

POLÍTICAS PÚBLICAS Y DERECHO

El rol de las organizaciones de la AF en la configuración de la política para la AF en la provincia de Misiones. El caso de Productores Independientes de Piray

Autora: Álvarez Gabriela¹

*“¿Qué ley es la que intenta sacar los derechos a una familia?”
(Compañera productora)*

Resumen

En el presente trabajo nos interesa analizar el rol de las organizaciones de la AF en el proceso de conformación y orientación de las políticas de la AF. Para ello a nivel metodológico tomamos como referencia un caso de estudio que tiene como elementos i) la situación de *conflictividad* entre las instituciones estatales, el sector privado y organizaciones de la AF, ii) la problematización de la cuestión de la tierra en la agenda pública y iii) la *intervención de prácticas jurídicas* como instrumento de legitimación y resistencia de la AF.

Nuestro objetivo para el presente trabajo es identificar las principales estrategias, demandas y prácticas jurídicas de estos actores intervinientes y los efectos resultantes en la orientación de la política pública para la AF a nivel local. Pensamos que ello contribuye y posibilita la visibilización de las *tensiones sociales* que acontecen en el seno de la producción de la política pública.

Para el análisis nos basamos en fuentes de información secundaria y entrevistas realizadas a actores clave en un viaje de campo realizado en el año 2015.

Introducción

Este presente trabajo se inscribe en un proyecto de investigación más amplio que se denomina *“Política y Territorio: Interrelación y articulación en el contexto de las políticas públicas para*

¹ Abogada. Becaria doctoral CONICET-UBA e integrante del Programa de Estudios Regionales y Territoriales (PERT), FFyL Universidad Nacional de Buenos Aires. Email: Gabriela.alvarez.gigena@gmail.com.

*la agricultura familiar. Estudios de caso en las provincias de Buenos Aires y Misiones, desde 2003”.*²

Desde este espacio, observamos en los últimos años una creciente visibilización e institucionalización de la agricultura familiar -AF- en la Argentina. Ello responde a procesos interrelacionados y vinculados como: i) la creación de la REAF - Reunión especializada de la AF - en el año 2004 en el ámbito del MERCOSUR cuyo fin principal fue evidenciar la problemática de la AF; ii) el diseño e implementación de un conjunto de políticas públicas cuya población beneficiaria es la AF; iii) la creación de instituciones de gestión pública para la AF³; iv) la conformación de la AF como actor político⁴; y v) la sanción de normativas que regulan la actividad y/o promoción de la AF a nivel nacional, provincial y municipal, cuyo hecho más importante fue en el año 2014, la Ley N° 27.118 *De Reparación Histórica de la AF para la construcción histórica de una Nueva Ruralidad*.

Por institucionalización de la AF entendemos al proceso en el cual se configura y estructura un modo de entender la AF, mediante diversos procedimientos de formalización, codificación y delimitación de sentidos. Siguiendo a Retamozo (2009) en los procesos de institución de lo social se cristalizan significados “que adquieren una forma de operación sobre el orden social en lo que se refiere a su gestión, regulación y reproducción” (2009:119). El análisis de dicho proceso implica indagar y reconstruir los campos de acción e interacciones entre los actores involucrados.

Ello adquirió una entidad particular en la provincia de Misiones. Aquí, en las últimas décadas se crearon numerosas disposiciones normativas dirigidas a atender y resolver diversos aspectos y problemáticas de la AF.⁵ Lo cual se asocia con la composición social agraria de Misiones, donde

²Ámbito institucional: Programa de Estudios Regionales y Territoriales, dirección Mabel Manzanal. Instituto de Geografía Romualdo Ardisson, FFyL. UBA.

³ Entre ellas i) el Foro Nacional de la Agricultura Familiar -FONAF- dentro del ámbito de la SAGyP (año 2006); ii) la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar en el año 2009, elevada en el 2014 al rango de Secretaría dentro de la órbita del MAGyP; iii) el Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la pequeña AF -CIPAF-INTA; y iv) el SENAF dentro del ámbito del SENASA, en el año 2014.

⁴ El FONAF surge como uno de los principales espacios de representación política, y actualmente aglutina a numerosas organizaciones de la AF en el país.

⁵ Entre algunas de las normativas relevadas y que hacen al proceso de institucionalización de la AF en la provincia de Misiones se encuentran: i) Las que regulan aspectos vinculados con la **regularización de tierras**, como la Ley XVI N-109 de creación del Registro de ocupantes, concesionarios y propietarios de tierras fiscales y de orden privado; Ley XII- N° 25 de suspensión de desalojos rurales; Ley XXIV de expropiación de tierras para AF de Puerto Piray; Ley XVI-77 de Arraigo y colonización. ii) Las vinculadas con la **producción de alimentos**, como la Ley XVII- N 71 de Creación del Registro provincial de salas de elaboración de alimentos artesanales; los Convenios entre la municipalidad y el SENASA sobre adaptación de prácticas productivas. Y iii) las vinculadas a la **comercialización** de productos de la AF, como la Ley III-N 10 de Desarrollo, Promoción y Fomento de la Feria Franca y creación del Mercado Zonal Concentrador de Ferias Francas de la provincia. La sanción de estas normativas comprende el periodo 2004-2014.

predominan los pequeños agricultores familiares y dentro de ellos los más pobres.⁶ Por otro lado, Misiones se caracterizó históricamente por generar un modelo productivo agroindustrial en donde predominan la producción de tabaco, yerba mate y té. Este proceso conllevó a la expansión de conflictos y disputas entre las grandes empresas -multinacionales y nacionales- y la AF, que logró organizarse y generar una importante participación política de resistencia.

Nuestra propuesta está dirigida a indagar en el accionar de las organizaciones de la agricultura familiar -AF-. En este sentido se convoca al estudio de las políticas públicas a partir de la identificación de las demandas del sector y el análisis del rol de las organizaciones en la configuración de una política para la AF en el territorio en acción. Para ello a nivel metodológico propusimos la indagación y análisis de un caso de estudio tomando como referente a una organización social de la AF en la provincia de Misiones. En el caso se identifican por una lado i) una situación de *conflictividad* entre las instituciones estatales, el sector privado y organizaciones de la AF, ii) la problematización de la cuestión de la AF en la agenda pública ligada a la problemática de la tierra y iii) la *intervención de prácticas jurídicas* como instrumento de legitimación y resistencia de la AF.

La sociología jurídica surge aquí como aporte teórico para recuperar la dimensión política de lo jurídico.

Perspectiva analítica. Derecho y Política

Conforme a la perspectiva teórica de la cual partimos (Oszlak y O'Donnell 1995 [1981]; Thwaites Rey 2005; Brand, 2011) las políticas públicas no constituyen un mero instrumento del Estado, sino que deben ser entendidas como el resultado de conflictos y luchas entre diversos actores políticos y sociales, en un momento histórico determinado.⁷

Siguiendo a Oszlak y O'Donnell (1995 [1981]) entendemos a la *política pública* como un conjunto de acciones que determinan una forma o modalidad de intervención del Estado en relación a una *cuestión* que ha sido socialmente problematizada, de la que participan distintos actores -no estatales- que también toman posición en torno a la misma.

⁶ Según un procesamiento del Censo Nacional Agropecuario -CNA- de 1982 (Obschatko, 2009), había en Misiones, 25.359 EAP -explotaciones agropecuarias- familiares que conformaban el 91% del total de EAP de la provincia y ocupaban el 43% de la superficie provincial, magnitudes relativas superiores a las de cualquier otra provincia argentina.

⁷ En esta línea teórica, el Estado constituye una relación social conflictiva y contradictoria, que tiende a asegurar en el largo plazo la reproducción de las relaciones sociales dominantes (Poulantzas, 2007 [1969]).

Al respecto, Villegas y Rodríguez (2003) sostienen que en el ejercicio de la política, se realizan prácticas interrelacionadas con el derecho.⁸ Para los autores el uso del derecho en el ámbito de la gestión pública se relaciona con la dimensión simbólica del fenómeno jurídico, a través de la cual se establece una comunicación legitimadora entre las instituciones, los actores del campo jurídico⁹ y la sociedad.

Dentro de las escuelas más tradicionales del derecho identificamos los paradigmas del iusnaturalismo¹⁰ y el iuspositivismo¹¹ y sobre ellos se han montado las principales teorías jurídicas. Bonetto de Scandogliero y Piñero de Ruiz, (S/F) sostienen que a pesar de plantear digresiones teóricas entre sí, ambas teorías resultan enclaves principales sobre los que se asienta la cultura de la praxis jurídica cotidiana. En este sentido, construyen un escenario representativo de una actividad jurídica pura en cuanto a los principios y a su accionar. De este modo quienes ejercen la actividad del derecho no son visto como operadores de relaciones sociales o integrantes de una estructura de poder, sino más bien como respetuosos de los principios éticos inherentes al derecho y realizadores de la técnica legal.

Frente a esas teorías objetivistas que dominan el saber jurídico, se encuentra el desarrollo de la teoría jurídica crítica. Ésta surge en la necesidad de explicar los efectos sociales y los entramados políticos de la praxis jurídica. Siguiendo a diversos autores,¹² la crítica jurídica condensa ideas y conceptos construido de diversos marcos epistemológicos pero que intentan el estudio de las *condiciones históricas y las estructuras sociales y políticas* que construyen el desarrollo del derecho. Se trata en definitiva de un revisionismo epistemológico, que busca operar en la deconstrucción del discurso jurídico dominante e institucionalizado y construir dentro de lo jurídico la relación con el aspecto político, y el conocimiento del poder en las relaciones sociales regidas por el derecho (Bonetto de Scandogliero y Piñero de Ruiz (s/f).

⁸ Bajo esta misma perspectiva, Kerimov (1992) entiende que el derecho representa el medio, instrumento y forma de realización de la política. Al mismo tiempo menciona en sus estudios que no sólo la política influye directamente sobre la construcción de lo jurídico, sino que, en una relación dialéctica, el derecho establece y le da forma a las principales líneas de la política pública.

⁹ Entre los actores del campo jurídico los autores identifican a i) los creadores, ii) los practicantes, iii) los aplicadores del derecho, iv) los guardianes de la doctrina, v) los educadores y vi) los grupos de interés.

¹⁰ El iusnaturalismo se asienta sobre un discurso ético. Afirman los autores de este modelo teórico que existe un derecho por sobre el derecho humano, o las leyes que crea el hombre, que se corresponde al derecho natural, sobre el cual debe asentarse el ordenamiento jurídico. Lo justo se identifica a una serie de principios que reciben el carácter de inmutabilidad e universalidad (Bonetto de Scandogliero y Piñero de Ruiz (s/f).

¹¹ El planteo iuspositivista entiende que el derecho es tan solo el derecho positivo, es decir el ordenamiento jurídico, independientemente de su carácter moral de “justo” o “injusto”. Su exponente principal es Kelsen, quien propone describir y entender al derecho tal como es, ajeno a toda cuestión de carácter ideológico. De esta teoría surgen concepto tales como el de *seguridad jurídica*. A diferencia del iusnaturalismo, en este planteo la norma expresa un valor, pero en términos *relativos*, conforme a la política del legislador que la crea (Bonetto de Scandogliero y Piñero de Ruiz (s/f).

¹² Entro otros, al respecto ver Bourdieu (2001), Santos (2009), Wolkmer (2003), García Inda (1997) y Cárcova (1987).

Podemos decir que a nivel teórico y epistemológico se trata de poner en evidencia “lo político” en el ámbito del derecho¹³

La teoría jurídica crítica define al *derecho* como una práctica social específica que expresa los niveles de acuerdo y de conflicto de los grupos sociales que operan al interior de una formación económica social determinada, práctica que devine discurso, ideología y poder (Cárcova, 1994). En este sentido, consideramos que el derecho es un aspecto interesante al momento de identificar y analizar un conflicto social, en su desarrollo se encuentran expresiones de índole ideológico y político.¹⁴ Al mismo tiempo en que el derecho crea un imaginario de la realidad social, del mismo modo *oculta* la realidad y construye *consenso* (Cárcova, 1994).

En este marco la teoría jurídica sostiene que donde hay poder hay *resistencia*. Desde una perspectiva posestructuralista Fitzpatrick (2000) plantea que el derecho interactúa en una zona de indeterminación en la que puede ser resistido.¹⁵ El autor reconoce la existencia de dos dimensiones del derecho, i) *la relacional*, en la que fuera de las múltiples posibilidades de lo que el derecho podría ser o hacer, el derecho *está siendo y haciendo* algo específico -en un contexto específico-. En este sentido el derecho se constituye a partir de múltiples relaciones sociales. Esta teoría permite pensar al derecho dentro de campos de interacción decididos o definidos pero no establecidos. Dichos campos dan lugar a los espacios de resistencia. La otra dimensión del derecho que se propone es ii) *la extraordinaria*. El autor menciona que aquí predomina el carácter unificado y soberano del derecho. En el esquema del Estado de derecho el ordenamiento jurídico posee un poder trascendente que no puede ser limitado por los intereses de un poder fuera de sí mismo. Es decir que en este espacio no hay lugar a la resistencia sin que el ordenamiento jurídico dominante no actúe contrarrestando sus efectos.

En este marco, el autor sostiene que es necesaria *la acción política* para dar lugar a la dimensión relacional del derecho en la cual se intenta demarcar los límites y las restricciones a la habilidad del derecho extraordinario para resistir los cambios sociales. Esto significa que se puede poner límites al derecho desde la politización del derecho mismo.

¹³ Entendemos al derecho en términos de práctica jurídica y discurso jurídico. El derecho como discurso es en cuanto a su rol –proceso social- en la producción de *sentidos*, ello implica no sólo la palabra sino también modos de actuar, símbolos y conocimientos.

¹⁴ Siguiendo a Cárcova (1987) la función del derecho de deslindar o establecer lo lícito y lo ilícito está impregnada de politicidad, valoraciones e intereses en conflicto, de modo tal que se crea una representación imaginaria del hombre en sí mismo y de las relaciones sociales. Esto adquiere una dirección conforme a la distribución del poder en la sociedad. En estos términos el derecho es ideológico.

¹⁵ En los estudios críticos del derecho han predominado dos posturas divergentes en cuanto a la posibilidad de cambio social desde el derecho. Por un lado una postura sostiene que el derecho posee el poder general y superior para mantener el Estado de derecho. Mientras que la otra postura establece al derecho como instrumento de carácter circunscripto y cuya constitución está mediada por la interacción en múltiples relaciones sociales. Es en esta segunda postura en dónde la resistencia desde el derecho puede tener lugar.

En el presente trabajo mencionamos que la *cuestión* de la AF involucró i) la problematización de demandas vinculadas con la AF – respecto a las cuales el Estado tomó posición- y ii) la creación de nuevos instrumentos jurídicos resultantes de dichas intervenciones.

En este sentido nos proponemos para el siguiente apartando poner en discusión la categoría de la AF para luego tomar posición con respecto a la identificación de los actores¹⁶ que la componen. Asimismo nos propusimos el desarrollo y sistematización teórica del modelo productivo que predomina en la provincia de Misiones. Lo cual nos abre un campo de análisis directamente vinculado a las tensiones y conflictos que se dan en el ámbito de las políticas de la AF.

En nuestro caso de análisis, la cuestión de la AF es el resultado de movilizaciones colectivas - grupos de actores, organizaciones o instituciones- que van remodelando la problemática mediante diversas estrategias y acciones que buscan definir, resolver o regular las demandas de la AF.¹⁷

La cuestión de la AF

En relación a la categoría de la AF, se crearon diversos instrumentos que la definen, caracterizan y delimitan a nivel nacional. Dentro de ellos identificamos al RENAF, FONAF y la Ley de AF. En los tres instrumentos encontramos algunas divergencias.¹⁸ Al respecto, seguimos la línea teórica que considera que se han ido incorporando en la definición de AF a un grupo de actores sociales muy heterogéneos, que han tenido históricamente otras denominaciones y construcciones teóricas y políticas, que no necesariamente son compatibles entre sí, debido a sus diferencias con respecto a la identidad, forma de vida, inserción productiva, niveles de capitalización, territorios en los que se desenvuelven, entre otras. En este sentido, entendemos que la categoría AF está sujeta a múltiples usos teóricos y políticos.¹⁹

Es por ello que nos significa de considerable interés identificar a los actores clave de la AF y visibilizar sus características, aspectos que los identifican en sí como aquellos que los

¹⁶ Para el trabajo entendemos por *actores sociales* a determinadas clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos e incluso individuos estratégicamente ubicados en un sistema de poder, que toman posición en torno a una demanda socialmente problematizada (Oszlak y O'Donnell (1995 [1981])).

¹⁷ Siguiendo a Laclau (2005) y Retamozo (2009) entendemos como *demandas sociales* a una petición y/o reclamo sobre un asunto que se realiza hacia la autoridad que se considera competente. Esa petición o reclamo, es una construcción colectiva en la cual encontramos las huellas de la subjetividad de los actores que la promueven y que le dan un sentido determinado.

¹⁸ A diferencia del RENAF, la reciente Ley de AF amplía el campo de aplicación incorporando a los productores periurbanos y también a aquellos que no viven en el establecimiento agropecuario. Asimismo deja abierta la posibilidad de incorporar mano de obra asalariada -sin establecer límites específicos-. Por otro lado, el FONAF entiende a la AF como una “forma de vida”, su actividad se relaciona con la reproducción social de la familia en condiciones dignas y en su interior se realiza la transmisión de valores, prácticas y experiencias. Se incorpora así un elemento vinculado con la identidad y lo cultural.

¹⁹ Al respecto ver Schiavoni, (2009); Servolo de Medeiros, (2010) y Manzanal y Schneider, (2010).

diferencian. Además, es de destacar que dentro de los numerosos trabajos que existen alrededor del estudio de la AF y las políticas públicas, son muy pocos los que abordan el aspecto jurídico de la problemática y es preciso mencionar que los mismos lo han hecho desde distintas líneas de análisis.²⁰

En los siguientes apartados nos proponemos esbozar una síntesis de i) el contexto productivo en la provincia, los actores principales que identificamos como predominantes y ii) el sector de la AF.

Luego nuestro interés es reconstruir la política pública situada en el territorio mediante la identificación de las principales estrategias, demandas y prácticas jurídicas de las organizaciones de la AF y los efectos resultantes en la orientación de la política pública para la AF.

El modelo productivo agroindustrial en la provincia de Misiones

La estructura agraria²¹ de Misiones se caracteriza por el predominio de explotaciones medias y pequeñas que coexisten con importantes latifundios y establecimientos reforestadores y agroindustriales (Schiavoni, 1998).

Siguiendo a Bidaseca (2012) un elemento constitutivo de la estructura agraria de la provincia radica en que el territorio que la conforma está compuesto por fronteras internacionales. Asimismo, Misiones ha sido una provincia receptora de un gran flujo de inmigrantes europeos en el período de 1897-1939, quienes han ido conformado la base social de la explotación agraria familiar.

En la conformación de las explotaciones agrícolas familiares en Misiones, un estudio clásico demuestra que la producción agrícola estuvo marcada desde sus orígenes por la explotación de cultivos industriales como el tabaco, yerba mate y té (Bartolomé, 1975).

En este contexto, la actividad económica en Misiones está basada en la actividad primaria con un precario desarrollo del sector industrial. Al respecto Schiavoni (1998) menciona que i) el predominio de la pequeña explotación agrícola, ii) la especialización en determinados cultivos -

²⁰ Entre los trabajos de AF que abordan lo jurídico, identificamos a Mioni y Godoy Garraza (2009) que basan sus estudios en la identificación de herramientas jurídicas para la promoción de la AF. Los análisis están centrados en una descripción normativa aislada del contexto social que las produce, inscribiéndose así en la tradición formalista del derecho. Barbeta (2010) analiza la judicialización de conflictos relacionados con la lucha por la tierra de sectores campesinos en la provincia de Santiago del Estero. El autor parte de la perspectiva jurídica crítica, a través de la cual ponen en evidencia las relaciones de poder que configuran las prácticas jurídicas del sistema judicial.

²¹ La estructura agraria es el resultado de las relaciones sociales acontecidas en un determinado momento histórico. Dichas relaciones se establecen específicamente en el proceso de producción de bienes primarios -en especial agropecuarios- y se materializan en el proceso productivo mediante la intervención de los sujetos que venden su fuerza de trabajo y aquellos que poseen los medios de producción. Esta conformación si bien sucede en el ámbito económico, está estrechamente vinculada a lo político y lo ideológico (Arroyo, 1990).

té, yerba mate, tabaco tung, etc- y iii) las condiciones desiguales de comercialización de los productos han constituido las características principales del agro misionero.

Con respecto al sector forestal, en las últimas décadas (1980-1998) fue teniendo un peso creciente en la organización del espacio en la provincia de Misiones.²² Dicha actividad productiva actualmente está dominada por empresas y corporaciones transnacionales. Conforme a Arzeno y Ponce (2013) Misiones fue la provincia que más inversiones ha recibido entre los años 1992 y 2000 para la implantación y adquisición de plantaciones forestales por grandes empresas -como la compra de Celulosa Puerto Piray y de Alto Paraná en manos de la empresa forestal chilena Arauco-. Siguiendo a las autoras, esta política tuvo como resultado que la superficie forestada en Misiones se duplique entre los años 1992 y 2004.²³ Esto conllevó un fuerte proceso de concentración de tierras que tiene implicancias directas en la situación de la pequeña agricultura (Nardi, 2010; Schiavoni, 2005, Arzeno y Ponce, 2013). Este proceso de concentración implicó una revalorización de las tierras y un consecuente avance sobre tierras que antiguamente estaban ocupadas por los pequeños productores. Esto se materializa en dos procesos diferentes y complementarios, en donde por un lado se dan situaciones problemáticas por la tierra con desalojos de productores familiares de sus chacras y unidades productivas²⁴ y por el otro en una mayor dificultad para el acceso a la tierra de este sector agrario más desfavorecido.

En este marco, siguiendo a Arzeno y Ponce (2013) los pequeños productores se ven perjudicados por i) la desigual distribución de la tierra, ii) importantes procesos de concentración de la tierra en los últimos 20 años y iii) grandes extensiones de tierras rurales con ocupantes en diferentes situaciones de irregularidad.

Proceso de ocupación de tierras

Siguiendo con la problemática de la tierra, en Misiones se dio un particular proceso de ocupación de tierras.²⁵ Schiavoni (2005) menciona que la ocupación espontánea es la que ha

²² Siguiendo a Arzeno y Ponce (2013) el desarrollo de la actividad forestal se enmarca en la promoción de la actividad a nivel nacional. En el año 1992 con el Régimen de Promoción de Plantaciones Forestales. En 1995 con el Plan Nacional de Desarrollo Forestal y en 1999 con el dictado de la ley 25080 de Inversiones para Bosques Cultivados, previéndose subsidios para plantaciones hasta el año 2009.

²³ Se acrecentó de 260.700 ha a 420.700 ha por año (Arzeno y Ponce (2013).

²⁴ Siguiendo al informe sobre conflictos por la tierra del PROINDER en Misiones se registraron 61 problemas de tierras que involucran a 20.249 familias y a 308.533 ha. Es importante aclarar que éste trabajo sólo comprende el período abril-junio 2011. Se definen como *problemas de tierra* aquellos que aquejan a un colectivo de hogares de agricultores familiares que ocurran en espacios rurales o periurbanos, y en los que se presenten algunas de las condiciones de i) precariedad en la tenencia de la tierra -falta de títulos, problemas en el acceso, ocupación, entre otros- y ii) conflictos manifiestos –desalojo- y no manifiestos, judicializados y no judicializados (PROINDER, 2011).

²⁵ Al respecto ver Kostlin (2010)

caracterizado a la provincia a lo largo de todo el siglo XX luego de concluida la colonización.²⁶ De modo que la ocupación de tierras fiscales constituyó una vía principal de acceso a la tierra para agricultores sin capital. Esta práctica se caracterizó por no ser planificada y por un bajo mecanismo de acción.²⁷ Considera así que estas prácticas de los ocupantes expresan disposiciones e intereses relacionados con su posición social.²⁸

Hasta mediados de 1980 la expansión de tipo familiar se extiende sobre tierras fiscales en el nordeste provincial -Dpto. de Guaraní, San Pedro y Gral. Belgrano-, sin avanzar sobre las extensiones privadas. En las décadas subsiguientes, comienza la ocupación de tierras privadas y se convierte en el principal mecanismo de reproducción social de la pequeña agricultura. Siguiendo a Kostlin (2010) estas tierras se caracterizaban por amplias extensiones de alto rendimiento, baja utilización agrícola y marcada ausencia de sus propietarios.²⁹

En este marco el Estado tuvo un rol limitado en la planificación del poblamiento en el siglo XX, en donde la política ha consistido en reconocer algunas ocupaciones de hecho entregando tierras fiscales a los pobladores (Schiavoni, 2005).³⁰ Asimismo corresponde mencionar que según datos del Registro Nacional de Tierras Rurales se identifica que se encuentran en manos de extranjeros 414.233 ha, es decir el 13.9% de la superficie definida como tierra rural.³¹

Consideramos importante aquí destacar que si bien los procesos de ocupación se dieron de un modo no organizado, al suscitarse un *conflicto* nacieron luchas que han ido marcando hitos importantes en la defensa del territorio. Se caracterizaron así por desarrollar acciones colectivas estratégicas y discursos conformados para legitimar la lucha, aspectos que han ido marcando la

²⁶ En la provincia de Misiones, el poblamiento planificado se inicia a finales del siglo XIX dando lugar al avance de un frente agrícola (1897-1937). Llegaron aquí los primeros inmigrantes europeos. Sin embargo existía ya una presencia significativa de poblaciones de Brasil y Paraguay (Kostlin, 2010). Como resultado del primer poblamiento organizado, el 36 % del territorio quedó ocupado conformado por pequeñas explotaciones agrícolas.

²⁷ La autora identifica principalmente las siguientes características: i) la ocupación de tierras en un determinado momento en dónde existe una alteración entre la disparidad propietario-ocupante con tierras inactivas y poblamiento pre-existente con anuencia del estado, ii) La ocupación no se da en el marco de un proceso organizado, iii) las ocupaciones multiplican sus formas de tenencia entre redes de parentesco y amistad, y finalmente iv) conforman prácticas que no tienen existencia a nivel del discurso es decir no producen una imagen de sí (Schiavoni, 2005).

²⁸ Conforme Schiavoni (2005) las ocupaciones espontáneas se han ido dando de modo que los productores ocupan parcelas de tierras con recursos propios, práctica que tiene como antecedente a algunos asentamientos ocurridos en zonas del Brasil (Pará) en donde los productores entraban individualmente o en pequeños grupos y se auto delimitaban los lotes de cada familia mediante trabajos de desmonte y plantación.

²⁹ A este proceso de ocupación se suma que migrantes de los países vecinos de Brasil y Paraguay fueron poblando las zonas fronterizas del territorio conformándose espacios territoriales con mayor heterogeneidad étnica y cultural (Bidaseca, 2012).

³⁰ El Estado impulsa la legalización de la ocupación fiscal a través de la ley 2935 de Regularización de la situación jurídica de los permisionarios y adjudicatarios de tierras fiscales, mod. por la ley 2941 en 1992 y actual XVI-100 - 2009-. En 1994 se crea la Dirección de Tierras Privadas y se sanciona la ley 3141 –actual ley XVI-36-, la cual prevé la mediación del Estado en el proceso de regularización de la tenencia, una vez obtenido el consentimiento del propietario.

³¹ Los Municipios con significativas superficies en manos de extranjeros son: Puerto Libertad -66.727 has-, Bernardo de Irigoyen -27.052 has-, San Pedro -25.697 has- y Puerto Piray -22.347 has-.

constitución de una identidad reivindicativa y activa políticamente por parte de los pequeños productores. Aspectos que analizaremos en los próximos apartados.

En el siguiente apartado nos proponemos sistematizar los aportes teóricos que han permitido realizar una caracterización del sujeto que compone predominantemente a la AF en la provincia. Ello nos permite visibilizar la diferenciación social que acontece en el seno de una categoría actual heterogénea y contradictoria.

La Agricultura Familiar en la provincia de Misiones

Bartolomé (1975), referente principal de los estudios agrarios en Misiones plantea que el *colono* constituye el actor social predominante en la estructura social agraria de la provincia cuyas características culturales lo configuran como un sujeto específico en la región. Se trata de un tipo social de origen inmigratorio europeo con un grado muy heterogéneo en cuanto a su composición étnica cultural. Siguiendo a los aportes teóricos de tradición histórica marxista (Marx, Kaustky, Lenin) y los aportes de Chayanov, Schiavoni (1998) identifica en el *colono* el carácter postcampesino ya que éste se encuentra inmerso en la estructura de producción económica de la provincia lo que los sitúa dentro de la posibilidad de acumulación de capital. En este sentido dentro del tipo de producción familiar, el colono representa una fase ascendente con respecto al *campesino* de reproducción simple.³² Y agrega Schiavoni (1998) que la motivación económica del colono es diferente a la de la empresa capitalista ya que en la explotación familiar del colono se da la identificación de la unidad productiva con la unidad doméstica.

Conforme Bartolomé (1975) la incorporación al mercado de los productores campesinos al monocultivo de la yerba, ha significado el debilitamiento de sus rasgos campesinos y la formación de agricultores de tipo comercial. Se fue dejando de lado así el patrón de explotación mixta y diversificada a favor del cultivo de la yerba mate y la producción agroindustrial. Para Schiavoni (1998) esto denota un cambio en la identidad de los colonos en donde las diferencias étnicas comienzan a quedar de lado de la mano de los intereses vinculados con la actividad productiva. Los colonos comienzan a tomar decisiones en los ámbitos de poder de regulación de la actividad productiva yerbatera con el objetivo de influir en las decisiones.

Bartolomé (1975) presenta en uno de sus trabajos principales una tipología en donde define a cuatro tipos sociales agrarios en la provincia: i) el campesino, ii) colono I, iii) colono II y iv) el empresario agrícola. Los tres primeros tipos se incluirían en la definición de la AF. Al respecto,

³² Siguiendo a Bartolomé (1975) el colono comparte con el campesino la característica de utilizar fuerza de trabajo familiar o doméstica. Pero factores como i) la necesidad de recurrir a mano de obra asalariada adicionalmente, ii) la naturaleza y el destino de la producción, iii) el acceso ilimitado a créditos, aseveran su naturaleza postcampesina.

el campesino constituye aquel productor familiar que no acumula capital y trabaja en un ecotipo paleotécnico. Esto quiere significar que su tipo de producción depende de energía de origen humano y animal. Mientras que los ecotipo neotécnicos resultan de la incorporación del maquinismo al proceso productivo. Esta última categoría corresponde a los demás tres tipos sociales. En primer lugar al colono I, quienes representan a los productores que utilizan mano de obra familiar pero en condiciones de acumular capital. El colono II, combina mano de obra familiar y asalariada con potencialidad de acumulación de capital. Y por último el empresario agrícola que utiliza mano de obra asalariada sin participación directa en el proceso productivo, acumulando capital a través de la maximización de la tasa de ganancia.

Conforme a Bidaseca (2012) la década del cincuenta marca la irrupción de migraciones de países vecinos. Como mencionamos esto marca un aspecto importante en la configuración del sujeto agrario en Misiones. Dada la cercanía territorial con las fronteras de Brasil y Paraguay se han ido dando espacios socio-territoriales con éstas influencias en cuanto a lo productivo, cultural y político.

El aporte de interés al respecto para delimitar al sujeto social de la AF es que en el comportamiento "económico" del colono misionero intervienen además elementos que derivan del origen y la experiencia histórica de los sujetos. Esto determina o influye en su manera de insertarse social y productivamente. Schiavoni (1998) y Bartolomé (1975) manifiestan que ello configura un sujeto cultural específico.

En este sentido consideramos que la provincia de Misiones se inscribe en un espacio socioterritorial³³ que se encontraría entre los bordes o grietas con respecto a las formaciones culturales de una cultura nacional. Este aspecto no hace más que complejizar y enriquecer el análisis de la cuestión agraria en la provincia.

Es así que la estructura económica, social y política en la provincia tiene connotaciones específicas en relación a su proceso histórico de conformación que podemos vislumbrar luego en las prácticas productivas y de organización política de los sujetos sociales que la componen.

Surgimiento de organizaciones agrarias

Los movimientos agrarios en Misiones han representado importantes luchas reivindicativas por el sector en la provincia. Las principales problemáticas por las cuales el sector se ha organizado

³³ Siguiendo los aportes de Manzanal (2007) la noción de territorio envuelve relaciones simbólicas, culturales y políticas. “*Sintetiza relaciones de poder espacializadas, relaciones entre capacidades diferenciales para transformar, producir e imponer acciones y voluntades sea bajo la resistencia o no, bajo conflicto o no. Y esto no es más que reconocer que la producción social del espacio es un resultado del ejercicio de relaciones de poder*” (2007:33).

políticamente han tenido que ver con los aspectos productivos, comerciales y más estructurales vinculados a la tenencia de la tierra, y el acceso al agua.

Nos parece importante sistematizar brevemente la reconstrucción de la conformación del Movimiento Agrario de Misiones -MAM-, ya que ha conformado un hito importante para el surgimiento de otras organizaciones sectoriales en Misiones, y asimismo actualmente varios funcionarios que ocupan cargos públicos ligados directamente a la construcción de la política para la AF en la provincia han tenido antecedentes de militancia política en el MAM.³⁴

En el año 1971 nace el MAM. Esta organización constituye el referente provincial de las Ligas Agrarias³⁵ conformado principalmente por el estrato social de pequeños productores. En su primera etapa -1970/1976- esta base social estuvo constituida prioritariamente por pequeños y medianos productores con parcelas de tierra de entre 5 a 50 has., cultivos tradicionales -yerba mate, té y tung-, y la posibilidad de acumulación de excedentes. Estos constituyeron la base social originaria de la organización (Montiel, 2000). En términos de Bartolomé (1975) constituían los Colonos I y II descriptos anteriormente.

Esta organización fue clave para el surgimiento de otras organizaciones de pequeños productores en la provincia (Galafassi, 2008). Conforme al autor los pequeños y medianos productores venían padeciendo diversas complicaciones económicas y de comercialización de sus productos devenidas de la caída histórica de los precios de la yerba mate, situación que conforma el proceso de movilización del sector en la provincia.

Esta etapa de movilizaciones agrarias fue eliminada por el golpe militar de 1976, en los que varios de los referentes sociales fueron asesinados, torturados y perseguidos. Recién con el advenimiento de la democracia el MAM se reconstituye y comienza su reorganización mediante otro tipo de organizaciones sectorizadas³⁶ (Baranger, 2008). A mediados del 80 el MAM orienta sus reivindicaciones hacia lo técnico productivo y comercial.

Siguiendo al autor, la lucha por la tierra en la provincia se presenta como una continuidad de la lucha de los 70 impulsadas por el MAM. La zona de influencia política de esta organización se concentró en la zona más central de la provincia.³⁷

³⁴ Actualmente estos referentes políticos ocupan cargos en la legislatura provincial, en el nuevo Ministerio de AF, en el Ministerio del Agro, de Hábitat, entre otros.

³⁵ Las ligas agrarias irrumpen en el escenario nacional hacia 1970 en una coyuntura crítica para la agricultura familiar debido a la caída de los precios de los cultivos industriales y surge del accionar del Movimiento Rural Cristiano. En un año se constituyeron formalmente las ligas agrarias en el Chaco, Misiones, Santa Fe, Formosa y Corrientes (Baranger, 2008).

³⁶ Entre ellas la Asociación de Plantadores de Té de Misiones, la Asociación de Plantadores de Tabaco, la Asociación de Productores Agrarios de Misiones (Baranger, 2008).

³⁷ Casos paradigmáticos han sido en 1987 el conflicto de El Soberbio, Panambí y en Campo Ramón (Baranger, 2008).

Posteriormente, asociado al proceso de ocupación de tierras descrito anteriormente surgen organizaciones en la zona norte de Misiones como reacción a los conflictos que se fueron suscitando en tierras privadas entre productores familiares ocupantes y propietarios privados - empresas agroforestales principalmente.³⁸ Siguiendo a Kostlin (2010) la situación de conflictividad aumenta en la década del 2000 con la reactivación del sector foresto-industrial, en la cual los propietarios ausentistas intentan reconvertir su actividad económica, pasando de la explotación de madera nativa a la actividad forestal, la venta de sus tierras por no tener la capacidad económica para invertir en dicha actividad productiva, y la conversión de áreas territoriales en reservas naturales.³⁹ Todo ello se traduce en un conflicto directo entre los pequeños productores ocupantes y el sector privado. El caso más emblemático fue el de Pozo azul, un paraje ubicado en el Dpto. de San Pedro.⁴⁰ Schiavoni (2005) manifiesta que las propiedades ocupadas en Pozo Azul, Santa Rita, son “colonias hijas” de ocupaciones fiscales de la década del 70 y 80.

Conforme Arzeno y Ponce (2010) el conflicto de Pozo Azul toma estado público en el año 2000. El proceso de disputa por la tierra tuvo como antecedente el avance de la frontera agraria hacia tierras que conformaban grandes propiedades extractivas.⁴¹ Siguiendo a Kostlin (2010) los productores van en búsqueda de tierra para cultivar como salida a la falta de trabajo en la zona. Estos traslados se producen no en búsqueda de seguridad jurídica en el sentido de que no era una variable de peso la situación legal de la tierra, sino que surge como estrategia de subsistencia (Kostlin, 2010). El conflicto surge y se intensifica con el aumento de la confrontación de intereses entre propietarios y ocupantes, con el consecuente desalojo de las familias que lo habitan. De este proceso surgen organizaciones de productores referentes y emblemáticas en la lucha por la tierra, entre ellas Unión Campesina (UC)⁴² y la conformación de

³⁸ La zona de conflictividad aparece en los Dpto. de San Pedro, Guaranía y Gral. Belgrano. Y las principales empresas involucradas en los conflictos fueron Colonizadora Misionera SA, la ex Intercontinental Puente Alto, Ricieri, entre otras. Empresas que poseen entre 600 a 30.000 ha. (Kostlin, 2010).

³⁹ Entre ellas las de Yabotí, Corredor verde y Parque Urugua-í.

⁴⁰ Las familias ocupantes fueron asesorados por grupos de la pastoral social y ONGs organizándose para llevar a cabo diversas acciones ante la amenazas desalojos. En los años 2001 y 2002 se realizan en la localidad de San Pedro dos encuentros del Foro de la Tierra, organizados conjuntamente por el Proyecto Rural de la Pastoral Social y el Instituto de Desarrollo Social y Promoción Humana (INDES). Este trabajo es fruto de recomendaciones de agencias de financiación externa (Schiavoni, 2005).

⁴¹ Como mencionamos, las empresas privadas surgen con la explotación de madera nativa y luego reconvierten su actividad a la forestación. Entre una actividad y otra las propiedades quedan casi inactivas con muchos productores pobladores que se fueron instalando atraídos por las actividades madereras.

⁴² UC es una organización de base de familias productoras que viven en terrenos de la Intercontinental, de modo que debido a los conflictos se constituyó en la organización fundadora en la lucha por la tierra. Actualmente UC tiene 53 socios los cuales el 70% son mujeres. Se dedica una porción importante a la producción de huerta, cría de pollo y chanco y quienes poseen mayor extensión de tierra tienen producción de ganado. Producen principalmente para autoconsumo, sin embargo una parte de sus socios vende la producción de cerdos a una cooperativa de la zona (Fuente: Entrevista a referentes de la organización).

la Comisión Central de Tierras (CCT). Luego de un largo proceso de confrontación, con medidas de lucha como cortes de ruta, acampes, y movilizaciones en la calle, en el año 2004 se sanciona la ley 4093 de Arraigo y Colonización -actualmente ley XVI-77.⁴³

En este marco de conformación de la estructura productiva, social y política agraria en la provincia se sitúa el análisis de nuestros casos de estudio.

Caso de estudio: Productores Independiente de Puerto Piray

El caso de estudio que tomamos para este trabajo se enmarca en esta situación problemática desarrollada anteriormente con rasgos específicos en cuanto a la caracterización de los productores, las formas de organización de los mismos y las estrategias desplegadas para la defensa de sus derechos. En este sentido conforman disputas en un contexto de valorización del espacio del que resultan intereses contradictorios entre los actores involucrados. En la puja por la tierra se debate su uso, control y el destino económico productivo. Ello refleja una compleja conformación de un modelo contradictorio y desigual: el agrícola de subsistencia y el foresto-industrial (Kostlin, 2010). A ello le sumamos algo mencionado anteriormente al avance de un “frente conservacionista” (Arzeno y Ponce, 2013).⁴⁴ Lo que generan tensiones para el desarrollo de la AF.

Al respecto nos interesa analizar y comprender la situación conflictiva reciente con estrategias de lucha política claras que han ido configurando un proceso que pone en cuestión la problemática de la AF en la agenda pública. Nos referimos específicamente al caso de Puerto Piray, Dpto. Montecarlo, con la conformación de los Productores Independientes de Piray.

Con respecto a la metodología el caso ha sido reconstruido y sistematizado teniendo en cuenta información primaria y secundaria recopilados en un viaje de campo realizado en el año 2015, entre ellos entrevistas realizados a referentes de organizaciones de productores, técnicos y funcionarios de la AF, documentos públicos y noticias periodísticas.

Descripción de la situación problemática

⁴³ Esta ley involucra al Estado en la resolución del conflicto, obligándolo a actuar como sujeto expropiante de las tierras en disputa. Actualmente sigue el proceso de ejecución de la expropiación de las tierras, que trajo aparejado más de 10 años de lucha. Sobre el conflicto ver Kostlin, (2010) y Arzeno y Ponce (2010).

⁴⁴ En el año 1984 se creó el Ministerio de Agroecología el cual ha desarrollado en los últimos años la creación de áreas protegidas bajo el régimen de conservación. Este régimen es directamente contradictorio a los intereses de la AF –comunidades de productores y originarias-. Siguiendo a Arzeno y Ponce (2013) entre los años 1988 y 2004 se pasó de 6 a 68 áreas naturales protegidas.

El municipio de Puerto Piray cuenta con 36.000 hectáreas de las cuales la empresa Alto Paraná⁴⁵ posee 22.500 hectáreas. Es decir que el 62,5 % de la superficie del municipio está en poder de la empresa.⁴⁶

Las familias de PIP viven allí hace más de 40 años. Estos parajes se conformaban en virtud de la actividad económica de extracción de madera nativa y luego de producción forestal. Los pobladores son familias de ex trabajadores de las empresas extractivas. Cuando ésta se retira de la actividad, las familias quedan allí instaladas.

La organización de *Productores Independientes de Piray* tiene como antecedente principal a los grupos de base que se originaron con el Programa Social Agropecuario (PSA) en la década del 90.

Los productores se caracterizan por ser pequeños productores, con poca o nula capacidad de acumulación en la producción. Producen en pequeñas huertas, mandioca, almidón, maíz y algunos pollos –sólo los que cuentan con las estructuras necesarias-. Los proyectos productivos que coordinan junto a un técnico de la SAF son muy temporales y no tienen capacidad de ampliarse debido a la poca cantidad de tierra que tienen.

Antes del avance de la frontera foresto-industrial los productores podían producir yerba e incluso tenían animales, pero a medida que ha avanzado esta producción ha traído complicaciones con la contaminación por el uso de agroquímicos y la poca luz solar que deja este tipo de producción.

Actualmente poseen metros de tierra -entre 50 o 70 metros-. Para la producción se suelen asociar a otros vecinos o familiares de modo que puedan diversificarla –algunos se ocupan de la huerta y otros de las aves-. La mayoría de lo producido es para autoconsumo. Y la parte de producción que puedan vender es a través de la Fiesta de la Verdura que se realiza en Eldorado una vez por mes, o la venta informal a vecinos con lo que se logra recuperar gastos y esfuerzos destinados en el trabajo. También existe una pequeña cadena de cinco productores de pollos y productores avícolas con salas de extracción de miel.

El ingreso de los productores se complementa con la actividad extrapredial y con planes sociales. En los términos de la caracterización teórica realizada anteriormente, situamos a los productores de PIP en la categoría de productores *campesinos* de reproducción mercantil simple.

⁴⁵ Alto Paraná S.A. (APSA) fue creada en el año 1975 y es la empresa forestal más importante de la Argentina y una de las más grandes de América Latina. En un comienzo estuvo en manos de capitales privados argentinos hasta el año 1996 cuando en la época de políticas privatizadoras neoliberales fue vendida al grupo chileno Arauco (Korol, 2013).

⁴⁶ Otros municipios afectados por la concentración y extranjerización de tierras por el monocultivo de pino de Alto Paraná son Puerto Libertad –donde la corporación es propietaria del 80 por ciento de la tierra-, Wanda, Esperanza, Colonia Delicia, Victoria, Montecarlo y Eldorado (Korol, 2013). El MST-Libertad también es una organización principal en la lucha por la tierra contra Alto Paraná en estas zonas.

La política estatal para estos pequeños productores se vuelve inviable en el tiempo. Comenta así el técnico de la SAF que los acompaña en su proceso, que desde la SAF se promueve el desarrollo de la horticultura y fruticultura y todo lo que es animales de granja. Pero que no se puede avanzar con la superficie de tierra que la gente tiene.

En el año 2006 empieza la demanda de tierra al Estado. El pedido directo es que Alto Paraná retire los pinos que se encuentran encima de sus casas.⁴⁷

El antecedente está dado por situaciones conflictivas específicas y de grave consideración para los productores. El avance de la plantación de pinos en la zona implicó el desalojo y la desterritorialización de esta zona rural.⁴⁸ Con ello queremos decir que Alto Paraná plantó estrategias para desarmar un paraje que se encontraba en el KM 22. Allí se hostigó a las familias durante un tiempo con amenazas directas mediante la policía lo que tuvo como consecuencia el desalojo de familias campesinas y la eliminación de la estructura institucional que conformaba la zona: escuela, salita de salud y la iglesia. La comunidad que se componía aproximadamente por 60 familias no pudo organizarse a tiempo y la estrategia de la empresa fue desarticular el territorio con desalojos parcializados y sucesivos.

Pensamos aquí que estas estrategias y prácticas son realizadas y sostenidas a través de una red en la que participa no sólo el sector privado sino también la complicidad de las instituciones públicas de la provincia entre ellos la policía, gendarmería, el sistema judicial y político. Esta red que ejecuta y despliega sus recursos materiales y simbólicos es clave para producir estas transformaciones territoriales, surgiendo así lo que denominamos *zonas de conflicto* en los que se ponen en juego la confrontación de los intereses de los actores involucrados. Esta red planificó intervenir sobre espacios sociales y culturales estratégicos para el desarrollo de los vecinos en la zona.

Estrategias de PIP

Instancias de diálogo y negociación

El conflicto descrito tuvo resonancia en las demás comunidades que se encontraban en el territorio. Es así que los productores de PIP comienzan a problematizar colectivamente la situación. Sufrían consecuencias materiales como lo mencionado con respecto al avance de las plantaciones, al arsenal de agroquímicos desplegados por la empresa sobre sus terrenos, hogares

⁴⁷ La plantación de pinos conforman un muro de forestación a metros de las casas de familias. Ver Anexo del registro fotográfico.

⁴⁸ Siguiendo a Mançano Fernandes (S/F) la expansión y/o creación de territorios son acciones representadas por la desterritorialización. Ese movimiento explicita la conflictualidad y las contradicciones de las relaciones socioespaciales y socio territoriales. Debido a esas características, ocurre al mismo tiempo la expansión y la destrucción.

y producciones de autoconsumo y además la desarticulación de la prestación de servicios públicos básicos de agua, luz y transporte que comienzan a ser retirados de la zona.

En este marco, la organización comienza sus reclamos mediante la conformación de notas que eran enviadas a la sede central de la empresa Alto Paraná en Buenos Aires describiendo la situación de las familias y exigiendo el freno de estas medidas. De ello surge la conformación de una *mesa de diálogo* en la que se logra involucrar la participación del municipio y la provincia para la resolución de la problemática.

Las *demandas* principales de la organización consistían en i) tierra para producir, ii) trabajo para la comunidad, iii) la necesidad de producción de alimentos y iv) la defensa del territorio.

Un logro de la organización fue que en el año 2007 se realiza *la primer mesa de diálogo* en Puerto Piray. La empresa presentó en esa instancia proyectos productivos que no estaban relacionados con las actividades de los productores (fábrica de alpargatas, vivero, textil). Las familias abandonan esta reunión en desacuerdo con la propuesta. A partir de esta mesa se abre *las instancias de negociación*. La participación se amplía a la SAF, la Secretaría de Tierras y el Ministerio de Ecología. La propuesta política del municipio fue el traslado de los vecinos y la construcción de viviendas. No sostenían en ningún momento la posibilidad de que los productores continúen en su actividad en la chacra.

Las reuniones se transformaron en un espacio en el que la red que conformaban la empresa, el gobierno y la policía, se enfrentaba contra los intereses de los productores. Por lo que el espacio de negociación se fue transformando en un espacio de poder y presión contra los intereses de PIP.⁴⁹

La organización se plantea así la posibilidad de abrir otro camino y se crea *la comisión de tierras*. En dicha comisión comienza a discutirse y a trabajar en torno a un posible proyecto de expropiación de tierras.

Estrategias jurídicas y de resistencia colectiva

⁴⁹ En el año 2010 se firmó un decreto provincial N° 384/10 en el cual se aprueba un Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre los Ministerios de Gobierno y Ecología y RNR, que tiene por finalidad articular tareas de *control y prevención* de intrusiones y/o asentamientos irregulares en tierras privadas y fiscales, tanto rurales como urbanas, en el territorio de la Provincia muy particularmente en aquellos predios que posean recursos forestales de carácter nativo, así como promover el respeto a la propiedad privada, como garantía de seguridad jurídica. Sostiene el subsecretario de tierras “los hechos vinculados con la “intrusión”, tanto en tierras privadas como fiscales, son procesos dinámicos de ocupación territorial con distintos componentes a tener en cuenta: sociales, económicos y políticos; pero más allá de estas consideraciones hay que dejar claramente definida que es una acción, que por más que sea motivada por necesidades sociales de sectores carenciados, fundadas en la necesidad de espacios territoriales para el habitat y producción, no la justifica, el o quienes las realizan cometen un delito tipificado por la legislación vigente” (Fuente: Misiones Online,2015).

Las estrategias y prácticas jurídicas que plantea la organización devienen por un lado i) como necesidad de reacción directa ante la judicialización del conflicto⁵⁰ por parte de la empresa y por otro lado ii) como acción y propuesta política de PIP para reconducir sus demandas y legitimar la lucha, concretamente a través de la creación de un proyecto de ley de expropiación.

Con respecto a la judicialización del conflicto, la empresa comienza a perseguir política y jurídicamente a los referentes de PIP. Esto tiene como consecuencia efectos materiales y simbólicos complementarios entre sí: i) la individualización del conflicto, ii) la burocratización de la lucha, iii) la persecución de los pequeños productores, iv) la estigmatización de los actores involucrados y v) la deslegitimación de sus acciones y de la lucha de la organización.

Así es que comienza la necesidad de *visibilizar* el conflicto. Pensamos que ello significa ampliar la zona del conflicto hacia otros puntos de interés. De este modo se plantea la asistencia colectiva a las instituciones judiciales y policiales –con banderas, camiones que trasladen a los productores- y recurrir a los medios de comunicación. Ello significa la construcción de un *discurso* colectivo en miras a contrarrestar los efectos que tiende la judicialización de los conflictos en donde se tiende a individualizar la problemática y sacarla de su contexto de producción y reproducción social, político e ideológico.

Dentro del *ámbito o campo jurídico* se vieron en la necesidad de recurrir a abogados que puedan asesorarlos en la construcción de las estrategias a seguir, como así también que pudieran intervenir directamente en los trámites legales –ámbito en el cual se ponen en juego reglas procesales, burocráticas y sustanciales-. La abogada y el abogado que los acompaña tienen una trayectoria de lucha popular en el ámbito jurídico. Siguiendo a Vértiz (2013) las intervenciones de los *abogados populares* implican la preocupación por desarrollar acciones que plasmen en la práctica social la compleja articulación entre la esfera jurídica y la esfera política con el objetivo de forzar otros usos del derecho.

Con respecto al *proyecto de ley de expropiación* hubo una construcción conjunta entre abogados y productores de PIP. En el proyecto inicial se pedían 3000 ha. a expropiarse desde Sta. Teresa hasta el Km 18. En este marco 18 diputados llegaron hasta la asamblea de Puerto Piray para conocer la situación de los pobladores.

La particularidad que tuvo el desarrollo de este momento del conflicto es que en la provincia acontecía un período electoral legislativo. Ello significó una apropiación de la problemática o cuestión planteada por PIP por parte de los partidos políticos electorales y es en este marco en el

⁵⁰ Las tareas de inteligencia que realiza la policía consiste en que a mayor accionar e identificación de los integrantes de la organización, mayor persecución mediante la criminalización de sus actos.

cual se aprueba el proyecto de expropiación a Alto Paraná. Sin embargo no se aprueba el proyecto original.

Aprobación del proyecto de expropiación a Alto Paraná

El proyecto se aprueba en junio del 2013,⁵¹ días posteriores sucedían las elecciones legislativas provinciales. El mismo tuvo grandes cambios. En primer lugar, se redujo la porción territorial a expropiar. De las 3000 ha que exigía la organización, se aprobaron sólo 600 ha. Y además exigía como requisito vinculante que la organización se constituya en cooperativa. Pensamos que esta exigencia es un modo de construir un modo de entender la AF y un modo de imponer un marco condicionante para el acceso a derechos fundamentales. Esto implicó una traba por las dificultades burocráticas que conlleva su conformación y por la puesta en orden de la misma. Además los productores se organizaron desde un objetivo claramente político y reivindicativo, no así económico o mercantil. En el recorrido de este proceso de las 80 familias que conformaban la organización fueron sosteniéndose 60.

Consideramos que aquí el Estado impone a nivel discursivo formas que no construye en la práctica política como la idea de *propiedad colectiva*. Y ello termina implicando un límite a la propiedad de los productores argumentándose luego que los mismos venden las tierras y culpabilizándolos del mercado ilegal de compra-venta de la tierra. Pero no dicen las instituciones estatales que las empresas agroindustriales o los grandes empresarios privados coaccionan a los productores –a través de la comprar de sus mejoras o directamente el desalojo forzoso- para que abandonen las tierras y dejar así la zona liberada a la producción agroindustrial.

Políticas públicas para los productores de la AF

En el recorrido de nuestro trabajo nos interesamos por comprender la configuración de las políticas públicas para la AF dentro de un conflicto que vislumbra diferentes aspectos y problemáticas de la misma. De modo que entendemos a la política pública en movimiento articulada con los actores sociales que problematizan una cuestión específica en donde se instala un reclamo o demanda como problema público y el Estado se ve obligado a intervenir.

En nuestro trabajo de investigación pudimos observar que las políticas estatales para la AF en la zona de Puerto Piray se centran en los aspectos i) productivos: mediante el asesoramiento técnico a través de la SAF, y ii) de comercialización: a través de la creación de la Fiesta de la

⁵¹ Ley XXIV- N° 11 año 2013.

Verdura y la Feria Franca en municipios cercanos de mayor envergadura –Eldorado y Montecarlo-. Con respecto a la política de la SAF, ésta no cuenta con asistencia financiera a los productores. Por lo que la vía para el acceso a infraestructura, tecnología, insumos, entre otros, se da mediante la realización de proyectos por parte de la organización que dependen de otros organismos del Estado. Esto significa que si la organización no realiza el proyecto, o no tiene información acerca de estos financiamientos, el aporte económico no llega. Por otro lado, en lo que es la comercialización, al tratarse de pequeños productores no cuentan con la producción necesaria para vender en la Feria Franca. Esto ha significado que se den casos de compra-venta a *intermediarios* que acoplan producción de los pequeños productores y luego la venden en la Feria. Por este motivo surge como política paliativa la generación del espacio de la Fiesta de la verdura que significa sólo la venta cada 15 días o una vez al mes. En este contexto bastante limitado para la AF, los pequeños productores se ven condicionados a vender su mercadería en ámbitos informales. La faena de los animales se realizan en sus casas, y las ventas es a vecinos de la zona o directamente para autoconsumo.

En este sentido el Estado mediante la SAF en este caso propone una medida de política pública como la promoción de la cadena avícola, pero deja en manos del productor el aspecto de la comercialización y en definitiva su ingreso económico.

En las prácticas de los pequeños productores se visualizan cierta readaptación de las normas legales a normas sociales. En términos de organización de las familias productoras la producción y la venta informal es una alternativa legítima de subsistencia. Los consumidores directos conocen la producción, al productor, y confían en sus modos de producir. Esto implica pensar al productor como consumidor también. Cuenta una productora cómo es el proceso de faena y dice al respecto

“aprovechamos la mañana bien temprano en 2-3 horas dejamos, por el tema de la higiene, porque viste que cuando hay moscas ya no, porque todo tenés que cuidar. Así hacemos” (Compañera de PIP).

Sin embargo no existen perspectivas de crecer en nuevos mercados ni acumular mayor ingreso económico.

Actualmente la expropiación en sí misma no ha sido efectivizada. Ello tiene como período de dilatación de la situación de más de 3 años en el que la organización ha ido perdiendo peso político y participación directa de sus pobladores. Recientemente, luego de que en estos tres años PIP realizó acciones tendientes a presionar y materializar el cumplimiento de la ley a través

de cortes de ruta, marchas, bloqueo del ingreso de camiones de Alto Paraná y toma de tierras simbólicas, el IFAI⁵² se comprometió a comprar tierras a Alto Paraná de modo gradual.

Reflexiones finales

En nuestro presente trabajo nos interesamos por comprender el rol de las organizaciones sociales de la AF en la conformación de la política pública para el sector, por lo cual consideramos necesario hacer una breve mención sobre el contexto contradictorio y conflictivo en el cual se desarrollan estas políticas. En este marco se visualizan condiciones estructurales que hacen a una distribución desigual de la tierra y además disputas reales por el uso del territorio.

Pensar a la política pública como una cuestión socialmente problematizada conlleva la necesidad de identificar los actores que están poniendo en debate la problemática, mediante el análisis de sus demandas, intereses, tensiones, recursos y estrategias. Ello devela la posición que ocupan éstos dentro de un contexto más amplio.

El caso particular de los Productores Independientes de Piray marcó la presencia de elementos que nos llevaron a poner en el foco del análisis a la organización como actor político de resistencia y estratégico a la hora de plantear sus demandas, las cuales luego han sido en parte tomadas por el Estado teniendo como resultado característico la sanción de la Ley de Expropiación XXIV-N° 11/2013.

La lucha por la tierra de PIP ha significado así el surgimiento de un espacio de creación de sentidos para alcanzar la legitimidad de sus demandas ante un contexto de exclusión del sector. La construcción de legitimidad significó la construcción de un discurso colectivo que denuncie las problemáticas del AF en la provincia; la visibilización de las relaciones de poder entre el sector privado en la representación de Alto Paraná, el Estado municipal y provincial mediante el sistema judicial, policial, M. de Ecología y Subsecretaría de Tierras; la insuficiencia de las instituciones estatales de la AF para proponer una política pública que acompañe sus demandas; el uso del derecho de un modo alternativo con respecto a que si bien se da dentro de los marcos del derecho oficial, propone ponerle límites a los intereses hegemónicos. Consideramos que ello significa grandes logros.

Por otra parte, la expropiación no ha sido efectivizada aún. Ello responde una vez más a las *relaciones de fuerza* que gobiernan el ámbito político económico. Sin embargo, consideramos que la sanción de la ley no sólo es una herramienta de legitimación de la lucha de la organización en la esfera jurídica, sino que permite instituir otros tipos de órdenes sociales que

⁵² El art. 6 de la ley XXIV- N° 11 declara como autoridad de aplicación al Instituto de Fomento Agropecuario e Industrial de la provincia.

conllevan una forma de pensar la política, sus demandas desde otro espacio ideológico al dominante. En este sentido donde hay poder, no sólo hay resistencia, sino intersticios en donde pueden abrirse nuevos campos de posibilidades en la disputa.

Referencias bibliográficas:

- Arroyo, M. (1990) “Sobre el concepto de Estructura agraria”. Revista geográfica, nº12, pp.141-153. ISBN 950-9231-09-8
- Arzeno, M y Ponce, M (2010) “El conflicto sin fin: negociaciones y disputas en torno a la aplicación del Plan de Arraigo y Colonización en tierras privadas del nordeste de Misiones”. En *El desarrollo y sus lógicas en disputa en territorios del norte argentino*. Org. M. Manzanal y F. Villarreal. Ed. CICCUS. Bs As.
- Arzeno, M. y Ponce, M. (2013) “El rol del estado y las políticas públicas de “desarrollo” en Misiones. Contradicciones emergentes con relación a la agricultura familiar”. En: M. Manzanal y M. Ponce (Org.) *La desigualdad ¿del desarrollo? Controversias y disyuntivas en ámbitos rurales del norte argentino*, pp. 69-102, Ediciones CICCUS: Buenos Aires.
- Baranger, D (2008) “La construcción del campesinado en Misiones: de las ligas Agrarias a los “sin tierra””. En *Campesinos y agricultores familiares*, G Schiavoni (Comp.). Ed CICCUS. Bs. As.
- Barbeta, P. (2010) “En los bordes de lo jurídico: campesinos y justicia en Santiago del Estero”. En *Cuadernos de Antropología Social*, N° 32, pp. 121–146.
- Bartolomé, L “Colonos, plantadores y Agroindustrias. La explotación agrícola familiar en el sudeste de Misiones”. Desarrollo Económico. N°58, julio-septiembre, pp. 239-264.
- Bidaseca, K (2012) *Los sin Tierra de Misiones. Disputas políticas y culturales en torno al racismo, la intrusión, y la extranjerización del excluido en un espacio social transfronterizo*. Ed CLACSO. Bs As.
- Bonetto de Scandogliero y Piñero de Ruiz (S/F) Teoría Crítica del Derecho. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5209610.pdf>.
- Bourdieu, P (2001) Poder, Derecho y Clases Sociales. Ed. Desclee de Brouwer: España.
- Brand, U (2011) El papel del Estado y de las políticas públicas en los procesos de transformación. En M. Lang y D. Mokrani (Comp.) *Mas allá del desarrollo* (pp.145-152). Ecuador: Fundación Roxa Luxemburgo.
- Cárcova. M (1987) “Acerca de las funciones del derecho”. Ponencia publicada en el Coloquio Internacional sobre Teoría Jurídica contemporánea. Universidad Autónoma de Puebla. Disponible en <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/critica/cont/9/teo/teo5.pdf>
- Cárcova, M (1994) “Política y derecho en tiempos de la reconversión”. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Disponible en <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/critica/cont/15/teo/teo4.pdf>
- Fitzpatrick, P. [2008] (2011) *El derecho como resistencia: modernismo, legalismo e imperialismo*. Bogotá: Siglo del hombre editores. Universidad libre.
- Galafassi, G (2008) “El Movimiento Agrario Misionero en los años setenta. Protesta, movilización y alternativas de desarrollo rural”. En *Revista Herramienta* N 38, junio 2008 año XII.
- García Inda, A. (1997) La Violencia de las formas jurídicas: La sociología del poder, y el derecho de Pierre Bourdieu. Ed. CEDECS Editorial S.L: Barcelona.
- García Villegas, M. y Rodríguez, C (2003) Derecho y sociedad en América Latina: propuesta para la consolidación de los estudios jurídicos críticos. En M. García Villegas y C. Rodríguez (Eds.) *Derecho y sociedad en América Latina: Un debate sobre los estudios jurídicos*. Ed. Universidad Nacional de Colombia.
- Kerimov, D (1992) “La política y el derecho”. Ed. Progreso: Moscú. Disponible en : <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1014/15.pdf>
- Korol, S (2013) “El caso de Alto Paraná SA en Misiones”. En *Revista digital Superficie*. Disponible en: <http://revistasuperficie.com.ar/el-caso-de-alto-parana-sa-en-misiones.html>
- Kostlin, L (2010) “Ocupaciones de tierras privadas y conflicto en el nordeste. La conformación de un ciclo inicial de lucha por la tierra en Misiones”. En *El desarrollo y sus lógicas en disputa en territorios del norte argentino*. Org. M. Manzanal y F. Villarreal. Ed. CICCUS. Bs As.
- Laclau, E. (2005) La razón populista. Fondo de Cultura Económica: Buenos Aires.

- Manzanal, M. (2007) “Territorio, poder e instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio”, en *Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto*, M. Manzanal, M. Arzeno y B. Nussbaumer (Comp.) Ed. CICCUS. Bs As.
- Manzanal y Schneider (2010) *Agricultura Familiar y Políticas de Desarrollo Rural en Argentina y Brasil (análisis comparativo, 1990-2010)*. VIII Congreso Latinoamericano de Sociología Rural Porto de Galinhas, Brasil, 15 al 19 de noviembre del 2010.
- Mançano Fernandes, B (s/f) “Movimientos socioterritoriales y movimientos socioespaciales. Contribución teórica para una lectura geográfica de los movimientos sociales”. Disponible en: <http://web.ua.es/en/giecryal/documentos/documentos839/docs/bmfunesp-5.pdf>
- Mioni, W. y Godoy Garraza, G., (2009) “Aproximaciones a las herramientas jurídicas de la pequeña agricultura familiar en la defensa de los recursos del territorio”. Ponencia publicada en VI Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales. Buenos Aires, Noviembre de 2009.
- Montiel, S. (2000) *Procesos de participación y Cambio en el Movimiento Agrario Misionero*, Tesis de grado Lic. en Antropología Social, UNaM, Posadas, Misiones.
- Nardi, M.A (2010) “Dinámicas territoriales en torno al desarrollo rural en Misiones”. En *El desarrollo y sus lógicas en disputa en territorios del norte argentino*. Org. M. Manzanal y F. Villarreal. Ed. CICCUS. Bs As.
- Obschatko, E. de (2009) *Las explotaciones agropecuarias familiares en la República Argentina: un análisis a partir de los datos del Censo Nacional agropecuario 2002*. Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Buenos Aires
- Oszlak, O y O' Donnell, G [1981] (1995) “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación” en *Redes*, Vol. 2, Núm. 4, Universidad Nacional de Quilmes, Quilmes.
- Poulantzas, 2007 [1969]) *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista. Siglo XXI: México*.
- PROINDER (2011) *Relevamiento y sistematización de problemas de tierra de los agricultores familiares en la Argentina*. 1ª ed. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. Bs As.
- Retamozo, M (2009) “Las demandas sociales y el estudio de los movimientos sociales”. En *Revista Cinta de Moebio*, N° 35, pp.110-127. Universidad Nacional de Chile.
- Santos, Boaventura de Sousa (2009), *Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho*, Madrid, Trotta.
- Schiavoni, G (1998) *Colonos y Ocupantes. Parentesco, reciprocidad y diferenciación social en la frontera agraria de Misiones*. Ed. Universitaria. UNAM. Misiones.
- Schiavoni, G. (2005) “La construcción de los “sin tierra” en Misiones (Argentina)”. En *Revista Theomai*. N° 12, segundo semestre.
- Schiavoni, G. (2010). “Describir y prescribir: la tipificación de la agricultura familiar en la Argentina”, en Manzanal M. y Neiman G. (comp.) *Las agriculturas familiares del Mercosur. Trayectorias, amenazas y desafíos*, Ed. CICCUS. Bs As.
- Servolo de Medeiros L. (2010) *Agricultura familiar no Brasil: aspectos da formação de uma categoria política*. En M. Manzanal y G. Neiman (Compiladores) *Las agriculturas familiares del Mercosur. Trayectorias, amenazas y desafíos*. Buenos Aires: CICCUS.
- Twaites Rey, Mabel (2005) *El Estado: notas sobre su(s) significado(s)*. En M. Thwaites Rey & A. López (Eds.) *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. El derrotero del ajuste neoliberal en el estado argentino*. Prometeo: Buenos Aires.
- Wolkmer, C. A (2003) *Introducción al pensamiento jurídico crítico*. 1° Ed. ILSA. Bogotá: Colombia