



Revista
electrónica
de la Secretaría
de Investigación

FHyCS-UNaM

N° 19 DICIEMBRE 2022



► www.larivada.com.ar



La Rivada. Investigaciones en Ciencias Sociales.

Revista electrónica de la Secretaría de Investigación. FHyCS-UNaM

La Rivada es la revista de la Secretaría de Investigación de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Misiones. Es una publicación semestral en soporte digital y con referato, cuyo objeto es dar a conocer artículos de investigación originales en el campo de las ciencias sociales y humanas, tanto de investigadores de la institución como del ámbito nacional e internacional. Desde la publicación del primer número en diciembre de 2013, la revista se propone un crecimiento continuado mediante los aportes de la comunidad académica y el trabajo de su Comité Editorial.

Editor Responsable: Secretaría de Investigación. FHyCS-UNaM. Tucumán 1605. Piso 1. Posadas, Misiones. Tel: 054 0376-4430140

ISSN 2347-1085

Contacto: larivada@gmail.com

Artista Invitado

Rodrigo Benitez

<https://www.facebook.com/rodrigobenitez.art>

Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Misiones.

Decano: Esp. Cristian Garrido

Vice Decana: Dra. Zulma Cabrera

Secretaria de Investigación: Dra. Beatriz Rivero

Secretaria Adjunta de Investigación: Mgter. Natalia Otero Correa

Director: Dr. Roberto Carlos Abínzano

(Profesor Emérito/Universidad Nacional de Misiones, Argentina)

Consejo Asesor

- Dra. Ana María Camblong (Profesora Emérita/ Universidad Nacional de Misiones, Argentina)
- Dr. Denis Baranger (Universidad Nacional de Misiones, Argentina)
- Dra. Susana Bandieri (Universidad Nacional del Comahue/Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina)

Equipo Coordinador

- Romina Inés Tor (Universidad Nacional de Misiones, Argentina/CONICET)
- Lisandro Ramón Rodríguez (Universidad Nacional de Misiones, Argentina /CONICET)
- Christian N. Giménez (Universidad Nacional de Misiones, Argentina)

Comité Editor

- Débora Betrisey Nadali (Universidad Complutense de Madrid, España)
- Zenón Luis Martínez (Universidad de Huelva, España)
- Marcela Rojas Méndez (UNIFA, Punta del Este, Uruguay)
- Guillermo Alfredo Johnson (Universidade Federal da Grande Dourados, Brasil)
- María Laura Pegoraro (Universidad Nacional del Nordeste, Argentina)
- Ignacio Mazzola (Universidad de Buenos Aires-Universidad Nacional de La Plata)
- Mariana Godoy (Universidad Nacional de Salta, Argentina)
- Carolina Diez (Universidad Nacional Arturo Jauretche, Argentina)
- Pablo Molina Ahumada (Universidad Nacional de Córdoba, Argentina)
- Pablo Nemiña (Universidad Nacional de San Martín, Argentina)
- Daniel Gastaldello (Universidad Nacional del Litoral, Argentina)
- Jones Dari Goettert (Universidade Federal da Grande Dourados, Brasil)
- Jorge Aníbal Sena (Universidad Nacional de Misiones, Argentina)
- María Angélica Mateus Mora (Universidad de Tours, Francia)
- Patricia Digilio (Universidad de Buenos Aires, Argentina)
- Mabel Ruiz Barbot (Universidad de la República, Uruguay)
- Ignacio Telesca (Universidad Nacional de Formosa, Argentina)
- Froilán Fernández (Universidad Nacional de Misiones, Argentina)
- Bruno Nicolás Carpinetti (Universidad Nacional Arturo Jauretche, Argentina)
- María Eugenia de Zan (Universidad Nacional de Entre Ríos, Argentina)
- Juliana Peixoto Batista (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina)
- Natalia Aldana (Universidad Nacional de Misiones, Argentina)

Consejo de Redacción

- Julia Renaut (Universidad Nacional de Misiones, Argentina)
- Julio César Carrizo (Universidad Nacional de Misiones, Argentina)
- Lucía Genzone (Universidad Nacional de Misiones, Argentina/CONICET)
- Marcos Emilio Simón (Universidad Nacional de Misiones/Universidad Nacional del Nordeste)
- Emiliano Hernán Vitale (Universidad Nacional de Misiones, Argentina)

Asistente Editorial

- Antonella Dujmovic (Universidad Nacional de Misiones, Argentina)

Corrector

- Juan Ignacio Pérez Campos

Diseño Gráfico

- Silvana Diedrich

Diseño Web

- Pedro Insfran

Web Master

- Santiago Peralta

DOSSIER

Gubernamentalidad del desarrollo: ambiente, alimentación y territorialidades en cuestión.

Presentación

Por Laura Kostlin, Florencia Marcos y Andrea Gómez Herrera.

La disputa por la institucionalización de las políticas de agricultura familiar y desarrollo rural en la provincia del Chaco

Por Jimena Ramos Berrondo

Contradicciones en la implementación de políticas públicas para la Agricultura y la Soberanía Alimentaria en Misiones

Por Alejandro Oviedo, Javier Gortari, Laura Kostlin y Lucila Zayas

Ruralidades en disputa y políticas públicas. Conflictos y estrategias de la producción de alimentos sanos al oeste de la Aglomeración Gran Buenos Aires, Argentina

Por María Fernanda González Maraschio

Organización y acción colectiva en pequeños productores de alimentos al oeste del Área Metropolitana de Buenos Aires

Por Natalia Kindernecht y Gerardo Castro

Dinámicas asociativas de sectores empresariales y campesinos en el espacio rural del norte de la provincia de Córdoba a finales de la década del '90

Por Joaquín Ambroggio, Erika Decándido y Sofía Ambrogi

Las organizaciones sociales en articulación con las políticas públicas: Asistencia Alimentaria en pandemia

Por María Marta Muro y Sandra Analía Hoyos

¿Con la democracia se come?
El Programa Alimentario Nacional y las nuevas formas de hambre en la Argentina (1983-1989)

Por Luis Ernesto Blacha y Nahuel Rodríguez

Análisis crítico del discurso del Presidente de Argentina en la Cumbre sobre Sistemas Alimentarios de las Naciones Unidas (UNFSS)

Por María Tiscornia



Contradicciones en la implementación de Políticas públicas y estrategias asociativas para la Agricultura y la Soberanía Alimentaria en Misiones

Public policies and associative strategies for agriculture and food sovereignty in Misiones

Alejandro Oviedo* Javier Gortari** Laura Kostlin*** Lucila Zayas****

Ingresado: 15-07-22 // Evaluado: 28-07-22 // Aprobado: 29-09-22

Resumen

En Misiones, se vienen implementando diferentes políticas públicas en relación a diversos modos de organizar la producción agropecuaria y la comercialización de alimentos, que ponen de manifiesto tensiones por el acceso a tierra, agua, y bienes naturales, como también disputas por los recursos económicos administrados por distintas instituciones del Estado.

En el territorio son varios los niveles del Estado (nacional, provincial, municipal) y múltiples las instituciones que intervienen en relación con agricultores y productores agrarios. En los últimos 20 años, se han producido continuidades y discontinuidades en la orientación de las políticas regulatorias y de promoción de la agricultura, las cuales analizaremos en el presente artículo. Frente a la expansión de agresivos mecanismos de penetración del capital, con modelos de desarrollo regional en pugna, presentaremos estrategias innovadoras de organización para la comercialización alternativa de alimentos, y reflexionaremos sobre las posibilidades de avanzar hacia el horizonte de la Soberanía Alimentaria.

Palabras claves: Organizaciones agrarias - Comercialización alternativa - Políticas públicas



U
M
Universidad Nacional de Misiones

Abstract:

In Misiones, different public policies are being implemented in relation to various ways of organizing agricultural production and food marketing, which reveal tensions over access to land, water, and natural assets, as well as disputes over managed economic resources by various state institutions.

In the territory there are several levels of the state (national, provincial, municipal) and multiple institutions that intervene in relation to farmers and agricultural producers. In the last 20 years there have been continuities and discontinuities in the orientation of regulatory policies and promotion of agriculture, which we will analyze in this article. Faced with the expansion of aggressive capital penetration mechanisms, with regional development models in conflict, we will present the organizational dynamics of two socioeconomic circuits, that of yerba mate and that of horticultural products, and we will reflect on the possibilities of advancing towards the horizon of Food Sovereignty.

Keywords: Agriculture - Socioeconomic Circuits - Public Policies

Alejandro Oviedo

** Trabaja en el campo de la economía social, la soberanía alimentaria y el desarrollo rural, es Dr. en Estudios Sociales Agrarios (UNC), Lic y Magister en Antropología Social (UNaM), docente e investigador FHyCS - UNaM.*

E-mail: adoviedo@fhyics.unam.edu.ar

Javier Gortari

*** Lic. en Economía (UNLP), magíster en Gestión y Diseño de Programas Sociales (UNaM) y doctor en Ciencias Sociales (UBA), es docente investigador de la FHyCS (UNaM) en temas de economía política regional. Director del Doctorado en Ciencias Humanas y Sociales (FHyCS, UNaM)*

E-mail:

Laura Kostlin

**** Lic. y Mgter en Antropología Social (FHyCS, PPAS, UNaM). Docente, extensionista e investigadora de la FHyCS - UNaM, su campo de estudio se inscribe en los estudios socioeconómicos y territoriales en ámbitos rurales, en temáticas referidas con estatalidades, políticas públicas y desarrollo rural, estrategias asociativas y organizaciones de la agricultura familiar en el campo de la economía social, la soberanía alimentaria, así como disputas por y para el acceso a la tierra en la provincia de Misiones.*

E-mail: laurakostlin@gmail.com

Lucila Zayas

***** Trabaja en el campo de las Ciencias Económicas y el área de Formación Docente, es Mgter en Administración Estratégica de Negocios, especialista en Didáctica y Curriculum y Prof. En Ciencias Económicas, docente e investigadora FHyCS - UNaM.*

E-mail: lucilazayas@gmail.com

Cómo citar este artículo:

Oviedo, Alejandro; Gortari, Javier; Kostlin, Laura y Zayas, Lucila (2022) "Contradicciones en la implementación de políticas públicas para la Agricultura y la Soberanía Alimentaria en Misiones". Revista La Rivada 10 (19), pp 35-55 <http://larivada.com.ar/index.php/numero-19/dossier/354-contradicciones-en-la-implementacion-de-politicas-publicas>



Introducción

Históricamente, la expansión de las actividades agropecuarias en este territorio estuvo condicionada por limitaciones para el acceso a la tierra y a los recursos económicos. En lo que hoy es la provincia de Misiones, se produjo una temprana apropiación privada de grandes extensiones por un grupo de terratenientes, en subasta pública de 1881, fraguada en la Legislatura de Corrientes antes de la federalización de Misiones como Territorio Nacional¹. A pesar de estos condicionantes estructurales, diversas leyes y políticas públicas posteriores promovieron la colonización agrícola, protagonizada por familias de agricultores y grupos de distintas colectividades de inmigrantes, comenzando desde la zona sur y extendiéndose durante el siglo XX hacia el norte provincial.

A finales del siglo XX, el cambio de escenario económico estructural trajo aparejados procesos de valorización de la tierra como resultado de las ventajas comparativas para la inversión en el complejo foresto industrial de gran importancia para la provincia -basado en la explotación de bosques cultivados y en el aprovechamiento de bosques nativos-. Este escenario, propicio para la expansión de actividades agroindustriales y forestales, estimuló el interés de diferentestitulares registrales ausentistas de amplias extensiones de tierra con aptitud forestal dedicadas desde 1950 a la explotación maderera nativa, a recuperar la posesión de sus dominios abandonados entre las décadas de 1980-2000 en un contexto de crisis de la actividad extractiva². Desde mediados de siglo XX, se fueron asentando familias de agricultoras/es y trabajadores rurales quienes, asociadas en una primera instancia a la actividad extractiva, fueron consolidando actos posesorios (Kostlin, 2005).

Las acciones y amenazas de desalojo impulsadas por encargados y capataces en nombre de los titulares ausentistas promovieron la organización del sector, quienes en calidad de “poseedores”, en articulación con instituciones de apoyo y organismos no gubernamentales, estructuraron programas de acción y estrategias de resistencia a los desalojos, al tiempo que demandaron una pronta intervención del Estado en la regularización de tenencia y posesión de tierras, así como el acceso a la información pública (Kostlin, 2019; González, 2017; Kostlin et. al, 2014).

Estos conflictos tienen particularidades que es necesario conocer para poder reflexionar sobre los posicionamientos de los actores y poder pensar en alternativas viables en contextos históricos cambiantes.

Habida cuenta de antecedentes asociados con dispositivos estatales para el acceso a la tierra fiscal promovidos por el Estado, la dinámica agraria contemporánea suscita la necesidad del tratamiento y sanción de instrumentos legales y políticas públicas que se ajusten a las transformaciones resultantes del avance de la frontera agraria.

1 Del total de 23.341 explotaciones agropecuarias (EAPs) registradas por el Censo Agropecuario 2018 en Misiones, el 53% son unidades de *hasta 25 hectáreas* que suman en conjunto 192.000 has (un 10% del total de la superficie censada). En el otro extremo estadístico, 860.000 has (46% de la superficie) están en manos de 160 EAPs *mayores de 1000 hectáreas*. Lo que da cuenta de la persistencia de una estructura fundiaria provincial fuertemente concentrada.

2 Algunas estrategias económicas en este contexto fueron: a) recuperar la posesión efectiva de la propiedad a los fines de reconvertirse de empresas extractivas-madereras, y al cultivo forestal; b) vender sus tierras por no contar con capital para la reconversión; c) embarcarse en la estrategia de expropiación en manos del Estado para salvar algo de su capital; d) convertirse en “reservas naturales” para quedar exentas del pago de impuestos (Kostlin, 2005: 64).



Entre ellas, la aceleración en trámites jurídico-administrativos para acceso a la regularización de tierras, así como instrumentos para la resolución de conflictos socio-territoriales devenidos del contexto antes mencionado. A partir de acciones colectivas y articuladas por parte de poseedores de tierras privadas, en la primera década del siglo XXI se promulgaron una serie de planes extraordinarios de regularización de tierras por parte de la Cámara de Representantes de la Provincia de Misiones, con el fin de instrumentar medidas eficaces para “poner coto” a la especulación relativa a tierra sin titularizar (Nuñez y Kostlin, 2010).³

Junto a las dificultades para acceder a la regularización de la tierra y al crédito para los sistemas productivos, con la abrupta caída de precios de los productos primarios en los 90, la comercialización pasó a constituirse en una preocupación central para las/los agricultores. Durante el siglo XX, con la expansión de monocultivos para la agroindustria (té, yerba, tabaco, forestación), se redujo la producción de frutas, verduras y otros alimentos en las *chacras* (pequeñas unidades de producción agropecuaria en Misiones). En consecuencia, la mayor parte de la provisión a los mercados de las ciudades de la provincia pasó a ser abastecida en algunos casos con productos de zonas muy alejadas y controlada por intermediarios extra zonales ubicados en el *Mercado Central de Misiones*, en la ciudad de Posadas.

Con el desafío de destacar particularidades en un territorio como el de Misiones, analizamos continuidades y discontinuidades en torno a la implementación de políticas públicas regulatorias y de promoción respecto a la comercialización de alimentos, resaltando algunas experiencias de innovación social orientadas a la redistribución e inclusión.

Estrategias asociativas y políticas públicas

En este artículo, sintetizamos algunos de los debates que desarrollamos como integrantes del proyecto de investigación “*Estrategias asociativas, políticas públicas y desarrollo rural en la provincia de Misiones*” 2016-2020, acreditado en la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Misiones (Oviedo, Gortari, 2021).

Con el objetivo de relevar aspectos de implementación de políticas públicas, en especial respecto a los canales de comercialización de alimentos, analizamos diferentes estrategias desarrolladas en la provincia de Misiones en los últimos 20 años.

Las contribuciones que se articulan en este trabajo corresponden a las producciones realizadas por integrantes del equipo de investigación mencionado, las que, desde un abordaje predominantemente cualitativo, se basaron en entrevistas a integrantes de asociaciones, así como a técnicas/os y funcionarios/as de instituciones públicas. También se nutren de la observación participante en reuniones, talleres, capacitaciones, donde se debatían actividades y proyectos de las organizaciones.

3 Tal es el caso de la Ley XVI N°77 (antes Ley 4093), promulgada por Decreto Provincial N°1987 de 29 de noviembre de 2004, que estableció la expropiación y adquisición de ciertas áreas de inmuebles privados ubicados en el nordeste de la provincia, para la implementación de un Plan de Colonización y Arraigo dirigido por el Estado. En las áreas declaradas de utilidad pública se adjudicaron lotes a sus legítimos poseedores -previo relevamiento catastral y mensura- aplicando las normas provinciales que rigen para tierras fiscales: a saber, Ley XVI N°6 (antes 480) y las leyes XVI N°30 (antes 2935) -relativa a la regularización de la situación de permisionarios y adjudicatarios de Tierras Fiscales-, y la Ley XVI N°100 (antes 4502).



Para el relevamiento de datos cuantitativos, se diseñaron diversos dispositivos de relevamiento (encuestas, legajos familiares) sobre las actividades que llevan a cabo, incorporando la dimensión asociativa, fundamentalmente para la comercialización, buscando conocer logros y dificultades.

Entendiendo que la articulación e integralidad entre investigación, extensión y formación, puede aportar al desarrollo de políticas públicas en el territorio, desde el equipo, en diálogo con organizaciones agrarias y con integrantes de instituciones del Estado, se plantearon diferentes problemáticas (acceso a derechos, comercialización alternativa, organización cooperativa, economía social, comunicación y educación popular, fortalecimiento organizativo, entre otras) (Kostlin et. al, 2017; Arzamendia, 2020). Pensamos la investigación y la extensión como procesos histórico-sociales de producción de conocimiento y de transformación de los sujetos colectivos involucrados. Al adoptar este enfoque, promovemos articulaciones entre Universidad y territorios, privilegiando la construcción participativa de conocimientos que aporten a la diagramación de políticas públicas y propiciando caminos estratégicos para el acceso a la información pública, las garantías y derechos ciudadanos (Dimas, et al, 2019; Allica et al, 2022).

Para analizar los vínculos entre producción y comercialización en los sistemas alimentarios, se seleccionaron algunas experiencias de venta asociada con especial atención a quienes abastecen Ferias Francas y Mercados Zonales. Se identificaron tramas socio-territoriales que, por su dinámica y complejidad, nos remitieron a la implementación de políticas públicas y a la relación entre organizaciones sociales e instituciones.

Con relación a fuentes secundarias, se analizó bibliografía y documentación específica, así como normativa vinculada a diferentes formas de organización (asociaciones, mutuales, cooperativas, organizaciones de hecho). También se examinaron antecedentes sobre las temáticas abordadas, informes oficiales de las instituciones y los generados por las organizaciones. El análisis de la información obtenida posibilitó caracterizar aspectos innovadores de acción colectiva en el marco de debate sobre desarrollo rural y soberanía alimentaria (Carballo, 2018), abriendo nuevas preguntas y líneas de trabajo para futuras investigaciones.

Desde la perspectiva de los Estudios Sociales Agrarios, hemos intentado comprender procesos económicos y sociales, al mismo tiempo constitutivos de formas de producción, intercambio, redistribución y de condiciones de reproducción social. En los últimos años, en distintas instancias del Estado nacional, provincial y municipales, se han formulado e implementado acciones institucionales orientadas a la *agricultura familiar* y al *desarrollo rural* con inclusión social (Manzanal et al, 2014; Nogueira y Urcola, 2014; Basualdo, 2018).

La configuración de la provincia de Misiones en términos socio-demográficos, territoriales, históricos y políticos, presenta una heterogeneidad de “sujetos”, con relaciones de cooperación y conflicto, en la intersección de los debates entre Agricultura Familiar y Economía Social Agraria (Oviedo, 2017).

En particular, iniciamos este artículo con el análisis de políticas regulatorias, en especial respecto al acopio, elaboración y venta de yerba mate, actividad en la que se advierten fuertes contrastes en diferentes momentos históricos, con medidas de regulación por parte del Estado, hoy canalizadas fundamentalmente a través del Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM), con sus logros y limitaciones.



También mencionamos políticas de promoción, atendiendo el accionar de instituciones públicas en diálogo con organizaciones agrarias, como la Secretaría de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (ex Secretaría de Agricultura Familiar del Ministerio de Agricultura de la Nación), áreas del Ministerio de Desarrollo Social y la Secretaría de Estado de Agricultura Familiar de Misiones.

Otra de las políticas de apoyo a la comercialización de alimentos que analizamos se desarrolla en los *Mercados Concentradores Zonales de la provincia*, inaugurados a partir de 2012 con el objetivo de vender alimentos producidos en Misiones al por mayor y al por menor en forma directa. Estos alimentos en una gran proporción provienen de cooperativas, asociaciones y organizaciones de agricultores familiares. Aunque esta forma de comercialización emerge a partir de la experiencia de las Ferias Francas, tiene algunas características que marcan diferencias sustanciales: escala, modalidades de intervención del Estado, relación entre productores, organizaciones y consumidores, etc.

Políticas regulatorias en los mercados de yerba mate

Por tratarse la yerba mate de un alimento de consumo masivo y dada la gran importancia para la economía regional, las políticas públicas históricamente han incidido en este circuito socioeconómico, promoviendo/restringiendo la plantación de yerbales, regulando la cosecha, fijando los precios de hoja verde, yerba canchada y elaborada. La producción yerbatera ha atravesado históricamente recurrentes crisis que ponen en debate las formas de intervención y regulación estatal. Las grandes empresas abogan por la liberalización de la oferta y la demanda, y atribuyen a la sobreproducción o al faltante de hoja verde la fluctuación en los precios de la materia prima. Los agricultores reclaman medidas de regulación que garanticen ingresos y rentabilidad para la producción primaria. La creciente asimetría de poder entre los actores del circuito socioeconómico es reflejo del acelerado proceso de concentración de los mercados. Las crisis afectan de manera desigual a agricultores y a empresas agroindustriales, y eso se advirtió con particular intensidad durante los años de desregulación neoliberal en los 90, con la desaparición de la Comisión Reguladora de la Yerba Mate y del Mercado Consignatario.

Frente a la abrupta caída de la participación del sector primario en la distribución del valor generado, se generalizaron las protestas, que desembocaron en el reclamo de creación de una nueva instancia reguladora: el Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM).

...en el año 2002 comenzó un proceso de recuperación y crecimiento económico general del circuito productivo yerbatero y en particular de la producción primaria, a partir de la creación del INYM. Sin embargo, esta dinámica productiva expansiva estuvo signada por un proceso de diferenciación social con concentración de la producción en unos pocos actores y empobrecimiento generalizado de la mayoría restante. La apropiación de ganancias extraordinarias por un reducido número de empresas concentradas pone en debate la cuestión de la distribución del ingreso al interior del circuito productivo. Esto supone a la vez la necesidad de formular políticas públicas diferenciales para los distintos actores económicos y sociales, reconociendo que las políticas generales acentúan la diferenciación



económica en favor de los eslabones más concentrados (grandes productores yerbateros, empresas integradas y cadenas de hipermercados) (Gortari, Sena, 2019).

El estudio de la producción y de las políticas públicas desarrolladas tanto por el Estado nacional como por los estados provinciales de Misiones y Corrientes nos lleva a preguntarnos cómo, a pesar de la implementación de diversas medidas regulatorias, el circuito socio-productivo yerbatero continúa generando rentas y ganancias extraordinarias sobre la base de la explotación de pequeños productores y trabajadores agrarios.

La creación del INYM tuvo como objetivo principal “la defensa de la producción primaria y la promoción del mercado tanto interno como internacional”. A partir de su intervención se produce una recuperación de la participación en el ingreso del sector primario hasta el año 2008. De ahí en adelante, la política de precios implementada no da muestras de un efecto redistributivo positivo para el sector de pequeños productores. Su política de precios promedios, al no tener presente las heterogeneidades y asimetrías productivas, acentúa la extracción de rentas diferenciales. Por otro lado, la nula capacidad de control y efectivo cumplimiento del precio mínimo establecido, sumado a las dificultades en el Directorio del INYM para llegar a acuerdos de precios que garanticen un mínimo de rentabilidad, agudizan la extracción de excedentes, la concentración económica y la descapitalización de los pequeños productores (Sena, 2017).

Los mercados de yerba expresan una permanente disputa por el precio de la hoja verde, materia prima inicial del encadenamiento productivo. La concentración en la elaboración y en la comercialización agudiza las desigualdades económicas y perjudican a miles de pequeños productores y trabajadores de la cosecha (Traglia, et al, 2018).

Los resultados de este proceso tras 10 años de desregulación (1991/2001) y 20 años del INYM (2002/2022) son concluyentes: de un universo de 100 empresas molineras elaboradoras de yerba mate lista para consumo, las cuatro más grandes concentran el 50% de la producción y las doce mayores acumulan un volumen próximo al 90% (Gortari, Batista, 2020).

En ese contexto y en el entendido de que las relaciones hegemónicas de mercado no son la única manera de institucionalización de lo económico, identificamos la potencialidad de otras prácticas, como las promovidas por las cooperativas y las organizaciones de agricultores y trabajadores agrarios.

...aun en el estado embrionario en que se encuentran, resultan una alternativa de organización socioeconómica contrahegemónica, a identificar y fortalecer desde la agenda pública y de la sociedad civil. Y constituyen un desafío a la política pública, para impulsar alianzas y asociación de intereses entre los actores regionales, de modo de poder enfrentar la extracción de excedentes por parte de actores extrarregionales (Gortari, Sena, 2019).

Retomando información estadística del Censo de Cooperativas Agropecuarias de Misiones 2012 (Simonetti y Ríos Gottschalk, 2017), destacamos su protagonismo en el desarrollo de un gran número de actividades de diversa índole, particularmente en



el sector agropecuario, con un significativo impacto en el crecimiento económico y bienestar de las/los agricultores.

Recibir materia prima de sus socios y procesar productos elaborados, asistirlos en diferentes situaciones, comprar y proveer agro-insumos, son actividades muy difundidas entre las cooperativas de yerba mate, ya sea acopiando hoja verde, realizando la primera etapa de elaboración (secanza) y algunas integrando la etapa de molienda y envasado.

El análisis de distintos aspectos organizacionales, económicos y sociales de las cooperativas de la provincia nos muestra diferentes estrategias de relación con los mercados, desde aquellas que siguen promoviendo principios de economía social, a otras que han adoptado prácticas que las aproximan a las empresas de capital (Simionetti, Ríos Gottschalk, 2017).

Para hacer frente a las crisis cíclicas en la comercialización de yerba mate, un grupo de cooperativas creó en 2011 el *Consortio Esperanza Yerbatera* que enfrentó desde entonces fuertes presiones en los mercados y drásticos cambios en la orientación de las políticas públicas. Surgió como alternativa innovadora ante las dificultades que afrontan las/los agricultores familiares y sus organizaciones para sostener la producción primaria, el procesamiento industrial, y la comercialización que les permita la sustentabilidad económica y social (Rodríguez et al, 2019).

Las organizaciones de agricultores históricamente hicieron frente a los procesos de diferenciación social, reclamando políticas públicas regulatorias que, considerando las profundas desigualdades en los mercados, implementen acciones de apoyo y financiamiento para las cooperativas. Hemos tratado de indagar sobre cómo las iniciativas de las cooperativas, con el acompañamiento de algunos técnicos del Estado, hicieron posible que el Consortio funcionara como un dispositivo organizativo de mediación que desplegó diversas estrategias frente a gobiernos nacionales y provinciales de diferente orientación.

...uno asume la responsabilidad viendo la necesidad de los productores y viendo como más en el sector yerbatero que está muy monopolizado, yo soy productor, y pasan los años y uno ve como el pequeño productor siempre fue castigado y no se le paga como corresponde el producto. Y ese es uno de los motivos principales que nos unió, de los que pensamos en defender nuestro producto como gente trabajadora de la tierra. Pienso que todos tenemos la misma visión de defender nuestro producto para poder comercializar y (por) ese producto, ya terminado, estamos hablando de poder recibir una remuneración justa, para poder transmitir a nuestras familias a nuestros asociados... (Dirigente Cooperativa El Colono, Taller Consortio, 2018, como se citó en Rodríguez et al, 2019: 18).

El trabajo de los/las integrantes de las cooperativas y del Consortio para que primen los intereses colectivos enfrentó numerosas dificultades internas, pero sobre todo externas, ya que pone en cuestión que los canales dominantes vigentes de comercialización y de determinación de los precios sean los únicos posibles. Las argumentaciones de socios de las cooperativas ante el posicionamiento de técnicos, funcionarios o de empresarios, ponen en juego las interpretaciones de posibles aliados y/o adversarios, con intereses en disputa.

El desarrollo de estrategias innovadoras de comercialización de yerba mate envasada con marcas de cooperativas incluye canales de ventas que se sostienen en vín-



culos con grupos y asociaciones identificados con la economía social, la producción agroecológica o la agricultura familiar en diferentes lugares del país. Asimismo, con el avance de la articulación se fueron posicionando en ferias y eventos provinciales y nacionales, puntos de venta en parajes turísticos, o bien con la mediación de vendedores y representantes que comercializan cada una de las marcas cooperativas.

Estas innovaciones no sólo radican en el tipo de consumidores a los que direccionan su producto final, la yerba mate envasada, sino también en los mecanismos de fijación de los precios (Rodríguez et al, 2019).

Tenemos muchos aliados que son cooperativas de trabajo, muchas compras comunitarias, gente que se junta para comprarnos en forma directa, que está comprometida. Ahora se formó la Red, una Federación de Cooperativas en Buenos Aires que comercializan, y después muchas organizaciones en diversos puntos del país, en distintas provincias, que nos hacen pedidos (Entrevista a comercializador de CAFICLA y de otras cooperativas del consorcio, 2021; como se citó en Fabio et al, 2022: 141).

Como en otras producciones agropecuarias donde existe una gran heterogeneidad de sujetos productivos, son necesarias políticas diferenciales que den respuestas específicas favoreciendo a agricultores y promoviendo su organización.

Políticas de promoción de la Agricultura Familiar

A lo largo de las últimas décadas se observan cambios relevantes en el accionar del Estado respecto a la agricultura. Encontramos diferencias entre las medidas de contención social en ámbitos rurales de los 80, y las acciones de asistencia económica frente a la crisis por la caída de precios de los productos tradicionales (yerba, té, tabaco) en los 90. Distintos programas se focalizaron en la dimensión productiva al interior de las explotaciones agropecuarias con acciones que giraron en torno a capacitaciones y asistencia técnica ofrecida por instituciones provinciales (como el Ministerio del Agro y la Producción, el Instituto de Fomento Agrario e Industrial IFAI), y nacionales (como el Programa Social Agropecuario, el INTA Pro-Huerta, por mencionar los más importantes) (Gortari, Rosenfeld, Oviedo, 2016).

Con el objetivo de diseñar una estrategia de desarrollo rural de carácter nacional, la Secretaría de Agricultura Ganadería y Pesca de la Nación (SAGPyA) solicitó un diagnóstico sobre la implementación de programas y políticas durante los 90 en Argentina, fundamentalmente en lo referido al acceso a créditos para pequeños y medianos productores rurales, así como en relación a las estrategias de intervención público-privadas en materia de desarrollo rural. El propósito del Estado nacional estuvo dirigido a mejorar la acción pública en esta materia, buscando eficiencia en el uso de recursos destinados a la política pública (Nussbaumer, 2007).

Un informe del Banco Mundial (2007) mencionaba que existían problemas estructurales, como la proporción de territorio que disponen los agricultores, las dificultades de acceso a tecnología adecuada, uso de medios de comunicación y herramientas para afianzar la comercialización, que se convierten en barreras al momento de pensar en la proyección de la producción en términos competitivos. Argumentaba



que además de canalizar recursos que optimizaran la producción, eran necesarias acciones que promovieran la planificación de la producción en relación a las posibilidades de comercialización, agregado de valor y relaciones con la comunidad.

Frente al fracaso de las políticas económicas de corte neoliberal en Argentina, a partir de 2003, el gobierno nacional avanzó paulatinamente en la institucionalización de las orientaciones programáticas vinculadas al desarrollo rural.

...una parte de la solución es la concebida por el Estado a través de estrategias de fortalecimiento institucional para instaurar una nueva institucionalidad, que tendría como fines: a) aumentar la participación de los actores involucrados –especialmente la sociedad civil en la toma de decisiones en las políticas específicas-; b) facilitar una mayor circulación de información; c) garantizar mayor transparencia en la gestión pública en torno a los programas de desarrollo rural mediante la articulación de estos (Nussbaumer, 2007: 109 como se citó en Kostlin, 2019).

Se inició entonces un proceso que apuntó a integrar, coordinar y articular estratégicamente programas de desarrollo rural existentes, así como a rediseñar instrumentos y mecanismos para la superación de las experiencias anteriores. Se generó una plataforma de diálogo y coordinación política entre instituciones públicas, así como con organizaciones de la sociedad civil y empresariales, en la búsqueda de cohesión e inclusión social y de bienestar de los habitantes rurales. Empezó a delinarse progresivamente un nuevo escenario, con creciente protagonismo de las/los agricultores y mayor disponibilidad para asignación de recursos específicos en todo el país (Kostlin, 2019).

Fue recién a partir de 2006 que el Estado a nivel nacional comenzó a incorporar algunas reivindicaciones de organizaciones (como las planteadas por el *Foro Nacional de Agricultura Familiar*), en programas más integrales de promoción de la producción y comercialización asociativa de alimentos. Se institucionalizó con la creación de la Subsecretaría y después *Secretaría de Agricultura Familiar de la Nación*, en una dinámica que buscó propiciar y favorecer la participación directa de las organizaciones en la discusión de políticas públicas y en la toma de decisiones referidas a la distribución de recursos orientados a la “agricultura familiar” (Lattuada, 2014, como se citó en Kostlin, 2019).

Como una de las estrategias de legitimación y reconocimiento público, varias organizaciones comenzaron a relacionar la posibilidad de producir alimentos para abastecer a la población de Misiones, con la necesidad de acceso a la tierra. La inscripción en *Registro Nacional de la Agricultura Familiar* (ReNAF) y en el *Monotributo Social Agropecuario* (MSA), a partir de 2010, se convirtieron en requisitos para que las familias agropecuarias pudieran

...acceder a programas de créditos, semillas de estación en forma gratuita, insumos para la construcción de invernaderos, capacitación y técnicas en el trabajo agrícola, y apoyo a las organizaciones en la comercialización, lo que promovió la incorporación de nuevos agricultores, el incremento en los niveles de producción, pero principalmente la mejora en los ingresos por comercialización asociada (Ríos Gottschalk et al, 2018).



También se inscribieron a organizaciones de agricultores/as, ya que se las consideraba sujetos colectivos en la implementación de las políticas y se crearon ámbitos para escuchar sus reclamos y propuestas.

En Misiones, en el año 2014 se relevaron 140 Organizaciones que nucleaban a más de 12.000 productores; cerca del 35% eran cooperativas, y el resto asociaciones y otro tipo de organizaciones, asentadas en distintos lugares de la provincia de Misiones (SAF, 2014: 27-28; como se citó en Oviedo, 2017b).

Algunas de estas organizaciones agrarias confluyeron en el *Foro de Agricultura Familiar en Misiones*, que reivindicaba una propuesta participativa de desarrollo rural a través de la creación de espacios de discusión con diversas instancias del gobierno nacional sobre decisiones ejecutivas, debate de normativas, e incluso proyectos de ley. Entre las amplias demandas planteadas por las organizaciones podemos destacar:

...la necesidad de suspender los desalojos y de regularizar la posesión de la tierra, de mejorar la infraestructura para la producción (agua, energía, caminos), de jubilación para agricultores familiares, y de una ley de 'reparación para la Agricultura Familiar' (SAF, 2014: 27-28; como se citó en Oviedo, 2017b).

Con protagonismo de las organizaciones agrarias se fueron creando y consolidando modalidades alternativas de comercialización, que generaron nuevas demandas que fueron adquiriendo centralidad: "...se discutieron puntos como la habilitación de espacios para la venta, situación impositiva y habilitación bromatológica para asegurar la calidad e inocuidad de los productos de la agricultura familiar" (SAF, 2014: 28; como se citó en Oviedo, 2017b).

Con gran protagonismo de las organizaciones, a finales de 2014, se llegó a votar en el Congreso Nacional la *Ley de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar*, pero por muchos años no se pudo reglamentar, ni contó con el presupuesto necesario para su implementación. Con un gobierno de orientación neoliberal a nivel nacional a partir de 2016, se dictaron una serie de medidas como la reducción de las retenciones a las exportaciones de *commodities*, que beneficiaron a *pooles* de siembra, grandes acopiadores de cereales y a las corporaciones agroexportadoras. Como contrapartida, desfinanciaron programas en curso sobre la actividad de agricultores familiares, campesinos e indígenas

...se advierte menor interés del Estado Nacional respecto a la problemática de los agricultores familiares, en un paulatino debilitamiento y desfinanciamiento de la ex-Secretaría de Agricultura Familiar, despidos de técnicos y una enorme incertidumbre en relación a los lineamientos estratégicos de la institución, situación que viene siendo denunciada por delegados y delegadas de ATE en todo el país. Pero sobre todo, la falta de recursos para actividades y programas genera incertidumbre entre los agricultores, con dificultades crecientes frente al incremento del precio de equipamientos e insumos para sostener a la producción para ofrecer en las ferias francas y la caída en el poder adquisitivo de los habituales compradores (Wagner, 2017).



Los abruptos cambios de orientación en las políticas macroeconómicas en Argentina desarticulaban la institucionalidad de las políticas para la agricultura familiar y condicionaron la continuidad de los programas de apoyo y promoción. La discontinuidad en experiencias como la Red de Comercialización de la Agricultura Familiar en Misiones mostró que la cooperación entre organizaciones incipientes no alcanza por sí sola, sin el acompañamiento de técnicos y financiamiento del Estado (Antúnez, 2020).

Estrategias alternativas de comercialización

En Misiones, la caída de los precios de productos primarios como las hojas de yerba mate, té y tabaco reavivó la necesidad de diversificar los predios, recuperando la producción agropecuaria. Actualmente, miles de familias obtienen sus ingresos de la producción y venta de alimentos que consumimos, aunque en las grandes ciudades pocos conocen su procedencia, y menos aún reconocen a quienes los plantan, cuidan y cosechan. Siendo que producen una parte importante de los alimentos, los agricultores enfrentan graves dificultades para poder venderlos y obtener precios justos.

A partir de la creación de la primera *Feria Franca* en la ciudad de Oberá (1995) y su posterior replicación en el resto de los municipios en Misiones, la producción de alimentos volvió a expandirse. En estos últimos 20 años, se fueron desarrollando canales alternativos de comercialización como las *Cooperativas de Alimentos* y los *Mercados Zonales*, que se conformaron a partir de la iniciativa de organizaciones agrarias, con estrategias asociativas innovadoras y el apoyo de algunas políticas públicas.

La organización de agricultores permitió sostener reclamos y propuestas ante diversas instancias de formulación e implementación de políticas públicas. Entre las expresiones de gestión asociada con mayor historia en la provincia de Misiones se encuentran las *Cooperativas*, muchas de ellas fuertemente vinculadas a la producción de alimentos. Contribuyeron a incrementar la producción hortícola comercial, inicialmente limitada a la zona sur (departamentos de Alem y Candelaria), desarrollando otras zonas, como el departamento de San Ignacio (particularmente, el municipio de Gobernador Roca), especializado en el cultivo de mandioca para consumo fresco y de hortalizas bajo cubierta (Sena y Zayas, 2018).

Las *Ferias Francas* surgieron en contextos económicos difíciles para los productores primarios, pero se expandieron rápidamente en Misiones y en otras provincias como alternativa para mejorar los ingresos de agricultores y el acceso a alimentos de la población. Constituyen una alternativa de comercialización para los mercados locales, al reducir la participación de intermediarios, incrementar el protagonismo de los productores, aportar a la provisión de alimentos frescos y saludables a la mesa familiar, respetando las preferencias alimentarias y la diversidad cultural. Respecto a las formas de organización y gestión, los/las feriantes conforman asociaciones civiles, con una Comisión Directiva como el órgano encargado de administrar y gestionar las acciones pertinentes a efectos de garantizar el funcionamiento de la Feria y representarla ante la autoridad de aplicación y el municipio donde se radican (Zayas y Benítez, 2017).

Agricultores de localidades aledañas que producen en base al trabajo familiar, durante la semana se organizan, planifican, gestionan sus propios medios y recursos para abastecer regularmente a las ferias donde ofrecen lo producido en sus huertas, algunos animales de granja, panificados, alimentos elaborados/envasados y bebidas artesanales. La capacitación fue de gran importancia para fortalecer la producción



en sus chacras y, de esta forma, garantizar que los productos que se comercializan sean alimentos inocuos, frescos y sanos. Entre los desafíos que deben enfrentar se destacan las variables no controlables que perjudican a la producción como la inestabilidad climática (sequías, intensas lluvias, granizadas, altas y bajas temperaturas); los incrementos de costos y de traslado de los productos y el destino de los excedentes no vendidos.



Fuente: Mapa de Ferias y Mercados en la provincia de Misiones - Ministerio de Agricultura Familiar <https://paf.misiones.gob.ar/#/public/espacioventa/map>

Frente a las innumerables dificultades para poder comercializar sus productos, comenzaron a desarrollar diversas estrategias asociativas y, además, establecieron vinculaciones con distintas instancias de formulación e implementación de políticas públicas. Son numerosos los requisitos exigidos a las/los agricultores para vender sus alimentos en pueblos y ciudades: registros, habilitación y capacitaciones obligatorias, como las de buenas prácticas agrícolas y manipulación de alimentos.

Con el tiempo y el aumento en la escala de producción, frente a las mencionadas exigencias, y a partir de una mayor intervención del Estado, se crearon *Mercados Zonales* en diferentes localidades provinciales.

Advertimos importantes diferencias al comparar modalidades de comercialización. Para acceder a las mesas en las Ferias Francas, los agricultores deben estar empadronados en el registro de feriantes del municipio, realizar la solicitud de incorporación a la Asociación de Feriantes, con datos personales, ubicación de la chacra, condiciones y caracterización de los productos destinados a la venta, abonar un canon por ocupación de la mesa en la cual exponen sus mercancías y otro monto mensual que corresponde a la cuota social. Se encargan del costo de traslado y tienen la obligación de exponer el certificado de habilitación de cada puesto, extendido por la municipalidad, (renovable cada seis meses). Por otro lado, en las Ferias Francas la



Universidad Nacional de Misiones

planificación de la producción está organizada por cada productor en función de las hectáreas de tierra que posee, la cercanía de un recurso tan valioso como el agua (en muchos casos deben gestionar perforación propia y sistema de riego) y las personas que puedan trabajar en la unidad. Ante la demanda de ingreso de nuevos productores, en lugar de ampliarse indefinidamente, iniciaron una estrategia de abrir nuevas ferias en diferentes barrios de la ciudad, aprovechando la proximidad barrial como ventaja comparativa (Rios Gottschalk, Simonetti y Ojeda, 2020; Rios Gottschalk, et al, 2018).

En contraste, los Mercados Zonales tienen mayor control y gestión por parte de instituciones del Estado. Ofrecen la infraestructura y los puestos de manera gratuita, pero los vendedores deben respetar los precios de referencia establecidos que están exhibidos en una pizarra al ingreso del predio. Previendo la estacionalidad de los productos y las fechas de mayor demanda, desde la coordinación se planea la producción con asesoramiento técnico, para asegurar más variedad y continuidad en la oferta. El Mercado Zonal de Posadas posibilitó la incorporación de productores mayor escala, pero terminó habilitando mecanismos de intermediación para garantizar la continuidad en la oferta. La estrategia fue concentrar los servicios a la comercialización (transporte, cámaras, mantenimiento, gestión) en un solo lugar con trabajadores que se fueron especializando.

Los actores que integran estas experiencias de comercialización de frutas y verduras comparten dinámicas de funcionamiento similares: sin embargo, presentan diferencias sustanciales de escala, modalidades de organización, relación entre productores y consumidores, y vínculos con las políticas públicas. Es necesario atender las singularidades de cada modalidad y las características de los sujetos a la hora de formular e implementar políticas públicas que conjuguen mejoras en las condiciones de trabajo y de vida de las/los agricultores, con el abastecimiento de necesidades alimentarias de la población.

Hacia la Soberanía Alimentaria

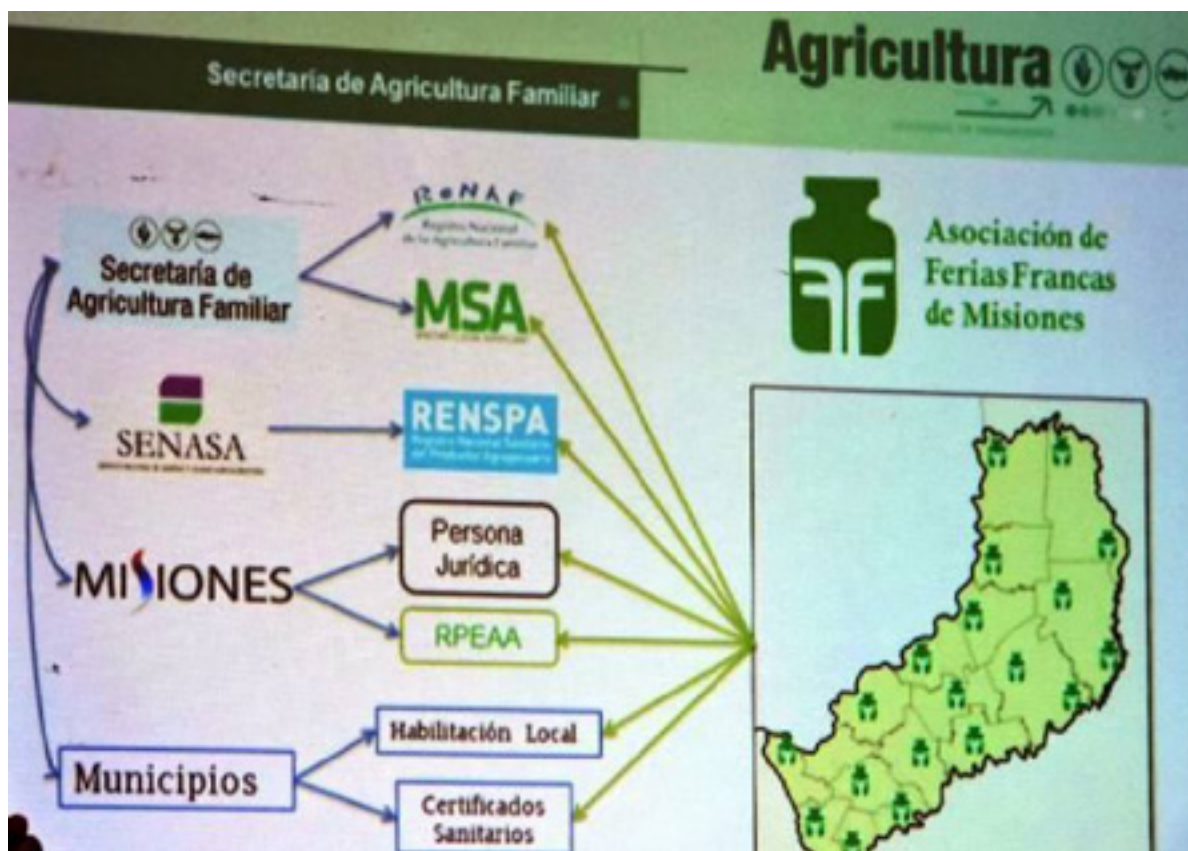
En los últimos 20 años, el gobierno de la provincia de Misiones ha puesto en agenda la problemática de la “Agricultura Familiar” no sin vaivenes y contradicciones. A través de diferentes leyes y políticas públicas, ha sostenido diversas estrategias de intervención y ha canalizado recursos para acompañamiento a agricultores familiares, aun frente a los cambios de orientación regresivos a nivel nacional entre 2016 y 2019.

La Secretaría de Estado de Agricultura Familiar del Gobierno de la Provincia de Misiones, fue creada especialmente para atender a un universo constituido por más de 50 mil familias que se dedican a la producción primaria en todo el territorio provincial, “pasa a ser sujeto prioritario de las políticas y acciones desde las diferentes áreas de Gobierno provincial”, protegidas por la norma sancionada el 1 de octubre de 2015 en el ámbito de la Legislatura, denominada Ley VIII-69 (Wagner, 2017).

La Secretaría de Agricultura Familiar tiene como objetivo promover nuevos circuitos de comercialización, apoyar la dinámica de innovación y agregación de valor, desde una perspectiva agroecológica, hacia la Soberanía Alimentaria.

A partir de la articulación de la Secretaría de Agricultura Familiar y el Ministerio de Salud Pública de Misiones, se impulsó desde 2016 la implementación de un Programa Provincial de Alimentos Artesanales que tiene por objeto desarrollar acciones





Presentación de instituciones involucradas en la habilitación y acompañamiento de las Ferias Francas, Secretaría de Estado de Agricultura Familiar de Misiones (Oviedo, 2017).

coordinadas, de cooperación mutua e intercambio recíproco para el cumplimiento de la ley 18.284 (Código Alimentario Argentino). Se aprobó la Ley XVII-71 que crea el *Registro Provincial de Salas de Elaboración de Alimentos Artesanales* y el *Registro Provincial de Alimentos Artesanales* que considera como tal “a todo aquel elaborado por el propio productor con participación activa y control de los procesos de elaboración, mediante técnicas de elaboración manuales y utilizando materias primas de la Provincia” (Ley XVII-71).

Destinada a productoras/es que posean una sala de elaboración artesanal de alimentos, o que realicen actividades de almacenamiento y/o transporte, el proceso se inicia con visita a las salas, muestreos de agua y de productos elaborados, y análisis en el laboratorio del Ministerio. Cumplido este proceso, se otorga un registro para que puedan vender sus productos como alimentos artesanales, no solo en las Ferias Francas o mercados locales sino también en otros mercados, en todo el territorio provincial.

Más allá de la asistencia focalizada del Estado en coyunturas de crisis, el desafío es implementar programas con mayor continuidad y alcance que permitan ampliar la cantidad de agricultores/as organizados en cooperativas y asociaciones.

...en lugar del apoyo de los programas agrícolas compensatorios a ‘pequeños productores’ para la producción primaria, el eslabón más débil y más riesgoso del mercado, las Organizaciones Agrarias y Cooperativas demandan el diseño y la implementación de políticas

que permitan el fortalecimiento de formas de comercialización alternativa, construyendo una diferente relación con el mercado. Las estrategias de producción de alimentos para abastecer mercados locales y regionales, con el protagonismo de agricultores asociados, aparece entonces como una construcción colectiva en debate, exigiendo a las instituciones de desarrollo rural y a las políticas públicas repensar los sistemas alimentarios regionales, sin descuidar los condicionantes que devienen de la estructuración del mercado y de los sistemas alimentarios globalizados (Oviedo, 2016).

La aprobación en los años recientes de las leyes provinciales VIII-69 (*Agricultura Familiar*), VIII-68 (*Fomento a la Producción Agroecológica*) y VIII – N° 75 (*Programa de Soberanía Alimentaria Provincial*) constituyen avances importantes en el reconocimiento del Estado de la centralidad de la problemática alimentaria y de la necesidad de debatir los modelos productivos. El fortalecimiento de las organizaciones agrarias es el complemento necesario para conocer las propuestas y demandas de agricultores/as, y para democratizar las instancias decisorias en la institucionalización de las políticas públicas.

Reflexiones finales

Las actividades de investigación nos pusieron en contacto con instituciones que abordan problemáticas de Agricultura Familiar y Soberanía Alimentaria y nos acercaron a organizaciones que buscan construir en forma asociativa alternativas innovadoras.

Reflexionar sobre la implementación de políticas públicas nos plantea el desafío crítico de contribuir a transformaciones democráticas y participativas. Frente a las tendencias de concentración económica y exclusión en los principales sistemas agroindustriales, que se agudizaron con la orientación neoliberal de las políticas en Argentina en los 90 y nuevamente desde 2016, las organizaciones agrarias demandaron nuevas orientaciones de política pública, tanto a nivel provincial, como de instituciones nacionales con presencia en el territorio, que superen las limitaciones de programas y proyectos sectoriales focalizados y dispersos.

Al investigar la comercialización de alimentos de origen agrícola, tales como la yerba mate y los productos hortícolas, encontramos políticas de asistencia y promoción, pero también políticas regulatorias que intentan mejorar los ingresos económicos de las/los agricultores y, al mismo tiempo, sostener el abastecimiento de necesidades alimentarias de la población. Sin embargo, advertimos cierta distancia entre los discursos sobre la '*importancia de los alimentos*' y los recursos presupuestarios efectivamente destinados a fortalecer los nuevos canales de comercialización, por lo que analizamos continuidades y discontinuidades en la implementación de algunas políticas agrarias en los últimos 20 años.

Experiencias como las cooperativas, las Ferias Francas y los Mercados Zonales, con el protagonismo de agricultores y sus asociaciones, promueven formas alternativas de organizar la producción, provisión y comercialización, que al mismo tiempo pueden mejorar la sostenibilidad de los ingresos para las familias de productores y el acceso a alimentos saludables para la población. En nuestra investigación, abordamos las estrategias asociativas y las alternativas de comercialización desde el marco conceptual de la economía social agraria por ser experiencias autogestionadas, cen-



tradas en el trabajo asociativo y con prácticas democráticas y solidarias, cuyo sentido principal es el “buen vivir” de sus integrantes y de la comunidad. Pero sobre todo por fortalecer vínculos sociales, reconstituyendo saberes sobre la alimentación y sobre la necesidad de alimentarnos mejor; contribuyendo a un precio justo que incremente la retribución de los agricultores y reduciendo el precio que pagan los consumidores.

Consideramos que se trata de canales novedosos de disponibilidad y acceso a los alimentos, en tanto innovación social que permite volver a poner en contacto “las chacras” y las “mesas de los argentinos”, restableciendo relaciones más directas entre productores y consumidores. Las organizaciones de agricultores fueron consolidando espacios y canales alternativos para hacer llegar alimentos saludables a precios justos. Para generar escala y ampliar la diversidad de los alimentos ofrecidos, comenzaron a entamar redes con otras organizaciones e instituciones en los territorios.

La posibilidad de los productores de organizarse también les permitió proponer y participar de forma activa en la implementación de políticas públicas orientadas a regular mercados y a promover la inclusión económica, fortaleciendo las posibilidades de sustentabilidad productiva en Misiones. El reconocimiento de la importancia económica de agricultores familiares contribuye a pensar formas más equitativas y sustentables de abastecer las necesidades alimentarias de nuestras sociedades y legitima la implementación de políticas públicas para promover la ampliación y la consolidación de experiencias asociativas.

Los *Mercados Zonales* que se fueron habilitando en distintas localidades de Misiones permiten canalizar recursos públicos para fortalecer la producción provincial de alimentos favoreciendo la actividad de agricultores familiares, adecuar las exigencias para la comercialización (municipales, provinciales y nacionales) y mejorar la disponibilidad, variedad, inocuidad y acceso a alimentos para la población a precios justos. Como lugar convocante, se resignifican los mercados como espacios públicos que van más allá del simple intercambio comercial, con actividades de capacitación, recreativas, culturales, de formación en cooperativismo, educación alimentaria, rescate de semillas, entre otras.

Entre las dificultades planteadas por las organizaciones que sostienen estos mercados, se destacan la de mantener la oferta de productos frente a fuertes mermas estacionales y aumento de los costos, en particular de combustible, transporte y logística, así como la intensificación del trabajo en la comercialización, sea de los propios agricultores que lo suman al de la chacra o de familiares que atienden las mesas de las ferias o los puestos en los mercados. Para consolidar estas iniciativas económicas asociativas son necesarias acciones y presupuesto para promover inversiones en instalaciones e infraestructura, profundizar las capacitaciones y asistencia técnica, y mejorar la comunicación y la educación alimentaria, sin que se pierda el protagonismo de agricultores/as de Misiones y de sus organizaciones.

La articulación interinstitucional en torno al compromiso político con la *seguridad alimentaria* y el desarrollo rural se presenta como un camino importante que se ha transitado en estos años. Pero entendemos que se deben dar nuevos pasos con el horizonte de la *Soberanía Alimentaria*, promoviendo el fortalecimiento de las organizaciones de productores y su involucramiento en la implementación de políticas públicas en cada instancia territorial, a través de la participación activa, no solo en la regularización en la tenencia de la tierra y la diversificación de la producción en cada chacra, sino también en la organización colectiva del acopio, transporte y elaboración



de alimentos y en los canales de comercialización adecuados a cada escala de producción y venta.

La Soberanía Alimentaria conjuga la revalorización de la producción de alimentos por parte de agricultores familiares y el apoyo a formas asociativas (cooperativas, ferias francas, centros de comercialización alternativos, abastecimiento de programas públicos, etc.), con la necesidad estratégica de políticas públicas que garanticen el abastecimiento de la población con alimentos frescos y sanos. Las organizaciones de agricultores han generado diversas estrategias de intercambio en el marco de la economía social agraria, con dinámicas innovadoras que es necesario profundizar en relación con la implementación de políticas públicas inclusivas.

Referencias bibliográficas

ALLICA, Rita; KOSTLIN, Laura; NUÑEZ, Ana (2022) “(Re)encuentros en el camino de la extensión crítica”. Trabajo Final Integrador seminario – taller de Posgrado: Formulación y sistematización de proyectos desde la perspectiva de la Extensión Crítica. Secretaría de Extensión UNaM. Inédito.

ANTÚNEZ, Tatiana (2020) *Redes y organización en la agricultura familiar para la comercialización*. Informe de beca Estímulo a la Investigación, la Ciencia y la Tecnología. UNaM, 01/06/2018 - 31/05/2020

ARZAMENDIA, Andrea (2020) *Comunicar(nos) un acercamiento a la comunicación organizacional de Productores Unidos de Santiago de Liniers*. Tesis para la Licenciatura en Comunicación Social - FHycS – UNaM. Posadas.

BASUALDO, Marianela Ayelén (2018) *La soberanía alimentaria en las políticas sociales del periodo 2003 - 2012 en Argentina: un análisis en tensión* <http://ri.unlu.edu.ar/xmlui/handle/rediunlu/435>

CARBALLO GONZALEZ, Carlos (2018) *Soberanía alimentaria y desarrollo: caminos y horizontes en Argentina*. Prólogo de: Miryam Gorban. Cuadernos para la *Soberanía Alimentaria 2*. Buenos Aires: Monadanomada.

DIMAS, Mariana; KOSTLIN, Laura; AYALA, Luciana; MELLO FIGUEREDO, Gustavo (2019) *Registros para el acceso a la tierra: Legajos familiares de poseedores de tierras privadas en el sudeste de Misiones, Argentina*. GT: Dinámicas rurales y estatalidades: entre la producción de políticas públicas, y la (re)configuración de territorios y modos de vida. En: *Antropologías do sul: anais da XIII Reunião de Antropologia do Mercosul Porto Alegre*: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - UFRGS, 2019. 300 p.

FABIO, Francisco; Bogado, Rosana; D’addario, Juan Octavio; Gortari, Javier; Oviedo, Alejandro; Rodríguez, Francisco (2022) *Consortio Esperanza Yerbatera*. En: *Innovaciones de la agricultura familiar para la construcción de mercados alternativos sostenibles*. Fontagro - INTA



GONZÁLEZ, Gerardo (2017) *Organizaciones agrarias, desafíos de las estrategias asociativas y de la comercialización conjunta. Organización MAFAU en la regularización por la Tierra en el Sureste de Misiones*. Informe beca CEDIT UNaM 01/06/2016 - 30/05/2017

GORTARI, Javier; OVIEDO, Alejandro; ROSENFELD, Víctor (coordinadores) (2016) *Dinámica agraria y políticas públicas, desigualdades sociales y regionales*. Posadas, EdUNaM. Abril 2016. 200 p. ISBN 978-950-579-400-3

GORTARI, Javier; SENA, Aníbal (2019) *Economía regional yerbatera 2002/2016: logros y limitaciones en 15 años de funcionamiento del INYM*. Reseña. Revista Experiencias del PCE, 3 (3) Posadas: Ediciones FHyCS. p9 - p13. Recuperado de: <https://edicionesfhycs.fhycs.unam.edu.ar/index.php/experiencias/article/download/276/211>

GORTARI, Javier; BATISTA, Leonardo (2020) *Negocio yerbatero: expansión y exclusión en la economía regional*. Revista La Rivada 8 (14), pp 216-238 <http://larivada.com.ar/index.php/numero-14/articulos/262-negocio-yerbatero>

KOSTLIN, Laura (2019) *De quienes la trabajan. Etnografía del conflicto y regularización de tierras privadas en el Nordeste de Misiones*. Tesis de Maestría en Antropología Social - Programa de Posgrado en Antropología Social - FHyCS – UNaM. Posadas

KOSTLIN, Laura; DIMAS, Andrea; NÚÑEZ, Ana (2017) *Estrategias de articulación entre organizaciones agrarias y el Estado en torno a la regularización de tierras privadas rurales en Misiones*. Ponencia a la XII Reunión de Antropología del Mercosur RAM, Experiencias etnográficas, desafíos y acciones para el siglo 21. GT 18 “Dinámicas rurales y estatalidades: entre la producción de políticas públicas y la (re) configuración de territorios y modos de vida”, FHyCS – UNaM, 4 al 7 de Dic 2017. Posadas. ISBN 978-987-42-7228-7

KOSTLIN, Laura; HLEBOVICH, Marina; VIDAL, Matías; OVIEDO, Alejandro (2014) “Experiencias de trabajo con organizaciones agrarias en torno a conflictos colectivos por la tierra en Misiones” En: VI Reunión del Grupo de Estudios Rurales y Desarrollo (GERD) y I Reunión del Foro NEA de Universidades para la Agricultura Familiar. Octubre, 23 y 24. FHyCS, UNaM. Posadas, Misiones

MANZANAL, Mabel; ARCENO, Mariana; VILLAREAL, Federico; GONZALEZ, José; PONCE, Mariana (2014) *Agricultura familiar y soberanía alimentaria. Diversidades territoriales de las políticas públicas en Misiones y Buenos Aires (Argentina)* En: *EUTOPIA* Número 6 • diciembre 2014 • págs. 11-24

NOGUEIRA, Maria Elena; URCOLA, Marcos (2014) *La agricultura familiar en el marco de los programas de desarrollo rural del FIDA en el norte argentino (1991-2014)*. En: *Ager. Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural 2015, (19)*. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29642953001>



NÚÑEZ, Ana; KOSTLIN, Laura (2010) “Regularización de dominios rurales en Misiones: Análisis del campo de fuerzas en el que irrumpe el conflicto por la tierra”. En: IV Reunión del Grupo de Estudios Rurales y Desarrollo (IVGERD). Área temática: Conflictos y disputas por la apropiación y el uso de recursos naturales. EDUNAM - UNaM. Posadas

NUSSBAUMER, Beatriz (2007) *Estrategias de fortalecimiento institucional y políticas de desarrollo rural. El caso de Entre Ríos*. En Manzanal, Arzeno y Nussbaumer (Comp.) Territorios en construcción. Actores, Tramas y Gobiernos: entre la cooperación y el conflicto. Buenos Aires. Ed. CICCUS. ISBN: 978-987-9355-49-7.

OVIEDO, Alejandro Daniel (2017) *Economía social agraria y políticas públicas de producción y comercialización de alimentos en la provincia de Misiones, Argentina*. Tesis doctoral Doctorado en Estudios Sociales Agrarios (UNC), Córdoba, 14/08/2017. 300 pgs.

OVIEDO, Alejandro Daniel (2017b) *Organizaciones de agricultores para la comercialización de alimentos, sujetos sociales agrarios en la provincia de Misiones, Argentina*. Ponencia a la XII Reunión de Antropología del Mercosur RAM, Experiencias etnográficas, desafíos y acciones para el siglo 21. GT 18 “Dinámicas rurales y estatalidades: entre la producción de políticas públicas y la (re)configuración de territorios y modos de vida”, FHyCS – UNaM, 4 al 7 de Dic 2017. Posadas. ISBN 978-987-42-7228-7

OVIEDO, Alejandro Daniel (2016) Políticas públicas agropecuarias en Misiones, contrastes y contradicciones. En: Gortari Javier, Alejandro Oviedo, Víctor Rosenfeld (coordinadores) *Dinámica agraria y políticas públicas, desigualdades sociales y regionales*. Posadas, EdUNaM. ISBN 978-950-579-400-3. Pgs125-143.

OVIEDO, Alejandro Daniel; GORTARI Javier (2021) *Estrategias asociativas, políticas públicas y desarrollo rural en la provincia de Misiones*. Informe Final 2016-2020 Proyecto de Investigación 16H447. FHyCS - Secretaría de Investigación

RÍOS GOTTSCHALK, Gabriela; SIMONETTI, Eduardo; OJEDA, Natalia (2020) *El Mercado Concentrador: una estrategia de política pública para la agricultura familiar*. Informe de investigación FHyCS - UNaM. 16p

RÍOS GOTTSCHALK, Gabriela; ZAYAS, Lucila; BENITEZ, Silvia; OVIEDO, Alejandro (2018) *Estrategias asociativas agrarias: Ferias Francas y Mercado Concentrador Zonal en Posadas, provincia de Misiones*. Ponencia al XII Jornadas Nacionales de Investigadores en Economías Regionales. En: “Estrategias y dialécticas territoriales ante la reconfiguración neoliberal”. Universidad Nacional de Quilmes – CEUR CONICET. 19 y 20 de septiembre de 2018. Pg 65-74. http://www.ceur-conicet.gov.ar/archivos/transferencia/ponencias_2018.pdf

RODRÍGUEZ, Francisco; GORTARI, Javier; OVIEDO, Alejandro; FABIO, Francisco; D’ADDARIO FERROU, Juan (2019) *Políticas, innovación y mercados: el caso*



de Esperanza Yerbatera Consorcio de Cooperación. Ponencia a las XI Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales - Centro Interdisciplinario de Estudios Agrarios CIEA - FCE - UBA, 5 al 8 de Nov 2019. CABA. Actas ISSN 1851-3794 http://www.ciea.com.ar/web/CIEA2019/doc/29-V/11_RodriguezFrancisco.pdf

SENA, Aníbal (2017) *El circuito productivo de la Yerba Mate. Transformaciones, cambios y continuidades en el periodo post convertibilidad (2002-2016)*. Tesis Maestría en Desarrollo Rural - UNaM. Posadas, 02/03/2017. 140 pgs.

SENA, Aníbal; ZAYAS, Lucila (2018) *Producción hortícola en el municipio de Gobernador Roca, Misiones. Transformaciones, potencialidades y límites*. Presentada en las Jornadas Científico Tecnológicas en el marco del 45° Aniversario de la Universidad Nacional de Misiones, Posadas 9, 10 y 11 de Mayo de 2018. Libro de resúmenes: jornadas científico-tecnológicas / compilado por Ana Isabel Honfi. - 1ª ed. - Posadas: EdUNaM Editorial Universitaria de la Universidad Nacional de Misiones, 2018. p 610.; ISBN 978-950-579-495-9

SIMONETTI, Eduardo; RÍOS GOTTSCHALK, Gabriela (2017) *Las Cooperativas Agrarias de Misiones: Estrategias de Cambio para su Inserción en Mercados Globalizados*. Ponencia a las X Jornadas Interdisciplinarias de estudios agrarios y agroindustriales Argentinos y Latinoamericanos. Centro Interdisciplinario de Estudios Agrarios CIEA - FCE - UBA, - INTA - GESA UNCOMA - UNESP, 7 al 10 de Nov 2017. CABA. Actas ISSN 1851-3794.

TRAGLIA, Carla; VIDAL, Matías; GORTARI, Javier; ROSENFELD, Víctor; OVIEDO, Alejandro (2018) Concentración económica en cadenas agroindustriales de Misiones, argentina: yerba mate, té y mandioca. En: Revista *SaberEs*. Vol. 10 Núm. 1 (2018).19-36. Sección Artículos Publicación de la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística Universidad Nacional de Rosario ISSN 1852-4222 (versión electrónica) - ISSN 1852-4184 (versión impresa). pgs 19 a 36 <http://www.saberes.fcecon.unr.edu.ar/index.php/revista/article/view/180/167167169>

WAGNER, Eliana Belén (2017) *Alcances de las Políticas Públicas destinadas a las Ferias Francas de la Agricultura Familiar en la ciudad de Posadas*. Informe Beca CEDIT. 01/06/2016 - 31/05/2017

ZAYAS, Lucila; BENÍTEZ, Silvia (2017) *Ferías francas: ¿es posible otras formas de comercialización?* En: XI jornadas Nacionales de Investigadores de las Economías Regionales: Territorios y actores sociales ¿Oportunidades para todos o alternativas para pocos? CEUR - UNER. Paraná. ISBN 978-987-761-355-1





www.larivada.com.ar