

Agricultura familiar en la provincia de Corrientes:

Ley N° 27.118 y políticas públicas

Elina Itatí Ramírez

Facultad de Derecho, Ciencias Sociales y Políticas,
Universidad Nacional del Nordeste
ramirez.elina10@gmail.com

Resumen

La agricultura familiar históricamente ha sido objeto de múltiples intervenciones; en diferentes épocas se han regulado aspectos como la producción, comercialización e industrialización. En el 2015 se sanciona la Ley N.º 27.118 declarando de interés público a la agricultura familiar, campesina e indígena. En 2016, la provincia de Corrientes se adhiere por Ley N.º 6371. A través de la autoridad de aplicación, el Instituto de Desarrollo Rural de la provincia de Corrientes busca la difusión de la agricultura familiar en coordinación con instituciones vinculadas al desarrollo rural y por medio de diversos instrumentos se procura su promoción. Por lo cual, este trabajo tiene como finalidad indagar las políticas públicas en la región frutihortícola de la provincia de Corrientes.

Palabras clave

Soberanía y seguridad alimentaria, fomento al desarrollo rural.

Abstract

Family farming has historically been the subject of multiple interventions; at different times, aspects such as production, marketing, and industrialization have been regulated. In 2015, Law N° 27.118 was enacted, declaring family, peasant, and indigenous agriculture as being of public interest. In 2016, the province of Corrientes adhered through Law N° 6371. Through the implementing authority, the Rural Development Institute of the province of Corrientes seeks to promote family farming in coordination with institutions linked to rural development, and through various instruments, it aims to promote it. Therefore, the purpose of this work is to investigate public policies in the fruit and vegetable region of the province of Corrientes.

Keywords

Food sovereign and food security; promotion of rural development.

1. Introducción

La agricultura familiar (AF) se ha caracterizado históricamente por ser proveedora de alimentos para las ciudades y las poblaciones. Su vínculo con el ambiente y el espacio geográfico la convierte en custodia de la conservación de alimentos tradicionales y la posiciona como protectora de la biodiversidad agrícola y en un claro ejemplo de uso sostenible de los recursos naturales, contribuyendo de manera significativa a la tan mentada “soberanía alimentaria”.

Sin embargo, a partir de la irrupción del modelo productivo de la revolución verde que se extendió más allá de la pampa húmeda, la AF se ha visto gravemente afectada: se han perdido alrededor de tres cuartas partes de la diversidad genética de los cultivos agrícolas, situación que representa una potencial amenaza para el acceso a una alimentación saludable, variada y accesible (Boza López, 2004, p. 97).

A nivel nacional, la ley N° 27.118 y, en el ámbito de la provincia de Corrientes, la ley N° 6371 buscan proteger al sector. En virtud de estas disposiciones se verifican políticas públicas provinciales orientadas a fomentar el desarrollo de cultivos tradicionales característicos del territorio cítrico y hortícola, de acuerdo con los Objetivos del Milenio definidos por la Organización de las Naciones Unidas y en consonancia con lo previsto en la Constitución Nacional, y también conforme a lo dispuesto en la Primera Disposición Transitoria, punto 1 y siguientes de la Constitución de la provincia de Corrientes (Secretaría de Agroindustria, 2016). Por lo que este trabajo tiene como finalidad indagar las políticas públicas desarrolladas en la región frutihortícola de la provincia de Corrientes.

2. Agricultura Familiar, Soberanía Alimentaria y Biodiversidad: conceptualizaciones

La AF es un actor significativo de la matriz económica nacional. Sus contribuciones no se limitan al ámbito económico, sino que también aportan servicios ecosistémicos, favorecen el poblamiento del territorio, ofrece diversidad de alimentos tradicionales y protegen la biodiversidad, la cultura y la soberanía alimentaria (Feito, 2020, p. 474).

El agricultor familiar es quien habita en el medio rural y quien trabaja la tierra junto a su familia, formando una empresa agraria donde lo económico y lo familiar están estrechamente vinculados. Las empresas agrarias así constituidas funcionan inspiradas en valores, presentan vocación de continuidad e intentan sobrevivir a las diferentes crisis económicas por su ínsita vocación de permanencia (Bellés de Sanmarco y Victoria, 2016).

Como medio de producción de alimentos, la AF se relaciona intensamente con la biodiversidad y la variabilidad de semillas, para contribuir a la seguridad y a la soberanía alimentaria.

En primer lugar, para los agricultores, contar con semillas para el año siguiente es un aspecto central de su economía. A su vez, esto puede relacionarse con el acceso y el ejercicio de los derechos de uso y gestión de la tierra, la valorización de los saberes y prácticas locales, y con la determinación de los pueblos a decidir qué producir y qué consumir (Arias, 2018).

En segundo lugar, la biodiversidad es central en la diversidad de semillas, y por tanto de cultivos y alimentos. Actualmente, la biodiversidad se encuentra cada vez más amenazada. La modernización de la agricultura y la mecanización, impulsadas por la intensificación de la producción, han llevado a depender de un número cada vez más limitado de cultivos, lo que aumenta la vulnerabilidad y, por tanto, la inseguridad alimentaria. Esto “resulta preocupante dado que a lo largo del último siglo se ha perdido aproximadamente tres cuartas partes de la diversidad genética de los cultivos agrícolas, situación que limita las posibilidades de una dieta saludable y variada” (Boza López, 2004, p. 97), así como culturalmente adecuada y soberana.

Y, en tercer lugar, cabe mencionar la relación entre seguridad y soberanía alimentaria.

Esta última surge como una respuesta crítica a la primera, en la medida en que la seguridad alimentaria ha sido abordada por el régimen alimentario corporativo a través de normativas orientadas al libre comercio. En contraposición, la soberanía alimentaria ha evolucionado en una concepción más flexible e inclusiva comprendiendo lo rural y lo periurbano. También reivindica el derecho a la autogestión de las sociedades sobre sus sistemas alimentarios mediante el fortalecimiento de los productores rurales, garantizando la producción de alimentos sanos y la satisfacción de las necesidades alimentarias nacionales (Mc Michael, 2017, p. 48).

Dentro del contexto de conceptos y problemáticas que hemos descripto en este apartado, se enmarcan las leyes y las políticas públicas provinciales que analizaremos a continuación.

3. Leyes y políticas públicas (PP) de la agricultura familiar en la provincia de Corrientes

Como relata el historiador Maeder (1981) “en la economía de la región del Litoral, históricamente, la agricultura desempeñó un papel fundamental de subsistencia de las pequeñas ciudades y pueblos, permitiendo el estrecho contacto de los pueblos originarios con la tradición labradora española, enriqueciendo las variedades de cultivos” (p. 253).

En este contexto, resulta imperioso contar con legislaciones que protejan y promuevan a la AF. En este sentido, opinan Bellés de Sanmarco y Victoria (2016) que, para valorizar al pequeño productor agrario, es imprescindible promover el consumo de dietas saludables. Las autorías relacionan este concepto con el consumo de alimentos de temporada y de producción local que se comercializan a través de circuitos cortos.

Sabemos asimismo que “históricamente, la agricultura ha sido objeto de múltiples intervenciones. En diferentes épocas se han regulado aspectos como la producción, comercialización e industrialización de los productos agrarios” (Powell et al. 2020, p. 33).

Es así que, en 2015, con la sanción de la Ley N° 27.118 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar, se declaró de interés público la AF, campesina e indígena, por su contribución a la seguridad y soberanía alimentaria del pueblo, por practicar y promover sistemas de vida y de producción que preservan la biodiversidad y procesos sostenibles de transformación productiva (art. 1).

Declarar de interés público a la AF, campesina e indígena, implica que deben ser tanto sujeto como objeto de políticas públicas destinadas a proteger, promover y garantizar los derechos e identidades ancestrales. Esto va más allá de pretender la subsistencia, ya que busca proteger a un sujeto esencial de un sistema productivo ligado a la radicación de la familia en el ámbito rural, sobre la base de la sostenibilidad medioambiental, social y económica (art. 2).

Por medio de esta legislación se crea el Régimen de Reparación Histórica de la AF con la finalidad prioritaria de incrementar la productividad, seguridad y soberanía alimentaria (art. 2).

El autor Douwe van der Ploeg (2017) considera que, cuando se habla de AF, los conceptos como crecimiento, desarrollo y productividad merecen una clara especificación dado los complejos mecanismos de la agricultura.

El autor afirma que la productividad del trabajo no es lo mismo que la productividad de la tierra (o de los recursos naturales implicados en la producción agrícola) o de la productividad de todos estos recursos en conjunto, ya que el crecimiento de uno puede ir en detrimento del otro. Por lo cual, considera pertinente una clara especificación al referirse a ellos.

Del análisis de la ley se desprende que resulta prioritario el arraigo rural y las políticas públicas vinculadas a la soberanía y seguridad alimentaria, conservación de la biodiversidad, de las semillas y saberes culturales, los cuales mencionaremos someramente a continuación.

El art. 3 establece los objetivos generales a saber: inc. b) Corregir disparidades del desarrollo regional a través de la atención diferenciada a las regiones con mayor atraso (...); c) Contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria de la nación mediante el impulso de la producción agropecuaria; f) Valorizar la AF en toda su diversidad, como sujeto prioritario de las PP; g) Promover el desarrollo de los territorios rurales de todo el país, reconociendo a la AF como sujeto social protagónico en el espacio rural (...) a través de PP activas y la interacción con el conjunto de la sociedad.

El art. 6 establece como obligatoria para la AF la registración en el Registro Nacional de la Agricultura Familiar, ya sea en forma individual o asociativa, a efectos de ser incluidos en los beneficios de dicha ley. El art. 10 define las condiciones y las temáticas para el fomento del desarrollo rural integral y sustentable, de participación, de actividad agropecuaria, fomento forestal para el óptimo uso de la tierra, créditos, insumos, asistencia técnica, etc., definiendo en su inc. 7) a los instrumentos de promoción.

En el título IV, Procesos productivos y de comercialización, la ley hace alusión a las acciones y programas que se orienten a incrementar la productividad y competitividad en el ámbito rural a fin de fortalecer el empleo (...) a) la conservación y mejoramiento de los suelos y demás recursos naturales (...) b) la preservación, recuperación, multiplicación artesanal y en escala, así como la provisión y acceso de las semillas nativas, las que tendrán prioridad en los planes y programas productivos (...).

La AF ha demostrado históricamente una notable resiliencia. Según Bordás (2015), la AF tuvo que atravesar distintos gobiernos con diversas ideologías, que implementaron diferentes políticas, pero sin perder su estructura esencial de elaboración de alimentos primarios desde el núcleo familiar para satisfacer necesidades básicas y vender el excedente. Asimismo, Bordás destaca que en la provincia de Corrientes se llevaban a cabo políticas para el sector agropecuario en el marco de otras leyes, pero sin soluciones duraderas o estables, por lo que considera imprescindible la adhesión al cuerpo normativo para una protección diferenciada.

Así fue que, en el año 2016, la provincia de Corrientes adhirió por Ley N.º 6371, en la que, además, se estipula como autoridad de aplicación al Instituto de Desarrollo Rural de la provincia de Corrientes (IDERCor) creado por Ley N.º 6124, cuya función es la difusión de la AF, campesina e indígena en coordinación con instituciones vinculadas al desarrollo rural (art. 2). Asimismo, el art. 7 invita a los municipios a adherirse.

Diversos son los instrumentos a través de los cuales se puede promover el desarrollo rural y sustentable de la AF. Para su conceptualización seguimos a Ander-Egg, citado en Gutiérrez Linares (S.F.), que menciona:

Planes: Son instrumentos de carácter técnico-político que definen lineamientos, prioridades, metas y estrategias de acción, funcionando como marco rector para programas y proyectos.

Proyectos: Conjunto de actividades concretas, interrelacionadas y coordinadas entre sí, orientadas a producir determinados bienes y servicios capaces de satisfacer necesidades o resolver problemas.

Programas: Conjunto organizado, coherente e integrado de proyectos y actividades afines para alcanzar objetivos comunes.

Seguidamente, detallaremos los planes que surgen a partir del año 2021 vinculados con estas leyes. En primer lugar, el Plan Estratégico Participativo 2021 tiene como objetivo dar cumplimiento al mandato de la Constitución provincial, en la que se dispone la conformación de un Pacto Correntino para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Social (Secretaría de Agroindustria, 2016). Este plan busca promover el consenso y la participación colectiva de diferentes actores e instituciones, que a tal fin conformaron las mesas de debate de los talleres regionales, e impulsa políticas económicas y sociales.

En el ámbito de la región de Santa Lucía se precisan los programas y/o proyectos, así como los problemas dirigidos a pequeños productores de la localidad de Bella Vista. En esta región se producen tabaco, cítricos y hortalizas. Una de las acciones que llevan a cabo las municipalidades es trabajar en conjunto con instituciones públicas, privadas y organizaciones de la sociedad civil, con el fin de brindar apoyo no solo a la AF, sino también a otros actores.

En lo que refiere a las políticas productivas se puede mencionar el Proyecto Procitrus, desarrollado en convenio con el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. Promociona la regularización de los viveristas y la implementación de material de propagación certificado, en línea con el Plan Estratégico Citrícola. También contempla la reconversión de viveros y brinda asistencia a los viveristas citrícolas de la provincia por medio de capacitaciones conjuntas con el Instituto Nacional de Tecnología Argentina (INTA), el Instituto Nacional de Semillas (INASE), el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), el Consejo Federal de Inversiones (CFI) y el Ministerio de Producción, Trabajo y Turismo (MPTYT). Se retomó el Programa Mosca de los Frutos, acompañando a los reclamos del sector.

Para el sector hortícola, se contó con el apoyo en la implementación del Bio Control en pimiento correntino, el cual incluye la certificación del protocolo de producción mediante el Sello Argentino. A través de esta iniciativa se brinda asistencia técnica y financiamiento.

Participaron del encuentro representantes del Ministerio de Agricultura de la Nación, del Ministerio de Producción de Corrientes, del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), así como también técnicos y productores. Este programa incorporó tecnologías de manejo integrado de plagas y ofreció financiamiento para afrontar nuevos desafíos productivos mediante la conformación de grupos cooperativos. Uno de los convenios de asistencia financiera fue suscripto por la Cooperativa Santa Lucía Limitada y el sector de viveros cítricos (Bicentenario, Bella Vista, 2017).

Sin embargo, se observa un bajo nivel de asociativismo entre los pequeños productores, lo cual repercute negativamente en sus posibilidades de acceder a herramientas, financiamientos y modalidades más eficientes de producción. En tal sentido, factores como el éxodo de mano de obra calificada, el deterioro del medio ambiente por uso indiscriminado de recursos naturales, la contaminación de napas por el uso de agroquímicos utilizados por la agroindustria (como en el caso de las arroceras), la insuficiente transformación de productos

primarios, entre otros, (Órgano Ejecutivo Sistema Provincial de Planificación, pp. 88-91) repercuten de manera negativa en el desarrollo de este modelo de unidad familiar.

Otros planes productivos que van dirigidos específicamente a pequeños productores, y directamente vinculados con la AF, son: el Plan Limón, el Plan Nuez Pecán y el Plan Palta.

En efecto, entre los requisitos para acceder a los recursos previstos en el marco de estas políticas, se establecen, por ejemplo, para el Plan Nuez Pecán: 1. Ser titular del terreno; 2. No poseer más de tres hectáreas, debiendo encontrarse el inmueble dentro de los departamentos de Esquina, Goya, Sauce, Lavalle y Bella Vista.

Plan Limón: 1. Ser titular del terreno; 2. Poseer no más de cinco hectáreas; 3. El inmueble debe encontrarse dentro de las localidades y alrededores de Saladas, Lomas de Vallejos, Caá Catí, Paraje Zapallo, Paraje Cerrito, Aguará, San Miguel, Palmar Grande, San Antonio, Paraje El Caimán, Bella Vista, Tres de Abril, San Lorenzo, Empedrado, El Sobrero, Loreto, San Cosme, Ramada Paso, Paso de la Patria, Mburucuyá, Matilla, San Roque, Concepción, Riachuelo y San Luis del Palmar.

Plan Palta: 1. Ser titular del terreno; 2. Poseer una hectárea; 3. El inmueble debe encontrarse en las localidades de: Paso de los Libres, San Martín, General Alvear, Ituzaingó y Santo Tomé (Cadena de radios, 2021). Todos estos planes exigen que el agricultor posea un derecho legítimo sobre la tierra que ocupa, lo cual representa el principal obstáculo para acceder a dichos beneficios.

En la provincia de Corrientes, los obstáculos para acceder al título de propiedad que enfrentan los agricultores son análogos a los del resto del país. Un 40% alega no poder cubrir los costos de confección de la documentación necesaria para iniciar el juicio de usucapión o del proceso mismo; un 49% manifiesta que desconocen cuáles son sus derechos y que les falta asesoramiento adecuado. Entre otras dificultades, los agricultores están geográficamente alejados y les cuesta trasladarse a los centros urbanos para realizar los trámites necesarios; a eso se suma el temor de que sus reclamos generen represalias por parte de los políticos locales (Gapel Redcozub, 2018, p. 148).

4. Reflexiones finales

Sucintamente, podemos afirmar que, en relación a lo que preceptúa la ley N.º 27.118, la ley de adhesión provincial y los planes analizados en consecuencia, no resultan suficientes para la promoción de la AF. Corregir los atrasos de las regiones, impulsar transformaciones, contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria, etc., conlleva atender efectivamente las diferentes demandas de la AF en general y de las regiones en particular. La condición de derecho legítimo sobre la tierra es uno de los principales obstáculos. Esta condición menciona Gapel Redcozub (2018), excluye a un amplio sector de la AF que queda al margen de los beneficios, profundizando la desigualdad estructural del sector.

El autor, siguiendo a Slutzky, menciona que las problemáticas vinculadas a la tenencia de la tierra no se reducen exclusivamente a la falta de títulos de propiedad; esta carencia origina situaciones básicas de inestabilidad por potenciales desalojos, además de acotar la posibilidad de acceder a créditos para incorporar capital, dificultando enormemente la consolidación productiva de los pequeños establecimientos familiares. Específicamente en relación a la inseguridad generada por la ausencia de títulos, indica que el 58% de las familias correntinas que han participado del estudio han sufrido amenazas o presiones de desalojo por problemas de tierras, y que solo el 6% ha contado con la representación de un abogado.

Por tanto, se vuelve necesario atender la regularización dominial de la tierra y promover programas de transferencia, a fin de otorgar seguridad jurídica durante un período determinado que permita el fortalecimiento del sistema productivo y el fortalecimiento de los medios para su organización. Todo ello, en tanto derechos orientados a reducir la incertidumbre del agricultor y evitar pérdidas de oportunidades para generar crecimiento y desarrollo local, asegurar su arraigo, reconociendo el valor de quienes producen alimentos sanos, en armonía con la naturaleza y conservación de saberes tradicionales.

Antes de la reglamentación de la ley N.º 27.118, Quiñonez (2021) reflexionaba sobre “la expresión del deseo plasmado en la misma y que la provincia intenta de alguna manera solucionarlo; lo cierto es que no se tiene en cuenta a la AF como sujeto prioritario a la hora de llevar adelante planes de regularización dominial”. Por ello, a pesar de su reconocimiento formal, se requiere que la formulación de planes, programas y proyectos públicos incluya la

participación del destinatario por su experiencia y conocimiento en la AF. Esto demuestra que tanto la sanción de una ley como la adhesión a la misma y los planes estratégicos no transforman por sí solos a la realidad.

Por ello, es imprescindible avanzar hacia políticas públicas integrales y sostenidas en el tiempo que reconozcan a la AF como sujeto clave y garanticen su protagonismo real en la toma de decisiones, asegurando transformaciones concretas y duraderas en su calidad de vida y como custodia de alimentos tradicionales que aseguren la soberanía alimentaria. Para cerrar, si bien se han identificado avances y limitaciones sobre AF y PP, nos proponemos continuar profundizando en el estudio del caso con el objetivo de generar aportes concretos e incorporar nuevas dimensiones de análisis que contribuyan a propuestas superadoras.

Bibliografía

- Arias, C. M. (2018). Conservación e intercambio de semillas criollas. La contribución de los agricultores familiares en la Feria de semillas del Valle de Uco, Mendoza, Argentina, a la conservación de la agrobiodiversidad. Tesina de grado. Facultad de Cs. Agrarias U. N. de Cuyo. https://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/11571/tesis-irnr-arias-candela-2018.pdf
- Bellés de Sanmarcos, L.; Victoria, M, A. (2016, septiembre, 12 al 14). Importancia y rol de la agricultura familiar como instrumento necesario en el desarrollo de la seguridad alimentaria, políticas públicas concretas en la República Argentina. XIV Congreso Mundial de Derecho Agrario. Unión mundial de agraristas universitarios. San José de Costa Rica.
- Bordás, C. I. (2015). La agricultura familiar y la aplicación de políticas agrarias locales diferenciadas, en la provincia de Corrientes. En III Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/49712>
- Boza López, J. (2004). Biodiversidad y seguridad alimentaria. *ANALES*. Vol. 17. pp. 93-112. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7464546.pdf>
- Cadena de radios (2021, abril 08). Requisitos y zonas geográficas para poder acceder a los planes limón, nuez pecán y palta. https://www.cadenaderadios.com.ar/noticia/09299_requisitos-y-zonas-geogrificas-para-poder-acceder-a-los-planes-limn-nuez-pecn-y-palta.htm

Douwe van der Ploeg, J. (2017). Crecimiento agrícola dirigido por el campesinado y la soberanía alimentaria. En soberanía alimentaria: Un diálogo crítico.

https://www.biodiversidadla.org/Documentos/Soberania_alimentaria_un_dialogo_critico

Feito, M. C. (2020). La agricultura familiar en la cuestión alimentaria en Argentina. Proveedores fundamentales del mercado interno. Cap. 14. <https://notablesdelaciencia.conicet.gov.ar/>

Gapel Redcozub, G. (2018). Políticas de regularización dominial de tierras rurales: el plan de la provincia de Corrientes, Argentina. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas*, (20), 145-160. <https://doi.org/10.30972/rfce.0203259>

Gutiérrez Linares, D. (S.F). Planeación y formulación de programas (diapositiva 22-36-47). <http://ri.uaemex.mx/bitstream/handle/20.500.11799/112123/Conceptos%20y%20diferencias%20de%20plan%20programa%20y%20proyecto.pdf>

Bicentenario Bella Vista (2017, septiembre 21). Presentaron el programa pimienta correntino. Intendente. <https://www.bellavista.gob.ar/noticias/presentaron-el-programa-pimienta-correntino/>

McMichael, P. (2017). Historizar la soberanía alimentaria; una perspectiva del régimen alimentario. En: Soberanía alimentaria: Un diálogo crítico. https://www.biodiversidadla.org/Documentos/Soberania_alimentaria_un_dialogo_critico

Quiñonez, J.S. (2021). Regularización dominial de la agricultura familiar en Corrientes. En XVII Jornadas y VII Internacional de Comunicaciones Científicas de la Facultad de Derecho, Ciencias Sociales y Políticas UNNE.

https://repositorio.unne.edu.ar/bitstream/handle/123456789/50845/RIUNNE_FDCSP_AC_Oui%20Qui%20b1onez_JS.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Secretaría de Agroindustria. (2016). Plan de implementación provincial (PIP) Corrientes. Ministerio de Producción y Trabajo, Presidencia de la Nación. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/pip_corrientes.pdf

Plan Estratégico Provincial. (2021). Diagnostico participativo. <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-prov/CORRIENTES/Plan-Estrategico-Provincial-Corrientes-2021-Diagnostico.pdf>

Powell, C.; Peretti, M.; Bourges, L. y Facciano, L. (2020). Cap. II: Intervención del estado en la agricultura. Manual de Derecho Agrario, parte general. Nova Tesis.