



SEMINARIO INTERNACIONAL DE LA
**RED IBEROAMERICANA
DE INVESTIGADORES**
SOBRE GLOBALIZACIÓN Y TERRITORIO



Toma de conciencia global y aportes alternativos ante los retos disruptivos: desigualdades (socioeconómicas y territoriales), geopolítica, geoconomía, cambio climático y digitalización.

Toluca, México, del 21 al 23 de septiembre de 2022

Universidad Autónoma del Estado de México, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Lerma y El Colegio Mexiquense.

1. AUTORE(S)

a) Nombre(s) **Nicolás Sebastián**

b) Apellido(s) **Navós López**

c) Correo electrónico **niconavos@gmail.com**

d) ORCID ID

e) Líneas de investigación **Agricultura Familiar, Políticas Públicas, organizaciones, enfoque territorial**

f) Afiliación institucional **Universidad de Buenos Aires, Instituto de Geografía, Programa de Estudios Regionales y Territoriales**

g) País **Argentina**

h) Adscripción a proyecto de investigación **Adscripción a proyecto de investigación: "TERRITORIO, POLITICA Y DESIGUALDAD. Sus expresiones desde la problemática del Desarrollo Rural y de la Agricultura Familiar. Estudios de caso en la provincia de Buenos Aires, 2003-2023". Proyecto UBACyT 2020. Dirección: Mabel Manzanal. Y Proyecto de Investigación Plurianual CONICET 2021. Dirección: José Fernando González**

a) Nombre(s) **Paula**

b) Apellido(s) **Acero Lagomarsino**

c) Correo electrónico pauli.acero@gmail.com

d) ORCID ID 0000-0001-7752-728X

e) Líneas de investigación Agricultura Familiar, Políticas Públicas, organizaciones, enfoque territorial

f) Afiliación institucional Universidad de Buenos Aires, Instituto de Geografía, Programa de Estudios Regionales y Territoriales. CONICET

g) País Argentina

h) Adscripción a proyecto de investigación Adscripción a proyecto de investigación: "TERRITORIO, POLITICA Y DESIGUALDAD. Sus expresiones desde la problemática del Desarrollo Rural y de la Agricultura Familiar. Estudios de caso en la provincia de Buenos Aires, 2003-2023". Proyecto UBACyT 2020. Dirección: Mabel Manzanal. Y Proyecto de Investigación Plurianual CONICET 2021. Dirección: José Fernando González

2. Documento en extenso para ser incluido en las Memorias del Seminario

I) Subgrupo temático

Grupo temático: Reestructuración económica global y transformaciones tecno-productivas: impactos territoriales, socio-ambientales del cambio climático, las pandemias y la crisis alimentaria

Subgrupo temático: Subgrupo 6. Crisis alimentarias. Políticas públicas contra el hambre y la desnutrición. El rol de la agricultura familiar y de la seguridad y soberanía alimentaria. Agroecología y biodiversidad

II) Título

Agricultura familiar en Argentina, de la emergencia de la cuestión a la pandemia Covid-19

III) Resumen

Desde inicios del siglo XXI, la agricultura familiar (AF) se convirtió en una cuestión socialmente problematizada en Argentina. Aunque existe un debate académico y político acerca de los sujetos que involucra, suele enfatizarse su papel estratégico en la promoción del desarrollo rural y en la provisión de alimentos. En los últimos años las organizaciones del sector ganaron cada vez mayor visibilidad pública y ponen en discusión el modelo agropecuario.

Nos planteamos como objetivo contextualizar la cuestión de la agricultura familiar en Argentina, su proceso de institucionalización, en las distintas coyunturas políticas y en el marco de la pandemia del Covid-19 y reflexionar sobre los desafíos que enfrenta y sus propuestas alternativas. Nos basamos en el análisis de bibliografía especializada, de fuentes periodísticas y de las organizaciones así como de entrevistas realizadas a referentes de las organizaciones y funcionarios estatales.

Desde el 2004, en el marco de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR (REAF), se contribuyó a la constitución política de la AF. Luego del denominado “conflicto del campo” de 2008 que enfrentó al gobierno de ese entonces con el sector hegemónico de la agricultura, se le dio mayor jerarquía institucional y se fortaleció su rol político. Como corolario de esta etapa se destaca la sanción de la Ley N° 27.118 de “Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la construcción de una nueva ruralidad en la Argentina”, aprobada en 2014.

El período que se inicia a finales del 2015 en el marco de un cambio de gobierno, por su parte, implicó una modificación en el lugar asignado a la AF, introduciendo cambios en los estilos de gestión y redefiniendo la relación entre las organizaciones de productores y el Estado. Las modificaciones en las concepciones del AF y en la institucionalización impactan en los procesos organizativos de la AF, generando diversas formas de acción colectiva.

Asimismo, la notoriedad que han adquirido las organizaciones de la AF en el marco del COVID-19, particularmente de la AF periurbana ligada a los cinturones verdes alrededor de las ciudades, es destacable y busca marcar agenda, promoviendo transformaciones en los sistemas agroalimentarios. Organizaciones como la Unión de Trabajadores de la Tierra o aquellas englobadas dentro de la Unión de Trabajadores de la Economía Popular ofrecieron alimentos a precios accesibles y a la población vulnerable, tomando como lugar principal de sus acciones a los grandes centros urbanos, con el objetivo de potenciar su actividad y construir una alianza con consumidores. Entendemos que esas iniciativas son parte de estrategias más amplias de las organizaciones de la AF vinculadas a la comercialización mediante circuitos alternativos, la creación de colonias agrícolas, la participación en ferias “populares”, formas de protesta conocidas como “verdurazos”, que tienen como telón de fondo la lucha por la transformación del sistema agroalimentario, la lucha por la tierra y la soberanía alimentaria.

IV) Palabras clave

Agricultura Familiar, Organizaciones, Soberanía Alimentaria

b) Objetivos del trabajo (máximo 300 palabras)

Nos planteamos como objetivo contextualizar la cuestión de la agricultura familiar en Argentina, su proceso de institucionalización, en las distintas coyunturas políticas y en el marco de la pandemia del Covid-19 y reflexionar sobre los desafíos que enfrenta y sus propuestas alternativas.

c) Metodología y análisis de datos considerados en la investigación (máximo 2000 palabras)

Este trabajo busca aportar elementos a la reflexión sobre los desafíos que enfrenta la AF en Argentina y sus propuestas alternativas. Para ello partimos de una contextualización de la AF, revisando su proceso de institucionalización en las distintas coyunturas políticas y en el marco de la pandemia del Covid-19.

Recuperamos para nuestro análisis la propuesta de Lattuada, Nogueira y Urcola (2017) vinculada a las transformaciones institucionales de la AF en Argentina en relación con dos ejes fundamentales de análisis: la temporalidad y los estilos de gestión. Se trata de un abordaje de tipo coyuntural que nos posibilita desarrollar un balance que comprende distintos períodos -2004-2008; 2008-2015; 2015-2019; 2019-actualidad- identificando las reformas estatales vinculadas al desarrollo rural y la AF.

La idea de estilos de gestión resulta central en cuanto al reconocimiento de continuidades y discontinuidades que involucran todo el proceso de toma de decisión en los momentos analíticos propuestos (Lattuada, Nogueira, Urcola, 2017). Asimismo, la cuestión de la temporalidad, analizando períodos de mediano plazo, corto plazo y coyunturales, resulta transversal ya que nos permite contraponer distintos momentos marcados por acontecimientos muy distintos que involucran directamente a la AF.

Teniendo en cuenta lo mencionado, adoptamos un referencial teórico que permita identificar y analizar a la AF como una *cuestión socialmente problematizada*, es decir que concita la atención, interés o movilización de actores en la sociedad civil (Oszlak, O'donnel, 1995, p. 112) y donde el Estado interviene a través de las instituciones estatales mediante un conjunto de acciones y omisiones entendidas como políticas públicas (ídem). De esta manera, identificamos los principales hitos en torno a la AF y el rol de las instituciones estatales a través de la política pública, en el marco de las transformaciones políticas y económicas ocurridas durante el período 2004-2021.

Aplicamos para nuestro análisis una metodología empírica y cualitativa, sustentada principalmente en el análisis de bibliografía especializada complementada con información secundaria, de fuentes periodísticas y de organizaciones de la AF, documentos de organismos internacionales y nacionales que servirán para contextualizar el estudio con la mayor riqueza posible. A su vez nos valemos de nuestras investigaciones de tesis doctorales en las que realizamos entrevistas a funcionarios públicos y referentes de organizaciones de la AF y observaciones participantes en acciones colectivas de la AF. El trabajo de campo y la indagación de información secundaria nos brindó una aproximación sobre el desarrollo de la

AF, las problemáticas que atraviesan al sector y que motivan su organización, y el desarrollo de estrategias para enfrentarlas y concretar sus objetivos.

De este modo el trabajo se divide en cuatro partes. Una primera y segunda parte dedicada al análisis de mediano plazo que abarca de 2004 al 2014 donde trabajamos la instalación de la AF en Argentina recuperando los antecedentes del con los programas de desarrollo rural y la concepción de desarrollo territorial. Asimismo, la jerarquización institucional, fundamentalmente impulsada a partir del 2008 cuando se desarrollan espacios de gestión, políticas y programas focalizados para el sector y se integran a organizaciones al gobierno que influyen en la toma de decisiones. Luego, dos últimas partes dedicadas a un análisis de corto plazo del período 2015 hasta 2019 y un análisis coyuntural que alcanza a la actualidad para el cual nos basamos en fuentes periodísticas, entrevistas a informantes clave y bibliografía especializada. Nos ocupamos del recambio de gobierno a fines de 2015 que, junto con el proyecto político propuesto, sentó las bases para la emergencia de nuevas formas de acción colectiva de la AF que se diferencian de las organizaciones más tradicionales. En esta línea se destaca el desarrollo de redes asociativas de la AF para llevar a cabo diversas modalidades de intervención ante las problemáticas que los atraviesan. Por último, damos lugar al período actual, realizando el recorte temporal a partir del 2019 donde se produce otro cambio de gobierno que asume recogiendo reivindicaciones de los sectores populares y en medio de una importante expectativa que incluyó a gran parte de los movimientos sociales y a las organizaciones de la AF. Las modificaciones en la concepción de la AF desde el Estado y la integración de las organizaciones a espacios institucionales nos permiten profundizar el análisis del rol de la AF, sus estrategias y propuestas alternativas. Esta coyuntura implica además al Covid-19, aspecto importante a considerar ya que, producto del aislamiento preventivo y obligatorio, las organizaciones de la AF adquirieron gran relevancia en el abastecimiento de alimentos a la población, revalorizándose los circuitos alternativos de comercialización como los mercados de cercanía y la venta de bolsones de verdura.

Por último, damos espacio a reflexiones que acercan los principales desafíos de la AF y sus problemáticas en la actualidad y aportan al debate en torno al rol del sector en la producción y abastecimiento de alimentos sanos y de calidad.

d) Problema planteado, principales hipótesis y resultados (máximo 3000 palabras)

Nos preguntamos por las concepciones sobre la agricultura familiar en la política pública de los distintos gobiernos, en la academia y en las organizaciones, por los sujetos que abarca y por el rol que se le asigna.

En el 2010, Schiavoni afirmaba que la Agricultura Familiar (AF) era una categoría en construcción, sobre la cual intervienen políticos, científicos, organizaciones agrarias, entre otros. En 2022, seguimos discutiendo sobre su contenido y su uso.

Lattuada, Márquez y Neme (2012) afirman que la AF es una categoría política para enfocar la acción pública a favor del desarrollo rural y agregan que la referencia a la agricultura excede lo estrictamente agrícola y aún lo agropecuario para involucrar todas las actividades

económicas generadoras de ingreso que las personas asentadas en el medio rural llevan adelante, incluidos el turismo, otros servicios, las artesanías y la agroindustria y que la unidad social que para simplificar, llamamos familia, no siempre ni necesariamente lo es.

Al definir la AF las discusiones en torno a la representación política toman relevancia. Existe una disputa sobre quiénes son los agricultores familiares, teniendo en cuenta que las definiciones involucran distintas concepciones, alianzas de productores y distintos proyectos políticos destinados a ellos (Servolo de Medeiros, 2010). Las diferencias conceptuales en torno a qué sujetos quedan bajo la AF también debe enmarcarse en esos posicionamientos e intencionalidades: (i) quienes incluyen explícitamente a los/as productores/as familiares capitalizados/as; (ii) quienes no se preocupan por la inclusión de los/as familiares capitalizados/as, (pueden estar o no estar), pero los que no pueden faltar son los/as campesinos/as, los/as PP, los/as indígenas, (iii) quienes reservan el término exclusivamente para los/as productores/as familiares capitalizados/as. En esta diversidad suman complejidad los/as productores periurbanos/as (GTAF AASRU, 2022). Esta amplitud de los sujetos abarcados puede encontrarse en investigaciones académicas: quienes se enfocan en campesinos y se preguntan por su descomposición (proletarización o capitalización) o su diferenciación (pobres, medios, ricos) y quienes focalizan en productores familiares capitalizados, explotaciones familiares, en colonos, en chacareros, farmers y sus cambios.

Antecedentes e institucionalización de la AF

En Argentina al promediar la década de 1980 aparece la preocupación pública por atender el problema de la pobreza en ámbitos rurales (Manzanal y Schneider, 2011). Luego, en la década de 1990 comenzaron a diseñarse los primeros Programas de Desarrollo Rural (PDR), con una difusión y aplicación regular a lo largo de casi todo el país. En ese momento se observa una aparente paradoja, por un lado aparecen múltiples PDR para atender a la pobreza rural y, por otro, se consolida la aplicación del modelo político-económico neoliberal, que expulsa a cientos de miles de pequeños productores de la actividad productiva (Manzanal y Schneider, 2011). Desde entonces, comenzó a difundirse y aceptarse más generalizadamente la existencia de pobreza rural en Argentina, situación ocultada hasta entonces tras la imagen de que Argentina era el granero del mundo.

Lattuada, Nogueira y Urcola (2015: 73-74) afirman que el desarrollo rural no se instala en la agenda pública nacional desde un Estado de bienestar preocupado por la búsqueda de equidad, sino en “un modelo que minimiza el rol del Estado en la sociedad [...] y propone programas asistenciales y compensatorios para quienes se encuentran fatalmente condenados a la exclusión”. Así, durante los años 1980 su accionar se circunscribe a la pobreza rural con el centro de atención puesto en los “minifundistas”. Luego, con los programas de ajuste estructural de la década de 1990 en marcha, se impulsaron diferentes políticas de desarrollo rural-local para “pequeños productores”, “pobre rural” o “productor de subsistencia”, cada una focalizada según la situación del sector y de la región donde se implemente. Otra interpretación (que podría ser complementaria) es aportada por Susana Soverna quien sostiene que los PDR más allá de los objetivos explícito se originan en la necesidad de frenar las migraciones rurales que ejercen presión sobre zonas densamente pobladas, agravando los fenómenos de pobreza e impactando sobre las tasas de desempleo

de las zonas urbanas (Nardi, 2002). Para Manzanal y Schneider (2011) los PDR en Argentina no surgieron como una consecuencia de los demandas provenientes desde las organizaciones de productores, sino promocionados desde el Estado y en particular desde los organismos de financiamiento internacional.

Posteriormente, en la primera década del nuevo siglo apareció la idea de que el desarrollo debía ser “territorial” y bajo este paradigma, la referencia a los beneficiarios del desarrollo rural, pasa a ser el agricultor familiar (González, 2017). Desde 2004, en toda la región del Cono Sur se ha revitalizado políticamente al sector de la Agricultura Familiar (González y Manzanal, 2019). Múltiples instituciones fueron creadas para atenderlo a nivel regional, nacional, provincial y local.

Diversos hitos institucionales y sociales indican que la gestión estatal del desarrollo rural y la agricultura familiar forman parte de la agenda pública de principios del siglo XXI. Los antecedentes podemos ubicarlos en discusiones y acuerdos de política regional, donde la AF comenzó a adquirir peso institucional, logrando mayor visibilidad política y recursos, atribuyéndole un rol importante en el diseño de las políticas, tanto a nivel de los países como en ámbitos supranacionales. En este marco se destaca la creación en 2004 de la REAF a nivel regional, un ámbito de encuentro entre productores familiares, organizaciones y representantes de los gobiernos del MERCOSUR donde se discuten propuestas de desarrollo rural para la AF. A nivel local, en 2006, la creación del Foro Nacional de Organizaciones de la Agricultura Familiar (FONAF) como un espacio formal de concertación legitimado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA) donde las organizaciones articulaban con funcionarios de las áreas competentes en pos de desarrollar una gestión común.

Aunque fue desde el 2008, bajo el impulso del “conflicto del campo” que enfrentó al gobierno kirchnerista con el sector hegemónico de la agricultura agroexportadora de granos, que se abrió una oportunidad para la visibilización y reconocimiento social de la AF, y un mayor énfasis para las políticas hacia este sector (Manzanal y González, 2010; Nogueira, 2013; Fernández, 2018; Manzanal, 2021). Este conflicto derivó en una modificación en la concepción de la AF otorgándole mayor participación en (nuevos) espacios de gestión y elaboración política (Manzanal, 2021). De este modo, las acciones estatales comenzaron a centrarse cada vez más en el carácter asociativo y colectivo del sector (Nogueira, Urcola, Lattuada, 2017) implicando a gran parte de las organizaciones, las cuales gestionaron directamente recursos y programas.

Se llevó a cabo la implementación del Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF) -relevamiento voluntario dirigido a identificar las principales especificidades de la AF-, el Monotributo Social Agropecuario (con el objetivo reconocer en la economía formal a los AF) y se creó una Secretaría de Agricultura Familiar (SAF) en el marco del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

Como punto cúlmine y en un intento de integración de todas las acciones desarrolladas de esta etapa se sancionó la Ley 27.118 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar en 2014 (Bertoni y Soverna, 2015) y el Consejo de Agricultura Familiar, Campesino, Indígena creado por resolución 571 del Ministerio de Agricultura, que reúne a las organizaciones nacionales que son reconocidas por el Estado como interlocutores principales. Este proceso

de institucionalización queda interrumpido por el cambio gubernamental a fines de 2015 (González y Manzanal, 2019).

Retroceso en la institucionalidad de la AF

Con la asunción de la coalición “Cambiemos” a finales de 2015, que llevó adelante una política económica de corte liberal (Manzanal, 2016; Leon, 2017) se produjo una modificación en el lugar asignado a la AF y un retroceso de la institucionalidad. No solo se inauguró una nueva coyuntura política, sino que se introdujeron cambios en los estilos de gestión y en cuanto a la forma de comprender las problemáticas del desarrollo rural y la AF (Manzanal, 2016; Lattuada, Nogueira, Urcola, 2017; Pérez, Urcola 2020).

Entre otras cuestiones se produjeron transformaciones en el organigrama del Estado nacional que involucró a las áreas de la AF, reduciendo organismos, presupuesto, programas y personal (como el caso de los trabajadores de la Secretaría de Agricultura Familiar). La modificación de la ley de ministerios con el reemplazo del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca por el Ministerio de Agroindustria reflejó la eliminación de las ramas primarias de la economía y la única existencia de la agroindustria en su reemplazo (Lattuada, Nogueira, Urcola, 2017). Junto a esto, un conjunto de iniciativas que llevaron a agudizar los problemas de concentración de la producción agropecuaria, como la eliminación de controles en la Ley de Extranjerización de la Tierra, la fuerte apertura importadora, reiterados intentos de desalojos e iniciativas de enajenación de la tierra pública existente y con potencial valor agrícola (Leon, 2017).

Lo que subyace es una redefinición de la AF y del mercado interno en el marco del proyecto político e institucional del nuevo gobierno, asociada a la incentivación de las producciones de mayor rentabilidad, es decir aquellas ligadas a las exportaciones, relegando a las de menor capacidad de productividad y competencia, como la AF. En este sentido coincidimos M. Lattuada, E. Nogueira y M. Urcola (2017:14-17) al hablar de una “institucionalidad aparente” respecto al período anterior: “se transitó desde una concepción que podríamos denominar “campesinista” de la agricultura familiar hacia un perfil que destaca las cualidades “emprendedoras” y de innovación de los sujetos en términos grupales o individuales, no necesariamente vinculado con la economía popular o con las organizaciones campesinas, y al componente “aspiracional” de los pequeños productores en términos de crecimiento económico y reconocimiento social”.

El contexto de desjerarquización institucional y la retracción de la cuestión de la AF como tema de agenda gubernamental operó como factor aglutinante de procesos de movilización y devino en un contexto de oportunidad para incorporar nuevos temas de agenda, resignificar otros con larga tradición y renovar la base de actores movilizados (Pérez, Urcola, 2020). Se desarrolló un ciclo de protestas que tuvo como partícipes a organizaciones fundamentalmente frutihortícolas ligadas a los periurbanos de los cinturones verdes de alrededor de las ciudades y vinculadas a la “economía popular”. Allí se registran nuevos mecanismos de representación, repertorios de acción y la profundización de la territorialización de sus acciones que las diferencian de las organizaciones más tradicionales del agro. Asimismo, se destaca la activa participación de trabajadores vinculados a la AF despedidos y de otros aún en funciones pero que vieron empeorar sus condiciones de trabajo (Pérez, Urcola, 2020).

Los reclamos de las organizaciones están vinculados con el acceso a la tierra y la vivienda, mejoras en las condiciones de vida, la producción y la comercialización, presentación de proyectos de ley que protejan a la AF, la suspensión de desalojos de campesinos, la reglamentación de la Ley de AF, y la reivindicación de la agroecología como respuesta a la problemática del hambre, la calidad y la accesibilidad de los alimentos.

La problemática de la tierra es central ya que en la mayoría de los casos su acceso se concreta a través del arrendamiento. A modo de ejemplo, en el caso del Cinturón Hortícola Platense (que concentra a gran cantidad de AF y abastece de alimentos a distintos puntos del país) suelen tener un rol central los agentes inmobiliarios locales, quienes gestionan y administran cerca del 70% de las tierras (Gornitzky, 2018). Esta circunstancia les confiere gran poder sobre las condiciones de producción.

La comercialización tradicional es otra de las grandes dificultades de la AF. La modalidad más común en la horticultura es el sistema conocido como 'Venta a Culata de Camión' que consiste en la comercialización a través de intermediarios que retiran la mercadería en las quintas y negocian un precio en el momento con los productores. El problema radica en que los productores reciben muy poco respecto del valor de lo que producen y no pueden negociar el precio ya que dependen de los intermediarios para distribuir su mercadería o la pierden.

Cabe agregar, además, las problemáticas que devienen de las características del modelo productivo, que se asienta mayormente sobre la producción bajo cubierta, generando gran cantidad de residuos plásticos, altos costos de insumos y la dependencia de agroquímicos y asesoramiento técnico.

Ante esto, las organizaciones de la AF despliegan un conjunto de estrategias para paliar las dificultades, vinculadas a la creación de colonias agroecológicas, distintos tipos de movilizaciones y presentación de proyectos por el acceso a la tierra, o la generación de circuitos cortos o directos de comercialización y mercados mayoristas de alimentos. Los circuitos cortos o directos les permiten a los AF un mayor grado de apropiación del valor del producto final al evitar la intermediación, además de generar vínculos de intercambio de información y conocimientos entre el productor y el consumidor, lo que permite un mejor y más fácil ajuste a la demanda (Viteri et al., 2019).

Un aspecto distintivo en las estrategias de estas organizaciones, además, es que se vinculan activamente con la población de los grandes centros urbanos, en pos de obtener mayor visibilidad, potenciar su actividad e incidir en la opinión pública y en la agenda política. De este modo, construyen una alianza "urbano-rural" que tiene como horizonte la unidad entre distintos sectores sociales en la pelea por la transformación de los sistemas agroalimentarios. En este marco se destacan los "verdurazos" (donación o venta de alimentos a "precios populares") y otro tipo de manifestaciones que irrumpen con fuerza en el año 2017. Estas iniciativas generaron una relación de reciprocidad con los consumidores urbanos, a la vez que les ha permitido a las OAF ganar espacio mediático pudiendo plantear sus reivindicaciones y reclamos, definiéndose frente a la sociedad como "el otro campo".

El punto más emblemático de unidad en la acción lo constituye el Foro Agrario Soberano y Popular, llevado adelante en el 2019. Consistió en la generación un espacio autónomo para integrar experiencias de resistencias locales y regionales con el objetivo de influir en la política pública, presentando propuestas a los candidatos a presidentes con demandas específicas,

y elaborando un programa común de intervención que consolidó el campo organizativo de la AF y su identidad política (Pérez, Urcola, 2020).

El inicio de una nueva coyuntura y la pandemia del Covid-19

La victoria electoral de la alianza “Frente de Todos” meses después del Foro, a fines del 2019, pareció abrir un canal para los reclamos de la AF en tanto se comprometían a atender primordialmente las demandas de los sectores más afectados por las políticas económicas hasta entonces e invitaba a las organizaciones a participar activamente de la gestión de gobierno.

La creación de la Secretaría de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena, la recuperación del monotributo social agropecuario, el fortalecimiento en el registro formal de los productores, la apertura a proyectos de ley de las organizaciones, el aumento de presupuesto y el desarrollo de planes y programas en el marco de la ley de AF, expresó la recuperación de cierta institucionalidad y el punto más alto de articulación política con las organizaciones.

Los funcionarios plantearon la promoción de la AF y el cooperativismo como actores centrales de las nuevas políticas y la atención de los puntos expresados por el Foro Agrario mediante la integración de referentes de las organizaciones en distintas posiciones al interior del gobierno. Luego de una experiencia defensiva, las organizaciones de la AF pasaron a integrarse al Estado, colocando militantes y productores en cargos públicos, estableciendo una relación entre su trabajo territorial y la gestión estatal. La ocupación de dirigentes sociales y productores en cargos en ministerios como el de agricultura o desarrollo social y secretarías ligadas a la AF, y la asignación de la presidencia del mercado central de Buenos Aires a un dirigente una organización del sector, son ejemplo de ello. Sin embargo, este vínculo no ha estado exento de tensiones con el gobierno, por ejemplo por la falta de sanción de una ley de acceso a la tierra o la demora en la reglamentación de la ley de AF.

En el contexto de la pandemia las organizaciones de la AF adquirieron gran notoriedad en tanto se revalorizaron los circuitos alternativos de comercialización y aumentaron exponencialmente la venta de bolsones de verdura. El aislamiento preventivo, imposibilitando la circulación de personas, y la declaración del abastecimiento de alimentos como hecho esencial pusieron de manifiesto la necesidad de fortalecer los mercados de cercanía y la relevancia del rol de la AF periurbana en la producción de alimentos sanos.

Los productores buscaron la manera de sostener la actividad en el contexto de la crisis sanitaria, en un contexto que modificó varias de sus alternativas de venta, con restricciones de circulación en la vía pública y la suspensión de las ferias en algunos municipios, que las catalogaron como espacios culturales y no alimentarios (Vietri, Vitale, Quinteros, 2020). El cierre de las ferias generó un aumento en la concentración de la estructura de abastecimiento de alimentos urbanos a través de los hiper y supermercados, los cuales cuentan con el mayor volumen de compra frutihortícola y de lácteos, bebidas y productos de almacén (Barsky, 2020). Ante esta situación, las organizaciones de AF promovieron estrategias de venta directa, llevando adelante propuestas agroecológicas de producción de alimentos, cadenas cortas de comercialización, así como iniciativas de compra pública para el abastecimiento de escuelas, hospitales y cárceles en términos de soberanía y seguridad alimentaria (Urcola y

Nogueira, 2020). En ello jugaron un rol fundamental las TICs, como herramienta clave para fomentar la venta de bolsones poniendo en contacto a productores y consumidores.

Si bien estos canales cortos no pueden reemplazar en su totalidad a los convencionales (mercados concentradores, verdulería) descomprimieron la demanda y los consumidores vieron en la venta directa la posibilidad de no salir de sus casas, comprar hortalizas frescas, y en algunos casos agroecológicas, además de fomentar la compra local (Vietri, Vitale, Quinteros, 2020).

e) Descripción de la novedad y relevancia del trabajo (máximo 1000 palabras)

En el trabajo contribuimos en el análisis y la periodización de las casi dos décadas de políticas para la agricultura familiar y sus antecedentes de la políticas de desarrollo rural, donde retomamos la literatura académica que se produjo en este tiempo incorporando al estudio el último gobierno de Alberto Fernández y el contexto de pandemia del Covid-19.

A nivel global viene colocándose a la agricultura familiar con un rol importante en el abastecimiento de alimentos, habiéndose proclamado al 2014 como el Año Internacional de la Agricultura Familiar y a 2019-2028 como el Decenio de las Naciones Unidas de la Agricultura Familiar y en un contexto donde el segundo de los Objetivos del Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (ONU, 2015) es “Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”, también llamado “Hambre cero”, que lejos está de cumplirse y cada vez empeora la situación. La seguridad alimentaria está en la agenda a nivel mundial al menos desde la década de 1970 y desde la década de 1990 las organizaciones campesinas de la Vía Campesina instalaron la idea de soberanía alimentaria como crítica en esta cuestión.

En Argentina, el gobierno presidido por Alberto Fernández, que asumió el 10 de diciembre de 2019, presentó al “Plan Argentina contra el hambre” como política prioritaria. En el actual contexto mundial, de pandemia del COVID 19, la alimentación pasó a estar a estar en el centro de la escena y las perspectivas apuntan a un futuro cercano de aún mayor empobrecimiento y hambre, y a un reforzamiento de las políticas de abastecimiento local de alimentos donde la AF puede jugar un rol importante.

Durante la pandemia se habilitó la reflexión colectiva sobre qué comemos, quiénes y dónde producen los alimentos y cómo se distribuyen. En ese sentido, se revalorizó el abastecimiento de cercanía, en un contexto de dificultad de movilidad por el aislamiento social preventivo y obligatorio. Pero también se puso el foco en que sean alimentos sanos nutritivos y de calidad. Las organizaciones de la agricultura familiar se posicionan como “el campo que alimenta”, que produce alimentos agroecológicos y a precios justos para el pueblo, en oposición al agronegocio. Distintos trabajos reflexionaron sobre el rol de la agricultura familiar en el abastecimiento de alimentos en el contexto de la pandemia COVID 19 (IICA, 2020; BID, 2021; Urcola. M. y Nogueira M. 2020, Viteri, M.L., Vitale, J.; Quinteros, G. 2020), señalando las

posibilidades de crecimiento de la demanda de alimentos sanos, frescos, de origen orgánico o agroecológicos y de incrementar las estrategias de venta directa entre productores y consumidores. En este contexto cobra relevancia revisar las políticas para la agricultura familiar en Argentina durante el siglo XXI, las concepciones presentes en ella, los aportes que hacen las organizaciones con sus estrategias en la disputa por el rol de la agricultura familiar y del modelo productivo y reflexionar sobre sus desafíos y limitaciones.

f) Principales Hallazgos (máximo 1000 palabras)

A lo largo de este trabajo buscamos reflexionar sobre el proceso de institucionalización de la AF en Argentina. Observamos cómo se va modificando el rol asignado a la AF, a partir de los cambios en los estilos de gestión y también cómo se va redefiniendo la relación entre las organizaciones de productores y el Estado. En este último punto, debemos tener en cuenta que durante todo el período analizado, a pesar de la progresiva disminución de la población rural y del número de establecimientos de pequeños y medianos productores agropecuarios, se ha incrementado el número de asociaciones de todo tipo (Pérez y Urcola, 2020).

Desde el 2004, a partir de la REAF identificamos, una primera etapa de jerarquización, particularmente luego del “conflicto del campo” de 2008 que contribuyó a la constitución política de la AF y que tiene como corolario la sanción de la Ley de AF en 2014. El gobierno de Mauricio Macri en 2015, estuvo marcado por el cierre de áreas, programas y presupuesto para la AF. La política económica implicó un retroceso en las condiciones de vida y derivó en formas de acción colectiva del sector con reclamos por el acceso a la tierra y la comercialización. La vuelta del peronismo a la presidencia en 2019 trajo expectativa en gran parte del sector de la AF ante la un gobierno que, al menos desde lo discursivo, recuperó sus reivindicaciones y otorgó cargos al interior del gobierno. La irrupción del Covid-19 derivó en una gran visibilidad de la AF y sus organizaciones en tanto el aislamiento preventivo llevó a la sociedad a cambiar sus hábitos de consumo y se revalorizaron los circuitos alternativos de comercialización.

En cuanto a miradas de las políticas sobre la AF, Nogueira, Urcola y Lattuada (2017) encuentran una tensión política y conceptual entre los diferentes enfoques que expresaron las políticas para la AF en el período 2009-2014 con concepción dual del sujeto: 1) una concepción amplia y categóricamente política de ciudadanía, la agricultura familiar como sujetos de derechos y 2) otra concepción de carácter predominantemente socio-económico, el sujeto de la intervención definido como un “sujeto económico”, buscando generar valor agregado, incorporar nuevas tecnologías, generar procesos de auto-sostenibilidad financiera, fomentar y consolidar organizaciones económicas, y generar mercados de comercialización. Luego para la coyuntura 2015-2019, se favorece el perfil económico de la agricultura familiar (Nogueira, Urcola y Lattuada, 2017). Podemos pensar que en el período abierto en 2019 se vuelve a una concepción más política en estos términos.

De manera complementaria traemos los aportes de González y Manzanal (2019) quienes diferencian inclusión política e inclusión socioeconómica en las políticas de AF. Como ejemplos de inclusión política de la AF podemos mencionar el FoNAF, el ReNAF y el Consejo de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (CAFCEI). En cuanto a la inclusión

socioeconómica de la AF, González y Manzanal (2019) afirman que gran parte de las iniciativas para la AF están orientadas en dos sentidos según se tratara de la AF con posibilidades de capitalizarse o no: a) Integración en las “cadenas de valor” para la AF con mayores posibilidades de capitalizarse. b) Inclusión social para la AF sin posibilidad de capitalizarse. Esta diferenciación es propia de la amplitud de sujetos que abarca la AF.

Podemos preguntarnos si las políticas de agricultura familiar buscan más una inclusión subordinada que potencialidades emancipadoras (González, 2017), si se trata de una política compensatoria, asistencialista, contenedora de conflictos o si se inscriben en una conquista de derechos, si es una construcción hegemónica dirigida a incorporar a los sectores desplazados en el discurso dominante mientras que al mismo tiempo se los excluye o si a pesar de las limitaciones, las PP de de la AF pueden modificar su inserción social y productiva (Villarreal, 2018).

En los últimos años, la notoriedad que han adquirido las organizaciones de la AF, particularmente de la AF periurbana ligada a los cinturones verdes alrededor de las ciudades, es destacable y busca marcar agenda, promoviendo transformaciones en los sistemas agroalimentarios. En el marco de la pandemia, organizaciones ofrecieron alimentos a precios accesibles y a la población vulnerable, tomando como lugar principal de sus acciones a los grandes centros urbanos, con el objetivo de potenciar su actividad y construir una alianza con consumidores. Coincidimos con Urcola y Nogueira (2020) en que uno de los desafíos de la agricultura familiar y sus organizaciones, antes, durante y después de la pandemia, es demostrar que es posible producir alimentos de calidad, en cantidad, y a bajo costo para abastecer los centros urbanos. Entendemos que esas iniciativas son parte de estrategias más amplias de las organizaciones de la AF vinculadas a la comercialización mediante circuitos alternativos, la creación de colonias agrícolas, la participación en ferias “populares”, formas de protesta conocidas como “verdurazos”, que tienen como telón de fondo la lucha por la transformación del sistema agroalimentario, la lucha por la tierra y la soberanía alimentaria. No pueden ser pensados separadamente. En ese sentido, recuperando los planteos de Wahren y Garcia Guerrero (2014), comprendemos estas acciones colectivas como “campos de experimentación social” (Santos, 2003) a partir de las cuales las organizaciones resisten a la vez que contribuyen a la construcción de alternativas al desarrollo del modelo hegemónico.

g) Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo - BID (2021). Retos para la Agricultura Familiar en el contexto del COVID-2019: Seguimiento tras seis meses de crisis.

Barsky, A. (2020). Las tensiones del abastecimiento alimentario del AMBA frente al COVID-19. En: La gestión de la crisis en el Conurbano Bonaerense. Edición Especial COVID-19, pp. 22-29. Observatorio del Conurbano. Los Polvorines, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina.

Fernández, L. (2018). Políticas públicas para la agricultura familiar en Argentina durante el período 1990-2015: Nuevos y conocidos elementos en la agenda de debate. *Trabajo y sociedad*, 30, 219-241.

González, Fernando (2017). "Hegemonía y Desarrollo Rural: análisis territorial de políticas de desarrollo rural en Benito Juárez (Buenos Aires, Argentina)". En *Geopolítica(s)*. Revista de estudios sobre espacio y poder. Vol.8, N°2, p. 203 – 223. Ediciones Complutense. Madrid.

González, F. y Manzanal M. (2019). Agricultura Familiar: inclusión y hegemonía. Análisis desde experiencias locales en la provincia de Buenos Aires (Argentina). *Trabajo y sociedad*, 32, 125-142.

Gornitzky, C. (09 de agosto de 2018). *Arrendamientos rurales en el partido de La Plata, 2019*. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria - INTA.
<https://inta.gob.ar/noticias/arrendamientos-rurales-en-el-partido-de-la-plata-0>

Grupo de Trabajo Sociología de la Agricultura Familiar, Asociación Argentina de Sociología Rural - GATF AASRU (2022). Documento síntesis y propuesta de trabajo del GTAF. Primeras Jornadas Argentinas de Sociología Rural.

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura - IICA (2020). *La agricultura familiar y el abastecimiento agroalimentario ante la pandemia COVID-19 en América Latina y el Caribe*.

Lattuada, M., Márquez S. y Neme, J. (2012). *Desarrollo rural y política. Reflexiones sobre la experiencia argentina desde una perspectiva de gestión*. Ediciones CICCUS.

Lattuada, M., Nogueira M.E. y Urcola, M.A. (2015). Tres décadas de desarrollo rural en la Argentina: continuidades y rupturas de intervenciones públicas en contextos cambiantes 1984-2014. Buenos Aires: Editorial Teseo - Universidad Abierta Interamericana.

Lattuada, M., Nogueira M.E y Urcola, M.A. (2017). Desarrollo rural en la coyuntura actual: las transformaciones institucionales de la agricultura familiar en Argentina (2004-2014 y 2015-2017). X Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales Argentinos y Latinoamericanos. Buenos Aires, 7 al 10 de Noviembre de 2017.

León, C. (2017). La problemática agraria argentina en la actualidad. *Realidad Económica*.
<http://www.iade.org.ar/noticias/la-problematica-agraria-argentina-en-la-actualidad>

Manzanal, M. (2016). Perspectivas de la Agricultura Familiar ante la actual coyuntura en las regiones extrapampeanas. *Realidad Económica* 303 (1.10/15.11.2016) ISSN 0325-1926.

Manzanal, M. (2021). La agricultura familiar de Argentina de las primeras décadas del siglo XXI ¿bajo la dominación, en la resistencia o sujeto de transformación?. *Estudios Rurales*, 11(24), Julio-Diciembre, ISSN: 2250-4001.

Manzanal, M. y González, F. (2010). Soberanía alimentaria y agricultura familiar. Oportunidades y desafíos del caso argentino. *Realidad Económica*, 255, 12-42.

Manzanal, M. y Schneider S. (2011) Agricultura Familiar y Políticas de Desarrollo Rural en Argentina y Brasil (análisis comparativo, 1990-2010). *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, 34, ISSN 1514-1535, 35-71.

Nardi, M.A. (2002). Análisis comparativo de modelos institucionales de intervención en desarrollo rural en la provincia de Misiones. Tesis de Licenciatura en Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, UBA, Buenos Aires.

Nogueira, M. E. (2013). Agricultura familiar y políticas públicas en la Argentina de los últimos años: Algunas reflexiones en torno a una relación compleja. *Trabajo y sociedad*, 21, 49-66.

Nogueira, M. E., Urcola, M. A., y Lattuada, M. (2017). La gestión estatal del desarrollo rural y la agricultura familiar en argentina: estilos de gestión y análisis de coyuntura 2004-2014 y 2015-2017. *Revista Latinoamericana De Estudios Rurales*, 2 (4), 23-59.

Organización de las Naciones Unidas - ONU. (14 de agosto de 2020). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

Oszlak, O. y O'donnell, G. (1995). "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación" en *Redes*, Vol. 2, Núm. 4, Universidad Nacional de Quilmes, Quilmes.

Pérez, S. y Urcola, M. A. (2020). Movilización política y construcción de agendas reivindicativas: reflexiones sobre el proceso de organización sectorial de la agricultura familiar en el marco del Foro por un Programa Agrario Soberano y Popular. *Temas y debates*, 39 / año 24 / enero-junio 2020, 127-143.

Santos, B. de Sousa (2003). *Crítica de la razón indolente: contra el desperdicio de la experiencia*, Desclée de Brouwer.

Schiavoni, G. (2010). Describir y prescribir: la tipificación de la agricultura familiar en la Argentina, en M. Manzanal y G. Neiman (comp.) *Las agriculturas familiares del Mercosur. Trayectorias, amenazas y desafíos*, Edit. CICCUS.

Servolo de Medeiros, L. (2010). Agricultura familiar no Brasil: aspectos da formação de uma categoría política. En M. Manzanal y G. Neiman (comp) *Las agriculturas familiares del MERCOSUR Trayectorias, amenazas y desafíos*. -1a ed. - Ediciones CICCUS.

Urcola, M. A. y Nogueira, M. E. (2020). Producir alimentos en tiempos de pandemia. El rol esencial de la agricultura familiar. *Temas y debates*. Número especial. Año 24. Julio/diciembre de 2020- 267-275.

Viteri, M.L., Vitale, J. y Quinteros, G. (2020). Innovar en Tiempos de Pandemia. Agricultura Familiar en la Argentina. Ediciones INTA

Villarreal, F. (2018). La inclusión de la Agricultura Familiar. Discusión de su uso en programas de desarrollo rural en Argentina. *Mundo Agrario*, 19(41), <https://doi.org/10.24215/15155994e091>

Wahren, J. y Garcia Guerrero, L. G. (2014). Campesinado, territorios en disputa y nuevas estrategias de comercialización de la producción campesina en Argentina. *Veredas: Revista del Pensamiento Sociológico*, 28, 297-342.