

Programa de políticas públicas

Área Calidad Institucional, Transparencia y Modernización del Estado.

Política pública N° 330

Diciembre 2020

Formación gerencial para modernizar la agricultura familiar



Resumen ejecutivo

La ley 27118 regula a la agricultura familiar en Argentina. En ella se establecen una serie de acciones y objetivos para capacitar técnicamente y financiar este tipo de producciones. No obstante ello, dicha norma no contempla aspectos tales como la capacitación y la formación gerencial.

En el presente trabajo se proponen los lineamientos para brindarles a los pequeños agricultores aquellas herramientas necesarias para modernizar sus producciones y convertirlas en un negocio competitivo, sustentable y promotor de las economías regionales.



El Programa de políticas públicas de la Fundación Nuevas Generaciones se desarrolla en cooperación internacional con la Fundación Hanns Seidel.



Consejo Consultivo de las Nuevas Generaciones Políticas

Alfredo Atanasof
Paula Bertol
Carlos Brown
Gustavo Ferrari
Mariano Gerván
Diego Guelar

Eduardo Menem
Federico Pinedo
Claudio Poggi
Ramón Puerta
Laura Rodríguez Machado
Leonardo Sarquís

Cornelia Schmidt Liermann
Jorge Srodek
Enrique Thomas
Pablo Tonelli
Pablo Torello
Norberto Zingoni

Las Nuevas Generaciones Políticas

Manuel Abella Nazar
Carlos Aguinaga (h)
Valeria Arata
Cesira Arcando
Miguel Braun
Gustavo Cairo
Mariano Caucino
Juan de Dios Cincunegui
Omar de Marchi
Alejandro De Oto Gilotaux
Francisco De Santibañes

Soher El Sukaria
Ezequiel Fernández Langan
Gustavo Ferri
Christian Gribaudo
Marcos Hilding Ohlsson
Guillermo Hirschfeld
Joaquín La Madrid
Luciano Laspina
Leandro López Koenig
Cecilia Lucca
Gonzalo Mansilla de Souza

Ana Laura Martínez
Germán Mastrocola
Nicolás Mattiauda
Adrián Menem
Victoria Morales Gorleri
Diego Carlos Naveira
Julián Martín Obiglio
Francisco Quintana
Shunko Rojas
Damián Specter
Ramiro Trezza
José Urtubey

Director Ejecutivo

Julián Martín Obiglio

FUNDACIÓN NUEVAS GENERACIONES POLÍTICAS

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACIÓN HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° oficina "C" (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina

Programa de políticas públicas

La Fundación Hanns Seidel no necesariamente comparte los dichos y contenidos del presente trabajo.

Formación gerencial para modernizar la agricultura familiar.

I) Introducción.

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la agricultura familiar es *“un modo de producción agrícola, forestal, pesquera, ganadera y acuícola que se administra y opera por una familia y que depende predominantemente de la mano de obra familiar, incluidos hombres y mujeres. La familia y la explotación están vinculadas, evolucionan conjuntamente y compaginan funciones económicas, ambientales, sociales y culturales”*. En dicho sentido, este tipo de agricultura está vinculado a la seguridad alimentaria nacional y mundial y es, además, una herramienta esencial para brindar una adecuada nutrición (especialmente entre los sectores más vulnerables de la sociedad) y para luchar contra el hambre y la pobreza.

La agricultura familiar es una forma de producción de alimentos muy difundida tanto en los países desarrollados como en aquellos que están en vías de desarrollo. De acuerdo a estimaciones recientes, se calcula que en el mundo el 80% de la producción de alimentos proviene de dicho tipo de explotaciones.¹

Entre las ventajas de la agricultura familiar se destaca su capacidad para conservar la producción de alimentos tradicionales. Además, cuando es desarrollada de manera adecuada, contribuye a la preservación de la biodiversidad agrícola y al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Asimismo, esta forma productiva abre la oportunidad para impulsar las economías locales puesto que los ingresos obtenidos son destinados al consumo de aquellos bienes no agrícolas.

En base a las ventajas enumeradas precedentemente, resulta conveniente que los gobiernos elaboren políticas públicas destinadas a apoyar a la agricultura familiar y a quienes la llevan a cabo. Entre dichas iniciativas se pueden mencionar, a modo de ejemplo, aquellas medidas tendientes a facilitar el ingreso a los mercados; el acceso a la tierra; la formación tecnológica; el acceso a la financiación; y la educación y la capacitación en múltiples aspectos. En dicho sentido, la FAO proclamó en 2017 el “Decenio internacional de agricultura familiar 2019-2028” destinado a promover que los países elaboren políticas públicas y desarrollen programas de inversión destinados a brindarles apoyo a quienes practican la agricultura

¹ Agricultores familiares: alimentar al mundo, cuidar el planeta. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 2014. http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/iyff/pdf/Family_Farming_leaflet-print-es_01.pdf

familiar². Gracias a ello, se contribuirá al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030³, especialmente los objetivos 1 y 2:

- Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.
- Poner fin al hambre.

Según el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), la agricultura familiar ocupa en Argentina al 66% de las familias que viven en el entorno rural. Ello implica que alrededor de dos millones de campesinos desarrolla sus actividades productivas en los cerca de 250.000 establecimientos dedicados a este modelo productivo.⁴

Dentro del contexto descripto precedentemente, la República Argentina sancionó en 2014 la ley 27.118 que declara de interés público a la agricultura familiar, campesina e indígena⁵. A continuación se describen sus aspectos más relevantes.

II) La ley nacional 27.118

Esta norma, además de declarar de interés público a la agricultura familiar, campesina e indígena en todo el territorio nacional, crea un régimen de reparación histórica destinado al agricultor y a la agricultura familiar y empresas familiares agropecuarias que desarrollan sus actividades en el medio rural. Dicho régimen apunta, prioritariamente, a incrementar la productividad, seguridad y soberanía alimentaria y a valorizar y proteger a la familia agricultora.

La ley establece que la agricultura familiar es la que se lleva a cabo en aquellas explotaciones rurales que representan la principal fuente de ingresos económicos de una familia. Asimismo, indica que el agricultor y su núcleo familiar deben vivir en el campo o en una localidad cercana y ser la mano de obra principal para las tareas rurales que desempeñan, aunque cuenten con asalariados.

La norma indica, además, que la agricultura familiar abarca a otro tipo de actividades como la ganadera, la forestal, la pesquera y la acuícola. En tal sentido, caen bajo dicho

² El trabajo de la FAO en la agricultura familiar: Prepararse para el Decenio Internacional de Agricultura Familiar (2019-2028) para alcanzar los ODS <http://www.fao.org/3/ca1465es/CA1465ES.pdf>

³ Objetivos de desarrollo sostenible <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

⁴ Ver Agricultura Familiar <https://www.argentina.gob.ar/senasa/programas-sanitarios/agricultura-familiar#:~:text=La%20Agricultura%20Familiar%20es%20un,los%20datos%20del%20Censo%20Nacional>

⁵ Ley nacional 27.118 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/240000-244999/241352/norma.htm>

concepto los pequeños productores, minifundistas, campesinos, chacareros, colonos, medieros, pescadores artesanales, productores familiares y, también los campesinos y productores rurales sin tierra, los productores periurbanos y las comunidades indígenas.

Entre los objetivos principales de la ley 27.118 se destacan los siguientes:

- Promover el desarrollo humano de la familia agricultora y de los campesinos y sus respectivas comunidades.
- Atender a las regiones con mayor atraso productivo y económico.
- Contribuir a la soberanía y la seguridad alimentaria de la nación mediante el impulso de la producción agropecuaria.
- Fomentar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la conservación de la biodiversidad.
- Valorizar la agricultura familiar.
- Reconocer explícitamente las prácticas de vida y productivas de las comunidades indígenas.
- Favorecer el arraigo rural de las familias agricultoras, con especial foco en los jóvenes.
- Aprovechar atributos específicos de cada territorio para generar bienes primarios, industrializados y servicios diferenciados por sus particularidades ecológicas, culturales y procedimientos de elaboración.
- Eliminar las brechas y los estereotipos de género entre los varones y las mujeres agricultores.
- Fortalecer la organización y la movilidad social ascendente de la agricultura familiar, campesina e indígena.
- Asegurar el abastecimiento de alimentos saludables y a precio justo.
- Fortalecer la organización de los productores familiares mediante el cooperativismo y las demás figuras de la economía social.
- Garantizar el acceso a la tierra (Banco de Tierras y programas de regularización dominial), el agua, las semillas (Centro de Producción de Semillas Nativas), el ganado y la biodiversidad.
- Ampliar los mercados donde colocar la producción local, primando la transformación y el agregado de valor en origen.

Para poder acceder a los beneficios que establece la ley 27.118, los interesados deben inscribirse en el Registro Nacional de la Agricultura Familiar.

En cuanto a la capacitación, tema que aborda el presente trabajo, la ley 27.118 describe en los artículos 23 a 26 la forma en la que el Estado nacional debe contribuir a que los agricultores familiares vean garantizada *“la preservación, fomento, validación y difusión de las prácticas y tecnologías propias de las familias organizadas en la agricultura familiar, campesina e indígena, a fin de fortalecer la identidad cultural, la transmisión de saberes y recuperación de buenas prácticas sobre la producción, atendiendo todo lo inherente a logística y servicios públicos; comunicación; servicios educativos rurales; energías renovables distribuidas; manejo, cosecha y recuperación de agua; bioarquitectura para vivienda e infraestructura productiva; agregado de valor en origen; certificación alternativa”*.

Asimismo, la norma le dedica los artículos 27 y 28 (título VI) a establecer los lineamientos básicos referidos a la educación, formación y capacitación de los agricultores familiares. El primero de dichos artículos apunta a los programas vinculados a la educación rural y a la adquisición de valores, destrezas y habilidades propias del sector de la agricultura familiar. Asimismo, establece que el Poder Ejecutivo nacional debe promover la formación técnica superior y la capacitación en el área rural. Por su lado, el artículo 28 indica que el Ministerio de Educación, en coordinación con el Ministerio de Salud, debe incorporar en la currícula escolar a la educación rural, la educación alimentaria nutricional y aquellos contenidos que destaquen la importancia del consumo de productos de origen nacional (entre los cuales se incluyen aquellos provenientes de la agricultura familiar, campesina e indígena) sanos, nutritivos y culturalmente apropiados.

III) Capacitación y formación de los beneficiarios de la agricultura familiar

Como se puede apreciar en base a lo mencionado en el apartado anterior, la ley 27.118 le da mucha importancia a la educación integral de la familia rural y, particularmente, a la formación en temas estrictamente técnicos para los agricultores. El artículo 27, precedentemente transcrito, es muy descriptivo en cuanto a esto último. En dicho sentido, el Estado Nacional ha desarrollado en los últimos tiempos una serie de capacitaciones con el foco puesto en la agricultura familiar. A continuación se describen, brevemente, algunas de ellas.

SENASA

Este organismo ha desarrollado en diversas provincias una serie de cursos destinados a la agricultura familiar. Dichos cursos apuntan a capacitar a un amplio abanico de actores (personal del SENASA; de los ministerios agrícolas y otros organismos públicos provinciales y municipales; y agricultores) y son destinados a abordar diversos temas relacionados a la agricultura familiar. Entre los temas alcanzados se destacan los siguientes:

- Comercialización de los productos de la agricultura familiar
- Soberanía alimentaria
- Desarrollo sustentable de la agricultura familiar
- Sistemas productivos agropecuarios
- Economía social y asociativismo
- Economías regionales
- Nuevas tecnologías para la agricultura familiar

Ministerio de agricultura, ganadería y pesca

La Secretaría de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial, que funciona bajo la órbita del ministerio, lleva a cabo capacitaciones y talleres de formación técnica de los agricultores familiares⁶. Entre las temáticas abordadas en dichas actividades formativas se destacan, entre otras, las siguientes:

- Manejo, mantenimiento y calibración de maquinaria agrícola
- Sanidad y terapia animal
- Producción ganadera a escala familiar
- Producción de frutas, frutos secos, legumbres, verduras, hortalizas y plantas aromáticas
- Producción avícola
- Control de plagas
- Producción apícola
- Producción tabacalera, yerbatera, vitivinícola y olivícola
- Agregado de valor en origen (alimentos en conserva, dulces, miel, tejidos, cueros, quesos, etc. artesanales)

⁶ Boletines informativos de la Subsecretaría de agricultura familiar de la Nación https://www.magyp.gob.ar/sitio/areas/ss_desarrollo_territorial/boletines/

- Comercialización
- Buenas prácticas ambientales de producción
- Pesca artesanal
- Acceso al agua y riego

Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

Desde el INTA también se han llevado a cabo cursos y elaborado publicaciones técnicas destinadas a la agricultura familiar⁷. Entre los temas de mayor relevancia vale reseñar los siguientes:

- Tecnología y maquinaria
- Agroecología
- Producción tambera
- Horticultura y fruticultura
- Ganadería
- Gestión de recursos hídricos
- Comercialización
- Sanidad animal
- Control de plagas
- Agregado de valor en origen

Como se puede apreciar en base al muestreo de temas enumerados precedentemente, es muy vasto el espectro sobre el que el Estado Nacional trabaja para capacitar a los pequeños agricultores. No obstante ello, y sin pretender menospreciar la labor que el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación viene realizando desde la sanción de la ley 27.118, entendemos que, además de los contenidos estrictamente agropecuarios, hacen falta incorporar conocimientos que vayan más allá y abarquen otros temas de utilidad para el desarrollo de los agricultores familiares.

IV) Formación gerencial de los pequeños agricultores

⁷ Programas del INTA de investigación y desarrollo tecnológico para la agricultura familiar <https://inta.gob.ar/cipaf>

Entendemos que el grado de asistencia estatal a la agricultura familiar está adecuado a las necesidades del sector. No obstante ello, creemos que el mayor beneficio que se les puede dar a estos trabajadores de la tierra es su independencia. Por tal motivo, consideramos que, además de las herramientas correspondientes estrictamente a las técnicas rurales, los agricultores familiares deberían ser capacitados en rubros vinculados al gerenciamiento de sus explotaciones.

El objetivo de una iniciativa como la que aquí se propone, debe dejar de lado los perimidos modelos de asistencialismo estatal y enfocarse en la capacitación en los aspectos empresarios de la agricultura familiar. De ese modo, los pequeños productores rurales podrán contar con las herramientas adecuadas para administrar las explotaciones que llevan a cabo. Para ello, proponemos un esquema de capacitación sustentado en el fortalecimiento y la promoción integral del agricultor familiar y las demás industrias que le dan apoyo (principalmente la metal mecánica).

Los contenidos a impartir deberían girar en torno a tres ejes: la capacitación ciudadana, la capacitación empresarial y la capacitación técnica⁸; y estar, a su vez, subdivididos de la siguiente forma:

Capacitación ciudadana

- Educación cívica
- Educación comunitaria
- Políticas de género

Capacitación empresarial

- Formación organizacional y empresaria
- Formación contable y comercial
- Formación en gestión laboral

Capacitación técnica

- Formación técnica empresaria
- Formación técnica ambiental

⁸ La capacitación técnica aquí propuesta debe ir más allá de los aspectos inherentes a los cultivos y producciones que puntualmente llevan adelante los agricultores familiares y apuntar, en cambio, a los conocimientos técnicos necesarios para la correcta administración empresarial de sus emprendimientos.

- Formación en herramientas tecnológicas de administración
- Formación técnica básica obrera

Habrán casos en que el pequeño agricultor, por algún motivo, no pueda salir de la informalidad ni de la precariedad de las tierras que ocupa. Para esos casos debería desarrollarse un programa de reconversión laboral que les permita desarrollarse en actividades y rubros distintos de la agricultura pero vinculados directa o indirectamente a ella.

Resultará esencial que los programas de formación sean dictados de manera descentralizada, en localizaciones próximas al lugar en que desarrollan las actividades rurales. Para ello será esencial que el Estado Nacional suscriba convenios con los gobiernos locales, municipios, universidades, ONG's y empresas.

Este mecanismo de capacitación podría también ser adaptado para aquellas pequeñas y medianas empresas que, sin estar dedicadas a la producción agropecuaria, se dedican a actividades vinculadas a ella.

V) Conclusiones

La profesionalización de quienes se dedican a la agricultura familiar no sólo redundará en una mejora de las condiciones económicas de quienes llevan a cabo ese tipo de actividad, sino que, además, impactará positivamente en todo el espectro social sobre el cual interactúan. Los trabajadores que conforman la mano de obra en dichos emprendimientos verán mejoradas sus condiciones laborales y salariales; el impacto negativo sobre el medioambiente y la biodiversidad se verá reducido; los proveedores de los pequeños agricultores experimentarán incrementos en sus ventas en la medida en que las explotaciones rurales amplíen su rentabilidad; se verá mejorada la infraestructura en la zona rural; etc.

Por dichos motivos el Estado debe encarar seriamente la manera de asistir al pequeño agricultor. No se trata solamente de capacitar a los campesinos en aspectos meramente agropecuarios, sino en formar verdaderos empresarios rurales que dispongan de las herramientas y mecanismos necesarios para hacer sustentables sus emprendimientos en el largo plazo.

VI) Texto normativo

Artículo 1.- Créase el Programa Nacional para la Formación Gerencial de la Agricultura Familiar.

Artículo 2.- Los principales objetivos del programa mencionado en el artículo precedente son:

a) Potenciar, mediante la formación gerencial, a los pequeños y medianos productores agropecuarios enumerados en la ley 27.118 para que, en el mediano plazo, alcancen mayores niveles de sustentabilidad y competitividad.

b) Fomentar la formalización de los emprendimientos rurales de la agricultura familiar.

c) Desarrollar mecanismos para la capacitación de los pequeños y medianos productores agropecuarios enumerados en la ley 27.118 y/o los proveedores de bienes y servicios destinados a la agricultura familiar.

La autoridad de aplicación de la presente ley podrá incorporar otros objetivos a los precedentemente mencionados.

Artículo 3.- Para acceder al Programa Nacional para la Formación Gerencial de la Agricultura Familiar será obligatoria la previa inscripción en el Registro Nacional de la Agricultura Familiar de acuerdo con las condiciones y requisitos que estipule la autoridad de aplicación de la presente ley.

Artículo 4.- El Programa Nacional para la Formación Gerencial de la Agricultura Familiar deberá incluir contenidos básicos referidos a educación cívica; políticas de género; gestión empresarial y contabilidad; gestión de personal y legislación laboral; y gestión ambiental y de seguridad e higiene empresaria. La autoridad de aplicación deberá diseñar la currícula del Programa Nacional para la Formación Gerencial de la Agricultura Familiar así como su extensión y duración. La currícula deberá adaptarse a la realidad de cada provincia y/o región e incorporar los demás contenidos que considere conducentes al logro de los objetivos de la presente ley.

Artículo 5.- El Programa Nacional para la Formación Gerencial de la Agricultura Familiar podrá ser ejecutado en forma directa por el Estado Nacional y/o por las provincias; por los municipios; por las universidades e institutos técnicos; por organismos no gubernamentales; y/o por empresas públicas, privadas y/o mixtas nacionales y/o extranjeras.

Para ello el Estado Nacional deberá suscribir los convenios correspondientes con quien acuerde la ejecución total o parcial del programa.

Artículo 6.- La autoridad de aplicación de la presente ley será la misma que la de la ley 27.118.

Artículo 7.- La presente ley deberá reglamentarse dentro de los ciento veinte (120) días de su promulgación.

Artículo 8.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

ng