultura familiar en Chaco han generado conflictos en diferentes niveles: entre los organismos estatales; y entre los organismos estatales y las organizaciones de productores.

En opinión de técnicos y funcionarios, la colocación de adeptos del Movimiento Evita al interior de la Delegación de la Subsecretaria de Agricultura Familiar de la provincia ha causado malestar y descontento entre ciertos funcionarios y entre las organizaciones de productores. En este sentido, los técnicos comentan que los nuevos funcionarios son vistos con desconfianza y escepticismo por parte de los pequeños productores, ya que, en opinión de una técnica de la Delegación de la Subsecretaría, *"ellos* (en referencia a los funcionarios designados políticamente por Pérsico) *rompen con las estructuras y la forma en que trabajan las organizaciones."*

En el caso del Chaco, las organizaciones representadas en la Federación de Organización de Agricultura Familiar (FONAF) se quejaron de que Pérsico no hubiera respetado lo acordado en un Plenario Nacional, donde se dijo que cualquier cambio que se hiciera en las delegaciones provinciales (de la Subsecretaria de Agricultura Familiar) sería consultado con las organizaciones (Diario Norte). Respecto de este hecho, funcionarios y técnicos del gobierno concuerdan en que los cambios realizados no se han debido a problemas de gestión, sino a que los funcionarios removidos no pertenecían a la línea política que hoy conduce la Subsecretaría.

Otro de los grandes desafíos es fortalecer a las organizaciones y otorgarles el control del presupuesto de las políticas de agricultura familiar. En este sentido, el actual Subsecretario de Desarrollo Rural en Chaco y ex dirigente de las LACH opina que:

"*es tiempo de que el productor deje de ser un cliente político para pasar a ser protagonista de la agricultura familiar (…) Que el pequeño productor familiar deje de ser considerado como un pobre rural que necesita tratamiento especial, asistencialista, para inaugurar una nueva etapa que tenga que ver, fundamentalmente, con el desarrollo productivo, que ellos puedan ser sujetos protagónicos en un proceso, fundamentalmente, de producción agroalimentaria."*

No obstante, admite que para ello se enfrentan con diversos desafíos como barreras culturales, escasa capacidad organizativa de las organizaciones e inexperiencia en la realización de proyectos productivos.

Existen diversas opiniones entre los funcionarios de la Subsecretaría con respecto del margen de participación que tienen las organizaciones. Mientras que algunos técnicos de la Delegación de la Subsecretaría en Chaco manifiestan optimismo hacia las nuevas políticas:

"En los '90 la participación política de las organizaciones era un deseo, hoy es una realidad."

(Técnico de la Delegación de la Delegación de la Subsecretaría de Agricultura Familiar en Chaco)

"Hoy muchos ven a la Subsecretaria sin fondos y presupuesto pero yo lo veo diferente, el dinero está ahora en las organizaciones (…) Hemos avanzado en lo institucional para que las organizaciones se puedan sentar frente a nosotros de igual a igual en relaciones de poder(…) Políticamente las organizaciones han avanzado porque tienen mayor plata para tomar decisiones"

(Técnico de la Delegación de la Delegación de la Subsecretaría de Agricultura Familiar en Chaco)

Otros tienen una actitud más pesimista con respecto del margen de participación que puedan tener las organizaciones en este proceso. En este sentido, un funcionario de la Subsecretaria de Agricultura Familiar del Chaco sostiene que organizaciones como la Unión de Pequeños Productores del Chaco (UNPEPROCH) y la Cooperativa Poriajhú se encuentran en una situación crítica debido a que desde el Estado se les están dando responsabilidades para las cuales no tienen ni la estructura ni la preparación adecuada. Además, afirma que las nuevas políticas de

agricultura familiar en Chaco están generando conflictos, dudas y desconfianza entre las organizaciones debido a que

(…)"desde el Estado nacional no hay una política clara, y tampoco hay una coordinación con los estados provinciales, aun dependiendo del mismo partido del gobierno, digamos. Entonces (…) basta mirar, diríamos, cuántos recursos van dirigidos a la agricultura familiar. Es decir, cuántos recursos llegan a los productores, porque en realidad por ahí hay muchos recursos que están asignados en el presupuesto nacional para la agricultura familiar, pero que no necesariamente llegan a los productores."

Todos los entrevistados coincidieron en que el tema de la distribución de fondos y el presupuesto es uno de los desacuerdos más comunes entre las organizaciones campesinas y la Subsecretaría de Agricultura Familiar en Chaco. En este sentido, uno de los técnicos que trabaja con las organizaciones comenta que los líderes de las organizaciones "*piensan que no les están dando los recursos necesarios para defenderse.*"

Conclusión

El 2003 ha sido considerado por muchos referentes de organizaciones sociales y campesinas como una oportunidad histórica para expresar sus demandas en la agenda pública, así como para incidir en las políticas de desarrollo rural que tienen impacto directo sobre sus vidas. No obstante, como lo atestigua el último apartado de este capítulo el FONAF y la Subsecretaría de Agricultura Familiar son producto de las negociaciones entre diversos grupos con intereses y niveles de poder diferenciados, los cuales generan beneficios que se reparten de manera desigual entre diversas organizaciones, ocasionando conflictos.

En efecto, las políticas de desarrollo rural muestran cómo los intereses del estado pueden entrar en conflicto con las organizaciones de productores debido a que tienen diferentes visiones y expectativas sobre la agricultura familiar. Así, uno de los principales reclamos de las organizaciones de agricultura familiar a nivel nacional sigue siendo "*reformular el modelo de desarrollo agrario vigente en la Argentina" (*FONAF, 2006). Esto implica acciones que tienen un alto costo económico y político para el gobierno y las empresas agropecuarias, tales como, la regularización de la tenencia de la tierra y el freno de desalojos (sobre todo en áreas donde

habitan comunidades criollas e indígenas empobrecidas); terminar con el modelo intensivo de siembra y las semillas genéticamente modificadas; así como con el uso de agroquímicos y pesticidas.

Bibliografía

Bengoa. J. (2003). 25 años de estudios rurales. *Sociologías*, 10. 36-9

Decisión Administrativa 175/2010. Creación de la Subsecretaría de Agricultura Familiar. Disponible en: http://infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/165000-169999/166057/texact.htm

Acceso: 10 de Noviembre de 2012

Federación Agraria Argentina. Disponible en:

http://www.faa.com.ar/historia.php

Acceso: 7 de Junio de 2013

Foro Nacional de Agricultura Familiar (FONAF). 2006. Documento Base del FONAF para implementar políticas públicas para el sector de agricultura familiar.

http://www.fonaf.com.ar/documentos/Documento_base_FoNAF.pdf

Acceso: 5 de Octubre de 2012

Giarracca, N. (comp.) (2001), ¿Una Nueva Ruralidad en América Latina?, Buenos Aires: CLACSO.

Grammont, H. y **Mackinlay**, H. (2006). Las organizaciones sociales campesinas e indígenas frente a los partidos políticos y el Estado, México 1938-2006. *Revista Mexicana de Sociología*, (4) 68, 693-729

Kay, C. 2005. Enfoques sobre el Desarrollo Rural en América Latina y Europa desde Mediados del Siglo Veinte. En: Memorias. Seminario Enfoques y perspectivas de la enseñanza del desarrollo rural (pp. 1-48). Bogotá: Universidad Javeriana.

Manzanal, M. y **González**, F. (2010). Soberanía Alimentaria y Agricultura Familiar. Oportunidades y desafíos del caso argentino. Estado y Sociedad. 255. 12-42.

Manzanal, M. y Schneider, S. (2010, Noviembre). Agricultura Familiar y Políticas de Desarrollo Rural en Argentina y Brasil (análisis comparativo, 1990-2010). Presentado en el VIII Congreso Latinoamericano de Sociología Rural, Porto de Galinhas, Brasil .

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON). Resumen del Presupuesto Nacional 2012. Disponible en: http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presupresumen/resum12.pdf

Acceso: 1 de Noviembre de 2013

Movimiento Evita. Disponible en:

http://www.movimiento-evita.org.ar

Acceso: 10 de Julio de 2013

Movimiento Nacional Campesino Indígena (MNCI) y Movimiento Campesino de Santiago del Estero (MOCASE). (12 de Agosto de 2009). Algunas verdades sobre Foro Nacional de Agricultura Familiar (FONAF). Disponible en:

http://mocase-vc.blogspot.com.ar/2009/08/algunas-verdades-sobre-el-fonaf.html

Acceso: 1 de Noviembre de 2012

Neiman, G. (2010). Pobreza, políticas sociales y desarrollo rural. Algunas evidencias de su relación a partir de la experiencia argentina. En Manzanal y Neiman (comp). Las agriculturas familiares del Mercosur. Trayectorias, amenazas y desafíos. (pp.79-91). Buenos Aires: Ediciones Ciccus.

Neiman, G. et al. (2006). Diversidad de las formas de representación de intereses entre organizaciones de pequeños productores del agro argentino: base social, reivindiaciones y articulaciones. En Manzanal, M., Neiman, G., Lattuada, M. (comp). Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorios. (pp. 177 - 211). Buenos Aires: Ediciones Ciccus.

Neiman, G. y **Berger** M. (2010). Políticas de asociación: perspectivas y tensiones en instancias de articulación social de pequeños productores agropecuarios. En Cross y Berger (comp). *La producción del trabajo asociativo. Condiciones, experiencias y prácticas en la economía social* (pp. 63-84). Buenos Aires: Ediciones Ciccus

Rebagliati, G. (1 de Octubre de 2012). Entrevista realizada al Subsecretario Emilio Pérsico publicada por el Ministerio de Agricultura. Disponible en:

http://prensaagricfliarctes.blogspot.com.ar/2012_10_01_archive.html

Registro Nacional de Agricultura Familiar. Disponible en:

http://www.renaf.minagri.gob.ar/index.php

Resolución 8/ 2011 Creación del Foro Nacional de Agricultura Familiar (FONAF) ver:

http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/175000-179999/179111/norma.htm

Rozé, P. (1992). Conflictos Agrarios en la Argentina/ 1 y 2. El proceso liguista. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires

Sánchez Albarrán. (2011). Sociología rural nuevo campesino entre la globalización y la tierra prometida. Espacio abierto (20) 4, 561 – 577.

Sabourin, E. (2007). Les débats de politique agricole et de développement rural dans le Brésil de Lula. Lusotopie XIV (2), 61-85

Schiavoni, et al (2006). Desarrollo rural alternativo: las relaciones entre el Estado, las ONG's y los productores en la provincia de Misiones, Argentina. En Manzanal, Neiman y Lattuada (comp) El desarrollo rural en su perspectiva institucional y territorial (pp. 251-268). Buenos Aires: Ciccus

Servolo de Medeiros, L. (2010). *Agricultura familiar no Brasil: aspectos da formaçao de uma categoría política*. *En* Mabel Manzanal [et.al.] ; compilado por Mabel Manzanal y Guillermo Neiman (pp. 131- 153) Buenos Aires : Fundación Centro de Integración, Comunicación, Cultura y Sociedad - CICCUS, 2010