



Manzanal, Mabel

La desigualdad ¿del desarrollo? : controversias y disyuntivas del desarrollo rural en el norte argentino / Mabel Manzanal y Mariana Ponce ; coordinado por Mabel Manzanal y Mariana Ponce. - 1a ed. - Buenos Aires : Fundación CICCUS, 2012.

320 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-693-015-4

1. Desarrollo Rural. I. Ponce, Mariana II. Manzanal, Mabel, coord. III. Ponce, Mariana, coord. CDD 338.9

Fecha de catalogación: 05/12/2012

Primera edición: Febrero 2013

Corrección: Paola Calabretta

Diseño de tapa: Andrea Hamid / Andy Sfeir

Producción editorial y diseño: Andrea Hamid / Andy Sfeir

Gentileza mural de tapa: artista plástica Claudia Lassaletta, atención y agradecimiento a Mariana Quiroga Mendiola y Walter Mioni

EDICIONES
ciccus

© Ediciones CICCUS - 2013 | Medrano 288 (C1179AAD) CABA
(54 11) 4981.6318 / 4958.0991 | ciccus@ciccus.org.ar | www.ciccus.org.ar

Hecho el depósito que marca la ley 11.723.
Prohibida la reproducción total o parcial del contenido de este libro en cualquier tipo de soporte o formato sin la autorización previa del editor.



Impreso en Argentina
Printed in Argentina



Ediciones CICCUS ha sido merecedora del reconocimiento *Embajada de Paz*, en el marco del Proyecto-Campaña "Despertando Conciencia de Paz", auspiciado por la Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

La desigualdad ¿del desarrollo?

Controversias y disyuntivas del desarrollo rural en el norte argentino

Mabel Manzanal y Mariana Ponce (organizadoras)

Autores: Mariana Arzeno, Pablo Nicolás Barbetta,
Catalina Buliubasich, María Cristina Camardelli,
Marita Couto, Carla De Micco, María Carolina Diez,
Gastón Godoy Garraza, Mabel Manzanal, Walter Fernando Mioni,
Maria Andrea Nardi, Stella M. Pérez de Bianchi, Mariana Ponce,
Mariana Quiroga Mendiola, Héctor Rodríguez,
Nicolás Salazar, Gabriela Schiavoni, Federico Villarreal.



EDICIONES
ciccus

El rol del Estado y las políticas públicas de “desarrollo” en Misiones.

Contradicciones emergentes con relación a la agricultura familiar¹

Mariana Arzeno² y Mariana Ponce³

Introducción

En los últimos años, se viene discutiendo en distintos ámbitos de América Latina (organismos internacionales, nacionales, organizaciones sociales) la cuestión del nuevo rol que se le asignaría a la agricultura familiar en la producción de alimentos y su contribución a la seguridad/soberanía alimentaria. En nuestro país, este tema se ha trasladado al ámbito de discusión de políticas públicas.

Creemos que pensar y discutir una política que se oriente en ese sentido requiere conocer las variables estructurales que delimitan situaciones problemáticas para el sector y que solo se comprenden si se las analiza en el contexto particular donde los actores desarrollan sus actividades y encaminan sus luchas. Y consideramos que el contexto de referencia adecuado para ese análisis es el de los ámbitos provinciales y el conjunto de políticas que definen los lineamientos centrales del proceso de desarrollo de cada jurisdicción. En este artículo, buscamos contribuir en esa línea de análisis a partir del examen del caso de Misiones.

¹ Este artículo se enmarca en el contexto de los proyectos: PICT 0188 (FONCyT-Agencia), UBACyT F056, PIP 1879 (Conicet) dirigidos por Mabel Manzanal y PIP 00331 (Conicet) dirigido por Mariana Arzeno.

² Investigadora asistente del Conicet e investigadora Programa de Economías Regionales y Estudios Territoriales- PERT, FFyL, UBA.

³ Becaria doctoral del Conicet e investigadora del Programa de Economías Regionales y Estudios Territoriales- PERT, FFyL, UBA.



Manzanal, Mabel

La desigualdad ¿del desarrollo? : controversias y disyuntivas del desarrollo rural en el norte argentino / Mabel Manzanal y Mariana Ponce ; coordinado por Mabel Manzanal y Mariana Ponce. - 1a ed. - Buenos Aires : Fundación CICCUS, 2012.

320 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-693-015-4

1. Desarrollo Rural. I. Ponce, Mariana II. Manzanal, Mabel, coord. III. Ponce, Mariana, coord. CDD 338.9

Fecha de catalogación: 05/12/2012

Primera edición: Febrero 2013

Corrección: Paola Calabretta

Diseño de tapa: Andrea Hamid / Andy Sfeir

Producción editorial y diseño: Andrea Hamid / Andy Sfeir

Gentileza mural de tapa: artista plástica Claudia Lassaletta, atención y agradecimiento a Mariana Quiroga Mendiola y Walter Mioni

EDICIONES
ciccus

© Ediciones CICCUS - 2013 | Medrano 288 (C1179AAD) CABA
(54 11) 4981.6318 / 4958.0991 | ciccus@ciccus.org.ar | www.ciccus.org.ar

Hecho el depósito que marca la ley 11.723.
Prohibida la reproducción total o parcial del contenido de este libro en cualquier tipo de soporte o formato sin la autorización previa del editor.



Impreso en Argentina
Printed in Argentina



Ediciones CICCUS ha sido merecedora del reconocimiento *Embajada de Paz*, en el marco del Proyecto-Campaña "Despertando Conciencia de Paz", auspiciado por la Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

La desigualdad ¿del desarrollo?

Controversias y disyuntivas del desarrollo rural en el norte argentino

Mabel Manzanal y Mariana Ponce (organizadoras)

Autores: Mariana Arzeno, Pablo Nicolás Barbetta,
Catalina Buliubasich, María Cristina Camardelli,
Marita Couto, Carla De Micco, María Carolina Diez,
Gastón Godoy Garraza, Mabel Manzanal, Walter Fernando Mioni,
Maria Andrea Nardi, Stella M. Pérez de Bianchi, Mariana Ponce,
Mariana Quiroga Mendiola, Héctor Rodríguez,
Nicolás Salazar, Gabriela Schiavoni, Federico Villarreal.



EDICIONES
ciccus

En las últimas décadas, la cuestión agraria misionera ha estado atravesada por la agudización de problemas vinculados al acceso a la tierra, con los consecuentes conflictos suscitados entre pequeños productores, comunidades indígenas, empresarios y el Estado provincial. El tema de la distribución y tenencia de la tierra en Misiones es central para comprender gran parte del desarrollo misionero desde fines del siglo XIX y los conflictos agrarios existentes. Se trata de una provincia con dos características básicas: (i) la desigual distribución de la tierra, con la pervivencia de grandes latifundios, especialmente en el nordeste provincial y procesos de concentración en los últimos veinte años, sobre todo en el sector norte sobre el río Paraná, y (ii) enormes extensiones de tierras rurales (pero también urbanas) con ocupantes en distintas situaciones de irregularidad en lo que refiere a la tenencia, ya sean estas fiscales o privadas.

El análisis de un conflicto en tierras privadas del nordeste de Misiones en la primera década del siglo XXI, 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 y la producción de alimentos. Con excepción del tabaco, el resto de las actividades vienen siendo fuertemente promovidas desde el Estado provincial.

El objetivo de este trabajo es mostrar los puntos de confluencia entre algunos procesos que las políticas públicas generan y que construyen escenarios muchas veces desfavorables para el sector de la agricultura familiar y para la posibilidad de resolución de la cuestión de la tierra en la provincia.

Asimismo, esperamos aportar elementos para discutir algunos discursos sobre el desarrollo que acompañan la definición de políticas en el nivel provincial (pero también nacional), al contraponerlas con las contradicciones que genera su implementación en ámbitos territoriales específicos. Emergen así interrogantes que giran en torno a las siguientes problemáticas: ¿Es posible promover el turismo sustentable e impulsar la creación de áreas protegidas en una zona donde la agricultura familiar no dispone del acceso seguro a la tierra? ¿Son compatibles las políticas que promueven la forestación y la producción del tabaco con aquellas que impulsan la agricultura familiar orientada a la producción de alimentos en el mismo territorio?

En la **primera parte**, exponemos algunos lineamientos teóricos que guían nuestro análisis para, en una **segunda parte**, abocarnos al análisis de las políticas públicas para la agricultura familiar y de regularización de tierras en Misiones. En la **tercera parte**, exponemos las contradicciones

que surgen de la aplicación de las políticas que se definen desde el ámbito público para el desarrollo provincial y terminan delimitando un “territorio disputado”. Por último, presentamos las **reflexiones finales**.

El rol del Estado y las políticas públicas

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, compiten en el territorio por el acceso a la tierra y por los recursos del Estado para su fortalecimiento.

Lo anterior nos introduce en el tema del papel del Estado en la generación de una situación de conflicto social-territorial, que abordaremos a partir del análisis de algunas políticas públicas provinciales y, específicamente, de la forma conflictiva en que las prácticas de estas políticas conviven en el territorio, dando lugar a lo que definimos más adelante como “contradicciones situadas”.

Es preciso hacer algunas aclaraciones en relación a qué entendemos por políticas públicas en este trabajo.

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.

Así, toda política estatal es:

Una toma de posición del Estado frente a una determinada cuestión socialmente problematizada. Ello implica que es sólo una parte –relevante– de un proceso social más abarcativo, que incluye a una multiplicidad de actores sociales, tales como clases o fracciones de clase, movimientos sociales, organizaciones e individuos estratégicamente ubicados respecto de una cuestión, etcétera, además de los aparatos del Estado, todos los cuales toman posición en torno al problema motivo de la política pública (Thwaites Rey, 2005: 7; siguiendo Oszlak y O'Donnell, *ibíd.*).

Operativamente, definimos a 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.

Cabe aclarar que no cualquier acción del Estado constituye una política. De acuerdo con la definición anteriormente planteada, podemos decir que las políticas constituyen “pinceladas en relieve de una trama social tejida alrededor de un tema destacado” (Thwaites Rey, 2005: 7); por lo tanto, implican el accionar de otros actores en torno al tema en cuestión. En cualquiera de los casos mencionados y definidos como “políticas” encaradas por el Estado provincial, pueden identificarse un conjunto de actores que disputan/negocian determinadas condiciones de producción/reproducción en torno a una actividad o cuestión. La definición y prosecución de esas políticas, por su propia definición, constituye entonces un campo de disputa.

Siguiendo en esta línea de análisis, podemos agregar que la dirección que tomen las políticas respecto a una cuestión, así como también qué temas o demandas llegan a traducirse en políticas públicas, depende en gran medida de los recursos (económicos, de información, ideológicos) que los actores involucrados puedan movilizar.

Así, por ejemplo, identificaremos lo que denominamos como política forestal, política tabacalera, política ambiental o de conservación, política turística, política para la Agricultura Familiar (AF) y política de tierras, como veremos en cada caso más adelante. Una aproximación a estas políticas, y su funcionamiento en el territorio, permite una mejor comprensión respecto de las relaciones de poder e intereses que entran en disputa cuando las mismas son apropiadas por distintos actores sociales y actividades económicas que conviven en un mismo espacio.

A continuación, se mencionan dos tipos de política: aquella dirigida al sector de la agricultura familiar en la provincia, asignándole un nuevo rol en la producción de alimentos, y aquella que interviene en la regulación de la tenencia de la tierra. Se trata de dos cuestiones cruciales vinculadas a sujetos y problemáticas involucrados en muchos de los conflictos agrarios-territoriales que se vienen desarrollando en la provincia. De acuerdo con Oszlak y O'Donnell (1995), una determinada política debe analizarse en el contexto de otras encaradas por el Estado. En este sentido, aquella que pretende promover al sector de la agricultura familiar no puede analizarse separadamente de la de tierras. Por lo tanto, es necesario plantear un primer escenario en relación a estas dos cuestiones. Pero, además, y situándonos en un territorio específico, analizaremos en la tercera parte cómo otras políticas del Estado se contraponen con las mencionadas anteriormente, dado lugar a lo que definimos como contradicciones situadas.

El Estado frente a dos “cuestiones”: agricultura familiar y tierras

Las políticas para la agricultura familiar que se vienen discutiendo en el nivel provincial deben enmarcarse en un proceso más amplio de construcción de una categoría analítico-política.

La categoría “agricultura familiar” es nueva tanto en el mundo 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 y sindicales de representación de los pequeños productores, proceso que se inicia en Brasil (Servolo de Medeiros, 2010) y luego comienza a circular en otros países de América Latina.

En tanto categoría en construcción, como afirma Schiavoni (2010) está sujeta a negociación de parte de actores diversos (científicos sociales, técnicos, administradores y organizaciones agrarias) especialmente cuando se trata de delimitarla para la definición e implementación de políticas.⁴

En el caso de Argentina, la agricultura familiar, en tanto actor político y económico, se ha reinstalado en la agenda de las políticas públicas, en particular desde el denominado “conflicto del campo” en 2008.⁵ Este hecho social, que movilizó y evidenció modelos de desarrollo en disputa, puede analizarse como un ejercicio de hegemonía (Gramsci, 1972) de los sectores líderes de la agroindustria local exportadora.⁶ Pero, al mismo tiempo, sin

4 Remitiéndonos a las discusiones desde el ámbito académico, esta categoría incluiría a sujetos agrarios que han sido definidos por la literatura especializada como colonos, farmers, campesinos, minifundistas, pequeños productores, trabajadores rurales, entre otros. Por su parte, en los últimos años surgieron una serie de definiciones en documentos oficiales que difieren en sus variables de identificación y en el alcance de su delimitación, como la del Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FoNAF) o la que elaboró el INTA en el marco de la creación de los Centros de Investigación para la Agricultura Familiar (CIPAF) o la que presenta el estudio realizado por Obschatko sobre pequeños productores a partir del Censo Nacional Agropecuario 2002 (Obschatko et al., 2007).

5 El origen del conflicto remite a la divulgación de la resolución 125, que aplicaba retenciones móviles a la exportación de un conjunto de productos agropecuarios con alta rentabilidad en el mercado externo.

6 Estos sectores se encontraban representados en esos días a través de la llamada “mesa de enlace” que aglutinaba a cámaras de medianos y grandes productores del sector (Federación Agraria Argentina –FAA, Confederación Intercooperativa

duda otorgó nueva visibilidad al (heterogéneo) sector de la agricultura familiar en el país. De hecho, el conflicto del campo condujo a transformaciones en la estructura del Estado, con la creación del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (antes Secretaría). En lo que refiere a la AF, se crearon, dentro del Ministerio, la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar y la Subsecretaría de Agricultura Familiar.

En el caso particular de la provincia de Misiones, Schiavoni *et al.* (2006: 253) observa que el aparato provincial estuvo desvinculado de las primeras intervenciones en desarrollo rural del Estado nacional durante los noventa. Pero luego, se fueron incorporando las problemáticas de la agricultura familiar en la administración pública de la provincia, por ejemplo a partir de la creación en 2000 de la Dirección Provincial de Pequeños Agricultores, Huertas y Ferias Francas, dependiente del Ministerio del Agro y la Producción. En el presente, este ministerio cuenta con una Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, compuesta además por una Dirección General de Agricultura Familiar Sustentable, que nuclea a su vez tres direcciones: la Dirección de Agricultura Familiar, la Dirección de Desarrollo Rural y la Dirección de Asuntos Financieros.

Por su parte, en 2007 se organizó el primer Foro de la Agricultura Familiar de Misiones. De acuerdo con Schiavoni (2010: 56) este evento puso de manifiesto, por un lado, “la diversidad de actores y problemáticas que convoca la categoría” y por otro, que su referente nodal está constituido por las “nuevas organizaciones de lucha por la tierra, promovidas por las ONG en el marco de los programas sociales agrarios de la década de 1990” (*ibid.*, 53) teniendo una menor participación organizaciones que nuclean al “colono clásico” de la provincia (productor familiar capitalizado).

Agropecuaria Limitada –Coninagro–, Sociedad Rural Argentina –SRA, Confederaciones Rurales Argentinas –CRA). El hecho de hacerse ver en la escena pública como “el campo”, homogéneo e indiferenciado, logró aglutinar la opinión pública a favor de la derogación de la resolución 125, con importantes manifestaciones de fuerza que evidenciaron el pleno ejercicio de la hegemonía de estos sectores agro exportadores.

Las políticas para la agricultura familiar en Misiones

En relación con las políticas que en los últimos años se vienen implementando en Misiones, debemos distinguir aquellas definidas en el nivel nacional (que hoy canalizan a través de la delegación provincial de la Subsecretaría de Agricultura Familiar de la Nación) y aquellas que se definen desde el gobierno provincial (ver cuadro 1 en página siguiente).

La Subsecretaría de Agricultura Familiar de la Nación en la provincia ejecuta proyectos productivos a través de las organizaciones y municipios y participa activamente del Foro Provincial de la Agricultura Familiar, que nuclea a ciento cincuenta organizaciones del sector (en términos generales, que nuclean pequeños productores en situación desfavorable en lo que refiere a disponibilidad de recursos, tenencia de la tierra, etc.). Más allá de las acciones concretas que se llevan adelante (como la electrificación rural, proyectos de producción de alimentos y comercialización, capacitación, entre otras) la Subsecretaría ha tomado como ejes (o lineamientos) de su accionar aquéllos que surgieron de las discusiones del foro, como las propuestas de regularización dominial de las tierras y un plan de uso sustentable de las mismas (modelo social y productivo de desarrollo).

Es de destacar que algunos de estos lineamientos (sobre todo los vinculados con la tierra y su uso) entran en conflicto con importantes sectores económicos y políticos de la provincia (como los vinculados a la forestación y la producción del tabaco).

En relación con la política provincial, la apuesta fuerte es hacia el “Programa Provincial de Producción de Alimentos –Proalimentos”, que consta de diversos planes productivos (ver cuadro 1). Aunque el objetivo principal es aumentar la producción de alimentos, se la presenta como una política que contribuiría a fortalecer a los “pequeños y medianos productores” misioneros. Esto se lograría promoviendo la diversificación productiva para superar las restricciones que usualmente enfrentan las producciones tradicionales que realizan (yerba, tabaco) y, al mismo tiempo, contribuir al autoabastecimiento provincial en lo que refiere a los alimentos (idea de “soberanía alimentaria”).

Sin embargo, observamos que este programa, por sus características (entrega de créditos) está orientado a un sector de la AF provincial que no es el mayoritario. El 65% del total de EAP de la provincia de Misiones, son pequeños productores con muy bajo nivel de capitalización, que no pueden vivir sólo de la producción y poseen acentuadas condiciones de pobreza (NBI), por lo que no están en condiciones de recibir

Cuadro 1: Programas y/o acciones dirigidas a la Agricultura Familiar (AF) en Misiones, desde los Estados nacional y provincial. 2008-2011.

Programa	Organismo de ejecución o participantes	Origen de los fondos
Acciones de la Subsecretaría de AF de la Nación en Misiones Inicio 2009	Delegación Misiones de la Subsecretaría de AF de la Nación, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (MAGyP)	MAGyP
Programa Provincial de Producción de Alimentos Inicio 2008 Incluye: Plan bovino carne, bovino leche, porcino, caprino, hortícola, frutícola, cunícola, apícola y piscícola	Ministerio del Agro y la Producción de Misiones (MAyP)	- MAGyP - Rentas Generales de la Provincia - Fondo Especial del Tabaco - Devolución de créditos entregados por el gobierno a productores.
Programa de Auto-sostenimiento del Empleo y Seguridad Alimentaria en la Pequeña Agricultura Familiar Inicio 2009	- MAyP - Ministerio de Trabajo y Empleo de la provincia	- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (Plan Nacional Integral de Promoción del Empleo “Más y Mejor Trabajo”) - Contraparte provincial
Centro de Comercialización de la Agricultura Familiar (En funcionamiento en Oberá, hay otros en conformación) Inicio 2010	- MAyP; Municipalidad de Oberá, INTA, Coop. Agrícola Limitada de Oberá; Asociaciones de productores; respaldo de la Subsecretaría de AF de la Nación.	Ex –SAGPyA MAyP

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas a informantes clave, datos del Ministerio del Agro y la Producción de Misiones y fuentes periodísticas (*Hoy Misiones*, 7/5/2011; *Territorio Digital*,

	Objetivos	Población beneficiaria	Instrumentos
	- Apoyar cuestiones productivas y organizativas de la AF - Llevar adelante o apoyar lineamientos del FoPAF (democratización acceso a los alimentos; valor agregado en origen; problema de la tierra; fortalecimiento organizativo)	Organizaciones de la AF, en particular aquellas nucleadas en el Foro Provincial de Agricultura Familiar (150 organizaciones). 5000 familias asistidas en 2009 (<i>MasProducción.com</i>, 13/1/2010)	- Proyectos productivos y de comercialización de alimentos, de electrificación rural, de agua (recupero de vertientes, instalación tanques de almacenamiento, etc.) a través de organizaciones y municipios - Asistencia técnica
	- Incorporar nuevos cultivos a los esquemas productivos de Misiones (Fuente: <i>Misiones On-Line</i>, 6/5/2001) - Generar en su propio territorio los alimentos que consumen los misioneros y que, de otro modo, deben adquirirse en otras provincias (Fuente: <i>Territorio Digital</i>, 5/9/2011)	Desde 2009 hasta 2011 se entregaron créditos a 3.754 productores (Fuente: MAgP).	- Créditos, con devolución a valor producto con varios años de gracia. - Especialización y capacitación de los colonos (Fuente: <i>Misiones on-Line</i> 6/5/2011)
	- Generar empleo entre los productores semilleros y contribuir a su seguridad alimentaria, como así también a la de las familias en las que se distribuyen las semillas.	- Alrededor de 500 productores de semilla y 7000 pequeños productores familiares que reciben semillas para que lo usen como alimento para los animales o para su propio consumo.	- Compra de semillas a productores "semilleros" para luego redistribuir (en 2011, compra de 80.000 kg de granos de maíz; 15.000 kg de poroto negro y 1000 kg de arroz de secano. (Fuente: <i>Canal productivo</i>, 27/5/2011) - Capacitación y asistencia técnica
	- Canalizar la producción de los colonos de la zona y potenciar el desarrollo de la capacidad existente en las chacras - Mejorar las condiciones de compra para la población de la zona de influencia: podrá acceder a productos frescos a mejores precios (Fuente: Red de Medios del Mercosur, s/f)	Colonos de la zona centro de Oberá. Se espera con la apertura de otros centros llegar a colonos de 15 municipios de la zona centro hasta el Alto Uruguay	- Capacitaciones sobre empaque, buenas prácticas agrícolas y comercialización - Créditos para emprendimientos productivos

5/9/2011; *Misiones On-Line*, 6/5/2011; *MasProducción.com*, 13/1/2010; *Canal productivo*, 27/5/2011; Red de Medios del Mercosur, s/f).

y devolver un crédito.⁷ A esto se suman los requisitos en relación con la tenencia de la tierra.⁸

Por otro lado, la actividad que más se está promoviendo es la ganadería bovina, especialmente para la producción de carne. Según datos del Ministerio del Agro y la Producción, en los últimos tres años (del 2009 al 2011 inclusive) el 27% de los proyectos pagados y el 32% del importe total entregado en créditos por el programa correspondieron al Plan Bovino. Por el monto de los créditos que se otorgan en este rubro (hasta cien mil pesos), observamos que está orientado a un productor de mediana escala.

Dentro del programa, habría otros planes orientados para productores más pequeños, como el de horticultura, pero la restricción respecto del tema de la tenencia de la tierra sigue siendo una limitante. A esto se suma las dificultades de acceso al mercado para los pequeños productores. Como afirma un dirigente campesino: “los tipos te tiran la propuesta sobre en qué vas a invertir, pescado, pollo, cerdo, vacuno, pero la comercialización la tenés que buscar vos; los tipos te dan y se sientan a mirar que te mates solo” (dirigente de la CCTA, entrevista septiembre de 2009).

Desde el Ministerio del Agro y la Producción, también se implementa el “Programa de Auto-sostenimiento del Empleo y Seguridad Alimentaria en la Pequeña Agricultura Familiar”. El mismo se dirige a un perfil de productor más pequeño, y la mayor parte de los productores semilleros que participan pertenecen a organizaciones del nordeste provincial. Sin embargo, desde el punto de vista de algunas de las organizaciones de productores participantes, el programa resulta limitado, en la medida en que el cupo de producción que compra es notoriamente inferior a la cantidad

7 Serían los pequeños productores tipo 3, según la clasificación de Obschatko, 2007. Dicha clasificación define tres tipos de pequeños productores: 1, 2 y 3, que se diferencian según la dotación de recursos que define situaciones de reproducción ampliada, simple o incompleta respectivamente. El 65% del total de EAP de la provincia de Misiones, son pequeños productores tipo 3. Dicho porcentaje asciende al 75% si consideramos solamente el total de EAP de pequeños productores.

8 En relación con la tenencia de la tierra, se plantea que los beneficiarios del plan “Podrán ser propietarios, ocupantes de tierras fiscales con permiso de ocupación vigente, ocupantes de tierras privadas con contrato de venta, arrendatarios y/ comodatarios con contrato formal y cuyo plazo de vigencia supere el plan de pago del proyecto productivo (estos últimos no podrán acceder a créditos de inversiones fijas de importancia económica)” (MAyP, s/f).

que en efecto producen.⁹ Por otro lado, la proyección es que, en la medida en que las semillas se vayan reproduciendo, el cupo de compra para los productores semilleros sea cada vez menor, con lo cual sus ingresos se verían reducidos.

Por último, debemos destacar algunas acciones orientadas al tema de la comercialización, a través de la creación de mercados concentradores de la agricultura familiar. Aquí también participan organismos del orden nacional. El primero de estos mercados se puso en funcionamiento a fines de 2010 en Oberá. La experiencia todavía no logra consolidarse, en la medida en que no consiguen reunir un volumen de producción significativo: por ejemplo, el Centro de Oberá estaría trabajando con una producción muy baja proveniente de sólo sesenta feriantes (Misiones Líder, 8/4/2012), cuando se necesitarían entre trescientos y cuatrocientos para abastecer el mercado. Entre los factores intervinientes en esta situación, el presidente del Centro de Comercialización hizo referencia a la dificultad de los productores de incrementar el volumen de producción para vender al por mayor. Para eso, requerirían de otro tipo de financiamiento (créditos de mayor monto) al cual por el momento no tienen acceso (sólo reciben créditos de hasta cinco mil pesos de la Subsecretaría de Agricultura Familiar).

En síntesis, en los últimos años observamos cambios dentro de la estructura del Estado con la creación de áreas que atienden específicamente a la agricultura familiar, así como también una reorientación de políticas existentes o creación de otras nuevas, dirigidas a este sector y específicamente orientadas a incrementar la producción de alimentos para los mercados locales.

Podría advertirse una cierta diferenciación en relación con el perfil de beneficiarios que atienden la esfera nacional de intervención con sede en la provincia y aquella gestada desde el propio gobierno provincial: el sector más desfavorecido de la AF, cuyas organizaciones (o una parte importante de ellas) forman parte del Foro Provincial, seguiría quedando bajo la órbita de los programas o acciones que propone la Subsecretaría de la Agricultura Familiar de la Nación, con los limitados recursos con que cuentan, mientras que el gobierno provincial estaría haciendo una apuesta más fuerte a través del Proalimentos en el sector más capitalizado de la AF, con más posibilidades de encaminar proyectos productivos “viables económicamente”, es decir, productores con posibilidades de

9 Por ejemplo, una de las organizaciones participantes tiene una capacidad de producción superior a los 100.000 kg, un volumen mayor al total que compra el programa a todas las organizaciones participantes (entrevista a dirigente de organización campesina, 2009).

hacer las inversiones y devolver el crédito. Por otro lado, las dificultades para que se consolide el Centro de Comercialización hizo visible, de alguna manera, los problemas existentes dentro de la AF en relación a su capacidad de producir más alimentos: quienes tienen la posibilidad de comercializar en los mercados de concentración creados especialmente, no disponen de suficiente producción para vender.

Por último, habría ciertas limitaciones en la implementación de estas políticas derivadas de una cuestión importante: la tenencia de la tierra. Por lo que analizaremos a continuación cuál es la política que se viene encaminando en este sentido, previa presentación de algunos procesos históricos recientes en torno a dicha problemática.

La política de tierras en la provincia de Misiones

Como planteamos en la introducción, el tema de la distribución y tenencia de la tierra en Misiones es central para comprender gran parte del desarrollo misionero desde fines del siglo XIX así como los conflictos agrarios existentes.

De acuerdo con Schiavoni (1994: 26), fuera de los planes de colonización que se llevaron adelante en la provincia en distintos períodos,¹⁰ el avance de la frontera agrícola desde mediados de siglo se desarrolló a través de la ocupación espontánea de tierras fiscales y posteriormente privadas, una vez que la disponibilidad de las primeras disminuyó.

A partir de la década de los noventa, cuando se profundizó un modelo económico basado en el gran capital como motor de la economía provincial (canalizado especialmente a través de la forestación y el tabaco) surgieron una serie de conflictos por la tierra, que pusieron en el centro de la escena a miles de familias enfrentándose a empresas y al Estado. De un relevamiento realizado (Ataide y González, 2010), surge que, en su

10 El poblamiento de Misiones es fruto de los “planes de colonización” para el acceso a la tierra de los pequeños productores desde fines del siglo XIX hasta la década de los cuarenta. Recién en la década de los setenta se llevaron adelante otros planes de colonización, esta vez en los municipios de Andresito y de San Pedro, con el fin de poblar esta zona de frontera septentrional con Brasil, como forma de fortalecer la “soberanía nacional”: “la preocupación estatal por reglamentar el poblamiento fronterizo coincide con los movimientos más intensos de ocupación agrícola del área [del nordeste]. Además de la inmigración brasilera, estos movimientos involucran a productores provenientes de las colonias rurales más antiguas de la provincia” (Schiavoni, 1994: 27).

mayoría, estos conflictos involucran a pequeños productores y comunidades originarias reclamando la regularización de la tenencia o la restitución de territorios aborígenes ancestrales. La problemática de la tierra es, por tanto, un tema sensible y fuertemente vinculado con el devenir de la agricultura familiar en la provincia.¹¹

La legislación existente da cuenta por lo tanto de dos escenarios: aquel tendiente a regularizar la tenencia en dominios fiscales y aquel tendiente a regularizar la tenencia en propiedades ocupadas, como veremos a continuación.

Inicialmente, cuando ya era evidente el avance de la ocupación espontánea sobre tierras fiscales, comienza a delinearse un marco legal para ordenar su administración y regularización. Se dicta la Ley 480 en 1974, con el fin de lograr “el arraigo definitivo del poblador rural que utiliza la tierra como bien de trabajo y producción”.

Sin embargo, es recién en la década de los noventa, coincidentemente con la proliferación de conflictos, que el tema de la posesión irregular se introduce en la agenda gubernamental. Esto se ve reflejado en la creación de nuevas leyes y cambios en la estructura del aparato estatal. En lo que refiere a dominios fiscales, se decreta la Ley N°2935 de 1992 (y sus modificatorias, leyes N°2941/92 y 3857/02), que “tienen como objeto la regularización inmediata de la situación jurídica de los permisionarios y adjudicatarios de tierras fiscales y promover su acceso a la propiedad” (Ministerio del Agro y la Producción, 2007).

Pero, además, promediando la década de los noventa comienza la intervención en problemáticas vinculadas con la ocupación de grandes propiedades (que venía incrementándose aceleradamente, en particular en el nordeste provincial). Dicha intervención comienza a tomar forma a partir de la trascendencia pública que adquieren las luchas por la tierra en la provincia y la presión sociopolítica que ejercieron sobre el Estado las organizaciones que fueron surgiendo en torno al tema (Nuñez y Kostlin, 2010).

En 1994 se crea una Dirección de Tierras Privadas dentro del Ministerio de Asuntos Agrarios y se dicta la Ley 3141/94, que busca regularizar la tenencia a través del acuerdo entre propietarios y ocupantes para concretar la venta tutelada por el Estado provincial. En la primera década del siglo XXI, se dictan dos leyes que surgen como consecuencia de la presión ejercida por las organizaciones sociales movilizadas en torno al

11 En particular, el tema de la ocupación de tierras privadas es generalizado. De acuerdo con el subsecretario de Tierras: “[Existen] aproximadamente unas ciento cincuenta mil hectáreas [de] tierras en las que hay conflictos; o sea, donde hay dos intereses contrapuestos: un propietario que reclama, un ocupante que está” (entrevista, septiembre de 2009).

conflicto en grandes propiedades del nordeste. La primera de ellas fue la 3737/00 (modificatoria de la 3141/94) que reducía de diez a ocho años la cantidad mínima de tiempo de residencia en el inmueble requerido para poder ser beneficiario de la ley.

La otra regulación fue la Ley 4093/2004 (“Plan de Arraigo y Colonización”), que dio “fin” al conflicto con ocupantes de siete grandes propiedades del nordeste. El objetivo de esta ley es el de regularizar la tenencia en dichas propiedades, a través de su expropiación y otorgamiento a sus ocupantes, reconociendo el carácter legítimo de propietarios de las mismas.¹² Pero se trata de una ley acotada al caso particular de esas propiedades, por lo que la única ley de alcance provincial existente para intervenir en la regularización de propiedades en conflicto con ocupantes sigue siendo la 3141 y su modificatoria.

De la aplicación de estas leyes surge que, durante la actual gestión del actual gobernador Closs (en sus funciones desde 2007), “se adquirieron más de diecisiete mil hectáreas de tierras rurales [privadas] para solucionar problemas de ocupación irregular y tenencia de tierra de más de mil trescientas familias de pequeños agricultores, con una inversión de más de trece millones de pesos” (subsecretario de Tierras, *Territorio Digital*, 21/12/2011).

Sin embargo, el análisis de algunos casos puntuales en relación con la implementación de estas leyes sugiere que las negociaciones que se promueven y la resolución de los conflictos dependerían de los intereses que haya en juego, sobre todo de parte de las grandes empresas. Por ejemplo, durante el conflicto que derivó finalmente en el Plan de Arraigo y Colonización, hubo distintas mesas de negociación, en el marco de la Ley 3141, que no pudieron destrabarlo, dado que propietarios y ocupantes no acordaban ni la superficie y ni el precio de venta (los propietarios estaban dispuestos a vender a un precio alto una superficie mucho menor a la que reclamaban los ocupantes). Incluso en la aplicación actual del Plan, se observa que en las dos propiedades más grandes no se avanza con la expropiación por la falta de acuerdo con los propietarios en relación al precio tasado por el Estado. También cabe mencionar un conflicto que se está desarrollando en el departamento de Montecarlo entre la empresa Alto Paraná y pequeños productores de Puerto Piray, donde tampoco se ha podido avanzar en las negociaciones con la empresa, que no está dispuesta a ceder las tierras que se reclaman. En ambos casos estamos ante

12 Cabe aclarar que dicha ley dio fin a la fuerte conflictividad y movilización generada en torno al tema en ese momento, pero no resolvió el conflicto. En otros trabajos hemos analizado el devenir posterior a la sanción de esta ley y la situación en relación a su implementación en el presente (Arzeno y Ponce, 2010; Manzanal, Arzeno y Ponce, 2011).

tierras productivas de interés de grandes empresas que las usufructúan y que no están dispuestas a cederlas.

Más recientemente, en lo que refiere a inmuebles fiscales, el Estado provincial inició un “Operativo de Regularización Administrativa de Tierras Fiscales” rurales y urbanas, y en 2009 aprobó la Ley 4502/09 “Plan Extraordinario de Regularización del Dominio de Tierras Fiscales” (Nuñez y Kostlin, 2010). La ley ordena “transferir los inmuebles de propiedad fiscal, en todo el ámbito de la provincia, a las personas físicas o jurídicas que acrediten la ocupación real y efectiva sobre el inmueble con anterioridad al 31 de diciembre de 2008”, con las siguientes limitaciones: “a) si se trata de predios rurales, hasta cincuenta (50) hectáreas; b) si se trata de predios urbanos: un (1) inmueble destinado a vivienda familiar y un (1) inmueble destinado a comercio o industria” (artículos 2 y 8, Ley 4502).

De alguna manera, esta ley busca “agilizar” la regularización.¹³ Según información provista por el subsecretario de Tierras a un periódico local: los terrenos fiscales “deben haber comenzado un trámite de regularización previo a la fecha estipulada”; en ese sentido, la ley “viene a ‘limpiar de burocracia’, buena parte de los trámites” (*Territorio Digital*, 8/12/2010). Durante la gestión del actual gobernador, se titularizaron dominialmente 21.805 hectáreas de tierras fiscales rurales y 766.000 metros cuadrados de tierras fiscales urbanas, que beneficiaron a más de mil quinientas familias misioneras (*Territorio Digital*, 21/12/2011).¹⁴

Como podemos observar, la creciente valorización de las tierras demandadas para el desarrollo de actividades económicas en expansión ha generado conflictos con los ocupantes de hecho a lo largo del tiempo, llevando al Estado a intervenir para controlar la ocupación, regularizar la tenencia y crear las condiciones para el desarrollo de un mercado de tierras “saneado”, en un contexto de creciente demanda de tierras para la producción. Como expresa un funcionario:

13 Dada la movilidad de la población (que se traslada a nuevas tierras u ocupa otras para la instalación de los hijos, característica propia de la forma de reproducción de la agricultura familiar en la provincia) y la lentitud de los trámites, la regularización de la tierra ha permanecido, al menos hasta el presente, en un estado de indefinición permanente. Esto explica la sanción de tres leyes de regularización de tierras fiscales: en 1974, 1992 y 2009. Las dos últimas buscan “agilizar” los trámites de regularización.

14 De esas tierras, el 63,7% correspondió a los departamentos de Iguazú, General Belgrano, San Pedro, Guaraní, 25 de Mayo, mientras que el 29,7% a los departamentos Oberá, Alem y San Ignacio” (*Territorio Digital*, 21/12/2011).

La tierra es algo más que un simple activo productivo, es un recurso natural estratégico donde se establecen complejas relaciones sociales, económicas, culturales y eco-ambientales. La regularización dominial de inmuebles fiscales es un instrumento estratégico y eficaz para consolidar un modelo de desarrollo territorial sustentable que garantice la conservación del ecosistema paranaense y, por ende, la calidad de vida de nuestros productores (*Territorio Digital*, 21/12/2011).

Cabe preguntarse cuál es el modelo de desarrollo territorial que se busca consolidar y cuál el lugar que se le otorga a la agricultura familiar. Buscamos discutir esta cuestión a través del análisis de las contradicciones que surgen de la implementación de otras políticas que encamina el Estado y las mencionadas anteriormente, contradicciones que se tornan evidentes cuando se analiza el devenir de sus prácticas en un territorio específico.

Contradicciones situadas

Varias de las problemáticas mencionadas merecen ser analizadas en el contexto de otras políticas que viene encarando el Estado provincial, dando lugar a lo que definimos como contradicciones situadas. El punto de partida que condujo a la elaboración de este concepto fue el conflicto por la tierra que tuvo lugar en la confluencia de los municipios de San Pedro y Bernardo de Irigoyen, que tuvo gran repercusión mediática a principios de la primera década del siglo XXI y promovió la sanción del Plan de Arraigo y Colonización (Ley provincial 4093).

El concepto de contradicciones situadas refiere a la superposición contrapuesta de las políticas públicas, en un contexto espacio-temporal específico, como una de las formas en que se “visibiliza” la contradicción inherente al Estado: (i) la de ser garante de una relación social desigual, que es la relación de producción entre capitalistas y asalariados, y (ii) al mismo tiempo, mostrarse escindido de la sociedad y orientado por un interés general a través de su materialización en instituciones estatales y el derecho moderno (O'Donnell, 1977).

Partimos de la consideración que el accionar contradictorio del Estado no es resultado de un comportamiento errático de sus instituciones, sino la expresión de su propia contradicción intrínseca. Esto se sustenta en 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 (Thwaites Rey, 2005: 7), y (ii) su esencia es un entramado complejo que expresa cristalizaciones de intereses diversos de la sociedad civil (*ibíd.*,

8). El caso analizado expone la contradicción que se genera por el entrecruzamiento de intereses que el propio Estado representa, y se expresan en las políticas forestal, tabacalera, ambiental, con aquella que se orienta a promover la agricultura familiar (a través de la producción de alimentos) y regularización de la tenencia de la tierra.

Las contradicciones intrínsecas al Estado y sus políticas creemos que se tornan más evidentes cuando se analiza el devenir de sus prácticas situadas temporal y espacialmente.

La contextualización temporal del accionar del Estado supone ubicarlo en un ciclo histórico determinado. De acuerdo con Thwaites Rey (*ibíd.*, 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 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. Asimismo, aunque esto no permita definir un “nuevo ciclo” en lo que refiere a la forma estatal, algunos procesos analizados deben contextualizarse en el período que se inicia a principios de la primera década del siglo XXI, en un contexto de gobiernos y políticas pos-neoliberales, “que expresan correlaciones de fuerza sociales más favorables al acotamiento del poder del capital global” (Thwaites Rey, 2010: 30). En este sentido, interesa especificar dos momentos dentro del período de referencia (1990 al presente) para el caso de Misiones: (a) el correspondiente a las dos gobernaciones de Ramón Puerta (1991 a 1999) asociado con el menemismo y la política neoliberal de los noventa; y (b) el correspondiente a las gobernaciones de Carlos Rovira (1999-2007) y de Maurice Closs (2007 al presente), ambos del Frente Renovador de la Concordia Social, alineados con la actual gestión en el nivel nacional.¹⁵

15 Nos referimos a la que 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.

Por último, la dimensión espacial de las contradicciones intrínsecas al Estado, sus políticas y, en términos generales, la reproducción del capital y la vida social, supone analizar la forma concreta que asumen y que se expresan en el proceso de producción del espacio en ámbitos específicos. De acuerdo con Carlos (2008: 14), tres niveles de realidad pueden identificarse en el proceso de producción del espacio: 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; el social, que revela la vida y, de este modo, la sociedad en sus diferentes conflictos, en una práctica socio-espacial contradictoria entre las necesidades económicas y políticas (muchas veces, conflictivas) y las necesidades impuestas para la reproducción del espacio de la vida social.

Son estos “niveles de realidad” que permiten definir al 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 de los diversos actores, entre ellos el Estado.¹⁶ 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.

En lo que sigue se exponen las contradicciones que surgen de las políticas públicas que se vienen implementando. Algunas de ellas delinean un modelo que prioriza al gran capital como motor del crecimiento económico. 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 refiere al acceso a la tierra, a las condiciones de producción, o su posibilidad de diversificación productiva. Lo anterior plantea interrogantes respecto al rol que, al menos desde el discurso, se le pretende otorgar a este sector en el desarrollo provincial.

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

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).¹⁷

Misiones fue la provincia que más inversiones recibió entre 1992 y 2000: el 50% de las inversiones gubernamentales y más del 40% de las extranjeras, mayoritariamente de capitales chilenos (MAGyP, s/f). La mayor parte se orientó a implantación, 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 de las 260.700 hectáreas a 420.700, lo cual significó un ritmo de crecimiento de diecisiete mil hectáreas por año.

En la última década, la actividad siguió creciendo, fuertemente subsidiada por el gobierno nacional a través de la Ley nacional 25080 “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 26432/08. Misiones es la provincia que cuenta con más forestadores beneficiados por año desde 2000 a la fecha, concentrando el 80% 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 agricultura familiar. 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 so-

17 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).

bre el río Paraná.¹⁸ 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 propietarios y otros nuevos por las tierras, pero cuyo aprovechamiento requería el desalojo de las familias allí asentadas (Kostlin, 2005).¹⁹ 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 vinieron propuestas, [...] 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. [...] Acá en la zona, principalmente hubo movimiento... [...] Ya anduvieron varias camionetas extrañas, y con gente que no conocían, que bajaban, sacaban fotos, miraban. Y nos fuimos dando cuenta, a través de otros compañeros que laburaban en algunas empresas o en la empresa misma [del propietario], y decían... “no, vinieron los chilenos, vinieron a mirar las tierras... vino fulano para comprar” (dirigente de la 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 se acentúa luego de 2000. Hoy en día, dicha revalorización es 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 mismas, en el marco de la implementación del Plan de Arraigo y Colonización.

18 El caso de Alto Paraná es paradigmático en este sentido. La empresa fue vendida en 1996 a la forestal Arauco, quien incrementó la superficie en propiedad de 30.000 hectáreas a 256.000, de las cuales el 50% están forestadas con pino taeda.

19 Se trataba de grandes propiedades, en muchos casos de propietarios ausentistas 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 permaneció manteniendo sus chacras.

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), lo cual requiere necesariamente un cambio en el sistema productivo que combine forestación con otras actividades.

Lo anterior plantearía un escenario donde la agricultura familiar 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 agricultura familiar. Como plantea el subsecretario de Desarrollo Forestal:

Hoy día uno puede decir: tenemos trescientas mil hectáreas macizo-forestales, sólo árboles. Y para una nueva Misiones, dentro de diez años, uno puede decir si Misiones llega a tener setecientas 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. Aquellos que en su práctica han deforestado hay que volver a insistir con ellos con programas de promoción para que vuelvan a establecer árboles (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.²⁰

Sin embargo, esta posibilidad de promoción presenta algunas limitaciones para que dicha expansión incluya 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 (aunque se supone que esto debería ir cambiando en la medida en que se avance con el proceso de regularización). Como afirma el subsecretario de Desarrollo Forestal:

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

[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).

Por otro lado, el perfil de los potenciales beneficiarios de la foresto-ganadería incluiría a un sector más capitalizado de la agricultura familiar “en lo que se llama sistema foresto-ganadero, o silvo-pastoril, que es una actividad que está creciendo mucho acá. 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]” (entrevista, septiembre de 2009).

Pero además, esta política estaría comenzando a generar procesos de concentración de tierras, sobre todo en el nordeste. En particular, se mencionó el caso de un inversor uruguayo que, impulsado por el proyecto foresto-ganadero de la provincia, está comprando tierras a los colonos para poner animales.

Por lo tanto, las políticas que se intentan implementar en relación con la forestación, que se postulan como compatibles con la agricultura familiar, 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 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. Lo cual genera un escenario propicio para que, mientras algunos sectores pueden llegar a beneficiarse de la promoción, otros reproduzcan las condiciones de desigualdad en las que se encuentran.²¹

Por último, el nuevo esquema que se intenta implantar no transforma el existente, caracterizado por una fuerte concentración económica

21 Una expresión de esa desigualdad se manifiesta, por ejemplo, ante una de las formas en que la “compatibilidad” de la AF y la forestación se hace visible: los arreglos que se establecen entre empresarios forestales que permiten a pequeños productores cultivar tabaco o maíz entre los pinos, durante los primeros tres años de la plantación. Esta práctica facilita el acceso a la tierra a pequeños productores y protege la plantación del propietario, al impedir que crezcan las malezas (y la “intrusión”). Pero, en el caso de los productores, constituye parte de una estrategia de subsistencia (ante la necesidad de tierras) y no de expansión de su actividad.

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).²²

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 efecto del 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 por grandes empresas, a las cuales los productores están sujetos. Es por todo esto que en lo que sigue analizaremos brevemente algunas características de la actividad tabacalera y del accionar del Estado en torno a ella, para exponer la contradicción que se percibe entre la política de tierras que pretende encaminarse y la política tabacalera. A partir de esta exposición, cuestionaremos el discurso que sostiene la voluntad de encaminar un proceso de reconversión productiva y promoción de la producción de alimentos entre los pequeños productores.

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 un modelo productivo integrado (Diez, 2009: 34).

22 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.

La regulación estatal de la actividad tabacalera se inició en el país en 1967, con la creación del Fondo Tecnológico del Tabaco²³. Inicialmente de carácter transitorio y de emergencia, la regulación adquirió permanencia a partir de la sanción de la Ley N°19800 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% 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 ha venido acompañando el proceso de colonización y ocupación del espacio desde fines del siglo XIX (Baranger *et al.*, 2007:10). Sin embargo, esta actividad experimentó cambios cualitativos y cuantitativos de considerable 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,²⁴ a partir del incremento sostenido de la demanda exterior, que se mantiene hasta la actualidad (Baranger *et al.*, 2007; Diez, 2009). Asimismo, la expansión del Burley, fuertemente liderada por compañías transnacionales, fue acompañada de la consolidación de una modalidad de producción basada en la agricultura de contrato, que incluye a los productores tabacaleros en forma subordinada en la cadena productiva.²⁵ Esta situación resulta altamente favorable para las empresas que controlan la actividad.²⁶

23 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).

24 Entre 1988 y 2002, la superficie implantada con tabaco se incrementó en un 327%, pasando de 8.048 hectáreas a 26.381 (Diez, 2009: 6.).

25 La subordinación consiste en establecer una agricultura de contrato que vincula al productor con la empresa acopiadora, quien 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 En efecto, fue en el contexto de la revolución verde que las compañías agroindustriales repararon en que los mayores beneficios no provenían de poseer

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 que detrás de esas miles de familias, hay unas pocas grandes empresas que los 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 mil 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,²⁷ 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, Arzeno y Ponce, 2011). 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 descriptas, 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% de la producción en la campaña 2008/2009 se realizaba en establecimientos con superficies de hasta dos hectáreas

grandes propiedades sino de dirigir la producción mediante contratos con los productores-abastecedores, controlando así los mercados (Payer, Ch.: 1980, 147 en Simonetti et al., 2010: 11).

27 La superficie sembrada con tabaco pasó de quince mil hectáreas en la campaña 1990/91 a más de veintisiete mil en la campaña 2007/08, lo que significa una expansión promedio por año de más de setecientas hectáreas (SAGPyA, s/f). Y, según datos del Censo de Ocupantes de Tierras Privadas realizado en 2004, el 86% de los productores tabacaleros de las tierras privadas censadas estaban integrados a distintas empresas (Baranger y Schiavoni, 2005).

(MAGyP, s/f). Si a esto sumamos el hecho de que se trata de una producción mano de obra intensiva,²⁸ 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, dado que tienen escasas posibilidades de salir del esquema en el que están insertos de manera dependiente.

Así, estos productores, dadas sus características y formas de inserción a la agroindustria, quedan excluidos de la política de promoción de la AF que se ejecuta a nivel provincial. Por lo que, cuando el gobernador plantea que el dinero del FET “va a parar a los bolsillos de los productores a través del Proalimentos”, no se está refiriendo justamente a los productores que, resultado de su trabajo, son los que más contribuyen a la generación de valor dentro de la cadena productiva.

En síntesis, y a partir del escenario descripto, observamos que la política nacional de promoción de la actividad que se inició hace cuarenta y cinco años y que continúa vigente en la actualidad con la aplicación y distribución del FET por parte del gobierno provincial,²⁹ lejos está de responder a los intereses de los productores familiares insertos en la producción de tabaco. Esta apreciación se sustenta en que el gobierno nacional y provincial no controlan la dinámica de producción tabacalera que impone la sujeción del pequeño productor a la agroindustria y permiten, en definitiva, su expansión territorial, consolidando el proceso de ocupación de tierras privadas y reproduciendo la situación de precariedad en relación con la tenencia de la tierra de miles de familias. 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).

28 En el sector agropecuario, el tabaco es el cultivo más demandante de mano de obra por unidad de superficie, utilizando entre cien y ciento cuarenta jornales por campaña según zonas y formas de producción. Según Simonetti et al. (2010: Anexo, tabla 2), en la provincia de Misiones se emplean ciento noventa jornales por campaña (2006/2007).

29 Para la provincia de Misiones, el aporte anual del FET resulta significativo ya que representa unos cincuenta millones de pesos (Diez, 2010).

Conservación, turismo y agricultura familiar

Mientras la producción tabacalera avanzaba territorialmente hacia el nordeste y la forestación en la zona del alto Paraná, dentro del Estado provincial comienza a consolidarse el avance de un “frente conservacionista” dispuesto a frenar aquello que él mismo venía directa o indirectamente promocionando. En efecto, desde mediados de la década de los ochenta, se instaura 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 en la expansión 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 la consideración de que la selva estaba siendo diezmada, condujo a cambios en la arquitectura institucional y 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 los ochenta, 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 seis a sesenta y ocho áreas naturales protegidas, mientras que la superficie bajo conservación pasó de casi el 3% al 26% de la superficie provincial; si a esto se suma el Corredor Verde Misionero creado en 1999, ese porcentaje se incrementa a un 37% (Ferrero, 2008: 185).³⁰

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

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 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 y afecten la conectividad de las áreas boscosas.

creado en tierras predominantemente fiscales, que en su mayor 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). Una parte de esta población, de acuerdo a la información provista por algunos informantes clave, 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 “amenazada” por los agricultores, responde en gran medida al rol que juega la naturaleza en el desarrollo del turismo (Manzanal, Arzeno y Nardi, 2011), una actividad que cobija fuertes intereses económicos en la provincia. La política territorial que busca preservar la biodiversidad, ¿puede justificar cualquier acción, como ser la expulsión de población, para crear un área protegida y 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 (Camarata, 2002) pero de manera más acentuada desde la década de los noventa y en particular a partir de 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. Como plantea el gobernador de la provincia:

Cuando observamos la matriz económica y productiva de Misiones, destacamos al turismo como la actividad que no tiene límites para su crecimiento, porque lo que no tiene límites es la hermosura de la Provincia de Misiones,

que se ve en la magia de sus selvas, en el encanto de sus saltos, en la majestuosidad de sus cataratas, en el misterio de su historia y, por sobre todas las cosas, en la calidez de su gente (transcripción del discurso del gobernador Maurice Closs, 2009).

La actividad turística también está generando tensiones con la agricultura familiar, 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 el subsecretario de Tierras: “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 tierra 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. Una situación similar a lo que viene sucediendo con la foresto-ganadería.

Reflexiones finales

El análisis de un conflicto por la tierra/estudio de caso en el nordeste de Misiones permitió visualizar la existencia de actividades económicas que conviven conflictivamente en el territorio y que son promovidas por diversas políticas públicas. Se trata de la foresto-industria, la producción del tabaco, el turismo y la producción de alimentos.

En lo que respecta a la perspectiva de “desarrollo” de la provincia, tal como puede entenderse desde las políticas que se llevan adelante y enuncian, observamos que el término “desarrollo” no se encuentra problematizado, dado que se lo vincula acríticamente con las actividades antes mencionadas, sin poner en cuestión que las mismas entran en conflicto por la apropiación de un recurso no renovable y de difícil acceso para amplios sectores de la población, como es la tierra (y más si pensamos en el caso de la agricultura familiar). Justamente, al analizar su devenir en un contexto espacial y temporal específico, puede identificarse lo que hemos denominado como “contradicciones situadas”, que dan cuenta de los conflictos que surgen cuando esas políticas entran en acción en un mismo territorio, a partir de los distintos intereses que se ponen en juego.

Analizar la complejidad de ese accionar localizado permite evidenciar que la agricultura familiar en la provincia de Misiones no está siendo lo suficientemente apoyada más allá de los enunciados políticos que le otorgan un rol clave en el desarrollo provincial. Un ejemplo de esto es que ni siquiera el acceso a la tierra se encuentra garantizado para amplios sectores de la población, entre ellos, productores familiares, que están siendo expulsados o amenazados por actores y sectores predominantes en el plano de la política económica, que avanzan sobre derechos adquiridos y una forma de vida. Si bien desde el gobierno provincial se han sancionado diversas leyes tendientes a agilizar la regularización de tierras fiscales y privadas, el avance pareciera ser insuficiente si efectivamente se quiere promover al sector de la agricultura familiar.

Siendo el Estado provincial el que 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) y que ha tenido un rol fundamental en los procesos sociales y conflictos que allí ocurren, consideramos que es en el marco específico de la política pública provincial donde las organizaciones y movimientos sociales (entre ellos, los de la AF) deben buscar modificar las correlaciones de fuerza existentes a favor de la mayor parte de la población.

Es por eso que, en este artículo, hemos tratado de poner en cuestión estos términos, para finalmente concluir que, en definitiva, es en el marco de la política pública donde se define el contenido de esa palabra polisémica que llamamos “desarrollo” y esa definición no es más que el producto de la lucha de poder entre diversos actores y sectores sociales. Por lo tanto, cuando desde el gobierno provincial se plantea el objetivo de avanzar en un desarrollo territorial sustentable, cabe preguntarse qué actores (representando qué intereses) le están dando contenido al término.

Bibliografía

- ARZENO, M. y M. 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 Mabel Manzanal y Federico Villarreal (org.), *El desarrollo y sus lógicas en disputa en territorios del Norte argentino*, Ediciones CICCUS, Buenos Aires, pp. 71-90.
- ATAIDE, Soraya y Fernando González (2010) “Anexo. Relevamiento de los principales conflictos territoriales en las provincias de Salta y Misiones (1990-2008)”, en Mabel Manzanal y Federico Villarreal (org.), *El desarrollo y sus lógicas en disputa en territorios del Norte Argentino*, Ediciones CICCUS, Buenos Aires, pp. 247-260.
- BARANGER, D. (coord.) (2007) *Tabaco y agrotóxicos. Un estudio sobre productores de Misiones*, Edit. Universitaria, Universidad Nacional de Misiones, Posadas, pp. 295.
- BARANGER, D. y G. Schiavoni (2005) “Censo de ocupantes de tierras”, en *Estudios Regionales*, año 13, n°28, Universidad Nacional de Misiones, Posadas, pp. 80.
- BERCOVICH, N. (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.
- CAMMARATA, E. (2002) “El turismo en Misiones en el espacio transfronterizo con Paraguay y Brasil”, en “IV Encuentro Internacional Humboldt: Geografía de la integración”, 16 al 20 de septiembre de 2002, Puerto Iguazú, Argentina.
- CARLOS, A. F. A. (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, Barcelona.

- DIEZ, C. (2009) “Pequeños productores y agroindustria: una etnografía en Colonia Aurora, Misiones”. Tesis de Licenciatura en Antropología Social, Universidad Nacional de Misiones, Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Departamento de Antropología Social, Posadas, pp.140.
- FERRERO, B. (2008) “Más allá del dualismo naturaleza-sociedad: poblaciones locales y áreas protegidas en Misiones”, en Bartolomé, L. y Schiavoni, G. (comp.) *Desarrollo y estudios rurales en Misiones*, Ediciones CICCUS, Buenos Aires, pp. 177-202.
- FERRERO, B. (2010) “¿Por qué se apela a discursos ambientalistas en los conflictos sociales? Preguntas para el campo misionero”, en *4ta. Reunión del Grupo de Estudios Rurales y Desarrollo*, PPAS-UNaM-Posadas, Misiones 12 y 13 de agosto de 2010.
- GRAMSCI, Antonio (1972) *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*, Nueva Visión, Buenos Aires, pp. 340.
- KOSTLIN, L. (2005) “Voces y silencios en la lucha por la tierra en Misiones”. Tesis de Grado. Universidad Nacional de Misiones, Departamento de Antropología Social, Posadas, pp.110.
- MANZANAL, M.; M. Arzeno y M. Ponce, (2011) “Desarrollo, territorio y conflicto en el nordeste de Misiones”, *Avá Revista de Antropología*, n°19, Programa de Postgrado de Antropología Social, Universidad Nacional de Misiones, Posadas. ISSN 1851-1694 (*versión on-line*) y 1515-2413 (*versión impresa*).
- MANZANAL, M.; M. Arzeno y M. A. Nardi (2011) “Desarrollo, territorio y desigualdad en la globalización. Conflictos actuales en la agricultura familiar del nordeste de Misiones, Argentina”, en *Mundo Agrario. Revista de Estudios Rurales*, n° 23. Centro de Historia Argentina y Americana, Universidad Nacional de La Plata. En línea ISSN 1515-5994.
- NUÑEZ, A. y L. Kostlin (2010) “Regularización de dominios rurales en Misiones: Análisis del campo de fuerzas en el que irrumpe el conflicto por la tierra”, en *4ta. Reunión del Grupo de Estudios Rurales y Desarrollo*, PPAS-UNaM- Posadas, Misiones 12 y 13 de agosto de 2010.

- OBSCHATKO, E.; 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*, Serie de Estudios e Investigaciones 10, Proinder-IICA-SAGPyA.
- O'DONNELL, G. (1977) "Apuntes para una teoría del Estado", en *Documentos CEDES – CLACSO* n°9, Buenos Aires.
- OSZLAK, O. y G. O'Donnell (1995) "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en *Redes*, v. 2, n°4, Universidad Nacional de Quilmes Argentina, pp. 99-128.
- SERVOLO DE MEDEIROS, L. (2010) "Agricultura familiar no Brasil: aspectos da formação de uma categoria política", en Manzanal, M. y G. Neiman (comp.), *Las agriculturas familiares del Mercosur. Trayectorias, amenazas y desafíos*, Editorial CICCUS, Buenos Aires, pp. 131-152.
- SCHIAVONI, G. (2010) "Describir y prescribir: la tipificación de la agricultura familiar en la Argentina", en Manzanal, M. y G. Neiman (comp.), *Las agriculturas familiares del Mercosur. Trayectorias, amenazas y desafíos*, Ediciones CICCUS, Buenos Aires, pp. 43-59.
- SCHIAVONI, G.; C. Perucca; E. Schvorer y N. Otero Correa (2006) "Desarrollo rural alternativo: las relaciones entre el Estado, las ONG y los productores en la provincia de Misiones (Argentina)", en Manzanal, M.; G. Neiman y M. Lattuada *Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorios*, Ediciones CICCUS, Buenos Aires, pp. 251-267.
- SIMONETTI, E.; G. Reutemann; R. Dalmaroni y O. Bistocco (2010) "De productores familiares a plantadores: el caso de los tabacaleros en la provincia de Misiones, Argentina", *4ta. Reunión del Grupo de Estudios Rurales y Desarrollo*, PPAS-UNaM- Posadas, Misiones 12 y 13 de agosto de 2010.
- THWAITES REY, M. (2010) "Después de la globalización neoliberal: ¿Qué Estado en América Latina?", en *OSAL*, Año XI, n°27, abril, CLACSO, Buenos Aires.
- THWAITES REY, M. (2005) "El Estado: notas sobre su(s) significado(s)", en Thwaites Rey, M. y Andrea López (eds.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. El derrotero del ajuste neoliberal en el estado argentino*, Prometeo, Buenos Aires.

Fuentes:

Discursos del gobernador de Misiones, Maurice Closs, en la apertura de la Cámara de Representantes de la provincia de Misiones, 2010 y 2011.

MAGyP (s/f) Condiciones Generales y Particulares para acceder al Programa, Plan Bovino Carne (Anexo I), Porcino (Anexo III) y Caprino (Anexo IV). Proalimentos. Ministerio del Agro y la Producción.

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. Disponible en http://64.76.123.202/site/agricultura/tabaco/_cadena/cadena_valor_tabaco.pdf. [Consulta: mayo de 2012].

MAGyP(2011)Ley25.080-Forestadoresbeneficiadosporañooporprovincia, MAGyP de la Nación, Dirección de Producción Forestal, Promoción (Ley 25.080), sección Estadísticas. [Consulta: junio de 2012].

MAyP (2007) Documento síntesis del marco legal de tierras, mimeo.

Misiones Líder, Diario on-line de noticias, 8/4/2012: “Reconocen que el Centro de Comercialización de Oberá funciona ‘con una producción muy baja’”. Disponible en <http://www.misioneslider.com.ar/?modulo=extendido&id=15688>. [Consulta: 22 de mayo de 2012].