



Eutopía: Revista de Desarrollo

Económico Territorial

ISSN: 1390-5708

eutopia@flacso.edu.ec

Facultad Latinoamericana de Ciencias

Sociales

Ecuador

Fernández, Lisandro

Demandas de la agricultura familiar. Estudio de caso en Oberá (Misiones, Argentina),
2008-2015

Eutopía: Revista de Desarrollo Económico Territorial, núm. 17, enero-junio, 2020, pp. 149
-168

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=675771393004>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



Demandas de la agricultura familiar. Estudio de caso en Oberá (Misiones, Argentina), 2008-2015

*Family farming and its demands. Case
study in Oberá (Misiones, Argentina),
2008-2015*

Lisandro Fernández*

Recibido: 27/02/2020 • Aceptado: 14/04/2020
Publicado: 30/06/2020

Resumen

Este artículo identifica y analiza las características de las demandas de las organizaciones de la agricultura familiar de Oberá (Misiones, Argentina), en torno a la intervención estatal sobre el sector yerbatero durante el período 2008-2015. El interés por estudiar este período se justifica en que, si bien existen investigaciones sobre antes y después del mismo, es escaso lo que se conoce acerca de lo sucedido entre 2008 y 2015. En particular, se indaga sobre el objeto de las demandas centradas en el rol estatal. El análisis se ordenó por medio de dos dimensiones: la económico-productiva y la político-institucional, las cuales permitieron especificar las características de los reclamos y las propuestas, al mismo tiempo que aportar elementos sobre la estructura social agraria del territorio y la estatalidad.

Palabras clave: agricultura familiar; demandas; estructura social agraria; Misiones; Oberá; producción yerbatera.

Abstract

This article identifies and analyses the characteristics of family farm organizations demands of Oberá (Misiones, Argentina), regarding of State intervention on the *yerbatero* sector, during the period 2008-2015. The interest to study said time lapse is justified in that although there are investigations about the previous and after it, little is known about what happened between 2008 and 2015. In particular, here it is inquired about the object of demands focus on the State role, rather than the methodology of them or the identity of their organizations as they shaped previous studies. The analysis was ordered by two dimensions: the economic-productive and the political-institutional, which allowed to specify the characteristics of the claims and the proposals, and at the same time, provide elements around the agrarian social structure of the territory and the statehood.

Keywords: family farm; demands; agrarian social structure; Misiones; Oberá; yerba mate production.

* Departamento de Desarrollo Rural, Universidad Nacional de la Plata (UNLP), Argentina.
lffernandez@fahce.unlp.edu.ar orcid.org/0000-0002-7949-2727

Introducción

Durante los primeros años del siglo XXI, la agricultura familiar (AF) de Argentina experimentó una creciente institucionalización que le otorgó una marcada visibilidad y fortalecimiento en diversas áreas. Este proceso incluyó la creación de organismos estatales y nuevos proyectos, como a su vez, la reconfiguración de programas ya existentes (Fernández 2018). En dicho contexto, se promovió la transformación del objetivo del desarrollo rural en pos de amplificar el espectro de problemáticas de la AF; así como una mayor amplitud de la población objetivo y la contribución a generar un sujeto económico con creciente autonomía (Lattuada et al. 2015).

Si bien existieron diferentes grados de alcance según las escalas de gobierno y los territorios, se coincide aquí con Manzanal et al. (2014) respecto a que, durante el período 2003-2015, la AF se convirtió en una “cuestión socialmente problematizada *in crescendo*, con especial énfasis luego del denominado conflicto del campo de 2008” (Craviotti 2014). Dicha caracterización de la AF se enmarca en una concepción de políticas públicas entendidas como “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, el interés, o movilización de otros actores en la sociedad civil” (Oszlak y O’Donnell 1995 [1981], 112-113). Las *cuestiones* que se incorporan a la agenda pública son socialmente problematizadas en el sentido de que ciertas clases, organizaciones o grupos creen que puede y debe hacerse algo al respecto. En particular, esta concepción alude a la movilización e interés de distintos actores en torno a las problemáticas del sector, entre ellas, las organizaciones de la AF.

Luego de 2008 se incrementó el diálogo entre sectores de las instituciones públicas y las agrupaciones de productores, algunas de las cuales pudieron incorporar a referentes en cargos públicos. Así, los caminos institucionales se convirtieron en una de las vías principales para la canalización de los reclamos del sector. Sin embargo, ello no implica ausencia de demandas al Estado por parte de las organizaciones durante el período 2008-2015. Considerando el marco teórico de Oszlak y O’Donnell (1995 [1981]), es preciso examinar los posicionamientos de las organizaciones de la AF, quienes asumen postura frente a las cuestiones socialmente problematizadas, acerca del diagnóstico y posible resolución de los temas que las afectan y convocan. Por este motivo, el presente trabajo enfoca su interés en torno a las demandas y reclamos de la AF dirigidos centralmente a la intervención estatal, con la finalidad de brindar un aporte de base empírica relativo a un proceso más amplio.

Asimismo, de forma análoga a lo ocurrido a escala nacional, la creciente visibilidad de la AF también tuvo lugar en la provincia de Misiones, territorio con amplio protagonismo de pequeños productores primarios y políticas vinculadas a los mismos, proceso apuntalado en años recientes. Como describen Arzeno y Álvarez (2018, 76-77): “[E]s hacia el 2008, desde el ámbito estatal provincial, que se inicia una política que promueve la pro-

ducción de alimentos como eje del desarrollo misionero, [...] otorgando un rol central a la AF predominante en la estructura agraria". A su vez, dentro de dicha provincia, Oberá es un departamento con fuerte presencia de la AF vinculada centralmente en la actividad yerbatera. Su estructura social agraria está caracterizada por pequeños productores en condiciones de desventaja y desigualdad respecto a otros actores de la cadena de valor, pero cuentan con extensa experiencia de organización y lucha, lo cual brinda elementos para un caso de estudio que permita la comprensión de un fenómeno que lo trasciende, con el fin de desentrañar sentidos generales.

Al respecto, investigaciones previas estudiaron el desarrollo de los conflictos en Oberá a lo largo de la historia (Rau 2002; Castiglioni 2005; Galafassi 2008; Malczewski 2009; Rodríguez 2009; Ramírez 2014). En cambio, otros trabajos investigaron temáticas como la constitución e identidad de las organizaciones pertenecientes al territorio (Hendel 2007; Fabio 2008; Ramírez 2011), y otros más recientes analizaron las formas de acción política y visibilidad a las que recurrió una de las organizaciones de Oberá (Ramírez 2015). Sin embargo, esta investigación tiene por objetivo el análisis de las demandas de las organizaciones de la agricultura familiar de Oberá entre 2008 y 2015, ya que fue durante dicho lapso que la AF adquirió mayor visibilidad política y social, tanto en el país como en Misiones. Para ello, las preguntas que guían la investigación son: ¿qué caracteriza a las demandas de la AF durante el período 2008-2015? ¿Hacia quién/quiénes están dirigidas? ¿Qué dimensiones y variables de la estructura económica y social interpelan? ¿Son novedosas o representan la continuidad de reclamos previos?

La realización del presente trabajo se basó en una metodología cualitativa centrada en el estudio de caso. Para el mismo se llevó a cabo la recolección de información primaria, principalmente por medio de entrevistas semi-estructuradas y flexibles a referentes de las organizaciones de la AF en Oberá, e información secundaria proveniente de la revisión bibliográfica y bases de datos específicas.

El artículo se estructura del siguiente modo: luego de esta introducción, se presenta y caracteriza el caso de Oberá. Posteriormente, se da cuenta de los antecedentes en torno a las demandas de la AF, para pasar al análisis de las mismas durante el período 2008-2015 por medio de dos dimensiones: la económico-productiva y la político-institucional. En último lugar, se apuntan las reflexiones finales acerca de las problemáticas de los actores en los espacios rurales y las posibilidades de intervención estatal.

Oberá es un departamento con fuerte presencia de la AF vinculada centralmente en la actividad yerbatera. Su estructura social agraria está caracterizada por pequeños productores en condiciones de desventaja y desigualdad respecto a otros actores de la cadena de valor...



Presentación del caso: producción yerbatera, AF y organizaciones

El departamento de Oberá se encuentra en la zona centro de la provincia de Misiones y está compuesto por nueve municipios: Campo Ramón; Campo Viera; Colonia Alberdi; General Alvear; Guaraní; Los Helechos; Oberá; Panambí; y San Martín. Según los datos de Obschatko et al. (2007),¹ existían allí 3267 explotaciones agropecuarias (EAP), de las cuales el 90% pertenecían a las EAP de pequeños productores.² La rama yerbatera es predominante en Oberá debido a que, desde fines del siglo XIX y principios del siglo XX, se fomentaron políticas de asentamiento y se concedieron tierras en pequeña escala a los colonos para producir yerba mate (Rau 2009). Así, los actores de la agricultura familiar de la zona se capitalizaron cuando los precios fueron rentables, pero durante la década de 1990, el sector entró en crisis por la caída de los mismos (Schiavoni et al. 2006). A eso se sumó la desregulación de la actividad, con la desaparición de la Comisión Reguladora de la Yerba Mate (CRYM) en 1991.

Este proceso afectó particularmente a Oberá, ya que es la zona yerbatera más importante del país. Si Misiones contiene el 87% de la cantidad de hectáreas cultivadas de yerba mate en todo el país, Oberá es el departamento con mayor proporción a escala provincial: aproximadamente el 15%.³ La mayor parte de los productores primarios poseen pequeñas explotaciones con plantaciones de baja densidad, bajo nivel tecnológico y en donde la cosecha es manual (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas 2011). Asimismo, el rendimiento promedio de los estratos más chicos es de entre un 25% y un 15% menor al promedio ponderado de todos los productores (CONINAGRO 2014). Como resultado, las explotaciones de bajos rendimientos obtienen un margen bruto aproximadamente cinco veces menor en comparación con las de alto rendimiento (Ministerio de Hacienda 2018a). Estas asimetrías se ven retroalimentados por las desigualdades que enfrentan los productores familiares en términos comerciales. Datos recientes del Ministerio de Hacienda (2018a) muestran que, entre 2013 y 2015, el sector primario se apropiaba de entre un 9% y un 11% del precio al consumidor de la yerba, mientras que los secaderos (sector industrial) se apropiaron de entre un 32% y un 48% del mismo.

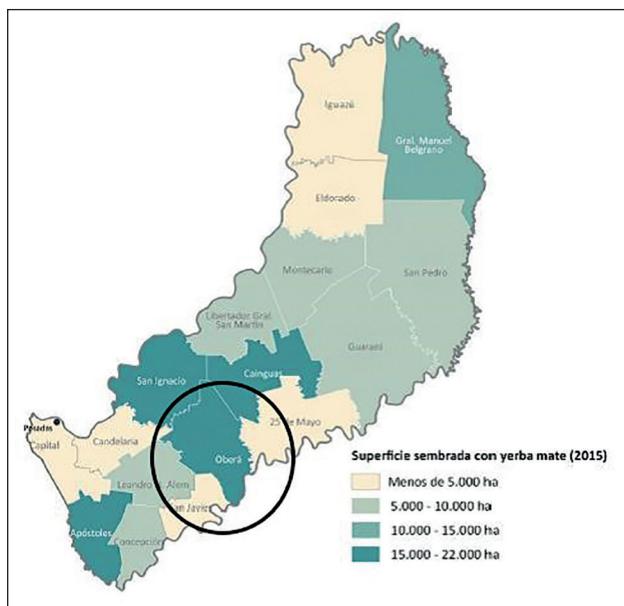
En este contexto, los agricultores familiares se encuentran en una posición subordinada dentro de la estructura económica y social de Oberá. Por ello, los productores se han organizado desde principios del siglo XX. En la actualidad, las dos principales organizaciones de Oberá son el Movimiento Agrario Misionero (MAM) y la Asociación de Productores

1 Última información disponible con datos desagregados a nivel departamental. La información de Obschatko et al. (2007) está basada en el *Censo nacional agropecuario* de 2002.

2 Las EAP de pequeños productores clasificados en Obschatko et al. (2007) están englobados dentro de la definición de EAP familiares que luego Obschatko compone en 2009.

3 Datos del Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM): <https://bit.ly/3fkWRpF> (último acceso: 13 de marzo de 2019).

Mapa 1. Ubicación del departamento de Oberá en la provincia de Misiones y distribución territorial de la superficie sembrada con yerba mate, 2015



Fuente: elaboración propia con base en Ministerio de Hacienda 2018b.

Agrícolas de Misiones (APAM). La primera, el MAM, nace en 1971 y desde sus inicios luchó por poner fin a la caída en los precios de la producción agraria y también contra otros problemas como los pagos atrasados, la falta de créditos y los altos precios de los insumos (Galafassi 2008). Hoy en día, el MAM está integrado por productores familiares de la zona centro de Misiones que, en su mayoría, no superan las 25 hectáreas y fueron sumamente afectados por la crisis de la década de 1990. Su actividad principal se relaciona con la creación y gestión de las Ferias Francas (Ramírez 2014).

Por otro lado, APAM surge en el marco de las manifestaciones de los años 2000-2002 y en respuesta al requisito que imponía la participación en el directorio del Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM). La APAM se centró en la reivindicación por los precios de la hoja verde y se transformó en una de las representantes en el directorio de INYM (Fabio 2008; Ramírez 2011).

Demandas de productores en Oberá: antecedentes

Los productores de Oberá tienen una larga tradición de lucha. La primera movilización registrada data de 1936 conocida como “La masacre de Oberá”. El objetivo del reclamo fue exigir ante las autoridades por las iniquidades en la cadena del tabaco. Los hombres,

mujeres y niños recorrieron el trayecto desde Los Helechos hasta Oberá reclamando “pan blanco” y mejores precios para el tabaco. Al llegar a Oberá, fueron emboscados por la Policía y por vecinos reclutados. Hubo muertos, heridos y detenidos; todos eran colonos manifestantes (Ramírez 2014).

Más tarde, durante la década de 1970, las luchas agrarias en Oberá estuvieron asociadas a temas como la posesión de la tierra y la comercialización de los cultivos. Puntualmente los reclamos eran: fijación de precios con reajuste de la yerba, pago de remuneraciones atrasadas, facilidades para exportar tung y té, otorgamiento de tierras a los campesinos, entre otros (Galafassi 2008). Con el golpe cívico-militar de marzo de 1976, las luchas agrarias fueron reprimidas y las organizaciones sufrieron la persecución.

Durante los años 2001, 2002 y 2008, los productores llevaron a cabo tres grandes protestas utilizando maquinarias agrícolas que partieron desde Oberá hasta Posadas, movilizaciones que se conocieron como “tractorazos”.



sobre la temática, a continuación se desarrolla la identificación y análisis de las demandas entre 2008 y 2015.

Análisis. Demandas de la agricultura familiar, 2008-2015

Las demandas del sector durante el período 2008-2015 presentan una estrecha vinculación con reclamos históricos, pero al mismo tiempo se articulan con nuevos elementos. A continuación se identifican y analizan las demandas relevadas en el trabajo de campo. Partiendo del trabajo de Arzeno y Álvarez (2018), quienes examinan las políticas públicas en un caso de estudio de Misiones con base en dos tipos de acciones, las político-administrativas y las económicas, para la presente investigación se recurrió a formular dos dimensiones que, considerando dichos precedentes, permiten realizar inferencias analíticas de base empírica. De este modo, las dimensiones que guían el estudio de caso son: i) la económico-productiva, y ii) la político-institucional.

Dimensión económico-productiva

Las dificultades, y en consecuencia las demandas que plantean las organizaciones, van estrechamente en línea con las problemáticas que afectan la agricultura familiar en el territorio, pero especialmente plantean la necesidad de contar con herramientas para cambiar la estructura de comercialización y producción.

Comercialización

La venta de la hoja verde por parte de los pequeños productores en las condiciones actuales sitúa a los mismos en una posición desventajosa que motiva una serie de planteos circunscriptos en este ámbito.

El mercado consignatario: una demanda histórica que se reactualiza

La instancia de comercialización de la hoja verde a los secaderos por parte de los agricultores de Oberá constituye una instancia crucial para los ingresos de la familia agrícola. El creciente poder dominante de parte de los actores industriales provocó problemas en la cobranza y maximizó los riesgos de colocación de la producción primaria. A causa de esto, se generaron reclamos que involucraron al conjunto de los productores y aludieron a una política pública de intervención en materia económico-comercial vinculada estrechamente a la CRYM. Durante gran parte del siglo XX (1936-1991), la CRYM se encargaba de regular la producción, los cupos y los precios para mitigar las asimetrías del mercado. La misma fue eliminada en 1991, pero las organizaciones de Oberá demandan la restitución de un mercado consignatario que tenga las mismas atribuciones y alcances que tuvo la CRYM. Así lo manifiesta un dirigente del MAM:

Era importante la presencia de ese organismo [CRYM] porque era el lugar en donde empujabas, reclamabas y si tenías fuerza, lo imponías, las movilizaciones fueron muy importantes para eso. Y por otro lado tenía una herramienta importantísima que era el mercado consignatario, [...] era una herramienta muy fuerte porque ahí vos comprabas la yerba, consignabas la yerba, además en esa época el productor era dueño de la [yerba] canchada, hoy es de la hoja verde. [...] En cambio ahora tenés que vender como sea porque estás ahogado. Siempre reclamamos que el INYM tenga el mercado consignatario, nunca lo hicieron (entrevista a dirigente de MAM, ex delegado de la Sub Secretaría de Agricultura Familiar (SubSAF), delegación Misiones, 5 de octubre de 2016).

El establecimiento de un organismo como la CRYM apunta a la intervención estatal sobre la acumulación y distribución de la renta a lo largo de la cadena yerbatera, un punto sensible tanto para el sostenimiento de la pequeña producción, como por la afectación de intereses que esto supone. La demanda por reinstalar el mercado consignatario para la comercialización de la hoja verde de la yerba ya estaba presente en los tractorazos de 2000 y 2001, pero al constituirse el INYM en 2002 ese reclamo no se efectivizó. Sin embargo, luego de años de incumplimiento, en 2008 se realizó una movilización a la sede del INYM para exigir la constitución del mismo, entre otras medidas. En dicha oportunidad, fue la APAM quien en 2008 protagonizó una movilización desde Oberá hacia Posadas para exigir la incorporación un artículo en la ley del INYM en la cual se contemplara la creación del mercado consignatario, quedando cerca de nueve meses de presencia en la Plaza 9 de Julio en Posadas, frente a la gobernación provincial. Un dirigente de APAM presenta el relato de lo sucedido:

Los conflictos fueron permanentes [...]. Fundamentalmente era para la inclusión de un artículo de creación del mercado consignatario nacional de yerba mate canchada. Eso nosotros no habíamos logrado incluirlo en la ley original [se refiere a la ley de creación del INYM de 2002]. [...] trascurre un tiempo, y entonces nosotros levantamos nuevamente la necesidad de tener un mercado consignatario, y ese fue uno de los motivos o el motivo de esas movilizaciones. Hubo cerca de nueve meses de protesta [...] Se incluyó un nuevo artículo, pero nunca pudimos ponerlo en funcionamiento al mercado consignatario (entrevista a dirigente APAM, ex director en el INYM, 6 de octubre de 2016).

El relato del dirigente de APAM marca la importancia que tiene para los productores yerbateros la implementación del mercado, ya que primero se propuso durante los tractorazos, y fue retomada años después ante la continuidad de la problemática en las ventas. A pesar de estar incluido en la normativa, no se ha constituido como tal, dejando sin efecto real lo estipulado por la ley. Este aspecto coincide con una característica del proceso general de jerarquización institucional de la AF, en el cual se sancionan leyes con escasa incidencia real. Sin embargo, se debe destacar que esta movilización por un mercado consignatario fue la única acción directa relevada durante el período de análisis, un elemento que marca una clara diferencia con los años previos.⁴

Asimismo, la propuesta del mercado consignatario se reactualiza en función de las nuevas tecnologías de comunicación y de los objetivos de los productores. En la actualidad, las organizaciones exigen promoción de transparencia acerca de los precios que pagan los industriales de los secaderos y molinos, como condición para acceder al precio justo. Según

⁴ A partir de 2016, a raíz del desmantelamiento de políticas públicas afines al sector y la crisis económica, los pequeños productores del país protagonizaron diversas jornadas de protesta. Entre las más conocidas se encuentran los “verduras-zos” en Plaza de Mayo (CABA). En particular, los productores yerbateros realizaron una masiva movilización a Plaza de Mayo en marzo de 2017, donde regalaron 30 000 kilos de yerba.

el relato de la APAM, el conocimiento de dicha información evitaría que los industriales paguen un precio por la hoja verde menor al establecido por el INYM, según denuncian sus referentes. Esto se traduce en la necesidad de promover la trazabilidad de sus productos para que todos los agentes de la cadena conozcan los precios y costos. Otro dirigente de APAM detalla:

Es por ejemplo, que el consumidor pueda saber por medio del número de su paquete de yerba, de qué molino salió, en qué fecha fue envasado, de qué secadero se compró y a qué productor se le compró. Entonces vos como productor sabes a dónde fue tu yerba. [...] Con la trazabilidad, vos tenés el precio fijado de la hoja verde, tenés la canchada, agregando el valor del paquete, estacionamiento, envasado, todo, vos tenés una idea de lo que sale la yerba a la salida del molino (entrevista a dirigente APAM, productor de Oberá, 5 de abril de 2018).

La exigencia de generar trazabilidad apunta contra el incumplimiento por parte de los industriales del pago del precio estipulado por el INYM. La información sobre los precios por medios digitales podría ser corroborada mediante diversos sistemas informáticos. Esta idea es complementaria a la del mercado consignatario, y en ambas, las organizaciones apuntan a la responsabilidad estatal, ya que el INYM es un organismo del Estado y es este último el que cuenta con las herramientas para intervenir y regular en un entramado con diversos actores de diferente poder económico.

La demanda por su implementación alude directamente al creciente poder del sector industrial sobre el proceso de comercialización de la hoja verde de la yerba y la desregulación como modalidad estatal en la materia.

Precio justo para la hoja verde

Como parte del reclamo por mejoras en el área de comercialización, se encuentra la reivindicación por el precio justo de la hoja verde de la yerba: otra demanda histórica que se reactualiza. Este reclamo se llevó al ámbito institucional del consejo directivo del INYM, que dos veces por año (abril y septiembre) define el precio de la hoja verde, y en caso de no haber acuerdo, lo define el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP).

La Ley 25 564 del INYM en su artículo 4 establece que el precio de la materia prima resultará del “precio promedio de venta al consumidor de los productos elaborados con yerba mate según las condiciones y estándares de calidad que fije la reglamentación”. Sin embargo, para los productores primarios, el precio obtenido no es justo ni está acorde con el precio en góndola, por lo que el precio constituye una de las variables de desigualdad entre los agentes de la cadena por la apropiación del valor.

La denominación “justo” en relación con el precio tiene dos acepciones aquí. Por un lado, se refiere a la obligación de que dueños de los secaderos y de los molineros paguen los precios efectivamente estipulados por el INYM, ya que, según denuncian las organizaciones, en muchas ocasiones se les paga un precio inferior. En segundo lugar, las organizaciones reclaman por la temporalidad del cobro. Las denuncias de los productores es que reciben un cheque por su producción con un plazo mínimo de 120 días.

El reclamo por los precios de la materia prima constituye un punto medular de los reclamos de las organizaciones de productores en Oberá (Ramírez 2011; 2014). Si bien es difícil establecer un valor específico que sea considerado justo, debido a que lo que se valora justo varía según las escalas y la productividad de cada productor, se puede tomar como indicador la demanda de una de las organizaciones protagonistas del reclamo, APAM, cuyo referente señaló:

En el 2013, creo que el dólar estaba a nueve pesos. Nosotros cobrábamos el kilo de la hoja verde a cuatro pesos con cincuenta (centavos), o sea, cincuenta centavos de dólares, ese debería ser el precio justo, cincuenta centavos de dólar (entrevista a dirigente APAM, 4 de abril de 2018).

El testimonio del referente de APAM sirve como un indicador sobre la demanda puntual. No obstante, cabe aclarar que los valores que expresa no se corresponden con 2013, sino con 2015.⁵ Entonces, de acuerdo con el testimonio del productor, el precio justo debería estar emparentado al valor del dólar, debido a que (según su concepción), la economía argentina es bi-monetaria. Del mismo modo, aunque parezca contradictorio, toma como valor de referencia el precio que los productores obtuvieron en 2013 (según sus palabras). Esto se debe a que, en ciertos momentos puntuales, la negociación dentro del ámbito del INYM o por medio de la intervención del MAGyP, alcanza un precio para la hoja verde que logra mitigar los desacuerdos. No obstante, la demanda de precio justo excede los acuerdos en el ámbito del INYM y se refiere a la necesidad transformar la distribución de la renta entre los agentes de la cadena yerbatera.

En este sentido, las dos organizaciones de Oberá coinciden en reclamar una intervención de tipo directa y con fuerza regulatoria tanto del Estado nacional como del provincial en materia económico-comercial ante la desigual apropiación de ganancias por parte de los intermediadores en las cadenas de comercialización: esta puede ser mediante la ayuda para la inversión en infraestructura para mejorar la logística de su producción, o por medio de regulaciones sobre los niveles de concentración. Como afirmó un dirigente del MAM: “El Estado provincial es un Estado intermediador, no interviniénte, cuando tendríamos que tener un Estado que intervenga” (4 de abril de 2018).

⁵ Durante 2015, el dólar (oficial) se encontraba cotizado en alrededor de nueve pesos aproximadamente, y el precio del kilo de la hoja verde estaba establecido en 4,27 pesos en octubre. El dato surge de la división del precio de la tonelada de hoja verde establecido en pesos: 4272, mediante el laudo nacional. Ver: <https://bit.ly/2Y1r9rv> (último acceso: 18 de mayo de 2018).

Estas demandas apuntan a cuestiones permanentes de la problemática comercial, la cual, sin intervención estatal, los agricultores reciben la menor proporción del valor generado o incluso operan por debajo de sus costos.

Estos reclamos en materia comercial apuntan a un cambio en la situación económica general de los pequeños yerbateros de Oberá que mejore sustancialmente su apropiación de ingresos, a partir de lo cual las familias productoras logren fortalecerse, lo que se resume en la consigna esgrimida en diferentes instancias (especialmente por APAM) como dignidad para la familia agraria (Fabio 2008; Ramírez 2015).

Producción

Los sistemas productivos de la agricultura familiar se caracterizan por un conjunto de asimetrías respecto de las explotaciones más grandes de quienes cuentan con mejores rendimientos y tecnología. Si bien las mejoras en materia comercial posibilitarían a los productores hacerse de mayores ingresos para la reinversión productiva, en coincidencia con lo planteado por Fabio (2008), se observó en el trabajo de campo que existe un conjunto de demandas por parte de una de las organizaciones de la AF (APAM) vinculada a las cuestiones productivas y el cuidado de la ecología.

Uno de los primeros aspectos es la exigencia al Estado del cuidado del código genético de la yerba mate como bien público: la *ilex paraguariensis*. Se plantea que es parte del patrimonio económico y cultural del país. Dicha especie crece en suelos colorados y no admite la cosecha mecánica, solo la de tipo manual. Según la denuncia de un referente de APAM, algunas empresas extranjeras estarían con pretensiones de incursionar en la compra de su propiedad. Esta demanda fue presentada por APAM ante el INYM y también en el formato de audiencia pública en el anexo de la Cámara de Diputados provincial en 2013.

En este sentido, APAM señala que el Estado debe proteger el cuidado del código genético ante la posibilidad de que las empresas implanten una especie transgénica (que crece en suelo arcilloso y admite la cosecha mecánica), muchos tareferos podrían perder su trabajo y los productores tener que pagar un “royalty” por su uso. El reclamo estuvo dirigido hacia los legisladores provinciales, pero el dirigente de APAM entrevistado manifestó que ningún legislador o legisladora provincial tomó su iniciativa dentro del poder legislativo.

Por otra parte, los productores de APAM (particularmente) demandan al gobierno provincial la prohibición del uso de agroquímicos en la producción yerbatera. La modalidad

APAM señala que el Estado debe proteger el cuidado del código genético ante la posibilidad de que las empresas implanten una especie transgénica (que crece en suelo arcilloso y admite la cosecha mecánica), muchos tareferos podrían perder su trabajo y los productores tener que pagar un “royalty” por su uso.



para llevar a cabo la demanda consistió en mediar (en este caso de carácter informal) con legisladores y autoridades del poder ejecutivo provincial. Uno de los motivos de la exigencia es que el herbicida que se utiliza para matar las malezas al costado de los yerbales desplazó a muchos obreros de las chacras.

Asimismo, APAM plantea al Estado (nacional y provincial) la necesidad de realizar análisis de los componentes que contienen los fertilizantes utilizados, debido a la aparición de cadmio de las espinas. El dirigente de APAM plantea como hipótesis que el cadmio proviene de los fertilizantes utilizados, y de allí su preocupación y reclamo.

Las exigencias de las organizaciones expuestas en este apartado se resumen en el cuadro 1, donde se sintetizan las demandas en torno a la dimensión económico-productiva, con sus respectivas variables y destinatarios.

Cuadro 1. Síntesis de las variables, demandas y destinatarios de la dimensión económico-productiva

Dimensión	Variable	Demanda	Destinatario
Económico-productiva	Comercialización	Mercado consignatario / Precio justo para la hoja verde	Estado nacional (por intermedio de INYM, INTA y MAGyP)
	Producción	Protección de los insumos productivos	Estado provincial (poder legislativo)

Elaboración propia.

En el siguiente apartado, se analiza la segunda dimensión de sus planteos, constituida por aspectos normativos e institucionales.

Dimensión político-institucional

La dimensión político-institucional está estrechamente vinculada con el contexto que atravesó la AF como categoría durante los primeros años del siglo XXI (2003-2015). Durante dicho período, existió un proceso de jerarquización institucional de la misma (Gisclard et al. 2015), en el cual se crearon organismos estatales específicos, nuevas normativas para el sector y se reformularon programas y proyectos. Dentro de ese marco, la dimensión político-institucional de las demandas y planteos de la AF refiere entonces al proceso de fortalecimiento institucional de la misma por medio de su visibilización y jerarquización política. A continuación, se indagan sus componentes principales dentro del caso de Oberá.

El fortalecimiento institucional de la AF

Durante el período 2008-2015, también existió un conjunto de demandas por parte de las organizaciones de Oberá, vinculadas con peticiones que implicaron mayores grados de institucionalidad y formalización de la AF, en consonancia con el contexto político nacional.

Uno de los hechos destacables en ese sentido fue la participación de referentes del MAM de Oberá en la Sub Secretaría de Agricultura Familiar (SubSAF) de la Nación en la delegación de Misiones, que ocupó el cargo de referente provincial durante 2008-2010. Este hecho representó una experiencia de suma importancia en la participación de las organizaciones de la AF en la definición y diseño de políticas públicas durante el período de estudio.

La línea de trabajo que impulsó el MAM dentro de la ex SubSAF fue el financiamiento de técnicos de campo propios de las organizaciones de productores de la provincia, y así avanzar hacia la meta estratégica de generar autonomía de las organizaciones para superar las políticas asistencialistas por parte de las instituciones públicas o las ONG (cuestión que provenía de la década de 1990). Así lo resume el referente del MAM quien ocupó el cargo de delegado provincial de la SubSAF:

[L]o que se trabajó mucho fue el fortalecimiento de las organizaciones. [...] se han financiado técnicos a las organizaciones, porque nosotros considerábamos que si seguíamos con la asistencia técnica a nivel institucional se generaba mucha dependencia. Entonces considerábamos que era importante que también las organizaciones tuvieran sus propios técnicos que vinieran de sus propias organizaciones (entrevista a dirigente del MAM, 5 de octubre de 2016).

Sin embargo, dicha línea de trabajo quedó cercenada debido a que el MAM estuvo en el organismo hasta mediados de 2010. Más allá de este resultado, la experiencia buscó canalizar una demanda de la organización que entiende que, desde la década de 1990, el Estado busca atender parcialmente las necesidades de los pequeños productores y, por el contrario, estos últimos buscan soluciones de largo plazo.

Como parte de este mismo proceso, el MAM demandó primero y acompañó después, la implementación del Registro Nacional de la Agricultura Familiar (ReNAF). El objetivo del registro es recoger y sistematizar información relevante para dar visibilidad a los productores como parte de una carencia a resolver: la falta o escasez de información sobre cantidad de productores, sus costos, rendimientos e ingresos pone en desventaja a los pequeños respecto de los grandes productores de la provincia, quienes sí llevan la contabilidad de su actividad.

No obstante, el reclamo sobre este asunto se centró en problemas en su implementación, lo que denota el escaso o fragmentario apoyo del Estado en torno de esta herramienta de visibilidad del sector. La Federación de Organizaciones de la Agricultura Familiar

(FONAF) realizó un convenio para que los productores hicieran el trabajo de registro, pero por parte de la voz de uno de los entrevistados, el reclamo puntual es por el atraso y la falta de pago de los censistas en el departamento de Oberá. Además, otra de las demandas de las organizaciones en torno a la implementación es que no se utiliza la información recolectada por el ReNAF como insumo para la construcción de políticas ni es suministrada a los productores, como quedó establecida en la propuesta original.

El objetivo del registro es recoger y sistematizar información relevante para dar visibilidad a los productores como parte de una carencia a resolver: la falta o escasez de información sobre cantidad de productores, sus costos, rendimientos e ingresos...



Normativas. Ley de la agricultura familiar con poder resolutivo

Por otro lado, durante el período de estudio, el MAM realizó reclamos en torno al fortalecimiento institucional del sector medio de la creación y puesta en práctica de normativas específicas. En particular, se exige el establecimiento de un marco normativo para el sector. Se resalta aquí que existen diferencias entre el MAM y APAM sobre este asunto, ya que la segunda organización no motivó reclamaciones en torno a las leyes de AF. Una de las posibilidades al respecto es que la dirigencia de APAM se ha mostrado refractaria respecto a la clase política sin distinción partidaria.

Un hecho destacable en esta materia fue la sanción de la *Ley de agricultura familiar 27 118* a finales

de 2014. No obstante, la misma no fue reglamentada, con lo cual carece (al día de hoy) de significación y alcance concreto. Por eso, en cada declaración emerge la demanda por la reglamentación de la Ley 27 118 y el otorgamiento de financiamiento para poner en práctica las acciones que la misma dispone.

Uno de los entrevistados del MAM de Oberá participó en las discusiones previas a la elaboración de la Ley 27 118, tanto con otras organizaciones como con funcionarios del Gobierno nacional. Por medio de su testimonio, se puede apreciar algunas de las diferencias entre las organizaciones de la AF, pero principalmente cuáles fueron las demandas y propuestas en torno a la Ley 27 118 que no fueron contempladas como el MAM pedía:

En la Ley [27 118] está muy débil la cuestión de la tierra, está muy débil, es una cosa que se insistió bastante, quedó muy débil la cuestión de la reforma agraria, esa era una de las cosas que también impulsamos, la cuestión de la función social de la tierra, no solamente como enunciación, como enunciación está, eso tenés que concretarlo en medidas prácticas [...] Otra cosa que nosotros peleamos, que tampoco quedó, era la necesidad de la regulación de

la producción, de los entes reguladores, nosotros tenemos la experiencia concreta de la yerba, en la época que estaba regulada por la CRYM tenía como pelearla. [...] Nosotros peleamos la regulación de la producción con precios, con topes, entre otros (entrevista a dirigente del MAM, 5 de octubre de 2016).

Así queda de manifiesto nuevamente el reclamo para que el Estado nacional regule e intervenga directamente sobre la producción y comercialización de los cultivos en los que participa la AF, en este caso puntual, en la elaboración de la ley para que intervenga en todo el país y en los diferentes tipos de producciones. Sin embargo, las demandas vinculadas con esa modalidad de intervención estatal no se incluyeron en la ley de la forma que las organizaciones pretendían. Asimismo, se destaca el planteo por la propiedad y uso de la tierra, recurso fundamental para el sector. Si bien en Oberá los conflictos por la tierra no son frecuentes, el MAM proviene de una larga tradición de lucha campesina que toma como eje la disputa por la tierra, con lo cual continúa siendo motivo de sus reclamos y preocupaciones.

Por otro lado, a escala provincial, organizaciones de la provincia participaron de las discusiones sobre la formulación de la *Ley provincial de agricultura familiar* (Ley VIII, 69, sancionada en 2015) y lograron que se incorporara presupuesto en uno de sus artículos para llevar adelante las iniciativas que dispone (mediante el Fondo Especial de la Agricultura Familiar).⁶

En dicha Ley provincial, el MAM también participó de su elaboración y logró incluir la necesidad de que cuente con presupuesto propio, pero existieron otras cuestiones que reclamaron las cuales aparecen en el enunciado, pero no están satisfechos con su implementación. Particularmente, el MAM considera un logro que exista el Concejo Provincial de la Agricultura Familiar⁷ en el marco de la ley provincial porque es una instancia resolutiva, pero dicha organización busca que en el mismo estén representadas todas las organizaciones provinciales y no solo las que decide el poder ejecutivo provincial, ya que de ese modo se pierde pluralidad de perspectivas.

Cuadro 2. Síntesis de las variables, demandas y destinatarios de la dimensión político-institucional

Dimensión	Variable	Demanda	Destinatario
Político-institucional	Normativas	Reglamentación y financiamiento de la <i>Ley nacional de la AF</i> / Injerencia en los órganos resolutivos	Estado nacional (ejecutivo) y estado provincial (ejecutivo)
	Fortalecimiento y visibilidad institucional	Apoyo a las organizaciones de la AF / Mejoras en la implementación del ReNAF y del MSA	Estado nacional (MAGyP)

Elaboración propia.

6 Artículos 10 y 11 de la Ley VIII, 69.

7 Artículos 6, 7, 8 y 9 de la Ley VIII, 69.

La *Ley provincial de la agricultura familiar* fue sancionada a finales del período de estudio del presente trabajo, por lo cual, el análisis de su incidencia en la realidad de la AF quedará por profundizarse en futuras investigaciones. Sin embargo, aquí se reflejan las derivaciones de las demandas del sector sobre la dimensión de análisis planteada.

Como cierre del presente acápite, en el cuadro 2 se resume el conjunto de demandas expuestas hasta aquí, donde se sintetizan las exigencias en torno a la dimensión político-institucional, con sus respectivas variables y destinatarios.

En un contexto político y social en el plano nacional caracterizado por una jerarquización institucional de la categoría AF (Craviotti 2014), en Oberá existieron avances y respuestas parciales a los planteos de las organizaciones estrechamente vinculadas con la actividad yerbatera.

Reflexiones finales

Durante el desarrollo del artículo se pudo corroborar que las demandas de la AF de Oberá dirigidas al Estado buscaron obtener una intervención que implicara una regulación directa en el plano económico-comercial, que lograra alterar las desigualdades que actualmente la perjudica. En cuanto a lo político-institucional, se pretendió lograr mayor visibilidad y fortalecimiento institucional mediante la concreción las normativas sancionadas y la correcta implementación de las herramientas de registro y caracterización del sector.

Uno de los elementos que emergió del estudio del caso es que, excepto la movilización de 2008 de Oberá a Posadas (por el mercado consignatario), las demandas se han canalizado generalmente por vías institucionales: reuniones con funcionarios, conferencias de prensa, reuniones con los técnicos de campo o reuniones con legisladores provinciales.

En relación con las organizaciones, se observaron similitudes y diferencias. Concretamente, los puntos de coincidencia entre APAM y el MAM se situaron en torno a la dimensión económica y los pedidos por la reconstitución del mercado consignatario y el precio justo para hoja verde de la yerba. Ambas son demandas que representan una continuidad histórica en dicho territorio, lo que denota a su vez la persistencia de la posición desventajosa de la agricultura familiar en la cadena yerbatera en torno a la apropiación del valor generado, reforzando su subordinación. Más allá de coyunturas puntuales, el Estado (en sus diferentes instancias) no propició cambios sustanciales en materia de regulación o intervención de la cadena productiva durante el período de estudio.

Por otro lado, se apreciaron diferencias entre las organizaciones acerca de la dimensión vinculada con cuestiones político-institucionales. En este sentido, el MAM ha tenido mayor grado de participación y protagonismo, tanto en espacios institucionales (SubSAF regional Misiones) e instrumentos de formalización para el sector, como sobre los debates en la construcción de normativas específicas (tanto nacionales como pro-

vinciales). En este aspecto, los reclamos también apuntan a asuntos medulares como el establecimiento de normativas con poder resolutivo, el financiamiento para cumplir con las mismas, la determinación de mayores grados de regulación estatal dentro de las leyes y la mejoría en la implementación de las herramientas de visibilidad y formalización del sector en el territorio. El análisis de esta dimensión arrojó que –más allá de avances parciales en la materia político-institucional que tuvieron lugar durante 2008-2015 en los cuales la AF alcanzó mayor protagonismo–, las organizaciones del sector no han dejado de señalar las limitaciones del proceso.

Para finalizar, del análisis se desprende que el Estado (nacional y provincial) continúa siendo el interlocutor y el blanco de las demandas, las cuales a la vez presentan una línea de continuidad con los históricos reclamos del sector en el territorio y la actividad productiva. Al mismo tiempo, el contexto de mayor jerarquización institucional de la agricultura familiar durante el período 2008-2015 dio lugar a la reactualización y nuevos requerimientos en torno a la visibilidad y formalización del sector, sin constituirse en bases sólidas. En términos de la “cuestión socialmente problematizada” planteada al comienzo del trabajo, se aprecia que las organizaciones de la AF han tomado posiciones disímiles respecto a la resolución adoptada por parte de los organismos estatales.

De este modo, se espera que la presente investigación sirva como un aporte acerca de la vinculación entre demandas colectivas, espacios rurales y estatalidades.

Referencias

- Arzeno, Mariana y Gabriela Álvarez. 2018. “Redes de políticas y mediación territorial en el ámbito de intervención para la agricultura familiar en Argentina. Casos en la provincia de Misiones”. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal* 17 (29): 69-100. <https://doi.org/10.14409/da.v17i29.7096>
- Castiglioni, Guillermo. 2005. “Nosotros le pedimos pan y él nos dio balas. Análisis de un acontecimiento en el marco del proceso de colonización de la región dorsal central, Territorio Nacional de Misiones (1936)”. Tesis para Maestría en Antropología Social, Universidad Nacional de Misiones.
- CONINAGRO (Confederación Intercooperativa Agropecuaria). 2014. *Análisis sobre economías regionales. Yerba mate en Misiones*. <https://bit.ly/3hruxno>
- Craviotti, Clara. 2014. “La agricultura familiar en Argentina: nuevos desarrollos institucionales, viejas tendencias estructurales”. En *Agricultura familiar en Latinoamérica: continuidades, transformaciones y controversias*, compilador por Clara Craviotti, 175-204. Buenos Aires: CICCUS.
- Fabio, Francisco. 2008. “Representación de intereses de agricultores familiares. El caso de la Asociación de Productores Agrícolas de Misiones (APAM)”. En *Desarrollo y estudios*

- rurales en Misiones, compilado por Leopoldo Bartolomé y Gabriela Schiavoni, 125-144. Buenos Aires: CICCUS.
- Fernández, Lisandro. 2018. “Políticas públicas para la agricultura familiar en Argentina durante el período 1990-2015. Nuevos y conocidos elementos en la agenda de debate”. *Revista Trabajo y Sociedad* 30: 219-241.
- Galafassi, Guido 2008. “El Movimiento Agrario Misionero en los setenta. Protesta, movilización y alternativas de desarrollo rural”. *Revista Herramienta* 38. <https://bit.ly/3hrxd4e>
- Gisclard, Marie, Gilles Allaire y Roberto Cittadini. 2015. “Proceso de institucionalización de la agricultura familiar y nuevo referencial para el desarrollo rural en Argentina”. *Mundo Agrario* 16 (31). <https://bit.ly/37skhGZ>
- Hendel, Verónica. 2007. “Siguiendo la huella. El Movimiento Agrario de Misiones (1971-1976): una nueva mirada”. XI Jornadas Interescuelas, Departamento de Historia, Universidad Nacional de Tucumán, 19-22 de septiembre de 2007. <https://bit.ly/3e5iFp8>
- INYM (Instituto Nacional de la Yerba Mate): <http://www.inym.org.ar/>
- Lattuada Mario, María Nogueira y Marcos Urcola. 2015. *Tres décadas de desarrollo rural en Argentina. Continuidades y rupturas de intervenciones públicas en contextos cambiantes (1984-2014)*. Buenos Aires: Teseo.
- Malczewski, Natalia. 2009. “El tractorazo. La protesta yerbatera en Misiones”. Tesina para Licenciatura, Universidad Nacional de Misiones.
- Manzanal, Mabel, Mariana Arzeno, Federico Villarreal, Fernando González y Mariana Ponce. 2014. “Agricultura familiar y soberanía alimentaria. Diversidades territoriales de las políticas públicas en Misiones y Buenos Aires (Argentina)”. *Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial* 6: 11-24. <http://hdl.handle.net/10469/6901>
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. 2011. *Complejo yerbatero*. Serie Producción Regional por Complejos Productivos. Buenos Aires: Mecon.
- Ministerio de Hacienda de la Nación. 2018a. *Informes de cadenas de valor. Yerba mate*. Buenos Aires: Secretaría de Política Económica / Subsecretaría de Programación Microeconómica. <https://bit.ly/2BY1jvZ>
- _____ 2018b. *Informes productivos provinciales. Misiones*, año 3, 19. Buenos Aires: Secretaría de Política Económica / Subsecretaría de Programación Microeconómica. <https://bit.ly/2XYGhGg>
- Obschatko, Edith Scheinkerman de, María del Pilar Foti y Marcela Román. 2007. “Los pequeños productores en la República Argentina: importancia en la producción agropecuaria y en el empleo en base al *Censo nacional agropecuario 2002*”. Buenos Aires: Dirección de Desarrollo Agropecuario, Secretaría Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos / Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. <https://bit.ly/2XXUALc>
- Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell. 1995 [1981]. “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. *Redes* 2 (4): 99-128.

- Ramírez, Delia. 2015. "Estética y medios de comunicación: estrategias para la acción política de la dirigencia de una organización de colonos yerbateros de Misiones". *Cuadernos de Antropología Social* 41: 55-77. <https://bit.ly/3hrxUum>
- Ramírez, Delia. 2014. "Tradición movimentista. Una categoría para pensar las relaciones de continuidad y ruptura entre organizaciones agrarias históricas y contemporáneas de Misiones". *Mundo Agrario* 28: 1-33. <https://bit.ly/2YTWTxU>
- _____ 2011. "Van a enterrar hasta el último colonito. Resistencias políticas, económicas y culturales de los colonos misioneros frente a la expansión y concentración agroindustrial". Tesis para Maestría en Ciencias Sociales, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Rau, Víctor. 2009. "La yerba mate en Misiones (Argentina). Estructura y significados de una producción localizada". *Agroalimentaria* 15 (28): 49-58.
- _____ 2002. "En torno a las movilizaciones recientes de cosecheros de yerba mate en la provincia de Misiones". *Razón y Revolución* 9. <https://bit.ly/2C7WXCL>
- Rodríguez, Laura. 2009. "Los radicalizados del sector rural. Los dirigentes del Movimiento Agrario Misionero y Montoneros (1971-1976)". *Mundo Agrario* 10 (19). <https://bit.ly/2UJCkTH>
- Schiavoni, Gabriela, Clorinda Perucca, Esther Schorer y Natalia Otero Correa. 2006. "Desarrollo rural alternativo: relaciones entre el Estado, las ONGs y los productores en la provincia de Misiones (Argentina)". En *Desarrollo rural: organizaciones, instituciones y territorios*, compilado por Mabel Manzanal, Guillermo Neiman y Mario Lattuada, 251-268. Buenos Aires: CICCUS.

Normas jurídicas

- Ley 25 564 de creación del Instituto Nacional de la Yerba Mate.* BO de 15 de marzo de 2002. <https://bit.ly/30GudLx>
- Ley 27 118, de reparación histórica de la agricultura familiar para la construcción de una nueva ruralidad en la argentina.* BO de 28 de enero de 2015. <https://bit.ly/2Ytpfz2>
- Ley VIII, 69, de agricultura familiar.* 5 de diciembre de 2016. <https://bit.ly/37u7i7o>

Entrevistas

- Entrevista a dirigente de MAM (1), ex delegado de la Subsecretaría de Agricultura Familiar de la Nación, delegación Misiones, 5 de octubre de 2016.
- Entrevista a dirigente APAM , ex director en el INYM, 6 de octubre de 2016.
- Entrevista a dirigente APAM, productor de Oberá, 5 de abril de 2018.

Entrevista a dirigente APAM, 4 de abril de 2018.

Entrevista a dirigente del MAM, integrante de la Cooperativa Agrícola Río Paraná Ltda, mediante la cual el MAM comercializa la yerba Titrayju, 4 de abril de 2018.

Entrevista a dirigente del MAM, 5 de octubre de 2016.

Cómo citar este artículo:

Fernández, Lisandro. 2020. "Demandas de la agricultura familiar. Estudio de caso en Oberá (Misiones, Argentina), 2008-2015". *Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial* 17: 149-168. DOI: 10.17141/eutopia.17.2020.4359