

Tipo de documento: Tesis de maestría

Maestría en Políticas Públicas

Las narrativas públicas en torno a la problemática del acceso a la tierra en la Agricultura Familiar

Autoría: *Di Tella, Felipe*

Año de defensa de la tesis: 2023

¿Cómo citar este trabajo?

Di Tella, F. (2023) "*Las narrativas públicas en torno a la problemática del acceso a la tierra en la Agricultura Familiar*". [Tesis de maestría. Universidad Torcuato Di Tella]. Repositorio Digital Universidad Torcuato Di Tella
<https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/12069>

El presente documento se encuentra alojado en el Repositorio Digital de la Universidad Torcuato Di Tella bajo una licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 2.5 Argentina (CC BY-NC-SA 2.5 AR)
Dirección: <https://repositorio.utdt.edu>



UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

Las narrativas públicas en torno a la problemática del acceso a la tierra en la Agricultura Familiar

Trabajo final de la
Maestría en Políticas Públicas de la
Universidad Torcuato Di Tella

Alumno: Felipe Di Tella (N° de legajo: 21W1591)
felipeditella@gmail.com

Director: Darío Judzik

Fecha de presentación: Abril de 2023

Contenidos

Las narrativas públicas en torno a la problemática del acceso a la tierra en la Agricultura Familiar	1
Resumen	1
1. Introducción a la problemática	2
2. Marco teórico	5
2.1 Las narrativas públicas	5
2.2 Las narrativas públicas en los procesos de políticas públicas	6
3. Revisión de la literatura	7
3.1 Abordajes cualitativos	8
3.2 Análisis cuantitativos del sector	8
3.3 Investigaciones sobre narrativas públicas	10
4. Metodología de análisis	12
5. Desarrollo	13
5.1 Coalición Defensora: la institucionalización de la AF	15
5.2 Nuevas narrativas en la extensión e investigación rural	17
5.3 La problemática del acceso a la tierra: una trama con héroes pero sin moraleja	18
5.4 Narrativas actuales sobre el acceso a la tierra: en búsqueda de nuevos desenlaces	20
6. Conclusiones	22
Bibliografía	24
Tabla de acrónimos	27

Las narrativas públicas en torno a la problemática del acceso a la tierra en la Agricultura Familiar

Resumen

El acceso a la tierra es un reclamo histórico de quienes hoy componen las organizaciones de la Agricultura Familiar (AF) en Argentina. Desde el año 2003 al 2015, es posible identificar una coalición política entre representantes de este sector y del gobierno nacional que derivó en la creación de un sistema de políticas públicas orientadas a fomentar el desarrollo de la AF. Desde su faceta discursiva, este proceso enfrentó dos modelos productivos: el de la agricultura empresarial y la familiar. Esta última pasó de estar vinculada a la pobreza rural a convertirse en un sujeto clave para la soberanía alimentaria y la gestión ambiental. Sin embargo, la problemática del acceso a la tierra, clave para este sector, no fue abordada durante ese proceso. Ante un resurgimiento de la demanda de acceso a la tierra por parte de nuevas organizaciones de productores, este trabajo busca reconstruir ese proceso desde el Enfoque Narrativo de la Políticas públicas, haciendo foco en el rol de las narrativas sobre el diseño e implementación de políticas públicas.

1. Introducción a la problemática

La Agricultura Familiar (AF) es un tipo de producción esencial para la soberanía alimentaria y la inclusión social en ámbitos rurales. Representa el 80% de las unidades productivas de América Latina y el Caribe (ALC), da trabajo a 60 millones de personas, produce la mayor parte de los alimentos de las canastas básicas de los países de la región y cumple un rol fundamental en la sostenibilidad ambiental y la preservación de la cultura (IICA, 2016). En el año 2002, la AF representaba dos tercios de la cantidad total de explotaciones agropecuarias de Argentina mientras cubría solo el 13,5% de la superficie de tierras productivas y, a la vez, representaba el 19,2% del valor de la producción total del sector agropecuario aportando el 53% del total del empleo utilizado en el sector (Obschatko *et al*, 2007). Este sector socio-productivo cuenta con múltiples problemáticas estructurales originadas en parte por el modelo de producción agropecuaria en el que está inserta y por la inequidad histórica en el acceso y tenencia de los medios de producción, como la tierra y el capital, pero también de otros recursos como el agua, la infraestructura social básica, el financiamiento y el asesoramiento técnico (Ramilo, 2013).

La AF es, además, una forma institucional, técnica, política y social de identificar a un sector productivo heterogéneo de la sociedad Argentina. Este concepto recoge formas de vida, perspectivas académicas y relatos del pasado que refieren a un sector subalterno del campo argentino: el campesinado, el chacarero, los peones rurales e incluso las tradiciones gauchescas e indígenas, historias de vida que forman parte de un imaginario de la identidad nacional. En el presente la AF irrumpe en las ciudades en forma de ferias del productor al consumidor, de *verdurazos*¹ de organizaciones sociales, como objeto de estudio de tesis académicas y en la agenda de organismos y políticas públicas que los tienen como destinatarios. Surge también de la mano de ciertas preocupaciones sociales por la calidad de los alimentos, de las formas de producir, de la precarización y la economía informal mientras evocan, a la vez, imágenes de futuros productivos sustentables, o bien, viejas idealizaciones de una vuelta al campo o de enfoques comunitarios donde la tierra es de quien la trabaja. La construcción de estos imaginarios sobrevuela no sólo a los actores que la representan sino que también impregna las políticas públicas que tienen a este sector productivo como destinatario.

Luego de la crisis política y económica del año 2002, la AF se inserta en la agenda política e institucional como un nuevo sujeto para las políticas de desarrollo rural, donde deja de ser

¹ Manifestaciones en las principales plazas de las ciudades donde los productores regalan o venden a precios muy bajos sus producciones como método de protesta y reclamo de derechos.

un problema asociado exclusivamente a la pobreza rural para ser concebido como parte de una solución a la seguridad alimentaria y a un modo de producir más sustentable con el ambiente (Fernández, 2015). De esta manera, en el período que va del 2003 al 2015 se pueden identificar la adaptación y la creación de programas y políticas públicas que buscan fomentar el desarrollo de la AF bajo este nuevo enfoque (Gisclard *et al*, 2015). Entre las medidas más destacadas se puede nombrar la creación del Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar (CIPAF) en el 2005, la creación de la Secretaría de Agricultura Familiar y Desarrollo Rural en el 2009 y la sanción de la Ley 27.118 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar en el año 2015.

Este sistema de políticas públicas orientados a la AF aborda diferentes problemáticas del sector como las condiciones laborales, la cuestión ecológica del modelo productivo, las formas de comercialización, la organización asociativa, entre otras temáticas pertinentes. Sin embargo, la cuestión del acceso a la tierra no ha sido abordada integralmente a pesar de estar planteada en la Ley 27.118.

Como sostiene Mosca (2021b), el acceso a la tierra para producir es una problemática que históricamente ha atravesado a los diferentes actores que hoy conforman la AF y que condiciona no sólo las formas de producir sino también la calidad de vida de los productores y sus familias. La problemática del acceso a la tierra para producir alimentos ha tomado relevancia y entrado en agenda en los últimos años a partir del reclamo por acceso a la tierra de organizaciones de productores familiares. Ante la inacción gubernamental, diferentes movimientos sociales, organizaciones de productores, referentes políticos y coaliciones de actores han impulsado proyectos de ley de acceso a la tierra y estrategias para visibilizar esta problemática.

Los actores que impulsan esta demanda tienen diversos orígenes productivos, académicos, políticos e incluso geográficos. Varían también las concepciones que se tienen sobre la AF, cómo se inserta la problemática de la tierra con otras construcciones discursivas de la AF y los usos políticos que se hacen de esa red de significantes. Una de las construcciones más significativas está vinculada a la existencia de dos modelos productivos del campo donde la AF se contraponen al modelo empresarial del agronegocio (Balsa, 2013).



Fotografía 1: Marcha de productores por proyecto de ley de acceso a la tierra de la Unión de Trabajadores de la Tierra (UTT). 18/11/2021. Fuente: Agencia Tierra Viva. Recuperado de: <https://agenciaterraviva.com.ar/el-acceso-a-la-tierra-para-los-pequenos-productores-en-manos-del-congreso/>

Desde la perspectiva de las narrativas públicas es posible identificar estructuras narrativas en este proceso. Historias que construyen víctimas, villanos y héroes. Escenarios con restricciones económicas y jurídicas, tramas que describen luchas por el poder con moralejas sobre las posibles soluciones y sobre quién las debería impulsar. Como se sostiene desde este enfoque, las narrativas públicas permiten a los individuos organizados en grupos transformar sus emociones y valores en acciones y tomar decisiones frente a contextos de incertidumbre (Ganz, 2020).

Como señalan Estévez y Arenas (2020), en el campo de los estudios de políticas públicas surgieron recientemente una serie de investigaciones que, con diferentes metodologías y objetos de estudio, buscan comprender los procesos de políticas públicas y la interacción de sus actores desde la óptica de las narrativas. Una de las propuestas metodológicas principales de este marco de análisis, traducido como Enfoque Narrativo de las Políticas Públicas (ENPP), es la de identificar la construcción y la comunicación de narrativas que hacen diferentes coaliciones de actores para alcanzar un objetivo de política deseado.

Desde el ENPP, el presente trabajo busca reconstruir el proceso de creación de un sistema de políticas públicas para la AF entre el año 2003 y el 2015 con el objetivo de comprender

cómo la construcción de identidades y el relato de historias busca influir en el diseño, la creación y la ejecución de políticas públicas. Poniendo el foco en las coaliciones de actores y en la negativa a tratar el problema del acceso a la tierra en dicho período, la pregunta que guía esta investigación social cualitativa es la siguiente: *¿Qué rol desempeñan las narrativas públicas de la problemática del acceso a la tierra para la Agricultura Familiar en las políticas públicas orientadas al sector?*

2. Marco teórico

2.1 Las narrativas públicas

El estudio de narrativas públicas es un enfoque reciente con diferentes marcos teóricos y herramientas metodológicas de las ciencias sociales aplicado en investigaciones de una variedad de disciplinas como la economía, la psicología, las ciencias políticas y la sociología.

Analizar a la AF desde la perspectiva de las narrativas públicas implica considerarla, ante todo, como un movimiento social que recoge tradiciones, valores y emociones de un conjunto de individuos. Uno de los aportes seminales de esta perspectiva es el introducido por el educador y profesor de Liderazgo de la Universidad de Harvard, Marshal Ganz (2020), quien considera a las narrativas públicas como la creación y el relato de historias que traducen los valores en acción a través de la mediación de emociones. Desde esta perspectiva, las narrativas públicas son un recurso discursivo o una herramienta motivacional que permite a los movimientos sociales convertir sus valores y emociones en acción, es decir, historias que permiten que las construcciones colectivas puedan tomar decisiones y ejecutarlas en determinadas situaciones.

Otro aporte a este enfoque es el de McAdams & McLean (2013), que desde el campo de la psicología entienden a las narrativas en torno a la construcción de la identidad de los individuos al contar su propia historia. Desde este enfoque, la identidad narrativa tiene que ver con cómo los individuos interiorizan su propia historia en la que se integra la reconstrucción del pasado y el futuro imaginado para darle a la propia vida un sentido de unidad y propósito. Desde otra disciplina, el economista Robert Schiller (2019) entiende a las narrativas económicas como aquellos relatos populares o historias contagiosas que pueden cambiar la forma en que las personas toman decisiones económicas.

Desde una perspectiva más histórica, Pomares (2020) considera a las narrativas como elementos de la identidad colectiva de un país, representaciones que una sociedad hace de sí misma, forjando narrativas de su propio pasado, presente y marcando horizontes de futuro. Este trabajo busca interpretar la construcción de narrativas públicas en torno a la problemática del acceso a la tierra para la AF enfocándose en las estrategias narrativas que impulsan los actores para lograr influir en el sistema de políticas públicas orientadas a fomentar el desarrollo del sector. Esas narrativas pueden ser entendidas como construcciones grupales de identidad que recogen valores y emociones del pasado y presente, y marcan objetivos futuros sobre lo que quieren lograr.

2.2 Las narrativas públicas en los procesos de políticas públicas

En cuanto a la investigación de procesos de políticas públicas, McBeth et al (2014) introdujeron recientemente el marco teórico y metodológico para estudiar el rol de las narrativas en las políticas públicas llamado Narrative Policy Framework (NPF). Estévez y Páez Arenas (2020) tradujeron esta perspectiva como el Enfoque Narrativo de Políticas Públicas (ENPP) y han realizado una interpretación y análisis de las investigaciones que utilizaron este enfoque. Según los autores, los investigadores que adoptan este enfoque suelen identificar estructuras narrativas, elementos narrativos generalizables que pueden adaptarse a diferentes contextos de políticas. La idea central es que si bien cada narrativa tiene un contenido único, las formas suelen tener patrones identificables. Así, desde este enfoque se plantea que toda narrativa tiene 4 elementos centrales:

- Un **escenario** donde se encuentran los problemas y el contexto en el que pueda darse la política pública. Está vinculado a las condiciones de posibilidad legales, económicas, normativas, entre otras variables que pueden condicionar la narrativa.
- Los **personajes** que protagonizarán las historias, representados como víctimas, villanos o héroes y con distintos grados de protagonismo.
- La **trama** o el argumento que le da sentido a la historia.
- Una **moraleja** que proponga una solución al problema.

Estévez y Arenas (2020) sostienen que las narrativas operan simultáneamente en tres niveles de análisis (micro - meso - macro), aunque las investigaciones suelen realizarse en uno de estos niveles para delimitar su alcance y la unidad de análisis de interés. El nivel micro se centra en el individuo y cómo éste informa y se informa por las narrativas de políticas públicas. El nivel meso se enfoca en la utilización que hacen de las narrativas

determinados grupos de interés y coaliciones defensoras y en cómo operan sobre un subsistema de políticas públicas. Mientras que el nivel macro estudia cómo las narrativas arraigadas en culturas dan forma a las políticas públicas.

Este trabajo sobre las narrativas en torno a las políticas para la AF busca encuadrarse en el nivel meso del enfoque ya que el análisis está centrado en la utilización que hacen diferentes grupos y coaliciones de actores para insertar el problema del acceso a la tierra para la AF como un asunto de políticas públicas. Como mencionan Estévez y Arenas (2020), las investigaciones del ENPP a nivel meso toman como unidad de análisis los subsistemas de políticas públicas y buscan identificar las estructuras narrativas que promueven diferentes coaliciones de actores que pueden estar a favor o en contra de las políticas públicas en disputa. De esta manera, las narrativas públicas se organizan a partir de coaliciones que comparten preferencias, prioridades y creencias sobre las políticas públicas. Este trabajo busca identificar las coaliciones de actores en torno al sistema de políticas públicas para la AF, comprender las estructuras narrativas que plantean y cómo impactan en dicho sistema.

3. Revisión de la literatura

En un primer acercamiento a la literatura sobre la problemática de la tierra en la AF de Argentina se encuentra una proliferación de estudios de caso, lo cual implica una heterogeneidad de realidades del sector en todo el país y de la dificultad en hacer grandes generalizaciones sobre el mismo. En este sentido, es importante poder identificar los debates en torno a la definición misma de la AF. En cuanto a los estudios cuantitativos sobre el sector, destacan análisis basados en información proveniente del Censo Nacional Agropecuario (CNA) y el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda (CNPHyV). Por otro lado, se buscará dar cuenta de investigaciones que utilizan metodologías similares a las planteadas en el ENPP, aunque lo hagan sobre objetos de estudios diferentes al planteado en este trabajo. De esta manera, la revisión de literatura estará organizada en: estudios de orden cualitativo, investigaciones cuantitativas sobre el sector y metodologías de análisis que buscan dar cuenta sobre el rol de las narrativas públicas en los procesos de políticas públicas.

3.1 Abordajes cualitativos

La problemática del acceso a la tierra para producir alimentos ha tomado relevancia y entrado en agenda en los últimos años a partir del reclamo por acceso a la tierra de organizaciones de productores familiares. En una reconstrucción histórica de las políticas públicas de acceso a la tierra, Mosca (2021b) destaca que este reclamo es una ‘cuestión socialmente problematizada’ por los actores que hoy conforman la AF que se remonta a los orígenes mismos de la creación del Estado Nación y a la lucha por la apropiación de la tierra, recurso que a su vez condiciona no sólo las formas de producir sino también la calidad de vida de los productores y sus familias.

Un territorio particularmente conflictivo en cuanto al uso de la tierra son los bordes de las ciudades o cinturones verdes, donde la producción frutihortícola compite con el avance de las ciudades y de la agricultura a gran escala. En ese sentido, proliferan análisis cualitativos sobre los territorios periurbanos con diferentes enfoques sobre la problemática de la tierra. De los trabajos más significativos al respecto se destaca Barsky (2013), quien describe la creciente preocupación en las políticas públicas por resolver las problemáticas sociales, ambientales y económicas asociadas a la producción de alimentos de cercanía y la utilización de los suelos en los bordes de la ciudad. Un estudio de caso más específico en el cordón hortícola de La Plata (Mosca, 2021a) indaga sobre las diferentes implicancias de la cuestión del acceso a la tierra, entre las que se destaca cómo esta problemática actúa como un condicionante estructural sobre la calidad de vida y la modalidad de producción de los agricultores familiares. El estudio brinda dos datos importantes: el 85% de los productores de la zona viven en el lugar donde trabajan y la gran mayoría accede al uso de la tierra por contrato de arrendamiento, lo cual genera una baja expectativa de continuidad e incentiva la inversión en bienes móviles como herramientas y transporte antes que en mejorar la calidad de las viviendas o la infraestructura del predio. Otro estudio de caso en la zona Oeste del AMBA aborda la conflictividad que existe por la apropiación de la tierra y revela que gran parte de los arrendamientos se hacen entre productores y propietarios que son a su vez ocupantes, situación que aumenta la fragilidad de la expectativa de continuidad en el uso de la tierra (Pescio *et al*, 2020).

3.2 Análisis cuantitativos del sector

Los análisis estadísticos detectados en esta aproximación a la literatura suelen estar basados en información proveniente del CNA, del CNPhyV o de algunos censos específicos por actividad productiva. En casi todos los trabajos se advierte sobre las dificultades metodológicas para analizar al sector de la AF generalmente vinculadas a cierta

subrepresentación y a problemas en cuanto a la definición misma de qué es y qué no es una explotación familiar. Como señalan Paz y Jara (2014), las herramientas como los censos agropecuarios en Argentina no suelen tener variables que contribuyan a identificar de una manera precisa a los productores familiares, lo cual contribuye a su invisibilización. A esta problemática se le suma el fallido CNA del 2008, distorsionado por el conflicto entre el campo y el gobierno por la resolución 125/8 que deja un bache de 16 años entre los últimos dos CNAs.

Uno de los trabajos seminales y más reconocidos que intentan procesar la información de los CNAs en cuanto a la AF es el realizado por E. Obschatko *et al* (2007). Para intentar sortear la problemática en cuanto a la identificación estadística de los pequeños productores en los censos agropecuarios, Obschatko *et al* construyen una tipología que distingue tres tipos de pequeños productores mediante la identificación y utilización de una serie indicadores de los CNA 1988 y 2002 relativos a la posesión de recursos productivos y financieros; acceso a servicios sociales básicos; ingresos laborales y asistencia social; entre otras variables. Esta tipología distingue tres estratos de pequeño productor familiar (superior, intermedio e inferior) que permite distinguir diferentes realidades dentro del universo de análisis y proponer conclusiones válidas sobre el sector.

Con esta metodología, el trabajo de Obschatko *et al* (2007) sobre los resultados del CNA 2002 establece que para el momento existían 218.868 pequeños productores, dos tercios del total de explotaciones agropecuarias en el país, cubriendo el 13,5% de la superficie de tierras productivas registradas, representaban el 19,2% del valor de la producción total del sector agropecuario y aportaban el 53% del total del empleo utilizado en el sector. Un análisis más específico que compara los resultados del CNA de 1988 y el de 2002 en el Nordeste argentino confirma el proceso de concentración de la tierra, la disminución de explotaciones de pequeños productores y la expansión del arrendamiento como figura jurídica que permite poner tierra en el mercado para la producción (Sili, 2011).

Este tipo de bibliografía cuantitativa es interesante para reconocer tendencias generales en el sector agropecuario del país vinculados a la concentración de la tierra y de la cantidad de Explotaciones Agropecuarias (EAPs). Sili y Somoulou (2011) identifican en las últimas décadas un claro proceso de valorización de la tierra y una puesta en valor de nuevas tierras, especialmente para uso agropecuario, que coronan la transformación y transición de un modelo productivo basado en la AF a un modelo de agricultura empresarial, de escala y alta productividad. Ese proceso conlleva una gran limitación de acceso a la tierra para la AF

y una expulsión de este sector en forma de desalojos por compra de tierras fiscales o arrendamiento de los predios por parte de empresas más rentables.

El último CNA fue realizado en 2018 y si bien los resultados son preliminares, un estudio de la Cátedra Libre H. Giberti de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires (Soberna, 2021) confirma la continuidad de las tendencias de reducción de la cantidad de EAPs con respecto al 2002 y de la concentración de la tierra en menos y más grandes explotaciones. Si bien los resultados varían entre provincias, las medias nacionales dan cuenta de un aumento en el acceso a la tierra a través de la forma de arrendamientos y una reducción de la superficie en formas precarias de tenencia.

En síntesis, los análisis de los resultados de los CNA de 1988, 2002 y 2018 muestran tendencias hacia la concentración de la tierra, la reducción de la cantidad de productores con superficies pequeñas y el aumento de la superficie cultivada (por propiedad o arriendo) de grandes productores.

3.3 Investigaciones sobre narrativas públicas

Como señalan Estévez y Arenas (2020), el ENPP es una perspectiva reciente para estudiar los procesos de políticas públicas. El comienzo de este marco teórico y metodológico puede situarse en 2014, cuando los investigadores norteamericanos fundadores del ENPP, Mark McBeth, Michael Jones y Elizabeth Shanahan, publicaron un artículo introduciendo el debate epistemológico de esta perspectiva en la tercera edición de *Theories of the Policy Process* de Sabatier y Weible (2014). En esa publicación los autores marcaron las bases, los principales conceptos y las metodologías del ENPP preguntándose por el rol que tienen las narrativas públicas en las políticas públicas.

Como se mencionó anteriormente, las investigaciones que conforman este enfoque pueden dividirse en tres niveles de análisis según su alcance y la unidad de análisis sobre la que trabajan. A fines prácticos y teniendo en cuenta que este trabajo se enmarca en el nivel meso, a continuación se exponen las principales hipótesis de trabajo que han sido probadas por este tipo de investigaciones del ENPP. Es decir, aquellas investigaciones enfocadas en la utilización que hacen de las narrativas determinados grupos de interés y coaliciones defensoras y en cómo operan sobre un subsistema de políticas públicas.

Las investigaciones de esta categoría del ENPP, también conocida como *agora narrans* en referencia al espacio público donde se daban los debates políticos en la antigua Grecia, trabajan sobre la construcción y la comunicación de narrativas que hacen diferentes coaliciones de actores para alcanzar un objetivo de política deseado (Estévez y Arenas, 2020). Así, las investigaciones del nivel meso identifican las narrativas que las coaliciones, en contra y a favor de una política pública, ponen en juego mediante la utilización de recursos narrativos y creencias políticas para imponer un asunto de política pública y lograr determinado producto de política pública.

Estévez y Arenas (2020) señalan que de las investigaciones relevadas que han probado su hipótesis de trabajo utilizando la metodología de análisis de contenido, se destaca la identificación de tres estrategias narrativas que utilizan las coaliciones de actores:

- Alcance del conflicto: los grupos de interés construyen narrativas estratégicas para ampliar o contener un asunto de política pública. Cuando la coalición se percibe como personajes perdedores en el asunto, buscan ampliar el alcance del conflicto mediante una narrativa. Por el contrario, cuando se sienten ganadores en cuanto al asunto en cuestión, buscan contener el asunto mediante narrativas dirigidas a un público defensor del statu quo.
- Mecanismos causales: se identificó que las narrativas poseen un mecanismo subyacente que ordena estratégicamente los elementos narrativos asignando responsabilidades y culpas por el problema de política. Estos mecanismos causales funcionan como explicaciones que dicen cómo y por qué un factor conduce a otro como, por ejemplo, “la falta de educación puede conducir a la falta de oportunidades laborales”.
- Giro demoníaco o angelical: esta hipótesis de trabajo gira en torno a la solución de la problemática de política pública. Si el conflicto se presenta como irresoluble, los actores realizan un giro demoníaco en el que exagerarán los motivos, comportamientos e influencias maliciosas de sus oponentes. Por el contrario, el giro angelical da cuenta de héroes que podrán resolver el problema de política pública oponiéndose a los villanos que generan la irresolubilidad del conflicto.

4. Metodología de análisis

El trabajo se enfoca desde una metodología cualitativa ya que lo que se busca es comprender e interpretar un proceso de políticas públicas y la construcción de narrativas que conlleva. Como plantea Vasilachis de Gialdino (2014) las investigaciones cualitativas proveen nuevas perspectivas sobre lo que conocemos y nos dicen más de lo que las personas piensan, nos dicen qué significa e implica ese pensamiento.

Siguiendo los planteos metodológicos realizados por investigaciones de nivel meso del ENPP, la técnica de investigación principal que se utilizará para analizar las narrativas públicas en torno a la AF será el análisis de contenido cualitativo. Siguiendo la propuesta de Abela (2002), el análisis de contenido puede ser entendido como una técnica de interpretación de diferentes tipos de textos que, leídos e interpretados adecuadamente, nos dan acceso a los distintos conocimientos y fenómenos de la vida social. En esta concepción, un texto puede ser escrito, grabado, pintado o filmado y su contenido puede estar registrado en forma de datos, entrevistas, discursos, documentos, videos, entre muchas otras formas. Interpretar los significados de esos textos implica intentar acceder a la red de sentido que se construye entre los diferentes discursos sociales que impregnan aquellos textos bajo análisis.

De esta manera, el corpus sobre el que se aplica el análisis de contenido en este trabajo está compuesto por los siguientes tipos de textos:

- Leyes y proyectos de ley referidos al tema o a la creación de políticas públicas para la AF.
- Comunicados institucionales de organismos públicos, privados, movimientos sociales, etc.
- Proyectos de investigación y extensión rural orientados a la AF.
- Notas periodísticas.
- Discursos o comentarios públicos de referentes claves.
- Otro tipo de fuentes secundarias.

Otra de las técnicas de investigación utilizadas es la entrevista semi-estructurada a informantes claves. Éste recurso permitirá obtener información más completa, profunda y útil sobre determinada temática a la vez que permite que el entrevistado pueda profundizar sus argumentos mientras se respeta una estructura diseñada de antemano según las necesidades del investigador (Díaz Bravo, *et al.* 2013).

5. Desarrollo

Este trabajo busca identificar cómo el relato de historias influye sobre los procesos de creación, diseño e implementación de políticas públicas. Investigar un proceso político desde la perspectiva de las narrativas tiene las dificultades epistemológicas propias de los estudios cualitativos en cuanto a la validez y credibilidad de las interpretaciones y a lo significativos que puedan ser los resultados obtenidos. Sin embargo, al centrarse en los sistemas de creencias y sobre la construcción de sentido que realizan los individuos y grupos de interés, el ENPP permite realizar aportes genuinos en cuanto a la comprensión de las motivaciones y construcciones colectivas en torno a una política pública.

Hay algo lógico, o al menos evidente, en pensar que detrás de todo proceso de construcción política hay historias que se contaron o que se quisieron contar. El ENPP toma esta idea y busca identificar cómo las narrativas influyen en la opinión pública, en la formación de políticas y en la implementación de éstas. Siguiendo este planteo, este trabajo propone comprender cómo la construcción de narrativas en torno a la realidad de los agricultores familiares influyó en la creación de políticas públicas para ese sector haciendo foco en el lugar que ocupó discursivamente la problemática del acceso a la tierra.

Las narrativas de la AF tienen algo de viejo y algo de nuevo. Refieren a un actor antiguo si se piensa la identidad nacional vinculada al campo, a la producción de alimentos y a las desigualdades que esto genera tanto hacia el interior del país como en relación a otros países. En ese imaginario, el pequeño productor es usualmente representado como un perdedor, una víctima del sistema económico o un sector subalterno de la sociedad argentina. Su villano puede ser el estanciero o su capataz, un político corrupto que no hace nada por cambiar su realidad o, en algún caso, un ciudadano indiferente a su realidad. ¿Y su héroe? Está ausente: el campesino vive desdichado aguantando la penuria, consolándose con la belleza de lo cotidiano y de su entorno natural como en las canciones de Atahualpa Yupanqui², o explotado en un yerbatal como en las novelas de Alfredo Varela³ (1943) y las películas de Hugo del Carril. El rol de las políticas públicas aquí será asistencial, procurará satisfacer sus necesidades básicas o, al menos, que no desaparezca como atractivo cultural. En este imaginario, el pequeño productor no tiene nada que aportar al gran mercado nacional y requiere del resguardo del Estado para su supervivencia.

² Atahualpa Yupanqui fue un célebre cantante del folclore argentino. Algunas de sus canciones, como "Los ejes de mi carreta", "Zambita de los pobres" y "El arriero" reflejan las desigualdades sociales y la realidad de los campesinos en Argentina.

³ Alfredo Varela fue un escritor argentino que en 1943 publicó "El río oscuro", novela que refleja la realidad de los trabajadores de yerbatales en la provincia de Entre Ríos. En 1952, el director de cine argentino, Hugo del Carril, adaptó esta obra a una película titulada "Las aguas bajan turbias".

Durante la década de 1990 y bajo la influencia de organismos internacionales de financiación en un contexto de políticas neoliberales, se crearon una serie de políticas públicas orientadas a los pequeños productores que tomaron esta perspectiva asistencial donde se victimiza al campesino enmarcado en la pobreza rural. Como establece Manzanal (2000), algunas políticas como el Programa Social Agropecuario (PSA) y Programa de Iniciativas de Desarrollo Rural (PROINDER) carecieron de una visión integral de desarrollo genuina para los productores y propusieron esfuerzos aislados de carácter netamente asistencialista.

A partir de la crisis económica y política del año 2002, es posible entrever una narrativa nueva entre el accionar de las nuevas organizaciones de la AF, los técnicos extensionistas e investigadores de las ruralidades y los nuevos enfoques en las políticas públicas para el sector. Esa narrativa diría algo así como que el campesino se cansó de esperar y empezó a organizarse con sus pares. Se reconoció como un sujeto que lucha por sus intereses dispuesto a conquistar lo que le falta. Este sujeto se transforma en productor y reconoce que es una pieza clave en el sistema alimentario y que, por si faltara poco, produce de manera sustentable para con el ambiente. Todo lo contrario a su nuevo enemigo, el productor empresarial: tirano capitalista que contamina los suelos y acumula dólares ampliando su poder y su propiedad. El rol de las políticas públicas aquí es integral y debe garantizar las bases para que el sujeto agrario se pueda desarrollar y fortalecer la soberanía alimentaria. Se identifican los grandes problemas que generan la desigualdad: intermediarios de la comercialización; agrotóxicos y dependencia de insumos importados; desigualdad e informalidad en la tenencia de la tierra. Su desenlace está en las políticas públicas que puedan cambiar esa realidad.

Estas narrativas tienen un mecanismo subyacente, transcurren en un escenario particular con un desarrollo cronológico donde los personajes siguen una trama y buscan generar una moraleja que traiga una posible solución. Con esto en mente, el trabajo comienza describiendo la coalición identificada entre ciertas organizaciones de la AF y el gobierno nacional entre el año 2003 y el 2015 que derivó en la creación de un sistema de políticas públicas orientadas a fomentar el desarrollo de la AF. A continuación, se profundiza sobre la problemática del acceso a la tierra y el no tratamiento de la misma en ese proceso para luego analizar la continuidad de las demandas a través de las nuevas narrativas en torno al acceso a la tierra en los proyectos de ley y estrategias para visibilizar las problemáticas de las organizaciones de la AF.

5.1 Coalición Defensora: la institucionalización de la AF

Una de las herramientas que plantea el ENPP es la de identificar la construcción y la comunicación de narrativas que hacen diferentes coaliciones de actores para alcanzar un objetivo de política deseado (Estévez y Arenas, 2020). En ese sentido, es posible identificar un proceso de institucionalización de la AF como un sujeto de políticas públicas en torno a una alianza entre diferentes organizaciones de la agricultura familiar, nucleadas en la Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FONAF), y referentes del gobierno nacional, pertenecientes a la coalición política del Frente para la Victoria⁴, entre el año 2003 y el 2015.

Sin embargo, la primera canalización y legitimación de las nuevas demandas del sector provinieron de la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) del MERCOSUR (Mercado Común del Sur) en el año 2003. Este espacio de diálogo y participación de los actores contaba con un fuerte apoyo de Brasil y tenía como objetivo lograr una regulación política, comercial y sanitaria común en los países del MERCOSUR para el comercio de los productos de la AF pero también para abordar las problemáticas comunes de los pequeños productores de Latinoamérica (Gisclard *et al*, 2015). La REAF emitió un documento conocido como la “Carta de Montevideo” donde se hacía un diagnóstico de la AF diferenciándola de la agricultura empresarial y exigiendo la implementación de políticas públicas de desarrollo para el sector que tuvieran en cuenta sus especificidades. Como señalan Gisclard *et al* (2015), la importancia de la REAF consistía en ser un espacio genuino de diálogo que sentaba en la misma mesa a las organizaciones campesinas y las autoridades políticas a pensar soluciones para las problemáticas del sector. Este proceso permitió incluir a la AF en la agenda política del país y el reconocimiento de la FONAF como el organismo representante del sector a nivel nacional, encabezada por la Federación Agraria Argentina (FAA), organismo de larga tradición que nuclea a pequeños y medianos productores.

Este proceso explica en parte el primer impulso para la creación de una serie de políticas públicas orientadas a fomentar el desarrollo del sector. Como señala González (2011), la creación de la Subsecretaría de Agricultura Familiar en el año 2006 y de la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, a fines de 2008, da cuenta de la influencia mutua que existió entre el plano nacional y el regional a partir de la creación de la REAF. Por otra parte, surgió en esos años un renovado interés por el sector de la AF en organismos

⁴ El Frente para la Victoria fue una alianza política mayoritariamente compuesta por sectores provenientes del peronismo. Ganó las elecciones nacionales en 2003, 2007 y 2015. Nestor Kirchner ejerció la presidencia de la nación entre 2003 y 2007, mientras Cristina Fernández de Kirchner gobernó los dos últimos períodos.

públicos a nivel nacional como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), que en 2005 creó el Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar (CIPAF) y nuevas experimentales de extensión rural para la agricultura familiar y periurbana; se adaptaron y relanzaron viejos programas como Cambio Rural y Prohuerta, entre otras medidas que favorecen al sector.

Pero el giro argumental de esta coalición estuvo marcado por el enfrentamiento entre el gobierno nacional y las organizaciones de productores exportadores en el año 2008 a raíz de la implementación de un sistema de retenciones indexado a las fluctuaciones de los precios internacionales. El conflicto se extendió por todo el país y llevó a un paro agrícola que, dada la tensión social, empujó al gobierno a presentar la iniciativa como proyecto de ley, que fue rechazada luego en el Senado por un voto. Esta derrota política puede ser entendida como uno de los grandes incentivos del gobierno para profundizar su alianza con el sector de la AF, que ahora era presentada en las antípodas de la agricultura empresarial y en contra de la mesa de enlace, espacio que representaba a las organizaciones de productores exportadores, entre ellas y contradictoriamente, la FAA. Gisclard *et al* (2015) señalan que las organizaciones de la AF encontraron en este conflicto una “ventana de oportunidad” para impulsar sus reclamos y hacerse escuchar en la política nacional representando valores éticos y ambientales. De hecho, mientras representantes del gobierno nacional llevaban una acalorada discusión política y mediática con la mesa de enlace, otros profundizaron las negociaciones con la FONAF que derivaron hacia fines de 2008 en la recategorización de la Secretaría de Agricultura Familiar.

Es en este proceso de institucionalización de la AF donde se detecta la creación de una coalición defensora de la narrativa de la AF. Como señalan Estévez y Arenas (2020), una de las hipótesis de trabajo probadas en el ENPP es la del alcance del conflicto, que sostiene que los grupos de interés construyen narrativas estratégicas para ampliar o contener un asunto de política pública. Cuando una coalición se percibe así misma como personajes perdedores en el asunto de política pública, buscarán ampliar el alcance del conflicto mediante una narrativa. Algo que puede percibirse en el lugar que tomará la AF como sujeto de políticas públicas, que pasa de estar vinculado a la pobreza rural a ser considerado un actor clave para la soberanía alimentaria; y en el discurso del gobierno nacional desde el 2008, en plena confrontación con sectores agropecuarios exportadores hasta el fin del mandato en el 2015. Este proceso se corona en enero de 2015 con la promulgación de la Ley 27.118 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar, donde se plantean las bases y las herramientas de políticas públicas para la construcción de una nueva ruralidad en la Argentina.

De esta manera, la concepción de la AF como sujeto de las políticas públicas tiene una transformación relevante en el período aquí analizado. Partiendo de una discusión sobre las especificidades del sector entre técnicos y organizaciones de productores en el seno del MERCOSUR, la “Carta de Montevideo” plantea las bases de una narrativa que exige, antes que nada, reconocer a los pequeños productores y diferenciarlos de la agricultura empresarial. En esa diferenciación estará basado el conflicto y nudo principal de la narrativa pública, que habiendo construido un villano y una víctima, pide por un héroe que transforme la realidad mediante políticas públicas que solucionen los problemas y reparen las desigualdades históricas. Esta narrativa regional tuvo un correlato inmediato en el plano nacional, donde se empezaron a implementar políticas públicas con nuevos enfoques más integrales que le otorgan un rol importante al pequeño productor en el escenario de la soberanía alimentaria. Así, el debate entre los sectores agroexportadores y el gobierno nacional desatado en el año 2008 encontró en la narrativa de la AF un territorio discursivo fértil para alimentar el conflicto y la lucha de intereses. El resultado de esta coalición defensora de la narrativa de la AF fue, por un lado, la creación de todo un nuevo sistema de políticas públicas para el sector y, por el otro, la consolidación de un conflicto discursivo que dejaba bien parado, o al menos justificado, al gobierno nacional.

5.2 Nuevas narrativas en la extensión e investigación rural

La construcción de nuevas narrativas públicas sobre la AF estuvo estrechamente vinculada al trabajo de extensionistas e investigadores de la ruralidad. Tanto en ámbitos académicos como en instituciones públicas reapareció la categoría del campesinado, minifundistas o pequeños productores como objeto de investigaciones y programas. Empezaron también a coincidir los diagnósticos de las problemáticas que afectan a los productores, como la comercialización, el modelo tecnológico productivo y el acceso a los medios de producción como la tierra.

Durante la década de los 90 la extensión rural estuvo dominada en Argentina por una mirada técnico-liberal que fomentaba la asistencia privada a los sectores de mayor incidencia económica del sector agropecuario del país e, implícitamente, promovía la desaparición de la extensión como servicio público (Alemany, 2008). A comienzos del siglo XXI, y en el marco del proceso que se analiza en este trabajo, las instituciones públicas del sector atravesaron un intenso debate sobre las funciones, los objetivos y los sujetos de la extensión. Una de las instituciones públicas donde más se visibilizaron estos debates fue el

INTA, cuya estructura y capacidad técnica orientada a atender las demandas de la AF se vió sustancialmente ampliada entre el año 2003 y el 2015.

Un análisis propuesto por Patrouilleau (2012) destaca que en el INTA predominan dos paradigmas y tres discursos. Siguiendo la diferenciación que hace Thomas Kuhn (1978) entre un paradigma dominante (PD) -como visión hegemónica del mundo en un momento histórico- y uno alternativo (PA) -que viene a dar respuestas a las anomalías que aquel no resuelve- la autora extrapola el análisis a la producción agropecuaria, distinguiendo entre un PD vinculado al agronegocio y un PA en construcción relacionado al enfoque agroecológico que viene a buscar soluciones para los problemas ambientales y sociales que genera el PD. En el contexto institucional del INTA, éstos paradigmas son apropiados y reformulados por investigadores y extensionistas tanto en su trabajo diario como en las posturas políticas y sociales frente a determinada problemática.

Así, Patrouilleau (2012) identifica tres perfiles discursivos, que bien pueden ser entendidos como narrativas públicas en la extensión e investigación rural: el de la competitividad y el agronegocio vinculado a la función exportadora; el del valor agregado en origen, en relación al desarrollo local; y el de la AF, que promueve la articulación entre el Estado y los movimientos sociales para generar un nuevo orden democrático plural, a la vez que aglutina tradiciones de militancia social y ambiental. Como señala la autora, esta narrativa nace en el INTA con el desarrollo de programas focalizados en los pequeños productores, como una construcción contra-modelo para tratar la exclusión social.

Teniendo esto en cuenta, es posible identificar en la coalición defensora de las narrativas de la AF un fuerte componente técnico a partir de la participación de extensionistas e investigadores que enmarcaron su trabajo bajo enfoques como la agroecología y el desarrollo local y territorial con el objetivo de favorecer a los pequeños productores.

5.3 La problemática del acceso a la tierra: una trama con héroes pero sin moraleja

La problemática del acceso y la distribución de la tierra es un eje central de la historia argentina. Como fue señalado en la introducción, el acceso a la tierra es uno de los condicionantes principales para el desarrollo de los sectores productivos que componen la AF. Como señala Mosca (2021b), el acceso a la tierra es una “cuestión socialmente

problematizada” que se remonta a la fundación misma del Estado nación argentino. Si bien no es el objetivo de este trabajo el de realizar una historización sobre la distribución de la tierra en el país, es preciso señalar, siguiendo el planteo de la autora, que el Estado ha dado respuestas contradictorias a la demanda histórica de las organizaciones de la AF favoreciendo la distribución discrecional de la tierra sin seguir criterios democratizadores o estratégicos para el desarrollo productivo. Como señala la autora, esas contradicciones derivaron en la profundización de las problemáticas de acceso a la tierra para pequeños productores.

Entre los años 2003 y 2015, la cuestión de la tierra se tornó un tema cada vez más importante por la expansión del modelo agropecuario motivada por el aumento de los precios internacionales de los commodities. Como señalan Sili y Somoulou (2011), esta etapa está marcada por un proceso de valorización de la tierra y una puesta en valor de nuevas tierras, especialmente para uso agropecuario, que coronan la transformación y transición de un modelo productivo basado en la AF a un modelo de agricultura empresarial, de escala y alta productividad.

A pesar de que las pujas políticas del gobierno nacional durante el período analizado estuvieron centradas en aplicar derechos de exportación a la agricultura empresarial, se tomaron algunas medidas respecto a la tenencia de la tierra. Especialmente aquellas cuya intención era la de suspender desalojos forzosos a campesinos y comunidades indígenas, como la Ley 26.160 de ‘Emergencia en materia de posesión y propiedad de tierras que ocupan comunidades indígenas’, y aquellas direccionadas a regular la cantidad de tierras en manos de extranjeros, como la Ley 26.737 de ‘Extranjerización de Tierras’ (Mosca, 2021b).

Hacia finales de esta etapa, la sanción de La ley de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar vino a plantear el guión de la narrativa para construir una nueva ruralidad en la Argentina. En ella, el Estado representa al héroe que desplegará sus brazos -políticas públicas- para rescatar a las víctimas de una desigualdad histórica. En cuanto a la problemática del acceso a la tierra, la Ley 27.118 prevé en el inciso *i* del artículo 4 el derecho al acceso y a la gestión de la tierra para aquellos que producen alimentos. Para ello, encomienda la creación de un banco de tierras y un sistema de regularización de las tierras.

Sin embargo, el Estado demoró más de 7 años en reglamentar la ley y todavía se espera por su implementación. El actual Presidente de la Nación, Alberto Fernández, prometió destinar más de cien millones de dólares provenientes del Banco Mundial para su

financiación y en el discurso que dió el 4 de junio de 2022 cuando reglamentó la ley señaló que: “Los seres humanos nos hemos dado cuenta de que estamos destruyendo el planeta y que, en busca de producir más alimentos, no estamos produciendo los alimentos más sanos” (Huerquen, 2022).

La inacción del gobierno en cuanto a la implementación de la ley 27.118 entre 2015 y 2019 tiene una explicación evidente en el cambio de signo político, ya que la coalición de gobierno de Juntos por el Cambio⁵, que llevaba un apoyo explícito de los sectores productivos exportadores, no tenía la cuestión del acceso a la tierra como un tema en su agenda política. Sin embargo, con la vuelta de una coalición mayoritariamente compuesta por referentes del ex Frente para la Victoria⁶, muchos de ellos representantes de organizaciones vinculadas a las problemáticas de la AF, la negativa a tratar la problemática del acceso a la tierra parece estar vinculada a un agotamiento del discurso de la AF. Teniendo en cuenta que la narrativa de la AF surge de una coalición de actores que la enfrentan a la agricultura empresarial, es probable que cuando la efectividad de este enfrentamiento se agotó como recurso discursivo, las decisiones políticas necesarias para profundizar los cambios para la construcción de una nueva ruralidad en el país parecen también haber desaparecido de la agenda.

5.4 Narrativas actuales sobre el acceso a la tierra: en búsqueda de nuevos desenlaces

La cuestión del acceso a la tierra tomó un nuevo impulso en los últimos años a partir de una serie de reclamos de organizaciones de productores asociadas a movimientos de la economía popular. Si bien cuenta con su propia historia, la categoría social y política de la Economía Popular, Social y Solidaria viene ganando peso en la agenda pública y política tras el accionar de sus organizaciones que buscan visibilizar la enorme cantidad de personas que hoy trabajan en sectores informales dentro de la economía argentina. Los agricultores familiares son actores importantes dentro de estas coaliciones y ocupan un rol preponderante en la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), organización que nuclea a muchas organizaciones de la economía popular.

⁵ Juntos por el Cambio ganó las elecciones presidenciales de 2015 y gobernó hasta 2019 bajo la presidencia de Mauricio Macri.

⁶ En 2019 la coalición Frente de Todos, compuesta en su mayoría por referentes del ex Frente para la Victoria, ganó las elecciones presidenciales y gobierna en Argentina hasta la actualidad bajo la presidencia de Alberto Fernández.

Dos de los principales referentes, Juan Grabois y Emilio Pérsico (2015), consideran a la Economía Popular como la economía de los excluidos, ya que está conformada por todas las actividades que surgieron como consecuencia de la incapacidad del mercado y del Estado para ofrecer a todos un trabajo digno y bien remunerado. Un informe del Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (ReNaTEP, 2021) da cuenta de la existencia de unos 2.830.520 trabajadores de la Economía Popular inscriptos al mes de agosto del 2021, de los cuales el 8,3% son agricultores familiares y campesinos.

Hay un resurgimiento de las narrativas de la AF en este proceso donde la cuestión de la tierra tiene un lugar central. Los movimientos realizan acciones públicas y campañas con un verdadero grado de organización para insertar sus demandas en la agenda pública y política. Una de las acciones principales son los *verdurazos*. Estas manifestaciones se realizan generalmente en los centros de las grandes ciudades donde los productores regalan o venden a precios muy bajos su producción como una forma de llamar la atención de los ciudadanos sobre las problemáticas de comercialización, de la producción sustentable o del acceso a la tierra. Otras de las herramientas con las que cuentan estas organizaciones son las ferias del tipo *productor al consumidor*⁷ y la comercialización de bolsones agroecológicos⁸. En esas narrativas, los productores se presentan como víctimas de un sistema comercial que los desfavorece, siendo los intermediarios y los grandes terratenientes los más favorecidos.

La Unión de Trabajadores de la Tierra (UTT), organización conformada por más de 22 mil familias de productores de todo el país, presentó por cuarta vez este año un proyecto de ley de acceso a la tierra en el Congreso de la Nación. El mismo propone la creación de un fondo fiduciario público de crédito para la AF para que los pequeños productores accedan a una vivienda digna y a una parcela donde producir alimentos. El proyecto cuenta con el apoyo de otras organizaciones de la economía popular y con referentes del gobierno nacional así como diputados y senadores del Congreso Nacional, como el de la presidenta de la Cámara de Diputados de la Nación, Cecilia Moreau. Si bien durante todo el año 2022 las organizaciones realizaron acampes frente al congreso, actividades culturales, charlas informativas y numerosos *verdurazos*, el proyecto de ley no ha sido tratado.

⁷ Espacios de comercialización gestionados por los propios productores donde venden su producción de manera directa a los consumidores.

⁸ Otra forma alternativa de comercialización de frutas y verduras agroecológicas donde el consumidor retira un bolsón con producción de estación en un nodo o punto de retiro.

En términos narrativos, las manifestaciones de las organizaciones de la AF vinculadas a la economía popular han demostrado ser eficaces en cuanto a la visibilización de sus problemáticas, ganando un lugar en la agenda pública. Las ferias del tipo *productor al consumidor* han marcado en el imaginario urbano la idea de que hay un problema con los intermediarios que no sólo afecta a los productores sino a los mismos consumidores. En cuanto a los *verdurazos*, su efectividad reside en que realmente convocan a mucha gente que quiere acceder a frutas y verduras gratis o bajo costo, con lo cual se vuelven masivos. Estas manifestaciones suelen tener una gran cobertura de los medios masivos de comunicación (Rofi, 2018; Sánchez Granel, 2021).

De esta manera, las demandas de la AF han tomado un impulso que tiene nuevos recursos narrativos. Menos institucionalizados, los reclamos ya no se hacen en actos de gobierno sino que los llevan adelante las propias organizaciones en el territorio o en puntos claves dentro de las ciudades. Sin embargo, la narrativa repite la misma estructura. Los productores, en coalición con nuevas organizaciones y referentes políticos, se presentan como víctimas de la historia e intentan ampliar el alcance del conflicto para llegar a influir sobre las políticas públicas. De alguna manera, la creación de la Secretaría de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social a fines del año 2019 puede ser vista como resultado de esta coalición de actores. Queda por definirse si esta vez la historia tendrá otro desenlace en cuanto a la problemática del acceso a la tierra. Para ello, será necesario implementar la mencionada Ley de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar y la sanción de una nueva Ley de Acceso a la Tierra.

6. Conclusiones

El interés principal de este trabajo fue el de intentar comprender una problemática como la del acceso a la tierra para la AF desde una perspectiva académica reciente como el ENPP. En ese sentido, se eligió el proceso que va de 2003 a 2015 como un puntapié del análisis ya que en este período es posible identificar la creación de una serie de políticas públicas novedosas orientadas a favorecer el desarrollo de la AF e inspiradas en una serie de recomendaciones provenientes de un espacio de interacción entre organizaciones de productores y autoridades políticas en el marco del MERCOSUR.

A partir de ese momento, se vuelve evidente la alianza entre sectores políticos y productivos en torno a la AF a nivel nacional. Ese proceso creó una narrativa pública sobre la AF que viró de la concepción histórica relacionada a la pobreza rural a una idealización de los

pequeños productores como eje central de la soberanía alimentaria y el desarrollo sustentable con perspectivas ambientales. Esta alianza discursiva, o coalición defensora como se denomina desde el ENPP, quedó reforzada cuando el gobierno nacional entró en conflicto con los sectores exportadores por la implementación de los derechos de exportación móviles en 2008. Ese momento funcionó como una ‘ventana de oportunidad’ para los representantes de la AF, que fueron identificados como referencia de una lucha de intereses a nivel nacional y encontraron en su alianza el beneficio del acceso a todo un nuevo sistema de políticas públicas orientadas a favorecer a su sector. En términos narrativos, ese proceso confirma una de las hipótesis de trabajo del ENPP a nivel meso sobre el alcance de los conflictos. La misma plantea que cuando una coalición se percibe así misma como personajes perdedores en un asunto de política pública, buscarán ampliar el alcance del conflicto mediante una narrativa.

Sin embargo, las medidas tomadas en cuanto a la cuestión del acceso a la tierra en la AF fueron parciales y quedaron estancadas con la sanción de la Ley 27.118 en 2015. Tras el cambio de gobierno, el asunto de la tierra quedó relegado de la agenda política hasta que nuevas organizaciones de la AF, vinculadas ahora a las demandas de la economía popular, retomaron la narrativa con nuevas estrategias de visibilización y pedidos explícitos de abordar la problemática del acceso y distribución de la tierra. A pesar de una variación en los nombres y referentes de la coalición defensora, la estructura narrativa parece ser la misma: representar a los pequeños productores como víctimas de un sistema económico que los relega y pedir el tratamiento de la cuestión por parte del Estado.

Bibliografía

- Abela, J. A. (2002). Las técnicas de análisis de contenido: una revisión actualizada.
- Alemany, C. E. (2008). Volvió la Extensión... ¡y se armó la discusión! En: Grises de la extensión, la comunicación y el desarrollo. Ricardo Thornton y Gustavo Cimadevilla Editores. INTA- UNRC.
- Balsa J (2013). Modelos agrarios en disputa y posicionamiento del kirchnerismo. En Balsa J (Comp.), Discurso, política y acumulación en el kirchnerismo", (pp. 373-393) Quilmes, Argentina: Centro Cultural de la Cooperación y Universidad Nacional de Quilmes.
- Barsky, A. (2013). *Gestionando la diversidad del territorio periurbano desde la complejidad de las instituciones estatales. Implementación de políticas públicas para el sostenimiento de la agricultura en los bordes de la región metropolitana de Buenos Aires (2000-2013)*. Tesis doctoral. Universitat Autònoma de Barcelona. Departamento de Geografía.
- Diaz Bravo, L., Torruco García, U., Martínez Hernández, M., & Varela Ruiz, M. (2013). La entrevista, recurso flexible y dinámico. Investigación en Educación Médica, 2(7), 162–167.
- Estévez, A. y Páez Arenas, A. (2020) El Enfoque Narrativo de Políticas Públicas. En Cuadernos de INAP.
- Fernández, L. (2015). Las políticas públicas para la agricultura familiar. Entre la búsqueda de equilibrio y la visibilidad del sujeto. IX Jornadas interdisciplinarias de estudio agrarios y agroindustriales argentinos y latinoamericanos. Lugar: Buenos Aires; Año: 2015;
- Ganz, M (2020). La Narrativa Pública. En Organizando: pueblo, poder y cambio, adaptación por Ignacio Ibarzábal. (Editorial Logos, pp. 80- 124)
- Gisclard, M.; Allaire, G. y Cittadini, R. (2015). Proceso de institucionalización de la agricultura familiar y nuevo referencial para el desarrollo rural en Argentina. Mundo Agrario, 16(31). Recuperado de <http://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/MAv16n31a03>.
- González, L. (2011) "La Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR. Creación y avances de un novedoso espacio en la agenda de la integración regional". En Revista Densidades N°8. Enero de 2012. PP 59-78. ISSN 1851-832X.
- Grabois, J. y Pérsico, E. (2015). Organización y economía popular. Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CTEP - Asociación Civil de los Trabajadores de la Economía Popular.
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), (2016). La agricultura familiar en las Américas: principios y conceptos que guían la cooperación técnica del IICA.
- Kuhn, T. (1978), La estructura de las revoluciones científicas. Tread. cast. Agustín Contín, FCE, México, 1978.
- Manzanal, Mabel. (2000). Los Programas de Desarrollo Rural en la Argentina (en el contexto del ajuste macroeconómico neoliberal). EURE (Santiago), 26(78), 77-101. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612000007800004>

- McAdams & McLean (2013). Narrative Identity. Department of Psychology and School of Education and Social Policy, Northwestern University, and Department of Psychology, Western Washington University.
- McBeth, M. K., Jones, M. y Shanahan, E. (2014). The Narrative Policy Framework. En Theories of the Policy Process, Sabatier, P. A. y Christopher Weible, C. (eds.), 3ra. ed., 225-266. Westview Press.
- Mosca, V.A. (2021a). La 'cuestión' del acceso a tierra de la Agricultura Familiar en el Cinturón Hortícola de La Plata (Buenos Aires, Argentina). Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía, (30), 088. doi: <https://doi.org/10.37838/unicen/est.30-088>
- Mosca, V. A. (2021b) "La política pública de acceso a tierra de la agricultura familiar en Argentina. Devenir histórico de una cuestión persistente" DAAPGE Vol. 21, N° 37, 2021, pp. 60-80. UNL, Santa Fe, Argentina.
- Obschatko, E. S.; Foti, M. P.; Román, M. (2007). *Los pequeños productores en la República Argentina : importancia en la producción agropecuaria y en el empleo en base al censo nacional agropecuario 2002*. 2da.Edición revisada y ampliada - Buenos Aires: Secretaría Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. Dirección de Desarrollo Agropecuario: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura- Argentina, 2007.
- Patrouilleau, M. (2012) Dos paradigmas y tres discursos: un análisis de las posibilidades y subjetividades. Documento de trabajo. Instituto de Investigación en Prospectiva y Políticas Públicas, INTA.
- Paz, R. y Jara, C. (2014). Censos y registros de la Agricultura Familiar en Argentina: esfuerzos para su cuantificación. Revista EUTOPIA.
- Pescio, J.F. Monzón, J. Calefato, N.V. Lattanzio, G. (2020) Esto es Vietnam. Una aproximación a la dinámica de conflictos por la tierra en una zona del Área Metropolitana de Buenos Aires. Revista Americana de Empreendedorismo e Inovação.
- Pomares, J (2020). Volver al Futuro. Mimeo
- Ramilo, D. y Prividera, G. (2013). La agricultura familiar en la Argentina: diferentes abordajes para su estudio. Buenos Aires, Argentina. Ediciones INTA.
- ReNaTEP (2021). Diagnóstico y perspectivas de la economía popular: Reporte agosto 2021. p.17 a 24.
- Sabatier, P. A. y Weible, Ch. (2014). Theories of the Policy Process, 3ra ed. West-view Press.
- Schiller, R. (2019). Narrative Economics: How Stories Go Viral and Drive Major Economic Events. Capítulo bitcoin y segunda parte cap. 8 (narrativas económicas)
- Sili, M. y Soumoulou, L. (2011). La problemática de la tierra en Argentina: conflictos, dinámicas de uso, tenencia y concentración. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).
- Sili, Marcelo. (2011). La transformación de la distribución, el uso y la tenencia de la tierra en el Noreste argentino: Una visión de síntesis. Pampa (Santa Fe), (7, Supl. 1), 187-206. Recuperado en 13 de junio de 2022, de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2314-02082011000200010&lng=es&tlng=es.
- Soverna, S. (2021). Sobre la ocupación, distribución y tenencia de la tierra en el Censo Nacional Agropecuario 2018. En La Argentina agropecuaria vista desde las provincias : un análisis de los resultados preliminares del CNA 2018. Cátedra Libre

de Estudios Agrarios Ing. Horacio Giberti . Coordinación general de Susana Soverna. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : IADE, 2021.

- Varela, A. (1943). El río oscuro. Ed Lautaro.
- Vasilachis de Gialdino, I. (2014). Estrategias de investigación cualitativa. Gedisa.

Sitios web consultados:

- Foro de Organizaciones de la Agricultura Familiar – www.fonaf.com.ar. Consultado: Noviembre de 2022.
- Ley Simple: Agricultura Familiar (Sitio oficial).
<https://www.argentina.gob.ar/justicia/derechofacil/leysimple/agricultura-familiar#:~:text=Ley%20de%20agricultura%20familiar,-%C2%BFQu%C3%A9%20objetivos%20tiene&text=Impulsar%20la%20producci%C3%B3n%20agropecuaria%20para,j%C3%B3venes%20vivan%20en%20el%20campo>. Consultado: Noviembre 2022.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación – www.minagri.gob.ar Consultado: Noviembre de 2022.
- REAF. <http://www.reafmercotel.org/> .Consultado: Noviembre 2022
- Unión de Trabajadores de la Tierra (UTT).
https://uniondetrabajadoresdelatierra.com.ar/quienes_somos/ Consultado: Noviembre 2022

Noticias consultadas:

- Se reglamentó la Ley de Agricultura Familiar: un paso adelante (4 de junio de 2022). *Huerquen, comunicación en colectivo* Disponible en: <https://huerquen.com.ar/reglamentacion-ley-27118/#:~:text=El%20Presidente%20Alberto%20Fernandez%20reconoci%C3%B3,primer%20trigo%20transg%C3%A9nico%20del%20mundo%20>
- Rofi, D. (17 de abril de 2018). Con un acampe y verdurazo en Plaza Congreso, agricultores familiares pedirán por una ley de acceso a la tierra. *La Nación*. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/campo/con-un-acampe-y-verdurazo-en-plaza-congreso-agricultores-familiares-pedirán-por-una-ley-de-acceso-a-la-tierra-nid2126162/>
- El acceso a la tierra para los pequeños productores, en manos del Congreso. (18 de noviembre de 2021). *Agencia Tierra Viva* Recuperado de: <https://agenciaterraviva.com.ar/el-acceso-a-la-tierra-para-los-pequenos-productores-en-manos-del-congreso/>
- Ley de Acceso a la Tierra: la UTT se movilizará en todo el país para reclamar su tratamiento (10 de agosto de 2022). *Página 12*. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/tags/47371-ley-de-acceso-a-la-tierra>
- Sánchez Granel, G. (23 de noviembre de 2021). Del campo a la mesa: cómo les llegan los productos agroecológicos a los consumidores. *Infobae*. Disponible en <https://www.infobae.com/america/soluciones/2021/11/23/del-campo-a-la-mesa-como-les-llegan-los-productos-agroecologicos-a-los-consumidores/>

Legislación y otros documentos consultados:

- Ley 26.160 de 'Emergencia en materia de posesión y propiedad de tierras que ocupan comunidades indígenas'. Honorable Congreso de la Nación Argentina. 23 de noviembre de 2006.
- Ley 26.737 de 'Extranjerización de Tierras'. Honorable Congreso de la Nación Argentina. 28 de diciembre de 2011.
- Ley 27.118 de 'Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la Construcción de una Nueva Ruralidad en la Argentina'. Honorable Congreso de la Nación Argentina. 20 de Enero de 2015.
- Proyecto de Ley de Acceso a la Tierra. Unión de Trabajadores de la Tierra.
- Proyecto de Ley Programa Nacional Marcha al Campo. La Marcha al campo.

Canciones

- Yupanqui, A. (1944). El arriero. Odeón.
- Yupanqui, A. (1960) Los ejes de mi carreta. RCA Victor.
- Yupanqui, A. (1944) Zambita de los pobres. Odeón.

Películas

- Del Carril, H. (1952) Las Aguas bajan turbias. Hugo del Carril SRL.

Tabla de acrónimos

Abreviatura	Significado
AF	Agricultura Familiar
ALC	América Latina y el Caribe
CNA	Censo Nacional Agropecuario
CNPhyV	Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda
CTEP	Confederación de Trabajadores de la Economía Popular
ENPP	Enfoque Narrativo de Políticas Públicas
FAA	Federación Agraria Argentina
FONAF	Foro Nacional de la Agricultura Familiar
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
MPP	Maestría en Políticas Públicas
MERCOSUR	Mercado Común del Sur

NPF	Narrative Policy Framework
REAF	Reunión Especializada en Agricultura Familiar
ReNaTEP	Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular
UTDT	Universidad Torcuato Di Tella