

Las contradicciones de las políticas públicas: desarrollo territorial rural en la provincia de Misiones, Argentina*

MARIANA ARZENO
MARIANA PONCE**

pp. 69-93

Resumen

La cuestión del desarrollo rural en la agenda de políticas públicas estaría atravesando una «doble transición» con la incorporación de un enfoque territorial y el reconocimiento de la agricultura familiar (AF) como sector con potencial para contribuir al abastecimiento local de alimentos básicos y a la seguridad y soberanía alimentarias. Se busca discutir esas nuevas políticas desde una mirada crítica sobre el Estado, las políticas públicas y el territorio, partiendo de la consideración de las políticas como parte de un proceso social, siempre situado, donde se disputan intereses, y no meramente como «herramientas técnicas», mejorables con la incorporación de enfoques novedosos. Se toman como referente empírico las contradicciones emergentes para la AF en la provincia de Misiones (Argentina), como resultado de políticas consideradas centrales para su desarrollo.

Palabras clave

Agricultura familiar / Políticas públicas / Territorio

Abstract

In recent years we have witnessed a «double transition» in the public policy agenda related to rural development: first, with the addition of a territorial approach; second, with the recognition of the potential contribution of family farming (FF) to the local supply of basic food and food security/sovereignty. In this paper we discuss these new policies from a critical perspective on state, public policy and territory. Public policies are seen as part of a social process (and not merely «technical tools»), always spatially and temporally located, that express competing interests. The research focuses on the emerging contradictions for FF in the province of Misiones (Northeastern Argentina), as the result of public policies considered central to the province's development.

Key words

Family farming / Public policies / Territory

* Este trabajo presenta resultados del proyecto de investigación «Territorio y poder en la globalización: estudios de caso», dirigido por Mabel Manzanal, con financiamiento de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Técnica (ANPCyT), 2008 y 2011, y de dos proyectos de investigación en curso desde 2012: «Agricultura familiar y soberanía alimentaria. ¿Oportunidades y desafíos para el desarrollo, los territorios y sus agricultores familiares? Estudios de caso en provincias argentinas», dirigido igualmente por Mabel Manzanal, con financiamiento de ANPCyT y «Desarrollo rural, políticas públicas y territorio. Un análisis de las políticas para la agricultura familiar y seguridad/soberanía alimentaria en la provincia de Misiones», dirigido por Mariana Arzeno, con financiamiento del Concejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet). Todos los proyectos tienen sede en el Programa de Estudios Regionales y Territoriales (PERT), Instituto de Geografía, Universidad de Buenos Aires. Agradecemos los comentarios de la Dra. Claudia Troncoso, investigadora del Instituto de Geografía (UBA).

** M. Arzeno: investigadora del Programa de Estudios Regionales y Territoriales del Instituto de Geografía, Universidad de Buenos Aires.

Correo-e: Mariana_arzeno@pert.org.ar, mariana.arzeno@conicet.gov.ar.

M. Ponce: investigadora del Programa de Estudios Regionales y Territoriales del Instituto de Geografía, Universidad de Buenos Aires.

Correo-e: Mariana.ponce@pert.org.ar.

Introducción

Desde la década de los noventa, la cuestión del «desarrollo rural», entendida como «acciones y prácticas públicas y privadas dirigidas a atender las necesidades de los productores y familias rurales de menores recursos para mejorar su calidad de vida» (Manzanal, 2009:11), forma parte de la agenda de políticas públicas en Argentina (y más en general en América Latina). En aquel momento, los «programas de desarrollo rural» (PDR) buscaban contener y atenuar los efectos que las políticas de ajuste macroeconómicas implementadas en el medio rural generaban en los pequeños productores, en particular los más vulnerables.

Desde principios de la primera década del 2000, se difunde en América Latina un enfoque territorial del desarrollo rural que consiste en adoptar el territorio como objeto de las políticas. Sintéticamente, este enfoque se orienta a abordar la complejidad existente en los ámbitos de gestión e intervención estatal, incorporando la dimensión espacial como una forma de superar o complementar las estrategias focalizadas en los actores sociales o los sectores económicos y otorgando un rol esencial en el proceso de desarrollo a la participación de los diversos actores locales públicos y privados. Así, se presentaba el «desarrollo territorial rural» (DTR) como propuesta superadora que viabilizaría la promoción de acciones transversales (que diluyen la dicotomía campo-ciudad, autoconsumo-mercado, etc.) y «de abajo hacia arriba», a partir de la concertación de los actores del territorio.¹

En años recientes, en un contexto definido como de «crisis alimentaria» por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por su sigla en inglés), se está discutiendo en distintos ámbitos (organismos internacionales y nacionales) políticas de desarrollo rural con el mencionado enfoque territorial, que asignan un rol central a la agricultura familiar (AF)² en la producción de alimentos, destacando su posible contribución a la seguridad/soberanía alimentaria (SSA)³ de la población. En efecto, de acuerdo con la FAO (2010a:1), «como consecuencia de la crisis alimentaria en la región, la pequeña agricultura y la producción de alimentos básicos han comenzado a ser revalorizadas, así como

¹ Para un análisis de las características de los PDR, sus estrategias de intervención y resultados en Argentina, puede consultarse Manzanal, 2009 y Manzanal y Nardi, 2008.

² La categoría «agricultura familiar» es nueva en el mundo tanto académico como político en América Latina. Su surgimiento está asociado a la creación de un espacio de negociación entre el Estado y las organizaciones sociales de representación de los pequeños productores. En el caso de Argentina engloba a un heterogéneo grupo de productores familiares definidos por la literatura especializada como campesinos, colonos, *farmers*, agricultores periurbanos o, más en general, pequeños productores.

³ *Seguridad alimentaria* remite a la situación donde todas las personas tienen acceso físico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para garantizar sus necesidades alimenticias, según la definición más difundida y acuñada por la FAO en 1996. *Soberanía alimentaria* es un concepto político, acuñado por Vía Campesina en 1996, que remite al derecho de los pueblos a definir sus propias políticas en lo que se refiere a la producción, distribución y consumo de alimentos, con base en la pequeña producción familiar, campesina, indígena, respetando sus pautas culturales. Este concepto también es retomado por algunos gobiernos para designar su derecho a garantizar la alimentación de su población sin necesidad de importar los alimentos (Manzanal y González, 2010).

los enfoques que alientan un desarrollo rural y territorial orientado a reducir desigualdades sociales y territoriales y a disminuir la vulnerabilidad alimentaria de la población».

De esta manera, en lo que atañe a la agenda de políticas públicas para el desarrollo rural, se estaría dando una doble «transición»: i) aquella referida a la incorporación de un enfoque territorial «superador», más apropiado para abordar la complejidad de las áreas rurales, que parte del «reconocimiento de la integralidad del desarrollo, lo que significa asumir la multisectorialidad de la economía rural, reconociendo en consecuencia la importancia de las actividades no agrícolas y los vínculos urbano-rurales» (FAO, 2010:5) y ii) aquella referida al reconocimiento de la agricultura familiar como un sector con potencial para contribuir con el abastecimiento local de alimentos básicos. En cualquiera de los casos se busca superar el carácter «compensatorio» de las políticas de desarrollo rural encaminadas predominantemente hasta el momento y lograr una «mayor equidad en el aprovechamiento de oportunidades económicas y sociales» (ibíd.).

Diversos autores vienen discutiendo el enfoque territorial que acompaña la definición de políticas públicas (o más en general, los enfoques que incorporan el espacio como categoría central). En tales discusiones se critica tanto la concepción de desarrollo que subyace en estas propuestas, como la de espacio o la de territorio, así como también la escala que se reconoce como «más apropiada» para la intervención (por ejemplo, la escala local). Básicamente, algunas de las críticas plantean:

- Una visión del territorio como «categoría aplanada», reducida a instrumento técnico de planeamiento, desconectado de conflictos estructurales propios de la sociedad capitalista (Montenegro Gómez, 2007:51), donde predominan el consenso, las semejanzas, la concordia, lo cual supone una situación imaginaria, casi desconocida o poco común en la realidad (Manzanal y otros, 2009:135).
- Una visión del desarrollo como inserción en mercados dinámicos, que excluye la posibilidad de construcción de alternativas al sistema económico mundial actual, viéndolo como algo fijo y no factible de transformación (Moreira Braga, 2002:27).
- Una visión de la escala local como la más apropiada para la intervención, como «espacio preferencial de ciudadanía, articulación social y solidaridad» (ibíd.: 24), que exagera la capacidad endógena del territorio de crear procesos virtuosos de desarrollo (Brandão, 2007), como si el sistema económico mundial generara oportunidades iguales para las localidades alrededor del mundo (Moreira Braga, 2002:29);
- Una visión del rol del Estado no problematizada, donde, en virtud de la propia sinergia que la proximidad de los actores del ámbito local genera, que permite coordinar acciones cooperativas y reflexiones colectivas basadas en relaciones de reciprocidad entre los miembros de la comunidad local, al Estado sólo le queda «desobstruir las

trabas microeconómicas e institucionales, [...] regular y sobre todo desregular, con el fin de garantizar el marco jurídico y el sistema normativo, actuando sobre las fallas de mercado» (Brandão, 2007: 46).

En este trabajo tomamos estas discusiones como punto de partida, pero específicamente buscamos discutir las nuevas políticas para la AF, desde una mirada crítica sobre el Estado, las políticas públicas y el territorio. Básicamente nos orientamos a poner en cuestión el rol del Estado en la configuración de las situaciones problemáticas (de desigualdad, pobreza y conflictos) que se reconocen en los ámbitos rurales de América Latina (y específicamente de Argentina), a partir de considerar las políticas públicas como parte de un proceso social donde se disputan intereses, y no meramente como «herramientas técnicas», siempre mejorables con la incorporación de enfoques novedosos.

En lo que se refiere al caso argentino, las distintas propuestas de desarrollo rural, que van incorporando nuevos enfoques, estrategias y alternativas de intervención, desconocen (o no toman en cuenta) la persistencia de otras políticas que reproducen distintas condiciones desfavorables para el desarrollo de la AF. En efecto, la promoción (o falta de regulación) de la producción primaria (extractiva o agropecuaria), orientada a la exportación a gran escala, ha conducido, en las últimas décadas, a una creciente conflictividad en el agro, debido a la disputa por los recursos que origina la expansión de esas actividades económicas; ello ha generado presiones de diverso tipo al sector de la AF que hoy se quiere promover, particularmente con relación al acceso a la tierra. En las últimas dos décadas los productores familiares han sido protagonistas de numerosos conflictos que tienen lugar por el avance de actividades económicas aún hoy fuertemente promocionadas por políticas del Estado (como la minería, los agronegocios, la forestación, entre otras).

Para aportar a esta discusión, nos planteamos como objetivo específico en este trabajo analizar las contradicciones emergentes para la AF producto de la confluencia en el territorio de las prácticas promovidas por la implementación de políticas públicas que se definen como centrales «para el desarrollo». Se trata de observar las políticas situadamente, focalizando los procesos económico-sociales que sus prácticas generan en territorios específicos.

Nuestras reflexiones se circunscriben a la provincia de Misiones, ubicada en el extremo nororiental de Argentina, limítrofe con Brasil y Paraguay. En las últimas décadas, la cuestión agraria misionera ha estado atravesada por la agudización de problemas vinculados al acceso a la tierra y a los alimentos, con los consecuentes conflictos suscitados entre pequeños productores, comunidades aborígenes, empresarios y el Estado provincial.

El análisis de un conflicto en tierras privadas del nordeste de Misiones en la primera década del siglo XXI (Arzeno y Ponce, 2010; Manzanal y otros, 2011b), de gran repercusión provincial y nacional en su momento, permitió visualizar las contradicciones de las políticas

públicas en torno a ciertas actividades productivas: la tabacalera, la foresto-industria (de las cuales depende gran parte de la economía misionera), el turismo (asociado a la conservación de la selva) y la producción de alimentos, que vienen siendo promocionadas desde el Estado provincial. Creemos que este caso, por sus características y las políticas que involucra, es representativo de las situaciones que se están configurando en el agro argentino, en particular en las provincias del norte del país.

En la primera parte del trabajo exponemos nuestra perspectiva analítica sobre el rol del Estado, las políticas públicas y la producción del territorio. En la segunda parte presentamos brevemente las nuevas políticas que se definen para la AF en la provincia. En la tercera parte exponemos el análisis de las *contradicciones situadas* que resultan de la implementación de las políticas forestal, tabacalera y de conservación-turismo, en relación con la AF.

El rol del Estado y las políticas públicas. Un análisis situado

Siguiendo a Oszlak y O'Donnell (1995:112-113), entendemos por políticas públicas o estatales:

Un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión [asuntos –necesidades, demandas– «socialmente problematizados»] que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión.

De acuerdo con esta definición, podemos decir que las políticas implican el accionar de otros actores, con distinta capacidad para movilizar recursos (económicos, de información, ideológicos), que disputan/negocian determinadas condiciones de producción/reproducción en torno a una actividad o cuestión. La determinación y prosecución de esas políticas, por su propia definición, constituye entonces un campo de disputa. Operativamente, definimos las políticas públicas como el conjunto de programas, proyectos o acciones que se llevan adelante desde el Estado en sus distintos niveles y que se orientan hacia la intervención en diversos aspectos vinculados con un tema determinado.

Cuando hablamos de políticas públicas de desarrollo, nos referimos al tipo de acciones que encamina el Estado para promocionar actividades que, desde el discurso que las sustenta, se consideran centrales o estratégicas para el crecimiento económico y consecuentemente para el beneficio de la población en general dentro de la jurisdicción bajo análisis. En el caso de Misiones tales políticas son la forestal, la tabacalera, la referida a conservación-turismo y,

más recientemente, la que promueve la producción de alimentos con base en la agricultura familiar.⁴

En este trabajo proponemos una manera de analizar las políticas situadamente, es decir, desde los procesos que generan sus prácticas en territorios y contextos históricos específicos. Esto implica considerar dos aspectos: una contextualización temporal del accionar del Estado y la dimensión espacial de las políticas que encamina.

La contextualización temporal del accionar del Estado supone ubicarlo en un ciclo histórico determinado. De acuerdo con Thwaites Rey (2005:5):

Cada ciclo histórico, como totalidad compleja, implica: a) una modalidad de acumulación de capital, que se expresa en determinadas formas de organización del proceso de trabajo, de división social del trabajo y de procesos tecnológicos, b) una forma de producción y reproducción de las clases fundamentales y su vinculación orgánica entre sí (relación capital-trabajo), y c) una determinada forma de Estado.

Los procesos que se mencionan más adelante, referidos a la provincia de Misiones, están vinculados a algunas políticas que se definieron (o redefinieron) en el marco de un Estado neoliberal que se consolidó en el país en la década de los noventa y que tuvieron como uno de sus principales fines facilitar el accionar de grandes capitales, en particular transnacionales. Por ejemplo, la fuerte promoción y expansión de la forestación y el tabaco se encuadran dentro del proceso de profundización del modelo neoliberal en la provincia.

Asimismo, algunos procesos analizados deben contextualizarse en el período que diversos autores definen como «posneoliberal», donde se «expresan correlaciones de fuerza sociales más favorables al acotamiento del poder del capital global», se cuestiona «la 'bondad del mercado' como único asignador de recursos y se recuperan resortes estatales para la construcción política sustantiva» (Thwaites Rey, 2010: 30).⁵ Las nuevas políticas para la AF, en el nivel tanto nacional como provincial, se postulan en el marco de un discurso que apela a la construcción de un nuevo «modelo» en lo que se refiere al accionar del Estado, que busca promocionar, a partir de una fuerte intervención, un sector que ha sido ampliamente perjudicado por las políticas neoliberales. Sin embargo, y tal como veremos a partir del estudio de caso, cabe observar la existencia de líneas de continuidad entre

⁴ Estas políticas se definen por un conjunto de acciones, programas, instituciones estatales y organizaciones de distinto tipo (no gubernamentales, gremiales, educativas) que aparecen vinculadas o cuyo accionar se entretuje para promocionar, regular o desregular dichas actividades económicas.

⁵ La autora refiere que en el contexto de reconfiguración del Estado en América Latina, Argentina transita un camino intermedio entre aquellos Estados que continúan respondiendo al modelo neoliberal (como Chile, Colombia, México, Perú) y aquellos (como Bolivia y Ecuador) que están en el proceso de superación de las formas tradicionales de Estado-nación a partir del entrecruzamiento de los movimientos indígenas y campesinos con el Estado, las nuevas formas de gestión colectiva y la conformación de Estados plurinacionales.

ambos «modelos», en particular cuando se analiza el conjunto de las políticas de desarrollo que se implementan y los efectos que continúan manifestando con relación al sector de la AF. Diversos autores discuten las rupturas y continuidades entre el modelo neoliberal de desarrollo de la década de los noventa (y la forma estatal que lo acompañó) y el período actual «posneoliberal».⁶

La consideración de la dimensión espacial de las políticas, por su parte, supone tener en cuenta dos cuestiones en el análisis: i) la escala en que se expresa el rol del Estado en el proceso de desarrollo (en términos de niveles de gobierno e intervención)⁷ y ii) la forma concreta que asumen y que se expresa en el proceso de producción del espacio en ámbitos específicos.

En relación con la escala en que se expresa el rol del Estado, deben considerarse las distintas mediaciones entre políticas y procesos que se definen a nivel global desde ciertos ámbitos de decisión (como los organismos internacionales, por ejemplo) y los procesos que se materializan en ámbitos locales. Hay un creciente reconocimiento del rol del Estado nacional, tanto en el período neoliberal (facilitando la reproducción de la lógica de acumulación global en los territorios nacionales) como fundamentalmente en el período actual, donde reaparece como agente económico y regulador (Brandão, 2007; Thwaites Rey, 2010). Sin embargo, en este trabajo (y a partir del análisis realizado) queremos destacar el rol del Estado provincial en los procesos de desarrollo y conflictos locales (intraprovinciales). Esto se debe a que las provincias constituyen «territorios de dominación», es decir, son ámbitos geográficos efectivamente delimitados por el ejercicio excluyente de un poder político (Escolar, 1993; Quintero Palacios, 1995), por lo que la injerencia de ese poder estatal en el ámbito territorial de su jurisdicción y su rol en los procesos que allí ocurren merecen un lugar destacado en cualquier análisis referido a la implementación de políticas públicas.

Por otro lado, la consideración de la dimensión espacial de las políticas supone tener en cuenta la forma concreta que asumen y que se expresa en el proceso de producción del

⁶ Por ejemplo, Svampa (2013) destaca entre las continuidades respecto del orden anterior el «mantenimiento de las bases normativas y jurídicas que permitieron la actual expansión del modelo extractivista, al garantizar ‘seguridad jurídica’ a los capitales y una alta rentabilidad empresarial»; las nuevas normativas confirman la fuerte asociación con los capitales transnacionales (ibid., 36). Asimismo plantea que aunque el Estado ha recuperado ciertas herramientas y capacidades institucionales y se erige como agente económico y de redistribución, seguirá en estrecha asociación con los capitales privados multinacionales, cuyo peso en las economías nacionales es cada vez mayor (ibid., 38). Thwaites Rey (2010) también reflexiona sobre estas continuidades y rupturas respecto del modelo neoliberal y el Estado en América Latina y en Argentina, por ejemplo con relación a su posibilidad o aspiraciones de capturar espacios de soberanía y mayores grados de libertad frente a la lógica del capital global. Para el caso de Argentina plantea que se sostiene un modelo de acumulación fuertemente vinculado al ciclo del capital global en el sentido más directo y menos mediado.

⁷ Cabe aclarar que usamos el término «proceso de desarrollo» como «devenir» de procesos económicos, sociales, políticos y culturales que, en el sistema capitalista, son esencialmente contradictorios y conflictivos. En este sentido la idea de proceso de desarrollo no viene asociada a ninguna connotación positiva intrínseca al término «desarrollo».

espacio en ámbitos específicos. De acuerdo con Alessandri Carlos (2008:14), tres niveles de realidad pueden identificarse en ese proceso: el económico, que se produce bajo la racionalidad de la búsqueda del lucro y del crecimiento; el político, que se produce bajo la lógica del planeamiento que normaliza e instrumentaliza el espacio; y el social, que revela la vida y, de este modo, la sociedad en sus diferentes conflictos; en una práctica socioespacial contradictoria entre las necesidades económicas y políticas (muchas veces, conflictivas) y las necesidades impuestas para la reproducción del espacio de la vida social. Partiendo de la producción del espacio como categoría teórica general, nos referimos a la producción del territorio cuando los procesos sociales bajo análisis tienen lugar en ámbitos espaciales concretos, definidos por relaciones de poder tanto vinculadas al poder del Estado (territorio provincial, municipal), como a otras formas de poder que se expresan en torno al uso del espacio (por ejemplo, el poder que ejercen las empresas que definen una forma de dominio sobre ámbitos espaciales concretos, o bien aquel que ejercen las organizaciones de productores desde la resistencia a las presiones de las primeras).

Desde esta perspectiva definimos el territorio como un ámbito espacial de imbricación de múltiples relaciones de poder *en y a través* del espacio. Esto significa considerar que en el territorio conviven diversos actores que se insertan en proyectos de producción y reproducción económica y social de distinta índole y escala que, en determinadas circunstancias y en torno a ciertos objetos de disputa, oponen sus intereses y entran en conflicto. Esto da lugar a diferentes manifestaciones de ejercicio del poder por parte de los diversos actores, entre ellos el Estado.⁸ Es, desde este punto de vista teórico sobre el territorio, que abordamos el análisis de las políticas públicas y su «materialización» conflictiva en un ámbito espacial determinado. Con esta definición ponemos en discusión el «enfoque territorial» en que se basan las políticas públicas en el presente. Como planteamos en la introducción, dicho enfoque asume una visión del territorio como espacio preferencial de inserción en una economía globalizada y como ámbito destacado para: promover el desarrollo, fortalecer la ciudadanía, la articulación social y la solidaridad, a partir de la posibilidad de generar consenso, basado en la identidad compartida y la potencial convergencia de intereses. Esta concepción, entre otras cosas, enfatiza la armonía de intereses, niega el conflicto (manifiesto o latente) como *parte inherente* del proceso de desarrollo y, como plantea Moreira Braga (2002:28), niega la política en sentido amplio. Y de este modo condiciona y restringe las posibilidades de enfrentar y revertir la desigualdad presente en la respectiva estructura social (Manzanal y Arzeno, 2011).

⁸ Esta conceptualización sobre territorio retoma aportes de la geografía, teniendo en este caso como principales referentes a Lopes de Souza (1995) y Haesbaert (2006).

Las nuevas políticas para la agricultura familiar en Misiones: planteamiento de interrogantes

El sector de la agricultura familiar en Misiones está mayormente especializado en la producción de yerba mate, té y tabaco, con muy poca diversificación. Por otro lado, el 65 por ciento del total de explotaciones agropecuarias de la provincia posee muy bajo nivel de capitalización, presenta dificultades para vivir sólo con la producción agropecuaria y tiene niveles elevados de necesidades básicas insatisfechas (NBI).⁹

Durante la década de los noventa, amplios segmentos de los productores familiares misioneros entraron en crisis,¹⁰ incrementándose los niveles de pobreza y la emigración hacia las ciudades. En ese momento comienzan a implementarse en Misiones, al igual que en el resto del país, diferentes programas de desarrollo rural. Su finalidad explícita era retener a la población rural en su medio y mejorar la situación productiva y alimenticia de las familias rurales a través de diversos instrumentos (microcréditos, subsidios, insumos para la producción, asistencia técnica y apoyo organizativo y a la comercialización) (Nardi, 2007). Por medio de estas acciones se buscó, en primer lugar, aumentar y mejorar la producción de alimentos para cubrir las necesidades de autoconsumo de las familias y, en segundo lugar, ubicar los potenciales excedentes en los mercados locales, como complemento de los ingresos generados por los cultivos industriales (yerba, té, tabaco) que son centrales para la subsistencia de este sector en la provincia.

Si bien fue principalmente el Gobierno nacional el que promovió esta política, tanto en el discurso como en la práctica, el gobierno de Misiones recientemente comenzó a tener un rol más activo en la definición e implementación de acciones orientadas a los pequeños productores. En particular, desde el 2006 se definieron programas que buscan incrementar la producción de alimentos (y en ese sentido ampliar la oferta productiva de la provincia) para garantizar la «soberanía alimentaria» (es decir, que Misiones se autoabastezca de alimentos, disminuyendo la necesidad de importarlos).¹¹ Para ello se vienen implementando programas de apoyo financiero para aumentar la producción de carne, miel, productos de granja, frutas y hortalizas y productos procesados derivados de los anteriores. La intervención más importante es aquella que se encara a través del Programa Provincial de Alimentos (Proalimentos), compuesto por distintos planes productivos (ganadero, avícola, frutícola, hortícola, etc.). El

⁹ Según datos de Obstchatko y otros, 2007.

¹⁰ Esto respondió fundamentalmente a la desregulación de la actividad yerbatera y el avance de la agricultura de contrato en la producción tabacalera, que generaron una mayor subordinación a las empresas agroindustriales que dominan dichas actividades, cambiando las condiciones de producción y generación de ingresos de los productores.

¹¹ El análisis de las políticas que vinculan AF y seguridad/soberanía alimentaria forma parte de un proyecto de investigación en curso. Aquí haremos una breve mención a las mismas, dado que nuestro interés en este trabajo es centrarnos en las contradicciones que se generan a partir de la implementación de las otras políticas estatales y las presiones/dificultades que sus prácticas implican para el sector de la AF (y por lo tanto para la consecución exitosa de las acciones que se implementan para el sector).

principal instrumento de este programa es el otorgamiento de créditos a los productores para realizar inversiones prediales. Asimismo, se destinan fondos para infraestructura en las «cuencas productivas» que se quieren desarrollar (como por ejemplo la instalación de galpones de acopio y acondicionamiento de la producción, compra de maquinarias para su procesamiento, entre otras acciones).¹²

Complementariamente se llevan adelante otras acciones, como el Programa de Autosostenimiento del Empleo y Seguridad Alimentaria de la Pequeña Agricultura Familiar, orientado a fortalecer la producción de semillas autóctonas de maíz, porotos y arroz de un conjunto de pequeños productores del nordeste provincial y la multiplicación de las semillas, entre otros pequeños productores de la provincia, a través de su distribución gratuita. En este caso se apela a la seguridad alimentaria de los productores y a la soberanía alimentaria de la provincia, a partir de reproducir semillas propias sin necesidad de adquirirlas en el mercado.

Asimismo, otras acciones se orientan a promocionar mercados alternativos para la producción de la agricultura familiar. Un antecedente importante en la provincia son las ferias francas.¹³ Pero más recientemente se están desarrollando mercados concentradores (se ha instalado uno en la capital provincial) para vender la producción misionera. Sin duda todas ellas son acciones que resultan novedosas en el contexto provincial y estarían complementando tanto la producción como la comercialización de productos de la agricultura familiar.

Sin embargo, habría ciertas limitaciones en la definición e implementación de estas políticas, derivadas especialmente de la cuestión de la tenencia de la tierra, que plantean interrogantes referidas a sus alcances sociales y territoriales. En efecto, la política con más financiamiento (el Proalimento) solo interviene con productores que tengan una situación regular en relación con la tenencia de la tierra.¹⁴ Por otro lado, a pesar de que se han ido creando canales de comercialización, los productores siguen enfrentando problemas para abastecer esos mercados debido a las dificultades que tienen para incrementar la producción, ya sea por la escasez de tierra o por los problemas de tenencia que les impiden acceder a créditos; todo ello se suma a las dificultades que encuentran para independizarse de las agroindustrias de las que dependen, en particular la tabacalera.

¹² La implementación de este programa va de la mano con una política de ordenamiento territorial que busca fortalecer áreas que ya muestran una cierta especialización productiva. Por ejemplo, en las zonas donde se concentran un grupo de productores que producen leche se busca canalizar inversiones orientadas a desarrollar fundamentalmente esa producción en esa zona.

¹³ Se trata de mercados que se organizan algunos días de la semana, en los que productores de la zona venden alimentos frescos directamente a los consumidores. Se trata de una experiencia que ha tenido gran difusión en la provincia. En su mayor parte la producción que allí se comercializa proviene de productores yerbateros o tabacaleros que producen alimentos para autoconsumo y destinan el excedente que puedan generar a la venta en las ferias.

¹⁴ Entre los requisitos para acceder a los créditos están ciertas condiciones de regularidad de la tenencia demostrable.

La cuestión de la tenencia de la tierra, por lo tanto, se antepone como un nudo central en las temáticas referidas a la AF en Misiones. Frente a esto hay una serie de leyes que buscan intervenir en la regularización de distintas problemáticas, que más bien constituyen respuestas del Estado ante la agudización de distintos conflictos.¹⁵ Sin embargo, no hay una «política de Estado» que se oriente a superar dichas problemáticas. Más bien, si consideramos el conjunto de acciones que se encaminan en la provincia, observamos que estas tenderían a agudizarse. Justamente, el análisis que sigue destaca las contradicciones que se generan entre las distintas políticas de desarrollo implementadas en Misiones en relación con el sector de la agricultura familiar que se quiere promover.

Contradicciones situadas: un análisis de las políticas públicas en la provincia de Misiones

Las políticas públicas, que se orientan a fomentar algunas actividades centrales para el desarrollo provincial, se ponen en práctica sin considerar: i) la complejidad de los entramados sociales que involucran dichas actividades, lo que da lugar a contradicciones inherentes a los distintos intereses en juego, y ii) que, en algunos casos, las mismas compiten en el territorio por el acceso a la tierra y por los recursos del Estado para su fortalecimiento.

Desde una perspectiva del análisis situado de las políticas públicas, planteamos el concepto de «contradicciones situadas» para referirnos a la superposición contrapuesta y conflictiva de las políticas en un contexto espacial-temporal específico (Arzeno y Ponce, 2013). Partimos de la premisa teórica de que: i) las políticas públicas representan el Estado «en movimiento» a partir de cuestiones en torno a las cuales toman posición diversos actores, con intereses que en ciertas ocasiones resultan contrapuestos, y ii) el entramado complejo que lo constituye expresa cristalizaciones de intereses diversos de la sociedad civil (Thwaites Rey, 2005:7 y 8). En este sentido, el accionar contradictorio del Estado no es resultado de un comportamiento errático de sus instituciones, sino la expresión de las propias contradicciones de la sociedad, que el Estado condensa materialmente en su estructura y mediante las políticas (Brand, 2011, siguiendo a Poulantzas). Y esto se plasma en el devenir de los procesos territoriales.

¹⁵ En particular desde la década de los setenta, cuando avanza el proceso de ocupación de tierras fiscales y luego privadas, el Estado provincial dicta una serie de leyes de regularización cuya lenta implementación, en la mayoría de los casos, no llega a resolver la situación, que es altamente dinámica en lo que se refiere a la movilidad espacial de los productores. Cuando los conflictos por la tierra se agudizan en la década de los noventa, se dicta una ley de tierras privadas (3141), pero su poca efectividad en el contexto de ciertos conflictos condujo a la sanción de leyes particulares que terminan expropiando las tierras para entregárselas a los productores. Una de ellas es la 4093, que busca resolver el conflicto que investigamos (y que a pesar de su sanción ha tenido una implementación muy lenta que ha dilatado el conflicto hasta el presente). Más recientemente se dictó otra ley de expropiación de tierras pertenecientes a la empresa forestal Alto Paraná, de la que fue beneficiaria una organización de pequeños productores. Pero se trata de acciones puntuales que, como sientan antecedentes que atentan contra la seguridad jurídica en la provincia, se sancionan por presiones políticas, pero demoran en implementarse.

El análisis que se presenta a continuación expone la contradicción que se genera por el entrecruzamiento de intereses que el propio Estado representa y que, en el caso de estudio, se expresa en las políticas forestal, tabacalera, de conservación asociada al turismo, en relación con la AF (y las políticas mencionadas que intentan promoverla).

En lo que se refiere a la contextualización temporal de las políticas provinciales, interesa especificar tres momentos dentro del período de referencia (1990 al presente) para el caso de Misiones: 1) el período 1991-1999, asociado con la profundización del modelo neoliberal de los noventa, que incluye las dos gobernaciones de Ramón Puerta, alineado políticamente con la gestión neoliberal en el ámbito nacional; 2) el período 1999-2003, donde se da un cambio en el perfil político de la provincia, con la primera gobernación de Carlos Rovira, del Frente Renovador de la Concordia Social, en un contexto nacional de continuación de las políticas neoliberales hasta el 2001 y de transición caracterizada por una crisis económica y política que se extendió hasta el 2003; y 3) el período 2003 al presente, con la segunda gobernación de Carlos Rovira (2003-2007) y la gestión de Maurice Closs (2007 al presente), también del Frente Renovador, asociado con la etapa «posneoliberal» que se inicia con la actual gestión en el nivel nacional.¹⁶ Tal como mencionamos, habría líneas de continuidad entre ambos «modelos», a pesar de lo que se postula desde el discurso.

A partir del análisis que presentamos a continuación, buscamos visibilizar algunas contradicciones promovidas por las políticas públicas que se postulan en la meta del crecimiento productivo y del desarrollo, pero que desatienden que la promoción de la AF es muy difícil en el contexto configurado por el conjunto de políticas provinciales. Se trata de políticas sectoriales que definen el perfil del proceso de desarrollo encaminado en la provincia y cuyas prácticas determinan condiciones adversas para el sector de la agricultura familiar, tanto en lo que se refiere al acceso a la tierra, como a las condiciones de producción o a su posibilidad de diversificación productiva. Lo anterior sugiere interrogantes respecto al rol que se le quiere dar a la agricultura familiar en el desarrollo provincial.

Como planteamos en la introducción, el punto de partida para estas reflexiones fue el examen de un conflicto por la tierra que tuvo lugar a principios de la década de los noventa y adquirió gran notoriedad pública a comienzos del 2000. El conflicto analizado se originó, en algunas grandes propiedades del nordeste provincial, a partir de los intentos de desalojo de los pequeños productores ocupantes de dichas tierras por parte de las empresas madereras que se adjudicaban su propiedad.¹⁷ La sanción de la ley 4093 del año 2004 (denominada

¹⁶ La gestión actual en el nivel nacional se inicia en 2003 con la gobernación de Néstor Kirchner y continúa a partir de 2007 al presente con la gobernación de Cristina Fernández de Kirchner.

¹⁷ Debemos aclarar que el origen de la ocupación de las tierras privadas en cuestión no es resultado de un plan de lucha organizado, sino que fue un proceso espontáneo y paulatino a lo largo de varias décadas. La problemática de la ocupación de tierras privadas es común en

Plan de Arraigo y Colonización) buscó darle fin al conflicto, ordenando, entre otras cosas, expropiar la parte ocupada de las propiedades y entregarla a precios subsidiados a los productores. Pero dicha expropiación terminó de concretarse recién en el año 2013.¹⁸

Una de las estrategias analíticas seguidas partió de la identificación de aquellos puntos del conflicto por la tierra que aparecían vinculados a las políticas que el Estado provincial aún hoy promociona como centrales para el desarrollo, pero que son las que justamente promueven estas (y otras) situaciones conflictivas con la AF en el presente.

La identificación de esos puntos centrales del conflicto, vinculados a las políticas estatales de desarrollo, surgió de una sistematización y análisis de las entrevistas realizadas a dirigentes de organizaciones conformadas en torno a la lucha por la tierra, a funcionarios del gobierno provincial y a otros referentes.¹⁹ El análisis de las políticas fue complementado con distinto tipo de datos secundarios proveniente de diversas fuentes y con bibliografía especializada referida al devenir de las actividades económicas promocionadas por el Estado en la provincia.

La foresto-industria y la agricultura familiar

La expansión de la forestación tuvo un notable impulso en el país y en la provincia, especialmente durante la década de los noventa, a través de una política estatal de promoción. La misma buscó generar las condiciones para que grandes capitales, generalmente transnacionales, invirtieran en esta actividad, en un contexto de mayor demanda del mercado internacional (que experimentaba restricciones crecientes para ampliar la explotación maderera en los países desarrollados).²⁰

Misiones fue la provincia que más inversiones recibió entre 1992 y 2000: el 50 por ciento de las inversiones gubernamentales y más del 40 por ciento de las extranjeras, mayoritariamente de capitales chilenos (MAGyP, s/f). La mayor parte se orientó a la implantación y adquisición de plantaciones forestales y de grandes empresas (como la compra de Celulosa Puerto Piray y de Alto Paraná por parte de la forestal chilena Arauco). Como resultado de esa política, la superficie forestada en Misiones casi se duplicó entre 1992 y 2004, pasando

la provincia e involucra alrededor de 150.000 ha, según información suministrada por el Subsecretario de Tierras del Ministerio del Agro y la Producción de la provincia en 2009.

¹⁸ En otros trabajos hemos analizado con detalle el proceso de implementación de la ley y los intereses económicos en juego (ver Arzeno y Ponce, 2010; Manzanal y otros, 2011b).

¹⁹ Durante la investigación se realizaron 37 entrevistas en profundidad a productores, funcionarios del gobierno provincial, dirigentes de organizaciones campesinas, técnicos de ONG y organismos del Estado, propietarios vinculados al conflicto e intendentes municipales.

²⁰ En 1992 se inició el Régimen de Promoción de Plantaciones Forestales, que reactivó los incentivos para la forestación. En 1995 se puso en marcha el Plan Nacional de Desarrollo Forestal, acompañado en 1997 por la Ley de Estabilidad Fiscal para esta actividad. En 1999 se dictó la Ley 25080 de Inversiones para Bosques Cultivados, que preveía subsidios para plantaciones hasta el 2009 (Bercovich, 2000:44; Kostlin, 2005:29).

de las 260.700 hectáreas a 420.700, lo cual significó un ritmo de crecimiento de 17.000 hectáreas por año.

En la última década, la actividad siguió creciendo, fuertemente subsidiada por el Gobierno nacional a través de la Ley nacional 25.080 «Régimen de Promoción Forestal de Inversiones para Bosques Cultivados» de 1999, que tuvo vigencia hasta 2009 y fue extendida por diez años más a través de la Ley 26.432/08. Misiones es la provincia que cuenta con más forestadores beneficiados por año desde 2000 a la fecha, concentrando el 80 por ciento del total de beneficiarios del país (MAGyP, 2011).

Lo anterior muestra el constante crecimiento de la actividad, que demanda superficie y atrae inversiones nacionales y extranjeras y, a su vez, es un elemento de presión sobre la demanda de tierras para el desarrollo de otras actividades, como las que lleva adelante la AF. Sobre todo en la década de los noventa, la forestación avanzó de la mano de un fuerte proceso de concentración de la tierra en manos de grandes empresas, especialmente en los departamentos del norte provincial sobre el río Paraná.²¹ Pero, al mismo tiempo, generó un proceso de revalorización de tierras aptas para la actividad en otras zonas de la provincia.

Justamente, el contexto general en el que se origina el conflicto por la tierra en el nordeste se vincula con dicha revalorización, expresada en el renovado interés de antiguos y nuevos propietarios por las tierras cuyo aprovechamiento requería el desalojo de las familias allí asentadas.²² Como recuerda un dirigente campesino:

[El propietario] quiso desalojar a la gente cuando había un precio de la tierra. Pensó en vender para que llenen todo de pino, entonces ahí también no aceptamos. Porque después [...] la empresa mandó a algunos encargados a hacer propuestas a los campesinos, de que planten pinos en toda su chacra y le pagaban la plantación. Y ahí nos dimos cuenta de que, si llenaban de pinos, nosotros nos matamos solos, porque cuando crece el pino nosotros tenemos que irnos. ¿Qué vamos a cosechar abajo del pino? Nada. (Dirigente de Comunidades Campesinas por el Trabajo Agrario –CCTA–, entrevista, septiembre de 2008).

Con el transcurso del tiempo, la promoción de la forestación contribuyó a la elevación del precio de las tierras, con la consecuente activación del mercado inmobiliario. Este proceso

²¹ El caso de Alto Paraná es paradigmático en este sentido. La empresa fue vendida en 1996 a la forestal Arauco, la cual incrementó la superficie en propiedad de 30.000 hectáreas a 256.000, de las cuales el 50 por ciento está forestado con pino que se utiliza para la producción de celulosa y maderas.

²² Se trataba, como dijimos, de grandes propiedades, en muchos casos de propietarios absentistas y a cargo de administradores, donde se desarrollaba la actividad maderera en el bosque nativo. Una parte de la ocupación de esas tierras corresponde justamente al requerimiento de mano de obra barata de los obreros, a la que se le permitía vivir en las propiedades y realizar actividades agrícolas para garantizar su subsistencia en los períodos de menor trabajo. Durante la década de los ochenta muchas empresas madereras quebraron, pero la población allí asentada siguió manteniendo sus chacras.

se acentúa luego de 2000. Dicha revalorización era uno de los argumentos de los propietarios para justificar el rechazo de la tasación realizada por el Estado, con vistas a la expropiación de las tierras, en el marco de la implementación del Plan de Arraigo y Colonización.

Aunque la política de promoción de los noventa estuvo orientada a atraer capitales extranjeros y permitió el avance de la forestación a gran escala, en los últimos años (en el marco de la Ley 25.080) ha habido una intención de incorporar a pequeños y medianos productores en la actividad, en particular desde el gobierno provincial. En parte, esto responde a que se quiere llegar al «millón de hectáreas forestadas» (como ha indicado el gobernador Closs), lo cual requiere necesariamente un cambio en el sistema productivo que combine forestación con otras actividades.

Lo anterior plantearía un escenario donde la AF puede participar de la foresto-industria, a través de la incorporación de pinos en su esquema productivo, ya sea combinado con la agricultura o con la ganadería (foresto-ganadería). Se trata de esquemas que se presentan como superadores del modelo de plantación maciza (sólo árboles, con una alta densidad por hectárea) y compatible con la AF. Como plantea el Subsecretario de Desarrollo Forestal:

Para una nueva Misiones, dentro de diez años, uno puede decir si Misiones llega a tener setecientos mil hectáreas de bosques, quinientas mil son en tierras de pequeños productores, con lo cual aquellos que hayan deforestado tendrán que volver a forestar. La concepción es forestar, [incluso] el pequeño productor, no puede haber un predio en la provincia que no tenga árboles, es una región, un ecosistema. (Subsecretario de Desarrollo Forestal de la provincia, entrevista, septiembre de 2009).

De esta manera, se cumpliría con el doble objetivo de aumentar la producción forestal y la de alimentos, en un contexto de escasez relativa de tierras.²³

Sin embargo, esta posibilidad de promoción presenta algunas limitaciones para que dicha expansión incluya a pequeños productores. Por un lado, las exigencias en relación con la tenencia de la tierra (tienen que ser propietarios) limita el perfil de pequeño productor que tiene acceso a los planes. Como afirma el subsecretario de Desarrollo Forestal:

[Tienen que ser] propietarios, tanto de tierras privadas o de tierras, con un nivel importante de regularización de la tenencia. Más de lo que uno quisiera a veces, porque realmente la situación de las tierras en todo el norte argentino no es de las mejores, en cuanto a niveles de regularización. Entonces, probablemente, muchos queden fuera de los esquemas de apoyo de la cuestión de la promoción. (Entrevista, septiembre de 2009).

²³ Téngase en cuenta que, además, un tercio de la superficie provincial se encuentra bajo algún régimen de conservación.

Por otro lado, el perfil de los potenciales beneficiarios de la foresto-ganadería incluiría a un sector más capitalizado de la AF: «es una actividad para, digamos, medianos productores, veinte, treinta hectáreas de bosque con pastos debajo; ya son superficies interesantes para productores que quieran [realizar esta actividad]» (Subsecretario de Desarrollo Forestal, entrevista, septiembre de 2009).

Pero, además, esta política estaría comenzando a generar procesos de concentración de tierras, sobre todo en el nordeste, donde empresarios impulsados por el proyecto foresto-ganadero de la provincia están comprando tierras a los colonos para poner animales, según informaron referentes de organizaciones entrevistados.

Por lo tanto, las políticas que se intenta implementar en relación con la forestación, que se postulan como compatibles con la AF, no reconocen algunos condicionantes estructurales que afectan a porcentajes importantes de los pequeños productores de la provincia, tales como: i) la situación en relación con la tierra, no sólo en términos de tenencia sino también de superficie, y ii) las dificultades que encuentran para mantenerse en la producción, por lo que son comunes situaciones en las que se desprenden de sus tierras ante la oferta de inversores. Esto genera un escenario propicio para que, mientras algunos sectores puedan llegar a beneficiarse de la promoción, otros reproduzcan las condiciones desfavorables en las que se encuentran, acentuando las desigualdades entre estos grupos de productores.

Por último, el nuevo esquema productivo que se intenta implantar no transforma el existente, caracterizado por una fuerte concentración económica y competencia por la tierra que las grandes empresas siguen generando (como puede verse en los conflictos que aún hoy persisten en distintas zonas de la provincia).²⁴

El tabaco y la agricultura familiar

Desde la década de los noventa y con más intensidad a partir de 2000, la ocupación de tierras privadas en el nordeste de Misiones ha estado guiada por la llegada de productores tabacaleros provenientes de otras partes de la provincia, donde la productividad de las tierras se vio seriamente disminuida por el desgaste que genera en el suelo el mismo cultivo.

Lejos de constituir un «acto delictivo» de miles de familias (tal como se lo suele definir desde el Estado y otros sectores de poder, entre ellos empresas propietarias de tierras y los principales medios de comunicación), este proceso de ocupación es resultado de una modalidad productiva y expansiva instaurada a partir de la década de los ochenta, controlada

²⁴ Cabe mencionar el conflicto entre Alto Paraná y productores de Puerto Piray, en el departamento de Montecarlo, y el conflicto entre colonos del paraje Nueva Argentina (en el departamento de Iguazú) y ocupantes de la propiedad ex-Intercontinental (en el departamento de General Belgrano), con un grupo económico uruguayo que compró tierras con las familias dentro y ahora pretende desalojarlas. Fuente: *Primera Edición*, 25/6/2012.

por grandes empresas de procesamiento que incluyen a los productores tabacaleros en la cadena productiva, en forma subordinada, a través de la agricultura de contrato.²⁵

La expansión del cultivo y de las variedades de tabacos claros en el país y en Misiones no sólo se produjo a través de estrategias implementadas por las empresas transnacionales que empezaron a actuar sobre el sector productivo, sino también por políticas activas a nivel nacional que promovieron la producción de nuevos tipos de tabaco y fueron configurando paulatinamente ese modelo productivo integrado, donde los productores comercializan su producción con las empresas (Diez, 2009:34).

La regulación estatal de la actividad tabacalera se inició en el país en 1967, con la creación del Fondo Tecnológico del Tabaco.²⁶ Inicialmente de carácter transitorio y de emergencia, la regulación adquirió permanencia a partir de la sanción de la Ley N°19.800 en 1972, conocida como Ley Nacional de Tabaco, por la que, hasta la actualidad, se rigen todas las actividades tabacaleras del país. En dicha ley (artículo 22) se crea en 1973 el Fondo Especial del Tabaco (FET), que se financia a partir del impuesto al cigarrillo (7 por ciento del precio de venta al público de cada paquete) y que en el presente es administrado por las provincias productoras (Diez, 2009).

En el caso de la provincia de Misiones, el tabaco constituye uno de los cultivos tradicionales que han venido acompañando el proceso de colonización y ocupación del espacio desde fines del siglo XIX (Baranger, 2007:10). Sin embargo, esta actividad experimentó cambios cualitativos y cuantitativos de magnitud a partir de la década de los ochenta, cuando se produce el «boom del Burley». Este proceso consistió en un aumento considerable de la superficie implantada con esta variedad, a partir del incremento sostenido de la demanda exterior que se mantiene hasta la actualidad (ibíd.; Diez, 2009). Asimismo, la expansión del Burley, fuertemente liderada por compañías transnacionales, fue acompañada de la consolidación de la agricultura de contrato como modalidad de producción. Esta situación resulta altamente favorable para las empresas que controlan la actividad.²⁷

Por lo tanto, cuando se hace un examen de la problemática de la ocupación de tierras privadas en el nordeste, no debe perderse de vista el hecho de que detrás de esas miles de

²⁵ La subordinación consiste en establecer una agricultura de contrato que vincula al productor con la empresa acopiadora, la cual le provee a cuenta todos los insumos necesarios para iniciar la producción: semillas, fertilizantes, agroquímicos (venenos), chapas para galpones de secado, entre otros. El proceso productivo es supervisado por instructores de las empresas que controlan las distintas etapas. En la entrega del producto final, la empresa evalúa la calidad de la materia prima y descuenta, al momento del pago, los insumos entregados en el inicio de la etapa productiva, independientemente del rinde obtenido.

²⁶ Este fondo, creado con carácter transitorio, permitió financiar un sobreprecio al productor sobre el precio de acopio y la realización de planes especiales para la tecnificación, preindustrialización y promoción social de los productores (Giménez, 2004, en Diez, 2009:35).

²⁷ En efecto, fue en el contexto de la revolución verde que las compañías agroindustriales repararon en que los mayores beneficios no provenían de poseer grandes propiedades, sino de dirigir la producción mediante contratos con los productores-abastecedores, controlando así los mercados (Ch. Payer, 1980, en Simonetti y otros, 2010:11).

familias hay unas pocas grandes empresas que las integran, comercializan su producción, proveen de insumos, etc. Y este fenómeno no es marginal en la provincia. Según reconoce un alto funcionario del gobierno provincial, existen entre tres y cinco mil productores tabacaleros produciendo en tierras con conflictos (lo que representa alrededor de la cuarta parte de los productores tabacaleros de la provincia), por lo que la vinculación entre la expansión de la actividad y la problemática de tierras se torna evidente.

Estos procesos sugieren que la ocupación de tierras privadas que involucra a familias de pequeños productores tabacaleros, en particular en el nordeste, resulta funcional a la estrategia expansiva de las grandes empresas,²⁸ dado que de esta forma se aseguran el acceso a tierras productivas (más que en otras zonas con signos claros de agotamiento) y mano de obra barata para la producción (Manzanal y otros, 2011b). La inacción del Estado frente a una modalidad productiva que asume tales características y reproduce formas de tenencia irregular (lo que podría entenderse como una toma de posición del Estado frente a la problemática tabacalera, en este caso no a través de una acción sino por «omisión») entra en clara contradicción con la política que pretende encaminarse en relación con la regularización de la tenencia de la tierra.

Por su parte, la intención de diversificar o reconvertir a los productores tabacaleros fomentando la producción de alimentos, según se plantea desde el discurso provincial, merece una reflexión, dado que la forma productiva bajo contrato, en las condiciones descritas, se sostiene y reproduce, generando una alta rentabilidad para las empresas, gracias al carácter predominantemente minifundista de la fase primaria del complejo productivo: casi el 50 por ciento de la producción en la campaña 2008/2009 se realizaba en establecimientos con superficies de hasta dos hectáreas (MAGyP, s/f). Si a esto sumamos el hecho de que se trata de una producción mano de obra intensiva,²⁹ en la que generalmente todo el grupo familiar participa en diferentes etapas de la producción, se puede comprender la enorme dependencia y vulnerabilidad en la que se encuentran la mayor parte de los productores familiares tabacaleros de Misiones. En ese contexto, para estos productores producir alimentos para comercializar no resulta viable, puesto que tienen escasas posibilidades de salir del esquema en el que están insertos de manera dependiente.

En síntesis y a partir del escenario descrito, observamos que las políticas nacional y provincial de promoción (por omisión) de la actividad, lejos están de responder a los

²⁸ La superficie sembrada con tabaco pasó de 15.000 hectáreas en la campaña 1990/1991 a más de 27.000 mil en la campaña 2007/2008, lo que significa una expansión promedio por año de más de 700 hectáreas (SAGPyA, s/f). Y, según datos del Censo de Ocupantes de Tierras Privadas realizado en 2004, el 86 por ciento de los productores tabacaleros de las tierras privadas censadas estaban integrados a distintas empresas (Baranger y Schiavoni, 2005).

²⁹ En el sector agropecuario, el tabaco es el cultivo más demandante de mano de obra por unidad de superficie, utilizando entre 100 y 140 jornales por campaña según zonas y formas de producción. Según Simonetti y otros (2010: Anexo, tabla 2), en la provincia de Misiones se emplean 190 jornales por campaña (2006/2007).

intereses de los productores familiares insertos en la producción de tabaco. Esta apreciación se sustenta en que ellos no controlan la dinámica de la producción tabacalera, la cual impone la sujeción del pequeño productor a la agroindustria y permite, en definitiva, su expansión territorial, consolidando el proceso de ocupación de tierras privadas y reproduciendo la situación de precariedad de miles de familias en relación con la tenencia de la tierra. Esta situación, paradójicamente, excluye de las políticas que se definen para el sector de la AF a porcentajes importantes de potenciales beneficiarios (familias de productores con múltiples necesidades).

Conservación, turismo y agricultura familiar

Mientras la producción tabacalera avanzaba territorialmente hacia el nordeste y la forestación en la zona del alto Paraná (límitrofe con Paraguay), comenzó a consolidarse dentro del Estado provincial el avance de un «frente conservacionista» dispuesto a frenar aquello que él mismo directa o indirectamente estaba promocionando. En efecto, desde mediados de la década de los ochenta se instauró en Misiones una política orientada a resguardar la masa selvática, que venía disminuyendo. Sin embargo, el foco de la problemática se centró en la expansión del tabaco y no de la forestación, conceptualizando a los pequeños agricultores tabacaleros como los principales «enemigos de la selva» (Ferrero, 2008).

Fue así que la construcción de la «cuestión ambiental» misionera, centrada en que la selva estaba siendo diezmada, condujo a cambios en la arquitectura institucional y a una fuerte toma de posición del Estado frente al tema: en 1984 se creó el Ministerio de Ecología y se inició una política que cobró un fuerte impulso hacia fines de 1980, con el ingreso de funcionarios que venían de organizaciones conservacionistas (Ferrero, 2008:185). Dicha política se centró en la creación de áreas protegidas bajo algún régimen de conservación: entre 1988 y 2004 se pasó de 6 a 68 áreas naturales protegidas, mientras que la superficie bajo conservación pasó de casi el 3 por ciento al 26 por ciento de la superficie provincial; si a esto se suma el Corredor Verde Misionero creado en 1999, ese porcentaje se incrementa a un 37 por ciento (ibíd.).³⁰

La tensión entre la política conservacionista implementada por el gobierno provincial y la AF ha sido, desde sus inicios, evidente. Mientras en algunos casos se lograba frenar o resguardar áreas del avance de la ocupación, en otros, la propia creación de un área protegida, que automáticamente transformaba a los pequeños productores de esos territorios en

³⁰ Este corredor ecológico, una de las herramientas de conservación aplicadas en la actualidad, involucra a veintidós municipios de la provincia. Su finalidad es resguardar y asegurar la conectividad de distintos sectores de la selva paranaense de Misiones. Se trata de una unidad territorial que encierra áreas protegidas, propiedades dedicadas a diversos usos, colonias agrícolas y comunidades aborígenes. La ley provincial que le dio origen plantea, entre otras cosas, que el Gobierno sólo promocionará actividades económicas que no impliquen el reemplazo de los bosques nativos ni afecten la conectividad de las áreas boscosas.

«intrusos», generaba procesos de expulsión de población y ocupación hacia otras zonas. Esto es lo que sucedió, por ejemplo, con la creación del Parque Urugua-í en 1990. Dicho parque fue creado en tierras predominantemente fiscales, que en parte estaban ocupadas por pequeños productores. Estos fueron considerados «intrusos», desalojados y relocalizados en el área vecina. Aunque recibieron lotes en propiedad, eran de tamaño menor al que tenían (Ferrero, 2008:187-188). De acuerdo a la información provista por algunos informantes clave, una parte de esta población se asentó en una de las grandes propiedades del nordeste, donde posteriormente se desató el conflicto por la tierra que hoy se encuentra bajo regulación con el Plan de Arraigo y Colonización. Como relata un dirigente campesino:

Acá, del Parque Urugua-í, tuvieron que salir montones de familias. Y esa gente se acercó más, salió, porque como en ese entonces no era tanta la ocupación, tenía espacio para ocupar en propiedad privada. Y son estas gentes ahora, la inmensa mayoría, de [la propiedad] Joison. Después, de [la propiedad] Intercontinental hay unos que también entraron en esa época.

E: *¿Eran muchas familias, tenés idea?* No era tanto, pero sí alrededor de ciento cuarenta familias. Pero igual tuvo mucha influencia. Eso conociendo por este lado, ahora estamos trabajando con gente de otro lado del parque [más hacia el norte] que también sufrieron lo mismo, [...] que tuvieron que salir del lugar, correrse. (Entrevista a dirigente de Unión Campesina, septiembre de 2011).

Pero debemos destacar que, en el caso de Misiones, esta política, de resguardo de la superficie de bosque nativo continuamente «amenazado» por los agricultores, responde en gran medida al rol que juega la naturaleza en el desarrollo del turismo (Manzanal y otros, 2011b), actividad que cobija fuertes intereses económicos en la provincia. Así, al tiempo que se busca preservar la biodiversidad, se busca también poner en valor los recursos naturales transformándolos en recursos paisajísticos.

El turismo es una actividad en crecimiento y promocionada por los Estados nacional y provincial ya desde la década de los setenta (Cammarata, 2002), pero de manera más acentuada desde la década de los noventa y en particular a partir de la primera década del 2000, cuando se crea el «Plan Estratégico de Desarrollo Turístico de la provincia de Misiones» y se erige a la actividad como uno de los ejes centrales del desarrollo misionero.

La actividad turística también está generando tensiones con la AF, dado que existe una creciente demanda de tierras para esa actividad, lo cual contribuye a reproducir la problemática en relación con su acceso y tenencia. Como explica un alto funcionario del gobierno provincial: «hay gente que, por ejemplo, en virtud de la invasión turística, viene de afuera a invertir, también comprando tierras a productores y estos productores obviamente después se desplazan hacia nuevas tierras. Es un proceso complejo» (entrevista, septiembre

de 2009). Por lo que se conjugan, por un lado, la promoción del turismo (acompañada de la creación de infraestructura), que genera la llegada de inversores en busca de tierras para el desarrollo de emprendimientos turísticos y, por otro lado, la vulnerabilidad de familias de pequeños productores que, ante la necesidad y falta de oportunidades, se desprenden de sus chacras para obtener dinero y migran hacia otras zonas, reproduciendo una situación de precariedad, de manera similar a lo que viene sucediendo con la foresto-ganadería.

Reflexiones finales

En este trabajo buscamos: i) controvertir sobre el rol del Estado en la configuración de las situaciones problemáticas que enfrenta la AF y, a partir de ahí, ii) aportar elementos para poner en cuestión las políticas de desarrollo territorial rural y aquellas que pretenden otorgar un papel a la AF para promover la seguridad y soberanía alimentarias. La estrategia analítica seguida para problematizar ese papel fue el análisis situado de las políticas públicas, evidenciando las contradicciones que genera su implementación en ámbitos geográficos concretos signados por profundas desigualdades preexistentes (realidad más que común en los ámbitos rurales de América Latina).

El análisis realizado permite identificar al Estado como una geometría flexible, que habilita alianzas cuya visualización no emerge en lo inmediato, pero que contiene (y mantiene) la sujeción al capital (generalmente) transnacionalizado. Esa geometría flexible, expresada en cambios en la estructura institucional, en los enfoques, en las políticas, puede permitir presentar como novedosos modelos que en su esencia mantienen líneas de continuidad con períodos anteriores. El discurso que afirma la «superación» del modelo neoliberal de los noventa en la provincia, en lo que respecta, por ejemplo, a la AF con la promoción de alimentos, a la forestación en esquemas menos concentrados y combinados con la ganadería, o al tabaco y la búsqueda de reconversión o diversificación productiva, no se sostiene con la realidad. En este sentido, la reproducción del capital en sectores económicos clave promovidos en la provincia mantiene (aunque en ocasiones de forma renovada) su capacidad de subordinar, cuando no de presionar, en su beneficio a los sectores más vulnerables de la AF, aun cuando se definan otras políticas que se orientan a fortalecerlos o asistirlos. En efecto, el nuevo reconocimiento de la AF y su rol en la producción de alimentos tiene lugar en un contexto en el que se mantienen y continúan promocionando actividades que entran en conflicto con dicho sector de manera más o menos explícita, al igual que en el pasado. Y esto ocurre ya sea porque le disputan el acceso a la tierra (como en el caso de la forestación, la ganadería o el turismo) o porque lo subordinan a una modalidad productiva y laboral en condiciones de elevada precariedad (como en el caso del tabaco). Analizar la complejidad del accionar localizado, promovido por las «políticas de desarrollo», permite

evidenciar que la AF en la provincia de Misiones enfrenta condicionantes estructurales que las nuevas políticas difícilmente se orienten a superar.

Consideramos que es en el marco de la política pública, por lo tanto, donde se define el contenido de la palabra «desarrollo» presente en los discursos y a través de la cual se justifican acciones y políticas de Estado. Y esa definición no es más que el producto de la lucha de poder entre diversos actores y sectores sociales, que, a partir de capacidades diferentes para imponer sus intereses, definen configuraciones sociales y de poder en los territorios concretos que son objeto de intervención (sean estos provinciales o locales). Ante esta situación cabe plantear algunos interrogantes para la discusión: ¿qué desarrollo territorial rural se promueve?, ¿para quién?, ¿cómo se espera concretamente contribuir con la seguridad y soberanía alimentarias en la provincia? Y específicamente, ¿qué rol se le reserva a la AF?

El análisis de las contradicciones situadas, por su parte, permitió observar, por un lado, el importante rol desempeñado por el Estado provincial en la configuración de esas contradicciones y en los procesos sociales y conflictos que expresan, en la medida que ese Estado corporiza más claramente los intereses territoriales y las luchas de poder que tienen lugar en el ámbito geográfico sobre el que ejerce su poder político (el territorio provincial). Por otro lado, permitió observar cómo una política pensada para ámbitos geográficos amplios (nación, provincia) en combinación con dinámicas locales particulares (dependiendo de actividades, actores, etc.) toma características singulares. Por tanto, estas contradicciones forman parte constitutiva de los distintos niveles de realidad que se articulan en el proceso de producción del territorio. Y esto contribuye a la construcción de una idea más dinámica y compleja de territorio que la que se maneja en los nuevos discursos sobre el desarrollo y el desarrollo rural en particular.

Por último, el análisis realizado permite visualizar un escenario donde los actores subalternos se encuentran con un escaso marco de acción, en la medida en que las políticas de desarrollo tienen una profundidad histórica y siguen un lineamiento que ha ido variando discursivamente, pero no en lo que respecta a las presiones y contradicciones que generan para el sector de la AF. Sin embargo, como afirmara Foucault, el poder habilita la resistencia. Y es por esa hendija donde emergen las movilizaciones, las indignaciones populares y las luchas de las sociedades civiles que están comenzando a manifestarse de forma nueva, autónoma y, sobre todo, por fuera de las militancias partidarias. Los distintos conflictos existentes en la provincia y la organización social que surge en torno a ellos son expresión de esos procesos. Esta acción política podría contribuir a resignificar el rol del Estado. En este sentido coincidimos con Ulrich Brand (2011:152), quien señala que para llevar adelante cualquier proceso emancipador hay que considerar que

la estructura del Estado es una relación de poder, pero también un conjunto de aparatos cuya transformación es necesaria. Brand sostiene la necesidad de entender el Estado para poder cambiarlo profundamente y para reorganizar las relaciones de poder en un proceso democrático de aprendizaje. En ese sentido, se abre un nuevo campo a explorar, el de las luchas populares y las movilizaciones sociales, y su capacidad de «forzar» las instituciones estatales y hacer emerger nuevos contenidos, y hasta quizás nuevas palabras para designar el «desarrollo».

Referencias bibliográficas

- Alessandri Carlos, Ana F.** (2008). «De la 'geografía de la acumulación' a la 'geografía de la reproducción': un diálogo con David Harvey», en *X Coloquio Internacional de Geocrítica: Diez años de cambios en el mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008*, Universidad de Barcelona, España.
- Arzeno, Mariana y Mariana Ponce** (2010). «El conflicto sin fin. Negociaciones y disputas en torno a la aplicación del Plan de Arraigo y Colonización en tierras privadas del nordeste de Misiones», en M. Manzanal y F. Villarreal, orgs., *El desarrollo y sus lógicas en disputa en el norte argentino*, Buenos Aires, Ediciones Ciccus.
- Arzeno, Mariana y Mariana Ponce** (2013). «El rol del Estado y las políticas públicas 'de desarrollo' en Misiones. Contradicciones emergentes con relación a la agricultura familiar», en M. Manzanal y M. Ponce, orgs., *La desigualdad ¿del desarrollo? Controversias y disyuntivas del desarrollo rural en el norte argentino*, Buenos Aires, Ediciones Ciccus.
- Baranger, Dennis**, coord. (2007). *Tabaco y agrotóxicos. Un estudio sobre productores de Misiones*, Posadas, Universidad Nacional de Misiones, Edit. Universitaria.
- Baranger, Dennis y Gabriela Schiavoni** (2005). «Censo de ocupantes de tierras», *Estudios Regionales*, año 13, n° 28, Universidad Nacional de Misiones.
- Bercovich, Néstor** (2000). «Evolución y situación actual del complejo forestal en Argentina», Informe Proyecto CEPAL/CIID: Reestructuración industrial, innovación y competitividad internacional en América Latina, Fase II, Santiago de Chile.
- Bidaseca, Karina, A. Gigena, F. Gómez, A.M. Weinstock, E. Oyharzabal y D. Otal** (2013). *Relevamiento y sistematización de problemas de tierra de los agricultores familiares en la Argentina*, Buenos Aires, PROINDER, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.
- Brand, Ulrich** (2011). «El papel del Estado y de las políticas públicas en los procesos de transformación», en M. Lang y D. Mokrani, *Mas allá del desarrollo*, pp.145-152, Ecuador, Fundación Roxa Luxemburgo.
- Brandão, Carlos** (2007). *Território y desenvolvimento. As múltiplas escalas entre o local e o global*, Campinas, Editora UNICAMP.
- Cammarata, Emilse** (2002). «El turismo en Misiones en el espacio transfronterizo con Paraguay y Brasil». Ponencia presentada en el IV Encuentro Internacional Humboldt: Geografía de la integración, Puerto Iguazú, Argentina, 16-20 de septiembre.
- Diez, Carolina** (2009). «Pequeños productores y agroindustria: una etnografía en Colonia Aurora, Misiones», tesis de licenciatura, Universidad Nacional de Misiones.
- Escobar, Arturo** (2005). «El 'postdesarrollo' como concepto y práctica social», en Daniel Mato, coord., *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*, pp. 17-31, Caracas, Universidad Central de Venezuela, Facultad e Ciencias Económicas y Sociales.

Escolar, Marcelo (1993). «Territórios de dominação estatal e fronteiras nacionais: a mediação geográfica da representação e da soberania política», en Milton Santos, Maria A. de Souza, Francisco Scarlato y Mónica Arroyo, orgs., *O novo mapa do mundo. Fim de século e globalização*, San Pablo, Hucitec-Anpur.

FAO (2010a). «Desarrollo territorial rural y sus implicancias institucionales en América Latina y el Caribe», en *31ª Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe*, Ciudad de Panamá, 26-30 de abril.

FAO (2010b). «Un programa de políticas públicas para la agricultura familiar», en *31ª Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe*, Ciudad de Panamá, 26-30 de abril.

Ferrero, Brian (2008). «Más allá del dualismo naturaleza-sociedad: poblaciones locales y áreas protegidas en Misiones», en Leopoldo Bartolomé y Gabriela Schiavoni, comps., *Desarrollo y estudios rurales en Misiones*, Buenos Aires, Ediciones Ciccus.

Haesbaert, Rogerio (2006). *O mito da desterritorialização. Do «fim dos territórios» à multiterritorialidade*, Río de Janeiro, Bertrand Brasil.

Haesbaert, Rogerio (2009). «O espaço como categoria e sua constelação de conceitos: uma abordagem didática». Ponencia presentada en el X Encontro Nacional de Prática de Ensino em Geografia, Porto Alegre.

Kostlin, Laura (2005). «Voces y silencios en la lucha por la tierra en Misiones», tesis de grado, Universidad Nacional de Misiones.

Lopes de Souza, Marcelo (1995). «O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento», en Iná E. De Castro, Paulo C. Da Costa Gómez, y Roberto Lobato Correa, orgs., *Geografia: conceitos e temas*, Río de Janeiro, Bertrand Brasil.

Manzanal, Mabel (2009). «El desarrollo rural en Argentina. Una perspectiva crítica», en Jalcione Almeida e João Armando Dessimon Machado, orgs., *Desenvolvimento Rural no Cone Sul/Desarrollo rural en el Cono Sur*, pp. 10-55, Porto Alegre, Associação Holos Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Manzanal, Mabel y Fernando González (2010). «Soberanía alimentaria y agricultura familiar. Oportunidades y desafíos del caso argentino», *Realidad Económica*, n° 255, Buenos Aires, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE).

Manzanal, Mabel y M. Andrea Nardi (2008). «Modelos de intervención en el desarrollo rural», en A. Schejtman y O. Barsky, *El desarrollo rural en la Argentina. Un enfoque territorial*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.

Manzanal, Mabel, M. Ximena Arqueros, Mariana Arzeno y M. Andrea Nardi (2009). «Desarrollo territorial en el norte argentino. Una perspectiva crítica», *EURE* 106, vol. 35, pp. 131-153, Santiago de Chile.

Manzanal, Mabel y Mariana Arzeno (2011). «Territorio y poder en la globalización. Disputas por la tierra en el nordeste de Misiones, Argentina», *Revista Paraguaya de Sociología*, año 48, n° 138, pp. 163-191, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos.

Manzanal, Mabel, Mariana Arzeno y M. Andrea Nardi (2011a). «Desarrollo, territorio y desigualdad en la globalización. Conflictos actuales en la agricultura familiar del nordeste de Misiones, Argentina», *Mundo Agrario. Revista de Estudios Rurales*, n° 23, en línea, La Plata.

Manzanal, Mabel, Mariana Arzeno y Mariana Ponce (2011b). «Desarrollo, territorio y conflicto en el nordeste de Misiones», *Avá Revista de Antropología*, n°19, en prensa, Posadas.

Mielitz, Carlos G.A. (2010). «Agricultura familiar no contexto das políticas públicas brasileiras», en M. Manzanal y G. Neiman, comps., *Las agriculturas familiares del Mercosur. Trayectorias, amenazas y desafíos*, Buenos Aires, Ediciones Ciccus.

Ministerio de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (MAGyP) (s/f). *Datos del Informe sobre «Actores que intervienen en la cadena de valor del tabaco» del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación.*

Datos estadísticos de la campaña 2008/2009, http://64.76.123.202/site/agricultura/tabaco/_cadena/cadena_valor_tabaco.pdf. (Consultado en mayo de 2012).

Ministerio de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (MAGyP) (2011). *Ley 25.080 - Forestadores beneficiados por año por provincia*, MAGyP de la Nación, Dirección de Producción Forestal, Promoción, sección Estadísticas.

Montenegro Gómez, Jorge (2007). «Desenvolvimento em (dês)construcao: provocações e questões sobre desenvolvimento e geografia», en B. Mancano Fernandes, M. Marques, I. Medeiros y J.C. Suzuki, *Geografia Agrária: teoria e poder*, São Paulo, Editora Expressao Popular.

Moreira Braga, Tania (2002). «Desenvolvimento local endógeno. Entre a competitividade e a Cidadania», *Estudos Urbanos e Regionais*, n° 5, pp.23-37.

Nardi, M. Andrea (2007). «Desarrollo rural y tramas institucionales. La construcción de un modelo alternativo en San Pedro, Misiones», en Mabel Manzanal, Mariana Arzeno y Beatriz Nussbaumer, comps., *Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto*, Buenos Aires, Ediciones Ciccus.

Obschatko, Edith, M. Foti y M. Román (2007). *Los pequeños productores en la República Argentina. Importancia en la producción agropecuaria y el empleo en base al Censo Nacional Agropecuario 2002*, Proinder-IICA-SAGPyA, Serie de Estudios e Investigaciones 10.

O'Donnell, Guillermo (1977). «Apuntes para una teoría del Estado», *Documentos Cedec-Clacso*, n° 9, Buenos Aires.

Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell (1995). «Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación», *Redes*, vol. 2, n° 4, pp. 99-128, Quilmes.

Quintero Palacios, Silvina (1995). «Límites en el territorio, regiones en el papel. Elementos para una crítica», *Realidad Económica*, n° 131, pp. 67-88, Buenos Aires.

Simonetti, Eduardo, Guillermo Reutemann, Rogelio Dalmaroni y Oscar Bistocco (2010). «De productores familiares a plantadores: el caso de los tabacaleros en la provincia de Misiones, Argentina», en *4ta. Reunión del Grupo de Estudios Rurales y Desarrollo*, Misiones, Edunam.

Svampa, Maristella (2013). «'Consenso de los Commodities' y lenguajes de valoración en América Latina», *Revista Nueva Sociedad. Democracia y política en América Latina*, n° 244, www.nuso.org/revista.php?n=244.

Thwaites Rey, Mabel (2005). «El Estado: notas sobre su(s) significado(s)», en Mabel Thwaites Rey y Andrea López, eds., *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. El derrotero del ajuste neoliberal en el estado argentino*, Buenos Aires, Prometeo.

Thwaites Rey, Mabel (2010). «Después de la globalización neoliberal: ¿qué Estado en América Latina?», *OSAL*, año XI, n° 27, abril, Buenos Aires, Clacso.