



# **SOBERANÍA ALIMENTARIA Y DIVERSIFICACION PRODUCTIVA EN CHACO**



Septiembre 2018

## **Investigadores**

- Encinas, Facundo José
- Gonzalez Cabañas, José Ignacio
- Quintana, Juan Agustín
- López Arquier, Paula
- Pavón, Carolina M. Luz

## **Coordinador**

**Dr. Martín Schorr**

## ÍNDICE

INTRODUCCION .....	3
MARCO TEÓRICO.....	4
SEGURIDAD ALIMENTARIA. UN ANTECEDENTE.....	4
EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE SOBERANÍA ALIMENTARIA .....	7
EXPERIENCIAS INTERNACIONALES .....	10
CASO BRASIL: HAMBRE CERO.....	10
CASO: PANAMÁ .....	13
CASO: EL SALVADOR .....	15
CASO: ECUADOR .....	16
CONCLUSIÓN EXPERIENCIAS INTERNACIONALES .....	18
CONCEPTUALIZACIÓN Y TRANSICIÓN DEL CONCEPTO DE La AGRICULTURA FAMILIAR .....	19
SOBERANÍA ALIMENTARIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA PROVINCIA DEL CHACO.....	22
PRODUCCIÓN.....	23
APROXIMACIÓN A LA AGRICULTURA FAMILIAR EN EL NEA.....	23
EDUCACIÓN.....	31
SALUD .....	34
ANÁLISIS POR ACTOR Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN CURSO .....	36
PRODUCCION .....	37
EDUCACION .....	40
SALUD Y DESARROLLO SOCIAL.....	42
AGRICULTURA FAMILIAR EN LA ACTUALIDAD .....	45
CONCLUSIONES.....	46
Anexo metodológico. Análisis de entrevistas .....	48
BIBLIOGRAFIA.....	54
AUTORES.....	56

## INTRODUCCION

Según los últimos datos de la FAO, al 2017 el hambre aumentó, luego de haber disminuido durante más de una década, actualmente 815 millones de personas padecen hambre de las cuales 42 millones corresponden a América Latina y el Caribe. Sin embargo, resulta paradójico que la producción de alimentos esté en un punto máximo sin precedentes.

En 1974 en la Conferencia Mundial por la Alimentación surge el término “Seguridad Alimentaria”, actualmente la se la define como aquella situación en la que: “todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana” (FAO, 1996). Sin embargo, este concepto no considera factores importantes como ser la procedencia de estos alimentos, la calidad de los mismos o la posibilidad de producción soberana por los países.

En 2001 en la Habana nace el concepto de “Soberanía Alimentaria”, impulsado por movimientos sociales, como crítica a la seguridad alimentaria propuesta por la FAO. Soberanía es el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base sobre la pequeña y mediana producción.

Diversas experiencias internacionales han demostrado que mediante aplicación de políticas públicas destinadas a la Soberanía Alimentaria se ha logrado fortalecer al sector de pequeños productores y de agricultura familiar mediante distintos mecanismos, esto tiene un efecto empuje en la diversificación de la matriz productiva de este sector.

Esta investigación se propuso mediante la conceptualización de soberanía alimentaria, realizar un relevamiento y análisis de la situación de la producción y el acceso a los alimentos en la Provincia del Chaco, con especial énfasis en el sector productivo, entendiéndolo como el sector clave a incentivar para avanzar en una matriz productiva más diversificada, así como el estudio de las políticas públicas existentes en el marco de nuestro análisis.

# MARCO TEÓRICO

## SEGURIDAD ALIMENTARIA. UN ANTECEDENTE

Se vive una situación mundial en la que nunca antes el planeta había producido tantos alimentos, en función de las técnicas agrícolas y de la capacidad de beneficio y almacenamiento, y aun así, nunca antes tantas personas estuvieron privadas del acceso a este derecho humano, que hiere la sobrevivencia de la propia especie. (Stedile, Martins. 2010: 4)

Actualmente con una producción de alimentos mundial que está en su máximo histórico, podría sonar ridículo que haya 800 millones de personas sufren hambre.

El término seguridad alimentaria surge a mediados de la década de los '70 a partir de trabajos realizados por FAO. En 1974 tiene lugar la Conferencia Mundial sobre la Alimentación convocada por la ONU y en ella se definió a la seguridad alimentaria como una situación en la que “haya en todo tiempo existencias mundiales suficientes de alimentos básicos (...) para mantener una expansión constante del consumo (...) y contrarrestar las fluctuaciones de la producción y los precios” (FAO, 2006: 1)

En la Cumbre Mundial sobre Alimentación realizada en 1996, impulsada por la FAO, se adopta la definición de seguridad alimentaria más aceptada actualmente. En ella se sostiene que: “existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana” (FAO, 1996).

La seguridad alimentaria está referida a poder acceder a una suficiente cantidad de alimentos, en términos calóricos establecidos por la Organización Mundial de la Salud, que logren satisfacer las necesidades básicas de alimentación de las personas.

En este concepto, se pone foco en el acceso y no en la producción, por lo tanto no contempla a la autosuficiencia de un país o la mínima producción de sus propios alimentos como condición necesaria para lograr la seguridad alimentaria.

Sumado a esto, existen múltiples factores que perjudican a la producción soberana de alimentos, (y por lo tanto el acceso a los mismos de parte de los pueblos), como ser la especulación que se da en los principales centros financieros del mundo (Chicago Commodity Stock Exchange) donde se establecen los precios de casi todos los productos en mercados futuros de especulación. La especulación internacional en el precio de los alimentos influye directamente en la calidad de vida de las personas, sobre todo en los más empobrecidos que gastan una importante cantidad de su ingreso en estos productos, esto se evidencia en los sucesivos deterioros del salario real provocado por las fluctuaciones en los precios de los alimentos. En consecuencia, esto se traduce en una necesidad de articular políticas públicas que controlen estas fluctuaciones, en particular en economías como la Argentina cuya estructura productiva y exportadora está atada y compuesta mayoritariamente por commodities, productos destinados al mercado externo y que se ven influenciados directamente por las variaciones internacionales de los precios.

La globalización, la tendiente apertura de los mercados internacionales y, en particular del mercado nacional, provocó profundos cambios estructurales en las últimas décadas en Argentina. La agriculturización (avance de la agricultura en regiones vinculadas tradicionalmente a la actividad ganadera) desregulación económica; reorientación de la producción agraria a la exportación [...] la expansión del modelo de la soja; procesos de centralización y concentración de la producción agroalimentaria, han tenido un fuerte impacto en la estructura agraria argentina, y en la vida de los pequeños productores y campesinos (García y Wharen, 2015).

Diversos trabajos a nivel regional han estudiado los impactos sobre la localización, aglomeración y migración de la población producto de la expansión de la soja. La Escuela de Gobierno del Chaco (2017) desarrolló un estudio de los impactos de la soja en la Provincia. Se plantea que la introducción de la soja, y con ello la transformación de la frontera agropecuaria, se logró con la sustitución de cultivos tradicionales (perjudicando a pequeños productores) y el avance sobre montes nativos. El trabajo señala que entre 1988-2008 aumentó la concentración tanto de la tierra como de la producción en las regiones más “sojeras”. Con respecto a los efectos de expulsión y migración, no se logró determinar si la migración de la población rural este asociada a la sojización de ciertos departamentos, pero se encontró evidencia que podría expulsar a la población rural dispersa.

La tendencia creciente a la urbanización de la población rural, asociada con procesos históricos complejos vinculados con las posibilidades de bienestar relativo de cada punto de poblamiento, nos encuentra en una constante disminución de la producción autóctona de alimentos y en el desgaste de las tierras debido a la intensiva explotación de producción de commodities para exportación.

La estandarización de los alimentos, producidos por compañías multinacionales a menores costos, podría considerarse como una medida a utilizarse para cumplir las metas de disminución de hambre del país. En términos de seguridad alimentaria los cánones del acceso a alimentación suficiente se cumplen. Pero, ¿solo cantidad es suficiente? ¿Qué estamos consumiendo?

Si bien la población de bajos ingresos, por cuestiones económicas, es la más perjudicada en relación al acceso a alimentos, se abren distintas ramas a considerar; Por un lado, es cierto que los sectores menos favorecidos tienen problemas de desnutrición como consecuencia de una subalimentación, pero también están presentes y agudizándose los problemas de malnutrición como consecuencia del exceso de consumo de alimentos altos en calorías y de bajo valor nutricional, realidad que se presenta también en los estratos medios y altos.

A nivel nacional se advierten casos de inadecuación nutricional independientemente de las clases sociales. La dieta de los niños y adolescentes se caracteriza por ser monótona y poco nutritiva, lo cual explica que algunas alteraciones prevalentes en la infancia sean anemia (16,5%) y la baja talla para la edad (en un 4,2%), siendo más frecuente en niños con familias con dificultades económicas. Por su parte las últimas encuestas nacionales de nutrición y salud mostraron un 1,3% de emaciación (desnutrición patológica), un 8% de acortamiento (desnutrición crónica) y 10,6% de obesidad, en los niños. (Ministerio de Salud, 2016).

En América Latina la falta de acceso a la alimentación es un problema creciente, la presión de algunos sectores sociales puso en tensión el concepto de seguridad alimentaria, y surgió la necesidad de proclamar a la alimentación soberana como un derecho de los pueblos, nos referimos a la alimentación soberana en el sentido de que ya no solo se pone el foco en satisfacer en torno a cantidad, sino también a la calidad y la procedencia de los alimentos que consume la población.

Es relevante para nosotros partir desde la visión de seguridad alimentaria, puesto que el concepto de soberanía surge como una fuerte crítica impuesta sobre todo por movimientos

sociales como Vía Campesina que busca repensar a la alimentación como un derecho inherente al ser humano. Pero el punto está en que la seguridad alimentaria no contempla ni que tipos de alimentos ni quienes producen estos alimentos a la hora de promover el acceso a los mismos de los sectores más empobrecidos.

## EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE SOBERANÍA ALIMENTARIA

El término soberanía alimentaria surge mediante el impulso de Vía Campesina (VC). VC impulsó junto a otros actores los Foros por la Soberanía Alimentaria, que se instituyeron como cumbres paralelas a las realizadas por FAO. En 2001, en La Habana, se organizó el primero de ellos. En él definieron a la soberanía alimentaria como: “el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base sobre la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales”.

En un mundo donde la producción de alimentos está cada vez más concentrada, y la tendencia estandarización de los productos que consumimos afectan negativamente a los pequeños y medianos productores, el concepto de soberanía alimentaria surge desde las organizaciones campesinas para repensar cómo se organiza la forma de producción, distribución y el comercio alimentario y agrícola (Vía Campesina; 2018), se hace hincapié fuertemente en que la distribución y producción de alimentos es una cuestión política.

Lo fundamental es que tal propuesta ya no postula que para garantizar la alimentación sea necesario proveer de alimentos a bajos precios (muchas veces a través de grandes empresas de alimentación que monopolizan el mercado), sino que hace hincapié en otras no contempladas como ser culturales, socioeconómicas y estructurales.

En el 2002 en el Foro en Roma surge una ampliación del concepto de soberanía alimentaria, ya no pensando únicamente en la producción de alimentos, sino también en el derecho de la sociedad a definir sus “políticas agrarias, de empleo, pesqueras, alimentarias y de tierra”. Se empieza a considerar a la soberanía alimentaria como algo más amplio que la mera producción, sino también como un derecho de los pueblos a decidir sus métodos de



consumo, producción, el acceso a políticas públicas y recursos diferenciados para este sector. Soberanía significa que más allá de tener acceso a los alimentos, el pueblo, las poblaciones de cada país, tienen el derecho de producirlos y será eso lo que les garantizará la soberanía sobre sus existencias (Stedile, Carvalho, 2010).

Como dijimos, la soberanía está enmarcada dentro del reconocimiento de otras lógicas no contempladas en el concepto de seguridad alimentaria. Como ser “respetar la diversidad de las prácticas alimentarias de cada cultura, es decir se plantea un consumo que siga las pautas alimenticias propias de las diferentes comunidades, regiones, ámbitos territoriales (no masivo, ni normalizado, ni regulado por el modelo dominante)” (Manzanal, Gonzalez; 2010, p. 21)

Siguiendo a Manzanal y Gonzalez, podemos encuadrar a la soberanía alimentaria dentro de un concepto que englobe las siguientes características:

- a) es un derecho de los pueblos;
- b) son los pueblos y comunidades locales los que deben definir y controlar sus propias estrategias sustentables de producción, distribución y consumo;
- c) se fundamenta sobre la diversidad de los modos de producción local;
- d) la base de la alimentación está en la pequeña y mediana producción agropecuaria (lo cual implica cuestionar el consumo de alimentos proveniente de las agroindustrias);
- e) respeta la diversidad de las prácticas alimentarias de cada cultura, es decir se plantea un consumo que siga las pautas alimenticias propias de las diferentes comunidades, regiones, ámbitos territoriales (no masivo, ni normalizado, ni regulado por el modelo dominante);
- f) promueve que los actores locales encaren procesos de autogestión en sus territorios, controlando sus políticas y recursos para en definitiva poder fortalecer y consolidar sus propios modos de producción, comercialización y gestión en cada ámbito rural en cuestión.

Dicho esto, es importante mencionar que soberanía y seguridad alimentaria no son conceptos incompatibles, pero las organizaciones sociales hacen hincapié en que para que exista seguridad alimentaria, debe asegurarse soberanía alimentaria.

El modelo de comercialización internacional de commodities, la liberalización de los mercados, especialmente en países como Argentina que tiene a la agricultura como actividad



principal, hace que las tierras cultivadas cada vez estén más ocupadas por tipos de cultivos transgénicos destinados a exportación como ser soja, trigo, maíz, etc. y dejando relegados a otros básicos para la alimentación de las comunidades, en cadena requiriendo importar de otras Provincias (a nivel nacional) u otros países (a nivel internacional) los alimentos que consumimos.

Los factores mencionados que atentan a los pequeños productores y la producción de alimentos y la importancia que fue tomando la soberanía alimentaria como un derecho y una necesidad llevó a que países de América Latina con similares características a Argentina, pongan en agenda políticas públicas enfocadas en paliar el hambre en la región. A continuación se mencionaran algunas de estas experiencias.

## EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

Las características socioeconómicas que presentan los estados, en su gran mayoría en vías de desarrollo, de América Latina y el Caribe, si bien poseen una gran diversidad evidencian ciertos elementos que se repiten en la mayoría de los países. El desarrollo intensivo de la agricultura y ganadería, la tendencia a mayores niveles de urbanización y los altos índices de desempleo, desnutrición y pobreza son características presentes en casi todos los países de la región, esto nos genera, para nuestra investigación, la obligación de adentrarnos en las experiencias existentes sobre Soberanía Alimentaria y sus efectos a lo largo y ancho del continente.

### CASO BRASIL: HAMBRE CERO

El programa integral Hambre Cero fue implementado en el año 2003 como principal estrategia gubernamental para orientar las políticas públicas hacia el combate de la desigualdad existente en todo el territorio brasileño, el Programa Fome Zero consiste en un modelo de desarrollo centrado en la erradicación del hambre y la inclusión social, vinculando entre sí políticas macroeconómicas, sociales y productivas, buscando enlazar a todos los actores de la sociedad.

La cualidad que llevó adelante el gran éxito de Hambre Cero fue la implementación de un enfoque de Doble Vía, combinando intervenciones inmediatas de emergencia buscando garantizar el acceso a los alimentos para los sectores más marginados de la sociedad y políticas tendientes a modificaciones estructurales destinadas a paliar el hambre y la pobreza en el largo plazo.

---

#### ENFOQUE DE DOBLE VÍA: ORGANIZACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA HAMBRE CERO

El supuesto base (que se cumple en casi toda la región) para aplicar este enfoque de es que el hambre en las familias tiene su origen en la desigualdad en la distribución de la riqueza, limitando así su poder adquisitivo y sus derechos. Partiendo de este supuesto decimos entonces que el camino para eliminar el hambre se puede dar mejorando el poder adquisitivo de las

personas para que puedan acceder a mayor cantidad de alimentos y/o brindarles las herramientas necesarias para que lo produzcan.

Es por esto que Hambre Cero se desarrolló teniendo en cuenta 3 clases distintas de políticas públicas:

A. Políticas Estructurales: aumento de la renta familiar, la universalización de los derechos sociales, al acceso a alimentación de calidad y la disminución de la desigualdad de la renta.

B. Políticas Específicas: destinadas a atender directamente a las familias en el acceso a alimentos, buscan promover la seguridad alimentaria y combatir directamente el hambre y la desnutrición de los grupos de población con más carencias.

C. Políticas Locales: Son políticas implementadas por los municipios en busca de lograr soberanía alimentaria, abarcando problemas puntuales de la región.

Esta estrategia se llevó a cabo mediante 4 programas básicos que consisten en: Transferencia de ingresos, compra institucional de alimentos, comedores escolares y apoyo a la agricultura en pequeña escala.

Uno de los programas con mayor éxito y llegada fue Bolsa Familia. Bolsa Familia fue creado en 2003 es un programa de transferencias monetarias condicionada, con el objetivo de beneficiar a familias que viven en situación de pobreza y extrema pobreza. Para las familias beneficiarias del programa debían en contraprestación cumplir con una serie de requisitos en materia de salud y educación de los miembros familiares. Sobre todo en materia de obligación de terminar la escolaridad de los niños menores de edad, como así cumplir con el calendario de vacunación y controles anuales de salud.

Con respecto a los resultados, se observó que las familias beneficiarias como consecuencia del programa aumentaron la adquisición de bienes prioritarios, que alivian su situación de extrema pobreza, y de materiales escolares, representando también una inversión en educación (Nogueira, 2014). Es importante recordar que la madre de la familia es la responsable de recibir el beneficio, esto se debe a una cuestión estratégica ya que es ella quien conoce las necesidades de la familia y por ese motivo organiza mejor el presupuesto doméstico.

Por otro lado, con Hambre Cero se crea el “Programa de adquisición de alimentos” (PAA) con un fuerte central en las compras públicas para atender necesidades de alimentación,

pero también de fortalecimiento de pequeños productores y productores de la Agricultura Familiar. El PAA incorpora mecanismos de comercialización que favorezcan a la adquisición productos de agricultores familiares o de sus organizaciones, estimulando los procesos que agregan valor a la producción.

Entre las herramientas que incorpora el PAA se destacan legislaciones y requisitos con respecto a los stocks de compra pública de alimentos, los mismos debían estar compuestos como un 30% de compra directa de la agricultura familiar. Esto

Diversos estudios recopilados por la FAO y publicados en el año 2015 demuestran que desde la implementación del PAA el efecto más notorio es la diversificación en la producción de alimentos en la agricultura familiar debido a la capacidad del programa para garantizar un mercado, precio y pago estable para los productos. La eliminación de los intermediarios resulta el objetivo implícito más importante para la obtención de mayores ingresos para los productores de la agricultura familiar ya que pueden apropiarse aún más de los beneficios que anteriormente eran captados por grandes empresas de escala.

También en Brasil existe el programa Comidas Escolares (Ley N° 11.947), sancionada en el 2009, es un Programa Nacional de Alimentación Escolar que otorga los lineamientos generales para el sistema de alimentación escolar en Brasil. El mismo establece que la alimentación es un derecho de todo estudiante, de esta forma se pretende que la alimentación escolar deje de ser un simple programa sino que sea una verdadera política de estado.

El objetivo básico del programa es contribuir al crecimiento y desarrollo biopsicosocial, buscando mejorar tanto el aprendizaje como el desempeño escolar y la formación de hábitos alimentarios saludables de los alumnos.

El programa está basado en 4 ejes principales: Alimentación escolar, basado en la entrega meriendas escolares a los alumnos de escuelas públicas; Compras públicas, se determina que al menos el 30% del valor traspasado para financiar el PNAE debe ser utilizado en la compra de alimentos de la agricultura familiar; Huertas escolares, el programa implementa Huertas en las escuelas, con el objetivo de enseñanza y crecimiento de los estudiantes con los procesos de producción de alimentos saludables; Educación alimentaria y nutricional, se implementan un conjunto de acciones formativas, de práctica continua y permanente, transdisciplinarias, intersectoriales y multiprofesionales con el objetivo de estimular la adopción voluntaria de prácticas y elecciones alimentarias saludables, que

colaboran para el aprendizaje, el estado de salud de los escolares y la calidad de vida de los individuos.

Además, complementario a los anteriores, existe un programa que apoya a la agricultura en pequeña escala llamado PRONAF. El mismo es un programa de financiamiento de proyectos individuales o colectivos, que generen renta a los agricultores familiares y a los beneficiarios de la reforma agraria, posee las más bajas tasas de interés de los financiamientos rurales. Se encuentra implementado por entidades financieras. A partir del 2004 es donde este programa, establecido en 1995, cambia de enfoque con el objetivo de aumentar la producción de los pequeños productores y satisfacer la demanda adicional generada por Bolsa Familia, las comidas escolares y otros programas de compras.

## CASO: PANAMÁ

Panamá en 1972 incorporó a la Alimentación como un derecho en su Constitución Nacional, expresando en su Art. 110 que es responsabilidad del estado “desarrollar una política nacional de alimentación y nutrición que asegure un óptimo estado nutricional para toda la población, al promover la disponibilidad, el consumo y el aprovechamiento biológico de los alimentos adecuados”.

Según el “Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Panamá 2017-2021” desde el 2001 en adelante se implementaron políticas públicas que permitieron pasar de un 27,6% de la población en estado de subalimentación a un 9,5% y una reducción de la pobreza de un 36.6% en 2005 hasta el 22.3% en 2015. Si bien estos datos en un primer momento resultan alentadores teniendo como prioridad la lucha contra el hambre, desde un enfoque integral es preocupante que acompañando a esto la producción agraria se redujo en un 15% en el periodo 2006-2015, con el consecuente aumento de las importaciones de alimentos, influenciado por la elevada dependencia del comercio exterior vinculado al Canal de Panamá.

A nivel educación, se desarrolló en Panamá el “Programa Merienda Escolar” a cargo del Ministerio de Educación, con el objetivo de paliar las insuficiencias alimenticias de la población. Este ofrece alimentos de alta calidad con el objetivo de que los niños que asisten a las escuelas alcancen los niveles calóricos requeridos para una buena alimentación. Este

programa alcanza aproximadamente 500.000 niños en edad escolar, distribuidos en 3500 centros educativos.

En el año 2007, surge el Programa de Solidaridad Alimentaria bajo la órbita del Instituto de Mercadeo Agropecuario (IMA) que consiste en el abastecimiento de productos alimenticios de primera necesidad a bajo costo. Nace en un contexto de encarecimiento del precio de los alimentos, con aumento de la brecha entre el precio productor y el precio consumidor. El fin del programa es la venta subsidiada de productos agropecuarios de la agricultura familiar - previamente adquiridos por el IMA- financiados por el Banco Nacional de Panamá a través de un fideicomiso.

---

#### PANAMÁ Y LA FAO

Desde su formación en 1945 la FAO mantiene una estrecha relación con el gobierno de Panamá, desarrollando distintas políticas públicas tendientes a la erradicación del hambre y reducción de la pobreza englobadas en el Marco de Programación del País (MPP). Bajo el MPP se establecen diversos programas que atienden cuestiones particulares de distintas áreas vinculadas a la Soberanía Alimentaria.

Las políticas se definen en 4 ejes prioritarios, en primer lugar se tiene en cuenta a la Agricultura familiar como sujeto esencial a fortalecer en búsqueda de mejorar los sistemas productivos, logrando que los productores tengan un mejor acceso al mercado, nuevas tecnologías y mayor asesoramiento técnico por parte del estado a los mismos.

En segundo lugar, dentro del MPP se llevan adelantes programas tendientes a utilizar a distintas entidades públicas nacionales (escuelas, hospitales, etc.) para el logro de la seguridad alimentaria y nutricional (SAN) buscando que estas sean agentes de información y reproducción de conocimientos tendientes al desarrollo de adecuadas políticas de SAN.

Por último, se toma como eje prioritario el cuidado del medio ambiente y los recursos naturales como herramientas indispensables y en alto riesgo por el progresivo cambio climático, buscando también el trabajo en conjunto con las comunidades indígenas de la zona.

En 1975 El Salvador inició el primer proyecto de transformación agraria y fundó el Instituto de Transformación Agraria (ISTA), que se caracterizó por la adquisición de grandes propiedades, para administrarlas y adjudicarlas a los campesinos por medio de contratos de arrendamiento con promesa de venta. Según la FAO (Chávez, 2011. Pág. 46) el 70,04% del territorio nacional es considerado agrícola, por ende el acceso a la tierra es fundamental para el logro de la Soberanía Alimentaria.

Según el IV Congreso Agropecuario 2007-2008 de el Salvador El 53 % (Chávez, 2011. Pág 44) de los productores acceden a préstamos estatales y privados y el 47% recurre a prestamistas locales, a cooperativas y a ONGs. El acceso al préstamo financiero para pequeños y medianos productores es fundamental para fortalecer la capacidad productiva.

En el 1984 se implementa el Programa de alimentación y Salud escolar (PASE), el mismo consiste en un refrigerio otorgado diariamente con el objetivo de mejorar el estado nutricional de todo el estudiantado (el programa abarca el 100% de la matrícula de todos los niveles educativos) y depende en su integridad del Ministerio de Educación del estado Salvadoreño. Es decir el PASE se orientó a mejorar el estado nutricional del estudiantado a fin de propiciar mejores condiciones de trabajo, por medio de un refrigerio diario que optimizó la asistencia y permanencia en el sistema escolar.

Buscando lograr una verdadera Soberanía Alimentaria se ejecutan distintos subprogramas complementarios al refrigerio escolar como ser el de huertas escolares, compras públicas, y sub programa de vaso de leche, que se orientan a una nutrición favorable para mejora el aprendizaje en los ámbitos educativos.

El PASE viene siendo reforzado desde el 2013 con el apoyo del programa “Cooperación Internacional Brasil – FAO”, con la inclusión de frutas, hortalizas, huevos y verduras al refrigerio de los estudiantes a través de las compras públicas de productos de Agricultura Familiar. Siendo el PASE una estrategia para el desarrollo sostenible del país.

Con respecto a las relaciones del país con organismos internacionales, el Salvador recibió el apoyo de la FAO en pos de satisfacer la demanda interna.



En el marco de los programas que se han realizado en cooperación con la FAO, los mismos difieren en ámbito de aplicación y objetivos, pero se resalta la necesidad de fortalecer a la agricultura familiar con capacitación y financiamiento, así como el acceso a tierras y parcelas estatales, promoviendo métodos de cultivo agroecológicas para la producción de alimentos frescos y saludables. En el área de educación, se destacan los esfuerzos por articular estos alimentos con las entidades educativas del país con una visión cultural y de hábitos saludables como ser huertas escolares y charlas informativas, con el objetivo de desarrollar un proceso educativo sólido en seguridad alimentaria nutricional y sensibilizar a los actores sociales sobre la seguridad alimentaria y la importancia de su participación en el proceso de la solución de la inseguridad alimentaria.

## CASO: ECUADOR

En el año 2008, Ecuador se convierte en una de las primeras Naciones que incorpora a su texto constitucional la “Soberanía Alimentaria”. Esto surge debido a que hasta ese momento era un país importador neto de alimentos claves, cercanos al 100%, a pesar de tener buenas condiciones para el autoabastecimiento.

La soberanía alimentaria se encuentra consagrada en los artículos 281 y 282 de la Constitución ecuatoriana que establece el marco legal que respalda a este régimen, donde el uso y acceso a la tierra es uno de los temas clave. En el artículo 281 señala que la soberanía alimentaria constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiados de forma permanente. Por su parte, el artículo 282, faculta al Estado normar el uso y acceso a la tierra bajo principios sociales y ambientales; prohíbe el latifundio y la concentración de la tierra, así como el acaparamiento o privatización y sus fuentes.

Un año después de ser incorporada en la Constitución, entra en vigencia La Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria (LORSA) que reglamenta una producción sana, refuerza la soberanía alimentaria, introduce la agroecología como nueva matriz tecnológica para el campo ecuatoriano y recupera la agro-biodiversidad y las propias semillas,

como clave para mejorar la producción de alimentos. Se establece así una obligación del Estado para que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades dispongan de alimentos sanos y culturalmente apropiados de forma permanente. El Estado no solo regula el uso y el acceso a las tierras prohibiendo los latifundios y la gran concentración, sino que también el uso y disposición del agua bajo los principios de equidad, eficiencia y sostenibilidad ambiental.

Por otro lado, a través del programa Plan Tierras se han transferido hasta 25 mil hectáreas a asociaciones campesinas y a 5 mil familias campesinas, desde el 2009 hasta el 2015. Estas tierras pertenecen al Estado, otras son de la banca cerrada y las restantes corresponden a compra y venta, a través de un subsidio que el Estado otorga a los campesinos. En las 25 mil hectáreas se emprendieron procesos de producción asociativo y cooperativista. Teniendo en cuenta las propiedades de los suelos, se aplican los planes productivos en cada una de las haciendas, lo que incide positivamente en el empleo e ingresos de los beneficiarios.

Otra herramienta implementada fue el Sistema de Soberanía Alimentaria y Nutricional -SISAN-, proyecto que articula distintas instituciones<sup>1</sup>, donde las líneas de acción se basan en fortalecer la agricultura familiar e impulsar la economía popular y solidaria fomentando la producción orgánica y agroecológica, a través de sistemas de comercialización. Además facilita la promoción de investigaciones científicas, intercambio de saberes y transferencia tecnológica, y fortalecimiento de la educación agraria.

El Estado ecuatoriano paralelamente entrega créditos y establece políticas que incentivan el consumo de alimentos nutritivos, preferentemente, de origen agroecológico y orgánico. Al mismo tiempo que prohíbe la comercialización de productos con bajo valor nutricional en los establecimientos educativos, así como su distribución y uso en programas de alimentación dirigidos a grupos de atención prioritaria.

---

<sup>1</sup> Entre ellos, los Ministerios de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, Ambiente, Inclusión Económica y Social, Salud Pública, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, gobiernos autónomos descentralizados provinciales, municipales, parroquiales y regímenes especiales y la Conferencia Plurinacional e Intercultural de la Soberanía Alimentaria.

A pesar de la inversión y de los planes realizados por este país, según los datos oficiales, tanto la superficie sembrada como la producción han disminuido en la mayoría de sus áreas durante el período 2007-2016. Además la desnutrición en ese mismo lapso solamente ha disminuido un 1,5%.

## CONCLUSIÓN EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

De las experiencias internacionales estudiadas, los países que han decidido incorporar en su agenda de política pública a la Soberanía Alimentaria han desarrollado diferentes herramientas desde sus instituciones para fortalecer y explorar vías alternativas de producción, consumo y educación alimentaria. Además de incluir a la soberanía como un derecho en su constitución, esto implicó reconocer el deber del Estado como actor central en garantizar el acceso a alimentos saludables y a la producción de los mismos a la población. Se toma a la Soberanía Alimentaria como un derecho y una cuestión política no librada al azar que los estados deben incorporar.

Si bien las realidades y las formas de abordar la conceptualización de soberanía alimentaria de los países estudiados son diferentes, se ha puesto foco en áreas similares: el área de salud y la necesidad de luchar contra el hambre, la desnutrición y la mala nutrición, en Educación mediante la incorporación de distintas herramientas como huertas escolares, programas educativos de concientización de consumo de alimentos, entre otras. Pero todas las experiencias coinciden en la necesidad de fortalecer a la agricultura familiar y los pequeños productores como pilar para lograr la soberanía alimentaria.

El sector productivo es clave a dinamizar para lograr el acceso a alimentos saludables y de potenciar el desarrollo del sector. En este sentido, se proveen alimentos saludables y nutritivos a los consumidores, se promueven formas agroecológicas de producción, pero además es un camino para fortalecer la diversificación productiva de la economía de los países.

Promover la Agricultura Familiar es un camino para frenar la agriculturización masiva consecuencia de las expansión del modelo agroexportador en América Latina y sobre todo en Argentina.

## CONCEPTUALIZACIÓN Y TRANSICIÓN DEL CONCEPTO DE LA AGRICULTURA FAMILIAR

Se reconoce a la agricultura familiar como pilar para lograr la transición a la Soberanía Alimentaria de un país. Este sector ha sido un punto de fuerte discusión durante el siglo XX y principios del XXI debido a las diversas definiciones y conceptualizaciones de que lo que se considera como Agricultura Familiar. En este sentido, durante el siglo XX estuvo en auge lo que se llamó “campesinado”, pero fue con los trabajos de Chayanov donde se empezó a tomar conciencia de las diferencias de lógicas productivas y de relaciones que tiene este sector. Chayanov explica el por qué la economía campesina “no es típicamente capitalista, en tanto no se pueden determinar objetivamente los costos de producción por ausencia de la categoría de salarios. De esta manera, el retorno que obtiene un campesino luego de finalizado el año económico no puede ser conceptualizado como formando parte de algo que los empresarios capitalistas llaman ganancia” (Chayanov, 1925).

A partir de los trabajos de Chayanov, el mundo reconoció que la unidad económica campesina tenía características sociales y económicas propias, que la diferenciaban de otras formas de producción e inserción en los mercados (FAO, 2014). Fue entonces donde los trabajos y esfuerzos de múltiples autores de América Latina empezaron a investigar el sector y sus particularidades.

En América Latina, la expresión “agricultura familiar” fue reconocida oficialmente en el año 2004, con la creación de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF) un espacio de diálogo entre productores familiares, organizaciones e instituciones rurales creado para impulsar políticas públicas regionales para la agricultura familiar. Los Estados parten del MERCOSUR, elaboraron en forma conjunta e implementaron una definición única de agricultura familiar para Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. El objetivo fue establecer parámetros generales para lograr una conceptualización y caracterización uniforme de este sector.

Las “Directrices para el reconocimiento e identificación de la agricultura familiar en el MERCOSUR” establecen tres puntos que la caracterizan:

1. Mano de obra predominantemente familiar, limitando mano de obra contratada.
2. La familia como responsable directa de la producción y gestión de las actividades agropecuarias debiendo residir en el predio o en una localidad cercana.
3. Recursos productivos compatibles con la capacidad de trabajo de la familia (tierra, capital, etc.).

En 2014 fue proclamado como el Año Internacional de la Agricultura Familiar, con el objetivo de propiciar y reposicionar a la AF como sujeto directo de políticas agrícolas, ambientales y sociales. El concepto propuesto por la FAO en 2014 en el marco del Año Internacional de la Agricultura Familiar es: “La Agricultura Familiar (incluyendo todas las actividades agrícolas basadas en la familia) es una forma de organizar la agricultura, ganadería, silvicultura, pesca, acuicultura y pastoreo, que es administrada y operada por una familia y, sobre todo, que depende preponderantemente del trabajo familiar, tanto de mujeres como hombres. La familia y la granja están vinculados, co-evolucionan y combinan funciones económicas, ambientales, sociales y culturales.” (Salcedo, Guzman. 2014, p. 26).

Esta definición no pretende reemplazar a las definiciones nacionales de la agricultura familiar, las que suelen estar adaptadas a contextos sociales, históricos y políticos particulares. El objetivo es de proporcionar una definición práctica de la agricultura familiar para ayudar a establecer un entendimiento común y facilitar el diálogo entre las distintas partes interesadas en el contexto del Año Internacional de la Agricultura Familiar (FAO, 2013).

La importancia de avanzar en tipologías de este sector está en la necesidad de una caracterización y discriminación positiva en las diferentes realidades de los agricultores, para poder generar políticas públicas diferenciadas y apropiadas.

Existen en Argentina numerosos trabajos con distintos abordajes para investigar a la agricultura familiar (AF). Barsky (2007) y otros especialistas de FLACSO buscaron analizar los patrones de localización y especialización que ha tenido la agricultura periurbana en Buenos Aires, resaltando que cualquier iniciativa de índole sectorial será incompleta si no se considera la complejidad del escenario territorial. Esta complejidad yace en que el periurbano este

influenciado directamente por la metropolización de la ciudad y las lógicas de producción y comercialización son diferentes a las de los grandes productores rurales o incluso de los mismos agricultores familiares rurales.

Generar políticas destinadas a la Agricultura Familiar (AF) contribuye a mitigar los efectos de la agriculturización, la apertura de los mercados y las formas de producción transgénicas y poco sustentables. Además de promover la soberanía alimentaria, es una forma directa de contribuir volcando recursos a la diversificación productiva, ya que usualmente los productores tienden a tener cultivos diversos según la época del año y su estacionalidad. Esta rotación promueve el cuidado de la tierra y la producción de alimentos diversos para la población.

## SOBERANÍA ALIMENTARIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA PROVINCIA DEL CHACO

En el estudio de las experiencias internacionales surgió que las principales áreas a coordinar en búsqueda de un diseño de política pública orientado a lograr la Soberanía Alimentaria incluye como base al fortalecimiento de pequeños productores y a la articulación junto con las áreas de Salud y Educación.

Como parte de esta investigación, se propuso realizar un relevamiento de los diferentes niveles de estado (Nacional, Provincial y Municipal) que influyen en este marco de acción bajo la conceptualización de soberanía alimentaria y a las políticas públicas y herramientas disponibles para atender esta problemática.

En este apartado se desarrollará una descripción de estos sectores para aproximar un abordaje integral de soberanía alimentaria en la provincia del Chaco. Este abordaje será transversal y articulará distintos niveles e instituciones estatales. El análisis se centró las siguientes áreas:

- Producción
- Salud
- Desarrollo Social
- Educación



## PRODUCCIÓN

### APROXIMACIÓN A LA AGRICULTURA FAMILIAR EN EL NEA

---

Los últimos datos del INDEC de comercio exterior del año 2017, específicamente el de exportaciones por complejos exportadores, exhibe que los tres primeros complejos exportadores son: los complejos oleaginosos (incluye soja, biodiesel, maní girasol y otros) tienen un 31.7% de participación sobre el total de exportaciones y sumaron en el período 18.523 millones de dólares, con una caída interanual de 8,8%. Seguido por los complejos cerealeros (incluye maicero, trigoero, arrozero y otros) con una participación 13,1% seguido por el automotriz con un peso del 10.8%

Los complejos exportadores que se analizan representaron el 85,1% de las exportaciones totales del período.

El 55,6% de las exportaciones totales correspondieron a los complejos oleaginosos, cerealeros y automotriz, y se llega al 76,4% de las exportaciones si se incluyen los complejos petrolero-petroquímico, origen bovino, oro, frutihortícola y pesquero.

Con respecto a la provincia del Chaco, según datos del INDEC al 2016, el rubro alimentos y bebidas exportables (comprendido por Cereales; productos a base de almidón o féculas modificadas, colas enzimas; y productos de molinería y preparaciones a base de cereales, fécula o leche y productos de pastelería, Semillas y frutos oleaginosos) tiene una participación del 86% sobre las exportaciones de la provincia al resto del mundo. Donde el rubro de cereales representa el 44% de las exportaciones totales, seguido por el de semillas y frutos oleaginosos con un 24%.

<b>Tabla 1: Exportaciones por complejos exportadores. Año 2017</b>			
Complejos exportadores	Total	Participación	Variación porcentual '2017*/2016*
	Millones de dólares	%	
<b>Total exportaciones</b>	<b>58,384</b>	<b>100.0</b>	<b>0.9</b>
<b>Principales complejos</b>	<b>49,703</b>	<b>85.1</b>	<b>-0.2</b>
<b>Complejos oleaginosos</b>	<b>18,523</b>	<b>31.7</b>	<b>-8.8</b>
Complejo soja	15,540	26.6	-10.2
Complejo biodiésel	1,224	1.4	-1.3
Complejo maní	902	2.1	-2.8
Complejo girasol	790	1.5	6.5
Otras exportaciones oleaginosas	68	0.1	-30.6
<b>Complejos cerealeros</b>	<b>7,628</b>	<b>13.1</b>	<b>0.2</b>
Complejo maicero	3,935	6.7	-7.3
Complejo triguero	2,701	4.6	23.8
Complejo arrocerero	172	0.3	-16.9
Otras exportaciones cerealeras	820	1.4	-16.2
<b>Complejo automotriz</b>	<b>6,327</b>	<b>10.8</b>	<b>14.4</b>
Fuente: INDEC			

<b>Tabla 2: Origen provincial de las exportaciones, por provincia y principales grandes rubros. En millones de dólares. Año 2017</b>	
Provincia	Millones de dólares
<b>Chaco</b>	<b>327</b>
Cereales	157
Extractos curtientes y tintóreos	64
Semillas y frutos oleaginosos	60
Fibras de algodón	19
Productos químicos y conexos	5
Textiles y confecciones	4
Fuente: INDEC	

Dicho esto, en el marco de interés de nuestra investigación, cabe preguntarse cómo está conformado el sector primario de producción de alimentos de la Agricultura Familiar en la provincia del Chaco para poder hacer un análisis posterior de los temas que nos preocupan.

A los efectos de lograr una aproximación de la importancia del segmento de Agricultura familiar en el NEA, se tomó de base el atlas de población de AF y periurbana (INTA y CIPAF, 2011) donde se realiza un análisis exhaustivo de las provincias del NEA (Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones) y busca caracterizar la situación de los productores de la región a partir del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda de 2001. Para esto define distintas categorizaciones con el objetivo de dar una visión general de la situación de la Agricultura Familiar de la región. Se mencionan las que competen a nuestro análisis.

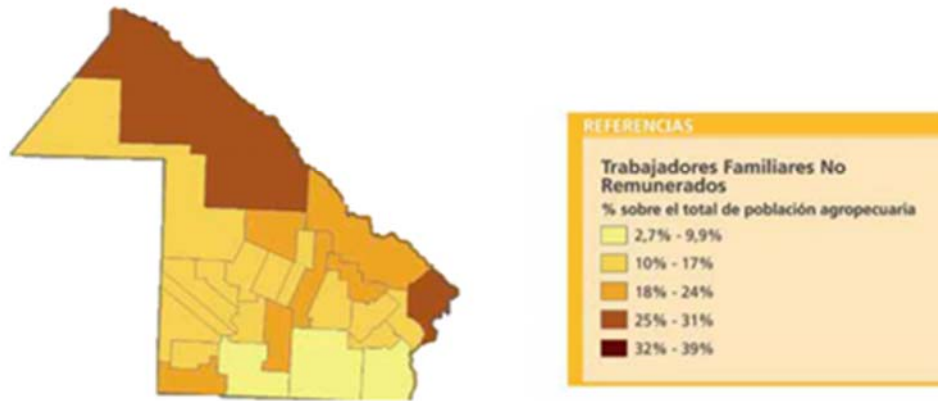
Con respecto a las categorías de empleo, se hace un análisis de la distribución espacial de la población agrícola en el NEA en términos relativos. Se trata de aquella parte de la población económicamente activa que se encuentra inserta en la rama de agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca (INTA, 2001).

En Chaco se denota preponderancia de la población agrícola (mayor al 32%). Esta caracterización se subdivide entre trabajadores agrícolas remunerados y no remunerados. Dentro de los primeros, están incluidos tanto obreros asalariados como trabajadores familiares que reciben algún tipo de retribución por su trabajo. En el caso del Chaco, se destaca la mayor pertenencia de este segmento dentro de los cultivos de algodón y soja que actualmente son los más dinamizados en la Provincia.

A su vez se incluye en el análisis a los denominados “trabajadores cuentapropistas” (dentro de la población agrícola), a los que considera como aquellos que no tienen trabajo asalariado y no venden sistemáticamente su fuerza de trabajo como tales. De esta consideración surge que es una franja que adquiere una alta importancia en la región.

En “no remunerados” se incluye a personas que realizan tareas regulares de ayuda en la actividad familiar, sin retribución fija. De este mapa se desprende que en el NEA la mayor proporción de este tipo de trabajadores se encuentra asociados a zonas marginales y de ampliación de la frontera agropecuaria, al igual que los cuentapropistas. (Ver imagen nº1).

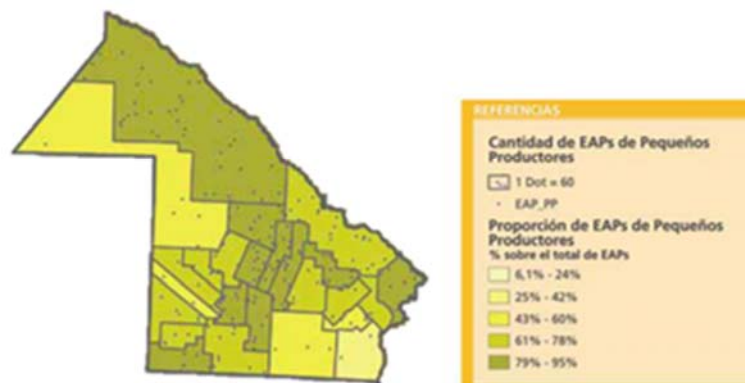
**Imagen n°1:** Porcentaje de trabajadores familiares no remunerados



**Fuente:** ATLAS Población y Agricultura Familiar en la Región NEA, (INTA, 2010).

Por otro lado, el ATLAS utiliza la categoría de Explotaciones Agropecuarias (EAPS) y calcula sobre la cantidad de EAPS la proporción de las mismas que corresponden a pequeños productores de agricultura familiar, a lo que arriba a la conclusión que los AF representan un 61% del total de productores del NEA. En el mapa del Chaco se observa una fuerte presencia de porcentaje de tipos de pequeños productores que son en su mayoría Agricultores Familiares (preponderancia de 61% sobre el total en adelante). (Ver imagen n°2)

**Imagen n°2:** Distribución de la Agricultura Familiar



**Fuente:** ATLAS Población y Agricultura Familiar en la Región NEA, (INTA, 2010)

Por último es relevante mencionar que el informe realiza una diferenciación entre las Explotaciones de pequeños productores (EAPs), clasificándolos en 3 tipos según su nivel de capitalización:

1. **EAPs de tipo 1:** Son aquellos que, pesar de la escasez relativa de recursos productivos con que cuenta, se capitaliza o puede hacerlo.

2. **EAPs de tipo 2:** se refiere a aquellos que poseen una escasez tal de recursos que no les permite la reproducción ampliada o la evolución de su explotación, sino apenas mantenerse en la actividad agropecuaria.

3. **EAPs de tipo 3:** a aquellos que poseen una dotación de recursos que no les permite vivir en forma exclusiva de su explotación y mantenerse en la actividad, por lo que deben recurrir a otras estrategias de supervivencia, como la venta de fuerza de trabajo y la producción para el autoconsumo.

Las conclusiones del Atlas arriban a que hay una importante predominancia de los EAPs de pequeños productores de tipo 3, lo que hace que los agricultores tengan que volcarse a otras actividades para subsistir. Se observa que en el NEA existe un gradiente que crece en importancia desde el PP1 al PP3, siendo en este último predominante. Se concluye la fuerte descapitalización y dificultades para el desarrollo autónomo en la actividad<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Para mayor detalle ver INTA, 2010. "ATLAS, Población y Agricultura Familiar en la Región NEA".

En Chaco, según informes del Ministerio de Producción de la provincia, la actividad hortícola con mayor área de mayor desarrollo y de potencial de crecimiento se encuentran diseminadas en:

1. La zona Este de la provincia (zona con mayor milimetraje anual de precipitaciones promedio):

- a. Cinturón verde del Gran Resistencia
- b. Segundo cinturón del área metropolitana (Colonia Benitez, Margarita Belén, Makalle y Puerto Tirol)
- c. Cuencas menores en el resto de la zona Este (Las Palmas-La Leonesa, Basail, Colonia Elisa, La Verde, etc.)

2. Periurbanos de las principales ciudades del interior (Sáenz Peña, Villa Ángela, Charata, Castelli, etc.)

3. Cuenca de Cucurbitáceas (Hortalizas pesadas): La mayor concentración de productores especializados en hortalizas pesadas (diferentes tipos de zapallos y calabazas, sandía, melón, etc.) están concentrados en los dptos. Gral Güemes, San Martín y en menor medida en el Maipú.

Según relevamientos del Ministerio de Producción realizado a productores de hortalizas de los dos primeros cinturones de la Provincia, la mayor oferta continua de alimentos es de: Lechuga, acelga, achicoria, rúcula, espinaca, repollo, cebollita de verdeo, perejil y de hortalizas pesadas Hortalizas pesadas: zapallo tipo coreano, zapallo tekzucabuto, zapallito de tronco, zanahoria, remolacha y mandioca, con un total de 500 has. Además, solo en el periurbano se encuentran 80 has de cultivo de hortalizas pertenecientes a pequeños productores.

Además, según los últimos datos del RENAF (Registro Nacional de Agricultura Familiar) al 2016 estaban registrados 7000 productores de la Agricultura Familiar en la Provincia. Según el (Instituto de Desarrollo Rural de la Agricultura Familiar) IDRAF existen alrededor de 11.000 familias productoras registradas en los 94 consorcios productivos de la institución distribuidos en la Provincia del Chaco (**ver imagen n°3**).

Acorde a entrevistas realizadas, los principales problemas del segmento de agricultura familiar en Chaco están relacionados a colocar su producción en los mercados, este es el caso

especialmente de los productores rurales que debido a la imposibilidad de trasladar su producción a los principales centros de consumo (Sáenz Peña, Villa Ángela, Resistencia.) deben vender su producción a bajo costo a intermediarios.

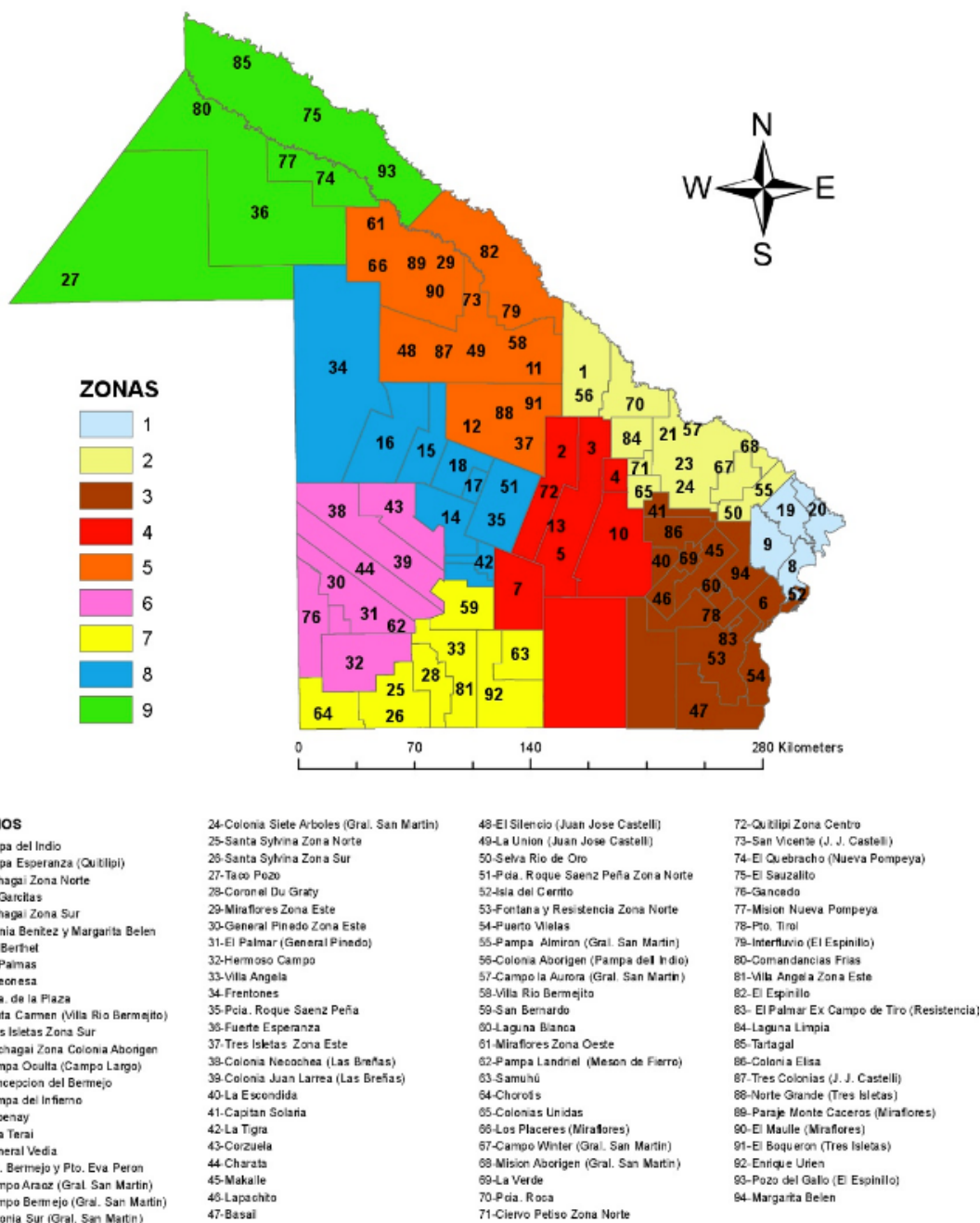
El caso de los productores periurbanos se diferencia de los anteriores ya que tienen un mayor acceso a los mercados y diferentes lógicas de producción y comercialización. Se evidencia además que tienen una mayor relación y conocimiento de las instituciones estatales de distintos niveles y las herramientas.

Se evidencia que los pequeños productores es un sector con potencialidad de producción como de crecimiento, que con los incentivos adecuados podrían llegar a satisfacer una mayor demanda de alimentos frescos de la Provincia y sobre todo de Gran Resistencia dada la cercanía a los productores periurbanos.



Imagen n°3: Consorcios productivos de servicios rurales de Chaco. IDRAF

## CONSORCIOS PRODUCTIVOS DE SERVICIOS RURALES DE LA PROVINCIA DEL CHACO



Fuente: Instituto de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (IDRAF).

## EDUCACIÓN

El Observatorio Argentinos por la Educación<sup>3</sup> recoge datos del sistema educativo inicial, primario, secundario y terciario no universitario del período 2011-2016. Según los últimos datos disponibles referidos al sistema educativo de la provincia del Chaco, la cantidad de estudiantes total pasó de 355.011 en 2011 a 380.457 en 2016. En 2016 esta matrícula se distribuyó de la siguiente manera: 12,9% en Inicial; 38,1% en Primaria; 33,5% en Secundaria; y 15,4% en Superior no universitario.

<b>Tabla 3: Cantidad de estudiantes matriculados</b>	
<b>Cantidad de estudiantes matriculados</b>	<b>Provincia de Chaco</b>
Nivel inicial	49137
Nivel Primario	144996
Nivel Secundario	127580
Total	321713
Fuente: Observatorio Argentinos por la Educación	

En cuanto a la cantidad de centros educativos, las unidades fueron de 2.202 en 2011, pasando a 2.384 en 2016. Considerando 2016, este indicador se distribuyó en: 29% en Inicial; 49% en Primaria; 15% en Secundaria, 5% en Superior no universitario.

El Observatorio de la Escuela de Gobierno y UNICEF relevó los mismos datos para Gran Resistencia y Resistencia, (ver tabla 4) donde se observa una preponderancia de establecimientos educativos de nivel primario en Gran Resistencia.

---

<sup>3</sup> Dicho Observatorio se encarga de relevar datos estadísticos del sistema educativo de todas las provincias argentinas, a partir de información brindada por el Ministerio de Educación de la Nación. Además, trabajan articuladamente con UNESCO, la Universidad Nacional de Córdoba, Universidad Torcuato Di Tella, Universidad de San Andrés, UCA, FLACSO, Universidad siglo 21, Academia Nacional de Educación, Proyecto Educar 2050, Centro de Estudios en Política Pública y UNIPE.

<b>Tabla 4: Cantidad de establecimientos educativos</b>	
<b>Cantidad de establecimientos educativos</b>	<b>Provincia de Chaco</b>
Nivel Inicial	701
Nivel Primario	1186
Nivel Secundario	367
Fuente: Observatorio Argentinos por la Educación	

Según la fuente, al 2016 en la Provincia del Chaco había un total de 2254 establecimientos educativos, donde los del nivel primario representan más de la mitad del total, seguidos por los de nivel inicial y por último los secundarios.

En relación a la compra de alimentos para los comedores, el Ministerio de Educación Provincial mediante un equipo de nutricionistas, establece los valores nutritivos que deben aportar los servicios de refrigerio, comedor y albergue, y además se realiza una sugerencia de varios menús. Por su parte, los proveedores de cada establecimiento son elegidos por el responsable de cada institución educativa, y generalmente son de la localidad donde se encuentra el comedor escolar.

En la provincia del Chaco existen comedores escolares en los distintos niveles educativos, puede observarse en la tabla 5 que el nivel primario es el que cuenta con una mayor cantidad (al 2016 un total de 1126 establecimientos con comedores escolares), seguido por el nivel inicial.

<b>Tabla 5: Cantidad de comedores escolares Resistencia y Gran Resistencia</b>			
<b>Cantidad de comedores escolares</b>	<b>Provincia de Chaco</b>	<b>Gran Resistencia</b>	<b>Resistencia</b>
Nivel Inicial	289	75	56
Nivel Primario	1126	91	63
Nivel Secundario	103	7	6
Educación Especial	41	10	7
Fuente: Observatorio Argentinos por la Educación			

Puede observarse una distinción en cuanto al financiamiento que reciben los distintos servicios existentes en los centros educativos, en primer lugar se encuentran los servicios financiados en un 40% por la provincia y un 60% por la nación, y luego los financiados completamente por la provincia.

**Tabla 6.** Instituciones educativas que reciben servicio alimentario y origen de financiamiento. Total Provincia de Chaco. Año 2017

<b>Cantidad de instituciones</b>	<b>Servicios que reciben</b>	<b>Origen de fondos</b>
62	albergue	40% provincia y 60% nación
140	comedor	40% provincia y 60% nación
1034	comedor y refr	40% provincia y 60% nación
427	refrigerio	40% provincia y 60% nación
18	albergue	100% provincia
2	comedor	100% provincia
25	comedor y refr	100% provincia
74	refrigerio	100% provincia
<b>Total</b>	<b>1.782</b>	

Fuente: Observatorio Argentinos por la Educación

### **Educación y Prohuerta:**

En el marco del nivel educativo, las Escuelas de Familias Agrarias (EFA) son las que principalmente trabajan con el programa prohuerta del INTA. Estas instituciones se rigen por los mismos fundamentos constitucionales y legales que los establecimientos de enseñanza pública de gestión privada. Es decir por la Ley Federal de Educación Nro 24.195 conforme los artículos 1, 3 y 4 permitiendo que las asociaciones de padres constituidas jurídicamente que demuestran su dedicación a la educación puedan llevar adelante la creación de establecimientos.

## SALUD

A nivel nacional se advierten casos de inadecuación nutricional independientemente de las clases sociales. La dieta de los niños y adolescentes se caracteriza por ser monótona y poco nutritiva, lo cual explica que algunas alteraciones prevalentes en la infancia sean anemia (16,5%) y la baja talla para la edad (en un 4,2%), siendo más frecuente en niños con familias con dificultades económicas. Por su parte las últimas encuestas nacionales de nutrición y salud mostraron un 1,3% de emaciación (desnutrición patológica), un 8% de acortamiento (desnutrición crónica) y 10,6% de obesidad, en los niños. (Ministerio de Salud, 2016).

Mientras en las décadas de 1980 y 1990, el foco de la política pública estaba puesto en combatir la desnutrición y en las problemáticas que conllevaba, en la actualidad, tiene que enfrentarse a las elevadas tasas de obesidad y sobrepeso, en todos los grupos de edad, particularmente en la infancia. Esto se evidencia en los datos: el Ministerio de Salud de Nación, a través de la Encuesta Nacional de Factores de Riesgo (ENFR), observa una tendencia creciente de los indicadores de sobrepeso y obesidad en la población: arrojó para 2005, un 34,5% de la población con sobrepeso y un 14,6% con obesidad; pasando en 2009 a un 35,5% y 18%, para los mismos indicadores, manteniendo en esos niveles en 2013.<sup>4</sup>

Informes del Ministerio de Salud (2016) describen que uno de los principales problemas nutricionales que tiene nuestro país es -acompañando una tendencia mundial- la “coexistencia de exceso/déficit” alimenticio (exceso de peso con déficit de nutrientes).

Según el trabajo realizado por la Escuela de Gobierno del Chaco y Unicef dentro del Observatorio de la Niñez y la Infancia, en la Provincia del Chaco el porcentaje de recién nacidos con bajo peso se ha ido incrementando desde 2010. El informe clasifica a los bebés que nacen con un peso menor a los 2500 gramos como de bajo peso, y de muy bajo peso a aquellos que no alcancen los 1500 gramos. Según el citado trabajo, en 2010 el porcentaje de niños nacidos con bajo peso fue de un 5,9%; arrojando un 7,78%<sup>5</sup> para 2016. El bajo peso al

---

<sup>4</sup> Guías alimentarias para la población argentina. Ministerio de Salud de Nación. 2016.  
[http://www.msal.gob.ar/images/stories/bes/graficos/0000000817cnt-2016-04\\_Guia\\_Alimentaria\\_completa\\_web.pdf](http://www.msal.gob.ar/images/stories/bes/graficos/0000000817cnt-2016-04_Guia_Alimentaria_completa_web.pdf)

<sup>5</sup> Estadísticas vitales. Departamento de estadística sanitaria, Dirección de Unidad de Planificación Sectorial, Ministerio de Salud Pública de Chaco. (2016)

nacer es un factor de mortalidad neonatal e infantil. Dichos índices en 2015 alcanzaron un 6,6% y 10,6% respectivamente, siendo tasas superiores a las registradas para todo el país.

Los gestores de los programas de Gobierno observan que el panorama, principalmente en las localidades del interior de la provincia, es el de niños con desnutrición de origen primario (directamente por falta de alimentos), atravesado por cuestiones de origen cultural.

A partir de las entrevistas realizadas en el marco de esta investigación se descubre que actualmente el flagelo de la mala alimentación no se analiza solo bajo la perspectiva de la desnutrición -que se refleja en un bajo índice de masa corporal- sino que toma importancia el concepto de malnutrición. No interesa solamente el peso como variable de análisis, sino la ingesta suficiente de nutrientes, para lo que es necesaria una dieta rica y equilibrada. Se observa el perfil de niños donde concurren sobrepeso y falta de nutrientes, y adultos con enfermedades crónicas no transmisibles -hipertensión, diabetes tipo 2, síndrome metabólico- producto de una alimentación pobre, centrada en carbohidratos y alimentos que generan saciedad a bajo costo pero no una nutrición genuina. Así también el sedentarismo -sobre todo infantil- es un problema que acompaña y agrava la malnutrición (según los datos relevados en la 3° ENFR el 54,7% de la población nacional no alcanza los niveles de actividad física recomendados).

Este cambio de circunstancias llevó a su vez a una reorientación de las políticas sanitarias en alimentación, pasando a enfocarse en un seguimiento para mantener la calidad alimenticia de los chaqueños -punto en el que se profundizará en la sección siguiente 3.2.

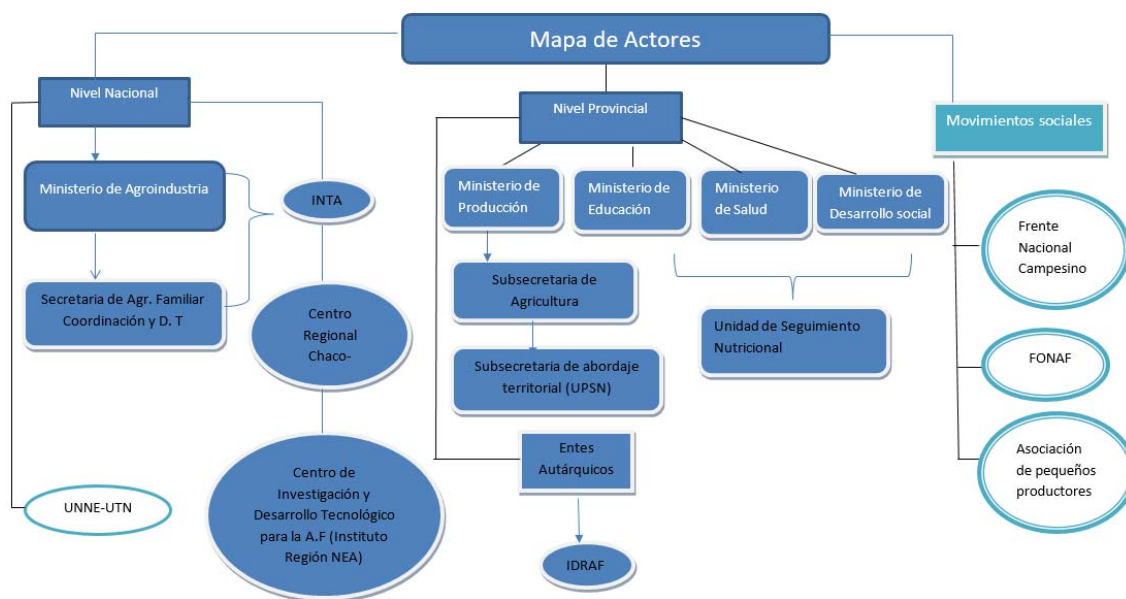
Los problemas de alimentación -sobre todo durante la infancia- repercuten en la salud de la población a largo plazo, disminuyendo el potencial de desarrollo físico e intelectual. Es aquí donde el análisis de la situación sanitaria es importante con respecto a la Soberanía Alimentaria, en la medida que revela carencia nutricional en gran parte de la población, sea por falta de recursos o de buena cultura alimenticia. El sector de salud como actor tiene preponderancia en cuanto herramienta aportando datos sobre las falencias nutricionales para conocer la situación alimentaria de la población y para transformarla.

La Soberanía Alimentaria significa en una primera instancia el acceso efectivo a una alimentación adecuada, tanto para otorgar al individuo la seguridad de tener alimento en la mesa como por sus implicancias en el bienestar y el desarrollo futuro de la sociedad, y en la salud pública.

## ANÁLISIS POR ACTOR Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN CURSO

En el apartado anterior se desarrolló el enfoque y la importancia de los distintos actores que consideramos indispensables a la hora de pensar en soberanía alimentaria. A continuación se realiza un análisis de las políticas públicas con mayor relevancia en relación al eje central del trabajo, cabe aclarar que no es un análisis taxativo de competencias y programas de cada área, sino más bien los que surgieron del relevamiento realizado como los más notables y vigentes. Para ello se categorizará según el área de influencia de cada actor.

**Imagen n°4:** Mapa de actores



*Fuente: elaboración propia en base a relevamiento realizado.*



---

## PRODUCCION

En el área de producción que fue considerada como estratégica para promover la soberanía alimentaria en la provincia se destaca el Instituto de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (IDRAF) que es una entidad autárquica del Estado Provincial, con dependencia funcional del Ministerio de Producción, y realiza actividades en lo que concierne a la promoción del desarrollo rural sustentable, vinculado a la población rural, los productores familiares y trabajadores rurales.

En este contexto, la principal herramienta del IDRAF al sector de agricultura familiar son los Consorcios Productivos de Servicios Rurales<sup>6</sup>, que realizan prestaciones de servicios de laboreo, de mantenimiento de la infraestructura y de logística, para lograr competitividad en la comercialización del excedente de su producción.

Los consorcios de Servicios Rurales son entidades sin fines de lucro, integrados por vecinos de una zona determinada con el objeto de reunir esfuerzos y aportes económicos de distinta naturaleza con la finalidad de lograr contención, desarrollo y fortalecimiento de los pequeños productores. La jurisdicción del consorcio por la norma, no podrá ser menor a 500 hectáreas, y la entidad no podrá estar conformada por menos de 25 miembros.

El apoyo al agricultor familiar se produce de forma indirecta a través del contralor ejercido sobre los Consorcios y en la administración de los recursos que financian los servicios que prestan dichas organizaciones, en forma directa al productor.

El financiamiento de la constitución y funcionamiento de los consorcios rurales se lleva a cabo a través de la creación de un fondo específico, compuesto por diversas fuentes de recursos, entre ellos un porcentaje del impuesto inmobiliario rural, del Fondo Algodonero Nacional más los aportes de los miembros al asociarse.

Por otro lado, el IDRAF en el marco del programa de Promoción de Desarrollo Rural realiza relevamientos de productores rurales de la agricultura familiar, y se desarrollan investigaciones de modelos de producción según la zona geográfica productiva. Con esto se

---

<sup>6</sup> Regulados en la Ley provincial N° 6547

realiza una serie de pruebas pilotos, para la posterior transferencia de la tecnología al pequeño productor.

Además, la institución organiza ferias francas, mercados locales y regionales, que consideran una herramienta para facilitar la comercialización directa y visibilización de productos frescos o elaborados artesanalmente por los pequeños productores.

Es importante resaltar el rol del IDRAF dada su llegada a los productores en toda la Provincia a través del sistema de consorcios productivos

Otro organismo en el área de producción con políticas de impacto en el marco de Soberanía Alimentaria es la Subsecretaría de Agricultura, dependiente del Ministerio de Producción Provincial, quien lleva adelante el Programa “Buenas Prácticas Agrícolas” (BPA), creado en el año 2017. Entre las actividades que realiza se encuentra la organización de ferias francas, entrega de semillas, capacitaciones desde los productores familiares más pequeños hasta los productores de mayor escala sobre uso de agroquímicos, implementación de los controles fitosanitarios e implementos de trabajo necesarios para quienes aplican los agroquímicos. A su vez trabajan articuladamente con municipios, movimientos sociales, productores tabacaleros, pueblos originarios, productores frutihortícolas, entre otros.

En el sector frutihortícola el objetivo es difundir los conceptos básicos de las Buenas Prácticas Agrícolas, con el propósito de orientar los sistemas de producción hacia una agricultura sostenible y ecológicamente segura, obtener productos inocuos y de mayor calidad, mejorar las condiciones laborales de los productores y de sus familias y cuidar los recursos naturales y el medio ambiente. De esta forma, se beneficiarían los agricultores, los consumidores y sus familias.

Otro actor central es el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria - INTA - dependiente del Ministerio de Agroindustria de la Nación que, en conjunto con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en el marco del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, se implementa Prohuerta.

Prohuerta fue creado en agosto de 1990, con alcance nacional y cobertura geográfica urbana y rural. El objetivo inicial se refirió al aporte de los técnicos de INTA a que los sectores

más vulnerables tuviesen acceso a una alimentación adecuada, produciendo sus propios alimentos.

Actualmente, el programa beneficia a más de 4 millones de personas gracias a una red federal de promotores voluntarios y ferias agroecológicas, coordinando acciones con organizaciones e instituciones, garantizando la mejora en los hábitos alimentarios, desarrollando tecnologías orientadas a la autoproducción de alimentos, fortalecimiento a las familias, comunidades y organizaciones.

En el marco de este programa se desarrollan además distintos sub-proyectos tales como Programas Especiales, Jóvenes Promotores y Huertas escolares.

Los Proyectos Especiales son una iniciativa del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el INTA. Tienen como objetivo el desarrollo de actividades, la ejecución de obras y adquisición de equipamiento para mejorar la calidad de vida y garantizar derechos de comunidades rurales y periurbanas de todo el país. En los proyectos participan grupos, organizaciones e instituciones locales en asociación con las unidades del INTA. Están orientados a pequeños productores, campesinos, pueblos originarios, puesteros, feriantes, artesanos rurales y agricultores familiares de las distintas regiones argentinas. En los años 2016 y 2017 se desarrollaron más de 600 proyectos que alcanzaron a 50 mil familias.

---

## EDUCACION

En el área de educación se destacan una serie de programas que pueden contribuir a generar una mejora y concientización en los hábitos alimenticios de los niños de las escuelas.

En 2011 se sanciona en la cámara de diputados de la Provincia la Ley Nro.6914 “Programa derecho alimentario saludable creación y función” en el ámbito del Ministerio de Salud. En el artículo 2 se establece que se entiende por Derecho Alimentario Saludable, el derecho a tener acceso, individual o colectivo, de manera regular y permanente, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada, suficiente y saludable, así como los medios necesarios para producir según las tradiciones culturales de cada población, que garantice la vida física y psíquica de las personas.

El objetivo de este programa es poder garantizar una alimentación saludable, además de generar una red de difusión a través de los medios de comunicación en relación a la concientización de hábitos saludables y alimentos riesgosos para la salud. También se atribuye al Ministerio de Salud la responsabilidad de brindar información a los centros educativos acerca del valor nutricional de los alimentos e ingesta de alimentación recomendada.

Además, se establece en el artículo 4 que el Ministerio de Salud debe articular con los Ministerios de producción, Ministerio de Educación y Ministerio de Desarrollo Social para el logro de los objetivos propuestos.

En el marco de esta ley se procedió a la creación del Programa “Kioscos Saludables” en coordinación con el Ministerio de Educación, el objetivo consiste en regular la venta de alimentos con criterios saludables y que la variedad de los kioscos ya establecidos contengan, al menos un 50% de alimentos saludables. También se consideran criterios de exhibición de productos y otros.

Por otro lado, a través del INTA y dentro de Prohuerta, se encuentra el programa “Huertas escolares”. Está dirigido a la enseñanza-aprendizaje de alimentación, nutrición, cuidado del medio ambiente, rescate de especies locales y producción agroecológica. Se trabaja con docentes, niños y jóvenes en la tarea de producir hortalizas con una mirada sustentable permitiendo de esta manera llegar a los niños y adolescentes por medio de los centros

educativos que desarrollan el programa huertas escolares para promover hábitos de producción y consumo ecológico.

Chaco fue la primera provincia que incluyó a jóvenes estudiantes de la escuela primaria como promotor voluntario mediante el programa Jóvenes Promotores, el mismo inició en el año 2015 con la intención de promover la autoproducción de alimentos sanos a alumnos pertenecientes al 6to grado de primaria. El taller trabaja diferentes ejes de la educación alimenticia como la ingesta del agua, la incorporación de frutas y verduras a la dieta diaria y la riqueza de las vitaminas y minerales.

Prohuerta trabaja principalmente con las escuelas de agricultura familiar (EFA) que se encuentran en regiones cercanas a los campos de producción agrícola, en su mayoría la asistencia es de 15 días corrido tanto para docentes como alumnos, y 15 días de descanso, en ella los alumnos pueden poner en práctica los conocimientos respecto de la agricultura que van adquiriendo.

Como conclusión de las políticas que se desarrollan desde los distintos niveles y organismos estatales en pos de promover la soberanía alimentaria en los ámbitos educativos, es oportuno mencionar que no existe una política desde el Ministerio de Educación orientada específicamente al dictado de soberanía alimentaria en las clases, según entrevistas realizadas, en el diseño curricular no se hace mención de dicha temática aparece como eje transversal de las distintas áreas, es decir, queda a criterio de los docentes desarrollar o no la temática.

Además, no hay capacitaciones que incentiven a los docentes a la tratativa de soberanía alimentaria, esto también se ve reflejado en el trabajo con el programa huertas escolares, que principalmente se trabaja con un tipo de docentes específicos (docentes meta), pero los demás docentes no pueden acceder a beneficios de puntaje por incorporar a sus clases o actividades ya que no existe una resolución ministerial que incorpore a los docentes a esta actividad.

---

## SALUD Y DESARROLLO SOCIAL

A partir del Programa Derecho Alimentario Saludable ya mencionado el Ministerio de Salud debe realizar de charlas sobre alimentación desde el nivel inicial hasta nivel secundario, ya sean escuelas públicas o privadas.

También de esta ley se desprende el programa “Comercialización de los Alimentos Saludables”, busca que los establecimientos que elaboren alimentos destinados al público, den ofrecer conjunta o en forma separada de la carta principal una cartilla que contenga un listado de comidas para quienes padezcan enfermedades crónicas no transmisibles. A su vez, para quienes comercialicen alimentos sin elaborar, se deben ubicar a la vista de los compradores, los datos nutricionales de aquellos alimentos más saludables (menos contenido graso, o menor contenido en azúcar, etc.), siendo esto garantizado por el órgano de aplicación. Asimismo, el ministerio debe coordinar acciones tendientes a disminuir en un 25% el contenido de sodio de pan y panificados.

También de la gestión del Ministerio de Desarrollo Social se encuentra la Tarjeta Alimentaria, es un beneficio social, no remunerativo, ni sustituible por dinero; que consiste en la entrega de una tarjeta magnética donde se acredita mensualmente un importe destinado exclusivamente a la compra de productos alimenticios. Los trámites para la recarga son efectuados por la Dirección de Políticas Sociales, de la Subsecretaría de Abordaje Territorial.

Con esta medida, al 2018, se destinan \$156.000.000 de pesos buscando un doble impacto, por un lado el apoyo a sectores vulnerables de la población y por el otro el impulso al comercio que se ve dinamizado por el mayor consumo.

La tarjeta, al primer semestre de 2018, era de un monto de \$180 mensual. Los beneficiarios son personas mayores de 18 años, que trabajan en negro y con un ingreso menor a los \$6000. Desde el 2016 a la fecha son 87188 los beneficiarios, ya que no se ha llamado a incorporar a más.

También con gestión del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia del Chaco surge en el marco de la Ley N° 25.724 del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, a través de la Subsecretaría de Abordaje Territorial, un área denominada Unidad Provincial de Seguimiento Nutricional - UPSN.

En mayo del año 2018, se reemplazó el criterio médico utilizado por criterios basados en la OMS y la Asociación Pediátrica Argentina. A partir de este cambio, la cantidad de beneficiarios se redujo a 2000, según comenta una de las coordinadoras generales.

Los criterios de inclusión a los beneficios son los siguientes:

- Niños que estén atravesando la primera infancia (6 meses a 6 años), con bajo peso, desnutridos, riesgo de bajo peso y sobrepeso, determinado por los criterios del Índice de Masa Corporal de la OMS.
- Talla baja hasta 2 años.
- A las adolescentes que son madres (hasta 16 años).
- Embarazos gemelares
- Adultas embarazadas con bajo peso.

La Unidad lleva adelante de manera articulada con los Ministerios de Salud y Educación acciones vinculadas a la provisión de alimentos balanceados, la educación alimentaria y el seguimiento y control de los casos de manera directa. La cartera sanitaria trabaja desde centros de salud con profesionales que hacen seguimiento de cada caso de déficit nutricional. Mientras que el rol de educación consiste en garantizar que cada niño acceda a la escolaridad y promover charlas de hábitos alimentarios saludables en las escuelas.

En particular, el trabajo coordinado con el Ministerio de Salud se realiza con los centros de salud y hospitales por territorio, quienes detectan los casos de riesgo, y mandan la información a la Dirección Materno Infantil, que tiene contacto directo con la UPSN en Desarrollo Social el cual procede a la entrega de módulos alimentarios.

Los módulos consisten en provisiones de alimentos con diferencias en sus composiciones en relación al diagnóstico que eleve la unidad de seguimiento nutricional. Sin embargo, según las entrevistas realizadas solo existe un módulo genérico sin considerar las necesidades nutricionales de cada persona, además no hay un control que garantice que estos alimentos sean consumidos por el beneficiario, ya que las familias que acceden a esta prestación son de sectores vulnerables donde las necesidades de alimentación no discrimina entre miembro y miembro de la familia.

El rol del área de Educación es fortalecer la conciencia de hábitos y alimentos saludables en los distintos niveles educativos, sin embargo según el relevamiento educación está ausente a la hora de articular y no se realizan las actividades previstas.

Un nuevo programa, que fue presentado en abril de 2018 por el Ministerio de Desarrollo social es Chaco Familia, está orientado al fortalecimiento de las familias chaqueñas en situación de pobreza e indigencia. Se ejecuta a través de una Unidad Interministerial de Abordaje Integral y Familiar, coordinado por el Ministerio que tiende a una nueva red de gestión. Se propone un Estado presente, que acompañe mejor a cada familia, promover y fortalecer la seguridad alimentaria y nutricional; retención e inclusión educativa; abordaje y tratamiento de desnutrición y obesidad; prevención y tratamiento del embarazo adolescente.

Tendría una implementación inicial de dos años, con una proyección a diez años en el territorio provincial. Se hará efectivo por medio de operativos permanentes con una red de Promotores de Fortalecimiento Familiar, articulando con Municipios, Instituciones Educativas, Centros Integrales de Fortalecimiento Familiar, Centros de Salud, entre otros organismos. Sin embargo aún no se realizaron acciones correspondientes a la implementación del mismo.

Este programa sería llevado a cabo en conjunto con los Ministerios de Educación y Salud y dentro de sus metas tiene el promover la seguridad alimentaria. No es menor el dato de que no está incluido el Ministerio de Producción en este esquema, cuando es un sector clave al fortalecer el de los pequeños productores en búsqueda de una producción de alimentos propios sin necesidad de depender de otras provincias y así promover la soberanía alimentaria.



## AGRICULTURA FAMILIAR EN LA ACTUALIDAD

Desde el cambio de gobierno en el 2015, el sector de Agricultura Familiar se ha enfrentado a la sucesiva quita de recursos y herramientas por parte del modelo económico vigente.

Alguna de estas medidas han sido de fuerte impacto hacia los productores, en julio de 2018 oficialmente se eliminó el Monotributo Social Agropecuario (MSA) debiendo inscribirse en el Monotributo Social, esto incide fuertemente en las familias por que el MSA como principal beneficio proveía de obra social al productor y toda su familia (hijos menores de 18 años), en cambio el Monotributo Social además de ser de mayor monto solo provee de obra social al productor.

A nivel general, el sucesivo deterioro del poder adquisitivo y con ello la baja de consumo ha afectado a las ventas de los productores, provocando la necesidad de buscar un empleo simultáneo o abandonar la producción migrando a las ciudades. Esto se ve reflejado en los últimos informes de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) donde exponen que al 2015, según datos del RENAF estaban registradas más de 100.000 productores, en 2018 el descenso fue notable al pasar a 55.000 familias registradas.

Con respecto a los Programas del Ministerio de Agroindustria, se han reformulado las bases del programa “Cambio Rural” del INTA excluyendo a buena parte del sector.

En relación a los técnicos del Ministerio de Agroindustria, en abril de 2018 se han despedido a 330 empleados.

## CONCLUSIONES

La Soberanía Alimentaria es considerada como el derecho de los pueblos al acceso a una alimentación variada y saludable que respete sus hábitos culturales y de consumo.

Las experiencias internacionales exitosas en políticas públicas destinadas a lograr Soberanía Alimentaria demuestran que los Estados han generado herramientas desde distintos niveles y áreas promoviendo una articulación de las mismas para el logro de este objetivo. Esto requiere de una coordinación y una mirada transversal del problema del hambre y la producción de alimentos. De las experiencias surgen que las áreas de gobierno estratégicas que deben intervenir y articular son las de Producción, Educación y Salud. Es en este punto en que la Soberanía rompe con la conceptualización de Seguridad Alimentaria, donde no se considera como óptimo el mitigar el hambre con alimentos industrializados y a bajo costo.

El avance de la agricultura, la promoción y dependencia de un modelo agroexportador y el crecimiento y expansión de las empresas internacionales de alimentos ultraprocesados han afectado la salud de los pueblos y el bienestar de aquellos productores que no obedecen a estas lógicas de producción ya que no resultan competitivos ante los bajos costos de las empresas de alimentos estandarizados y los cultivos transgénicos importados. Es por esto que la Agricultura Familiar y de pequeños productores debe ser la base de cualquier política pública destinada a promover la Soberanía alimentaria de un país.

El sector de la Agricultura Familiar se vio perjudicado desde el avance del libre comercio y la expansión de los cultivos transgénicos, siendo ellos los que promueven el cuidado del suelo, la diversificación de cultivos, los hábitos culturales y habilidades que se transmiten generacionalmente. Desde 2015 en Argentina se han recortado recursos y eliminado progresivamente políticas públicas específicas de este sector.

En la Provincia del Chaco, el sector de pequeños productores tiene un gran potencial debido a la importancia en materia de superficie cultivada y proporción de productores que pertenecen al sector de agricultura familiar a pensar de la expansión de la soja que se dio en las últimas décadas.

A nivel provincial según el relevamiento realizado existen diversos dispositivos que tienen incidencia en la Soberanía alimentaria. Se evidenció que dentro del Ministerio de Producción existen áreas de gobierno con objetivos claros y herramientas a disposición de los

pequeños productores. Este es el caso del Instituto Desarrollo Rural y Agricultura Familiar que mediante el régimen de consorcios productivos ha logrado generar un impacto y una mayor articulación con los productores de la Provincia, especialmente los rurales que no tienen un acceso inmediato a los organismos estatales.

También dentro de Producción, el Programa “Buenas Prácticas Agrícolas” si bien está en funcionamiento desde 2017, logró la instalación de subcomisiones en el interior dado que la visión institucional es que el trabajo en territorio es fundamental para identificar las distintas necesidades de los productores según localización geográfica, tipos de cultivos, entre otras características determinantes. Otro actor central que se identificó es el INTA cuya principal herramienta de llegada a los productores es el programa Prohuerta con sus respectivos subprogramas y la importante tarea de territorio que realizan.

En el área del Ministerio de Desarrollo Social se identificó la Unidad Provincial de Seguimiento Nutricional que en coordinación con el Ministerio de Salud asiste mediante módulos alimentarios a personas con déficit nutricional. Desarrollo Social tiene una fuerte relación con salud pero un lazo más debilitado con Educación, esto se observó en diversos programas analizados.

Con respecto al Ministerio de Educación la mayor influencia que tiene en la Soberanía Alimentaria es por medio de las Escuelas de Familias Agrarias y en coordinación con el INTA a través del Programa Prohuerta con las huertas escolares, pero se evidenció una falta de incentivos a los docentes para incorporar la temática a la currícula.

La provincia del Chaco cuenta con una serie de herramientas para trabajar en pos de la soberanía alimentaria. Consideramos que se debería fortalecer la coordinación entre las áreas estratégicas mencionadas e incorporar a educación de una forma activa para generar conciencia de hábitos alimenticios saludables.

Es necesario fomentar la soberanía alimentaria con base en los pequeños productores dado que es un sector desprotegido y con mucho potencial, afianzando sectores no tradicionales con mayor informalidad, y en articulación con las áreas estratégicas para así promover una verdadera ampliación del derecho soberano a la alimentación, fortaleciendo la producción de alimentos locales emprendiendo el camino a la diversificación de la matriz productiva.

## ANEXO METODOLÓGICO. ANÁLISIS DE ENTREVISTAS

Como se ha mencionado, este informe tiene como objetivo poder realizar un análisis de los sectores estatales que han sido considerados estratégicos a la hora de construir soberanía alimentaria. Para cumplir con el mismo, se recurrió como técnica de recolección de datos a entrevistas semi estructuradas. Esta elección se justifica debido a la flexibilidad a la hora de obtener información permitiendo profundizar en las características específicas de los actores que los datos meramente cualitativos no permiten observar.

Se realizaron un total de 12 entrevistas a distintos actores vinculadas a las áreas de producción, educación, salud y desarrollo social. Abarcando desde funcionarios que estén en cargos relacionados, trabajadores, técnicos, y pertenecientes a movimientos sociales.

La selección de entrevistados consistió en una búsqueda específica de principales funcionarios y técnicos de las áreas que se consideraron relevantes y los que surgieron de las entrevistas como actores centrales.

Se hizo énfasis en conocer la mirada de los entrevistados acerca de la problemática de la soberanía alimentaria. Cada uno de ellos hizo hincapié en cuestiones propias al área en que se desarrolla, a continuación se realizará una descripción general de lo que surgió de las entrevistas, para así poder arribar a una conclusión. El análisis se realizará por sector (Producción, Educación, Salud y Desarrollo Social) y por los principales puntos tratados característicos de cada sector.

Con respecto al área de producción se puso énfasis en que los entrevistados describan a su parecer distintas cuestiones que consideramos claves relacionadas a los productores (caracterizarlos).

En primer lugar, se pidió a los agentes que caractericen al “pequeño productor” según su área de trabajo. La mayoría resaltó que para hablar de pequeños productores se debe diferenciar entre rurales y urbanos debido a que difieren en cuestiones centrales; superficie sembrada, tipos de cultivos, estrategias de comercialización y producción, entre otros.

Los pequeños productores rurales tienen una mayor superficie sembrada y mayor volumen de producción, con una menor variedad ya que se especializan en uno o dos cultivos

únicamente. Pero se observa que tienen dificultades mayores en el acceso a los mercados y a ubicar su producción, en este sentido una técnica del área de agricultura familiar nos comentaba que tienen problemas relacionados a la falta de acceso a la tierra y agua para producir de manera estable y sostenida, que sumado a la falta de infraestructura en relación a los caminos para sacar la producción dificulta y hace cada vez más lejana la idea de quitar al intermediario de la cadena.

Por otro lado, los productores periurbanos trabajan con una menor superficie sembrada, debido que viven en zonas urbanas, además tienen un menor volumen de producción y suelen diversificar sus cultivos (cuatro o más), sobre todo en aquellos que tienen lapsos cortos de cosecha.

Además, un entrevistado del área de producción mencionó que tienen otras lógicas y estrategias, tanto de comercialización como también su relación con el estado. Estos productores tienen mayor conocimiento de las distintas áreas provinciales y municipales a dónde acudir por asistencia técnica, financiamiento, etc. esto podría ser debido a la cercanía como al “boca en boca” y la transmisión de experiencias entre ellos. En este sentido resaltaba que los productores rurales tienen problemas en cuanto a la comercialización por el intermediario, en cambio el productor urbano y periurbano posee dimensiones más pequeñas de producción, pero mayor relación con entidades y organismos estatales y tienen otras estrategias.

Si bien los productores periurbanos y rurales tienen diferencias significativas, los entrevistados resaltaron que el principal problema que enfrentan es el de la comercialización. El rol del intermediario es muy fuerte sobre todo en zonas rurales, lo cual disminuye la ganancia de los productores y desincentiva a este sector a producir debido a las bajas tasas de ganancias que obtienen por su producción.

Siguiendo lo anterior, se resaltó por parte de varios entrevistados la falta de organización entre productores (sobre todo los rurales), la visión desde distintas instituciones es que para que estos productores puedan dejar de depender de los intermediarios, sobre todo para el acceso a medios de transporte y refrigeración propias para poder sacar su producción, es necesario que estén organizados. Incluso algunos créditos y líneas de apoyo del INTA se otorgan solo a grupos de 8 a 12 productores englobados en diversas figuras. Funcionarios de

producción resaltaron que la organización de productores es la clave para que se pueda lograr satisfacer la demanda de alimentos de resistencia.

En el esquema de trabajo del IDRAF se evidencia esta visión, cuyo sistema de consorcios productivos engloba alrededor de 11000 familias de pequeños productores. Este es un ejemplo de cómo desde las áreas de gestión se tiene la iniciativa de apostar a la organización grupal de los mismos.

Otro punto en el que se indagó fue en la posibilidad del acceso a los mercados por parte de los productores, algunos entrevistados recalcaron el rol de las ferias francas debido a que generan un espacio en el que el productor está en contacto directo con el consumidor. Aun así, desde agricultura familiar sugieren que no habría que cerrarse únicamente en estos dispositivos, porque implica el abandono de la granja de los productores en los días de feria, con posibilidades de pérdida de producción por accidentes, entre otros. Ella comentaba que en su trabajo territorial a veces funcionaba dependiente de la estructura familiar y de tareas, pero que implicaba un gran esfuerzo de traslado de los productores.

Todos los entrevistados coincidieron que a los productores de la agricultura familiar no pueden depender económicamente únicamente de esta actividad, es decir que deben buscar otros trabajos para subsistir.

La mirada de los movimientos sociales campesinos incorpora otros factores que no surgieron en las entrevistas realizadas a funcionarios, técnicos, etc. Este es el caso de aquellos agricultores que no poseen tenencia de la tierra en la que trabajan, lo cual es un problema notorio en el interior de la provincia. Además, coinciden en que hay un déficit en los circuitos de comercialización accesibles para los productores rurales, lo cual provoca que por motivos económicos deban migrar a la ciudad. El entrevistado resalto además la mayor tecnificación de los agricultores familiares rurales, por cuestiones de extensión de tierra y tipo de cultivos que realizan.

En el área de salud se entrevistaron a funcionarios y profesionales especialistas en nutrición. En este sentido el énfasis fue puesto en que nos comenten cuales son las principales problemáticas y patrones en términos de nutrición y/o desnutrición de la provincia. Coincidieron los entrevistados en que actualmente, los desnutridos ya no representan la mayor parte de población con problemas nutricionales, hubo un cambio de paradigma con una fuerte tendencia a la malnutrición.

Los entrevistados hacen hincapié en que la malnutrición afecta a los niños desde la primera infancia, creando hábitos alimenticios que se extienden hacia la adultez. Por lo tanto es necesario invertir en buenos hábitos y conocimiento en materia de alimentación por parte de las familias. En este sentido, un entrevistado comento:

*“La diferencia concreta con la malnutrición, es que ésta última no tiene que ver con el peso del niño o adulto. Se puede tener buen peso y estar mal nutrido. Y se puede tener sobrepeso y estar mal nutrido. Consultando la ENNyS (2006) lo primero que “salta” es chicos de talla baja, con sobrepeso y anemia (cuadro característico de la malnutrición). El sedentarismo es un factor importante, porque no distingue clases socio- económicas, aunque no más que la alimentación: incluso en los sectores económicos más bajos la desinformación y la falta de educación alimentaria nutricional, hacen que ese poco recurso que se destina a los alimentos, se destine a los industrializados llenos de sodio e híper azucarados (los farináceos: llenan pero no nutren), cosa que vemos mucho en el hospital”*

Los entrevistados señalan que la desinformación y la falta de educación alimentaria nutricional son factores que influyen en la mala alimentación, aspectos en los que también está involucrada la industria alimenticia por no asumir responsabilidad de informar a los consumidores y elaborar productos más nutritivos.

Se resaltó en las entrevistas a demás que la mala nutrición es un problema relevante sobre todo para la primera infancia, donde queda asentada la base del crecimiento del niño y la generación de problemas que se ven reflejados en la tercera o cuarta edad (obesidad, hipertensión, diabetes), dejando claro que es fundamental generar un joven con una buena nutrición, y un joven con una buena alimentación, que sepa alimentarse, para no generar problemas”

En ese mismo sentido otra entrevistada declaró: *“Un niño desnutrido, mal nutrido, puedo no expresar todo su potencial de crecimiento y desarrollo. Una anemia común y corriente ya genera fatiga, cansancio, falta de atención y concentración, sueño. Y hay muchos niños que concurren así a la escuela y se duermen en clase”*

Surgió la relevancia de atacar a la malnutrición, debido a que afecta a los niños en todas las áreas de desempeño, también surgió la discusión de los menús que se sirven comedores escolares y en la falta de asesoramiento nutricional (ya sea por falta de recursos o disposición

de profesionales) que existe en las escuelas. Sirviendo a veces incluso alimentos que no cubren las necesidades calóricas diarias y no son nutritivos para los niños.

Con respecto al área de Educación, las entrevistas se realizaron con el objetivo de poder lograr una correcta visión de cómo se encuentra desarrollada la temática de Soberanía Alimentaria dentro de la currícula educativa en la actualidad y a su vez tomar conocimiento del funcionamiento de los comedores y huertas escolares.

Para contextualizar los intercambios en primer lugar se inquirió a los entrevistados que nos detallen la manera en que es tratada la Soberanía Alimentaria en el sistema educativo (si es que la misma se encontraba incluida), en este sentido quedó expuesto que el término de Soberanía Alimentaria no aparece en la currícula como tema y/o materia individualizada y discriminada sino que es tratada de manera indirecta, su concepto se encuentra desglosado en distintas materias “clásicas”.

El enfoque sobre el cual se dictan los distintos contenidos dispersos que involucran a la temática de nuestro informe es el de Derechos Humanos y Derechos del consumidor, buscando brindar una formación integral y de calidad. Esta metodología resulta a veces conflictiva y perjudicial para el abordaje del tema, ya que en muchos casos se evidencian que por cuestión de tiempo, entre otros argumentos que utilizan los docentes, no se dicta con la complejidad e importancia que debería darse a la temática o inclusive ni siquiera se la nombra, esto es algo que se evidencia también en otras cuestiones como por ejemplo la ESI.

En cuanto al financiamiento de los comedores escolares, para las escuelas primarias se basa mediante un convenio realizado con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, quien aporta el 60% del total de los gastos, haciéndose cargo el Gobierno de la Provincia del Chaco del restante 40%; para el caso de las escuelas secundarias la financiación está 100% garantizada por el Gobierno Provincial. El monto que recibe cada establecimiento educativo está vinculado a la cantidad de alumnos matriculados en el mismo. A su vez, las compras están a cargo de los Directores de los distintos establecimientos, a quienes se le transfieren los fondos para que los administre sin restricciones de como comprar, salvo un Menú sugerido establecido por nutricionistas del Ministerio de Salud (actualmente no se cuenta con estos servicios) y las formalidades necesarias para luego rendir cuenta de los gastos realizados.

Una de las mayores problemáticas que establece el sistema de adjudicación de fondos y rendición de cuentas, nos comentaron desde educación, es la excesiva burocracia que no es



representativa de la urgencia en los tiempos a la hora de comprar alimentos. Los directores de escuelas tienen serios problemas a la hora de rendir cuentas debido a la alta informalidad de los productores y proveedores, hecho que los obliga a comprar a grandes proveedores industriales y los aleja constantemente de los productores locales.

Cuando realizamos consultas sobre las huertas escolares expresaron que se encuentran sobre todo en las Escuelas de Familia Agrícola, que la llevan como parte de la currícula, y en Escuelas Primarias que tienen maestros agropecuarios. Paralelamente a la capacitación a docentes y estudiantes a través del programa Líderes Comunitarios, llevado a cabo en convenio con el INTA a través del programa Pro-Huerta, el Min. De Educación de la Provincia provee de herramientas (como carretillas, azadas, uniforme, tranqueras, etc.) y semillas de estación para llevar adelante las Huertas Escolares. Sin embargo, entrevistando a técnicos del INTA comentaron que hubo esfuerzos por generar otros vínculos e institucionalizar las huertas escolares, pero que no hubo una respuesta formal. La complicación es que no existen incentivos para que los docentes se involucren en las huertas escolares, ya que no está contemplado como una actividad como puntaje o resolución ministerial.

## BIBLIOGRAFIA

Aguirre, Patricia (2004). *“Ricos flacos y gordos pobres. La alimentación en crisis”*. Buenos Aires, Argentina.

Alegre, M., Balbiano R., Mauriño M., Ossola I., Perez M., y Sanz F., (2017) *Impactos sociales de la soja. Provincia del Chaco*. Resistencia, Chaco. Escuela de Gobierno de la Provincia del Chaco.

Barsky, A., (2005) *El periurbano productivo, un espacio en constante transformación. Introducción al estado del debate, con referencias al caso de Buenos Aires*.

Barsky, A., (pp. 13-31) *Globalización y agricultura periurbana en la Argentina. Escenarios, recorridos y problemas*, Buenos Aires, Argentina.

Camagni, R., (2005), *Economía Urbana*. Barcelona, España: Antoni Bosch editor S.A.

Chavez R., Mata M., Nolasco S., Solano D., (2011) "Análisis estructural de la soberanía alimentaria en El Salvador". Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

FAO, (2014), *Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de política*. Santiago de Chile, Chile.

Ferrero, L., (2017), *Patrones de aglomeración-expulsión y empleo en la provincia del Chaco*. Chaco, Argentina.

Ferrero, L. y San José, A (2016): *Población, patrones de aglomeración y estructuras jerárquicas regionales*. Resistencia, Chaco: Facultad de Ciencias Económicas. UNNE

FLACSO, (2007), *Capítulo 1. La agricultura de “cercanías” a la ciudad y los ciclos del territorio periurbano. Reflexiones sobre el caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires*.

Foti, M.; Román, M.; Scheinkerman de Obschatko, E. (2007): *Los pequeños productores en la República Argentina. Importancia en la producción agropecuaria y en el empleo en base al Censo Nacional Agropecuario 2002*. Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios. Dirección de Desarrollo Agropecuario. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura- Argentina. ISBN 978-987-9184-54-7.

García L., y Wahren J., (2015) *Seguridad Alimentaria vs. Soberanía Alimentaria: La cuestión alimentaria y el modelo del agronegocio en la Argentina*. Trabajo y sociedad, Núm. 26, 2016. Disponible en [www.unse.edu.ar/trabajosociedad](http://www.unse.edu.ar/trabajosociedad).

INTA, (2011), *Atlas. Población y Agricultura Familiar en la región NEA*. Buenos Aires, Argentina: INTA editoriales

Ley Provincial 6547 (2008). Régimen de Consorcios Productivos de Servicios Rurales.

Manzanal y Gonzalez. (2010) “Soberanía Alimentaria y Agricultura Familiar. Oportunidades y desafíos del caso argentino”. Información tomada de la Revista “Realidad Económica”.

Ramilo D. y Prividera G., (2013), *La Agricultura Familiar en Argentina, diferentes abordajes para su estudio*. Buenos Aires, Argentina: INTA editoriales

RENAF, (2014), *Caracterización estadística de los registros de la provincia de Chaco*. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

Stedile J., y Martins H., (2010) “Soberanía Alimentaria: una necesidad de los pueblos”. Brasil.

Sunkel O. y Paz P., (1970), *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. México D.F., México: Siglo XXI Editores.

Vía Campesina, (2018), *¡Soberanía Alimentaria ya!* Publicado en Bruselas.

# AUTORES

## DR. MARTIN SCHORR

---

Doctor en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Argentina). Magister en Sociología Económica, Instituto de Altos Estudios Sociales, Universidad de General San Martín. Licenciado en Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Miembro de la Carrera de Investigador Científico del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Investigador del Área de Economía y Tecnología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

## PAULA LOPEZ ARQUIER

---

Estudiante avanzada de la Licenciatura en Economía, Universidad Nacional del Nordeste (UNNE). Integrante del equipo de investigación de Escuela de Gobierno de Provincia del Chaco.

## FACUNDO JOSE ENCINAS

---

Estudiante avanzado de Contador Público, Universidad Nacional del Nordeste (UNNE). Egresado del Programa Amartya Sen 2017.

## JOSÉ IGNACIO GONZALEZ CABAÑAS

---

Estudiante avanzado de la Licenciatura en Economía, Universidad Nacional del Nordeste (UNNE).

## JUAN AGUSTIN QUINTANA

---

Estudiante avanzado de la Licenciatura en Economía, Universidad Nacional del Nordeste (UNNE).

## CAROLINA MARIA LUZ PAVON

---

Estudiante avanzada de la Licenciatura en Economía, Universidad Nacional del Nordeste (UNNE).

## MARIA EUGENIA MAROTTE

---

Profesora de Historia por Universidad Nacional del Nordeste, estudiante de Licenciatura en Historia (UNNE)