

GESTIÓN AMBIENTAL DE LA SECRETARÍA DE AGRICULTURA FAMILIAR (SAF) (actual Subsecretaría de Agricultura Familiar y Desarrollo Territorial)

Gestión / Período auditado: 01/08/14 al 30/06/16.

GERENCIA DE PLANIFICACIÓN Y PROYECTOS ESPECIALES
Departamento de Control de Gestión Ambiental

Normativa analizada / Marco normativo aplicable

Leyes. 23.843, 24.374, 25.685, 27.118.

Decreto PEN. 32/2016.

Resolución. SAGPYA 132/06, 255/2007; SENASA 759/09; MAGYP 8/2011.

Aclaraciones previas

Se define como "agricultor familiar" (AF) a quien lleva adelante actividades productivas agrícolas, pecuarias, forestales, pesqueras y acuícolas en el medio rural y que reúne los siguientes requisitos (*Ley Nacional 27.118, art. 5°*):

- La gestión del emprendimiento productivo es ejercida directamente por el productor o algún miembro de su familia
- Es propietario de la totalidad o de parte de los medios de producción
- Los requerimientos del trabajo son cubiertos principalmente por la mano de obra familiar o con aportes complementarios de asalariados
- La familia del agricultor y agricultora reside en el campo o en la localidad más próxima a él
- La actividad agropecuaria del establecimiento es el ingreso económico principal de su familia

Son considerados AF 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 de pueblos originarios comprendidos en los incisos a, b, c, d y e.

Los AF representan entre 2/3 y casi 3/4 del total de productores del sector agropecuario, esto es:

- el 65% al 71-72% del conjunto
- entre 210.000 y alrededor de 250.000 unidades productivas
- el 5% de la población argentina
- el 13,5% de la superficie total de todas las explotaciones agropecuarias, porcentaje que se eleva al 19,2% en cuanto a participación en la producción total y al 53% del empleo en el sector

En la Región NOA, aproximadamente el 81% del total de agricultores son AF; en el NEA, el 79%; en Cuyo, el 55%; en la región Pampeana, el 59%; en la Patagonia, el 48%.

Los AF representan en las economías regionales más del 80% de las unidades de producción de tabaco, algodón, yerba mate, caña de azúcar, mandioca, batata y papa, entre otras producciones. El valor de producción por hectárea de las explotaciones agropecuarias familiares es superior al de las explotaciones no familiares.

Lo anterior da cuenta de la importancia y significatividad de la agricultura familiar para la seguridad y soberanía alimentarias del país.

Un documento de ARGENTINA, donde se incluye en la AF al estrato más capitalizado que además de contar con el trabajo directo del productor y su familia contrata hasta un máximo de 2 asalariados en forma permanente, señala que:

- Las 251.116 explotaciones agropecuarias (EAP) familiares y los 30,9 millones de hectáreas que ocupan, representan el 75,3% del total de EAP del país y el 17,7% de la superficie total explotada por EAP.

Autoridades AGN (a la fecha de aprobación del informe)

Presidente

CPN. Oscar S. Lamberto

Auditores generales

Dr. Francisco J. Fernández
Dr. Juan I. Forlón
Dr. Gabriel Mihura Estrada

Dr. Alejandro M. Nieva
Lic. Jesús Rodríguez
Lic. María Graciela de la Rosa

Contacto

Av. Rivadavia 1745 - (C1033AAH) CABA - Argentina
Tel.: (54 11) 4124 - 3700
informacion@agn.gov.ar / www.agn.gov.ar

-Distribución de las EAP familiares

| | |
|---|-----|
| Tipo A, menos capitalizados | 45% |
| Tipo B, intermedios | 23% |
| Tipo C, capitalizados | 19% |
| Tipo D, capitalizados y con mano de obra asalariada | 13% |

9 provincias reúnen el 72% de las EAP familiares: Buenos Aires, Chaco, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Mendoza, Misiones, Santa Fe y Santiago del Estero.

Observaciones y hallazgos

Inconsistencias en la información remitida. Ver Informe, Gráficos 2 y 3; ambos tienen como fuente MA, Informe SAF, 14/04/16.

Criterios heterogéneos en la elaboración de los datos de la evolución del personal en el período de auditoría, lo cual impide compararlos para determinar los recursos del auditado. El auditado nunca informó los datos del período con las discriminaciones solicitadas por el equipo de auditoría.

Falta de integridad e información incompleta y contradictoria acerca de formación y capacitación, especialmente en 2016, que impidió dar cuenta del cumplimiento de los objetivos de género, juventud y asistencia a AF, respecto de la promoción de la producción primaria, diversificación e intercambio de saberes y agregado de valor.

Otro tanto ocurre con las acciones, actividades, programas o proyectos vinculados con el acceso a la tierra: venta, arrendamiento, donación, regulación de dominio entre agosto 2014 y mayo 2016.

Información desactualizada

- Los datos sobre el universo de AF se basan en el Censo Nacional Agropecuario 2002. En consecuencia, los análisis ulteriores no se ajustan al universo actual.
- La información disponible sobre la totalidad de inscriptos en el Monotributo Social Agropecuario de titulares de núcleos de agricultura familiar (NAF) es a noviembre de 2016.
- La información sobre la totalidad de puntos de venta de la AF es a setiembre de 2016.

Modificaciones en la estructura institucional de la SAF

Novedades en el organigrama SAF 2016:

- Se suprimen las áreas que fueron diseñadas siguiendo las premisas de la Ley de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar (*Decreto PEN 1030/14*), las Resoluciones JGM 404/14, MAGYP478/15 y la Decisión Administrativa JGM 175/10
- Degradación institucional de la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, que pasa a ser Dirección
- Incorporación de una Dirección de Comercialización
- Creación de la Dirección de Capacitación y Asistencia Técnica

El relevamiento documental da cuenta de actividades específicas relacionadas con el “género” (capacitación, promoción, fortalecimiento) y con la juventud en 2014 y 2015, pero no durante los meses auditados de 2016. Lo mismo ocurre respecto de “acceso a la tierra”, hábitat e intervención en conflictos territoriales.

La Ley de Reparación Histórica importa un logro para el desarrollo de los territorios, apunta a promover el arraigo rural y brinda un marco institucional claro en el cual está representada la diversidad que hay en AF. El diseño institucional debería ser acorde a los objetivos de la AF.

Planes Operativos Anuales (POA). No se confeccionaron los POA 2014, 2015 ni 2016.

Evolución inscriptos en el Registro Nacional de Agricultura Familiar (RENAF)

Al 30/06/16, el RENAF registraba 117.534 NAF (solo el 46,8%, considerando como parámetro el Censo 2002). Las provincias con mayor número de inscriptos eran Misiones, Santiago del Estero y Buenos Aires (17.511; 13.758 y 10.743 respectivamente).

Cobertura

El auditado estima el alcance de la cobertura del RENAF con base en datos censales de 2002, pero hay importantes inconsistencias en los porcentajes de las provincias de Santa Cruz, Tierra del Fuego y San Juan (397,9; 277,8 y 121,5 por ciento, respectivamente), sea por subestimación de NAF, sea por registros incorrectos en el RENAF.

Por otra parte, Buenos Aires, Chaco, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa, Río Negro y Santa Fe exhiben datos de cobertura significativamente inferiores a la media nacional (46,8%), sea por sobrestimación de NAF (reducción del número entre 2002 y la actualidad por la expansión de la producción de soja, entre otros factores) y/o dificultades en la captación del RENAF.

El proceso de expansión de la frontera agrícola –y, particularmente, de la soja–, que comenzó a fines del siglo XX, generó, en el período intercensal 1988-2002:

- La reducción de las EAP correspondientes al estrato de superficie más pequeño (hasta 100 ha)
- Pérdida de superficie de las EAP de hasta 500 ha
- Pérdida de prácticas sustentables, expresada en el aumento de la producción de soja en detrimento del maíz y el tambo, entre otros
- Adquisición de grandes extensiones por capitales extranjeros en virtud de los precios bajos de la tierra.

“Esta puja para acceder a tierras aptas permite que los valores de arrendamientos se eleven campaña tras campaña, (...) dificultando (...) las oportunidades de medianos productores o productores familiares que quieren incrementar su escala productiva mediante el arriendo” (PROINDER, 2013).

Evolución anual de inscriptos

El número de inscripciones anuales en el RENAF era muy bajo hasta 2009, creció significativamente en 2010 (28.706) y alcanzó el máximo en 2011, con 28.906 nuevos inscriptos. A partir de 2012, presentó una tendencia descendente hasta el fin del período auditado. La inscripción en los cinco primeros meses de 2016 fue particularmente baja (680). La inscripción de los NAF en el RENAF es requerida para acceder a las políticas de AF.

Organizaciones de Agricultura Familiar inscriptas en el RENOAF

El relevamiento del Estudio de Organizaciones de la Agricultura Familiar arroja un total de 4730 organizaciones; por lo tanto, las 778 registradas en el RENOAF apenas representan el 16,45% al 31/12/15.

Además de ser incompleto, el RENOAF presenta otras dificultades: registro en papel y necesidad de precisar el porcentaje de AF requerido para que una asociación de productores agropecuarios sea considerada OAF.

AF inscriptos en el Monotributo Social Agropecuario (MSA)

-A noviembre de 2016, había 47.997 AF inscriptos en el MSA (19,1% del total de NAF del país, de acuerdo con los datos del Censo 2002).

-Durante el período auditado se inscribió aproximadamente el 50% del padrón, dado que entre 2014 y noviembre de 2016 hubo 26.239 altas (55% del total).

-La desagregación según provincias muestra significativa variabilidad en la proporción de inscriptos: mientras Río Negro y Santa Cruz bordean o superan el 40% (42,9 y 39,2%, respectivamente) seguidos por Misiones y Chubut, en

San Luis, Chaco, Santiago del Estero y La Rioja no superan el 10% (5,6; 5,7; 7,8 y 9,4%, respectivamente) (*ver Informe, Cuadro 6*).

-A nivel nacional, el 40,84% de los AF inscriptos en el RENAF también está inscripto en el MSA, con muy importante variabilidad interprovincial (*ver Informe, Cuadro 7*). En cambio, Río Negro presenta mayor cantidad de inscriptos en el MSA que en el RENAF (una peculiaridad, si tenemos en cuenta que la inscripción en el segundo es condición necesaria para el primero).

-De acuerdo con el Censo 2002, el sector menos capitalizado representa el 45% del total de explotaciones agropecuarias familiares, esto es alrededor de 113.000 EAP familiares; de manera que una amplia franja de ese sector no contaría con las ventajas de formalización, acceso a la cobertura de salud y, fundamentalmente, previsional que el MSA brinda.

-Las variaciones interprovinciales aun dentro de una misma región indican que las diferencias no obedecen exclusivamente a la proporción de población objetivo o destinataria del MSA, sino también a las acciones desarrolladas por la SAF Central y las delegaciones en la difusión de las características del MSA; a la mayor o menor accesibilidad de los agricultores a la información y a la pertenencia a organizaciones de agricultores, etc.

Programa Nacional de Apoyo a las Ferias Francas, Mercados Solidarios

No se ha avanzado en la conformación de la red nacional de comercialización prevista por la Ley Nacional 27.118 y por el auditado, que requiere articular estructuras propias, cooperativas de productores o bien instancias mixtas; articular con grupos de consumidores; implementar acciones integrales con respecto al transporte y una amplia difusión pública de las características de los productos de la AF, entre otros aspectos.

Durante el periodo 2015-2016 se observa continuidad y desarrollo en acciones de comercialización y apoyo a ferias francas y mercados solidarios en las diferentes regiones del país.

CONCLUSIÓN

La AF representa alrededor de dos tercios o más –según la estimación que se adopte– del conjunto de productores agropecuarios del país, ocupa entre el 14 y el 18% de la superficie total de explotaciones agropecuarias y en 2002 exhibe mayor productividad que las explotaciones agropecuarias (EAP) no familiares. Las regiones del NOA y NEA reúnen al 60 % de los agricultores familiares de la Argentina.

Por Decreto 1030 de 2014 se crea la Secretaría de Agricultura Familiar, antes Subsecretaría dependiente de la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar. En diciembre de ese año se sanciona la Ley 27.118, de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar, que crea un régimen con la finalidad prioritaria de incrementar la productividad, seguridad y soberanía alimentaria y de valorizar y proteger al sujeto esencial de un sistema productivo ligado a la radicación de la familia en el ámbito rural, sobre la base de la sostenibilidad medioambiental, social y económica. Destaca la importancia de fortalecer la organización y la movilidad social, con especial atención a las condiciones y necesidades de la mujer y la juventud rural; generar actividades para agregar valor a los productos primarios, impulsar el desarrollo local e implementar políticas comerciales que aseguren la colocación de la producción en mercados más amplios. La Ley no ha sido reglamentada.

Durante el período auditado, la Secretaría de Agricultura Familiar ha realizado estudios para conocer en profundidad las características del universo de agricultores familiares y de sus organizaciones. Se realizaron actividades de capacitación, de formación y de fortalecimiento institucional. Las limitaciones al alcance (*ver Informe, punto 2.1*) y la calidad de la información entregada por el organismo han impedido constatar si durante el primer semestre de 2016 continuaron las actividades específicamente orientadas a mujeres y jóvenes; y las intervenciones en caso de conflictos de tierras. La estructura de la Secretaría se modifica en 2016, con desjerarquización de la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional y supresión de varias direcciones.

Para desenvolverse de manera eficaz, el auditado debe tener un manual o guías operativas que sistematicen y estandaricen los procedimientos, y elaborar anualmente los POA.

Es necesario:

- Impulsar la inscripción de los agricultores familiares en el RENAF, condición para acceder a las políticas públicas de las que son destinatarios y a la vez fuente básica de datos para el diseño de aquellas
- Promover el fortalecimiento institucional y el registro de las organizaciones de la agricultura familiar

- Difundir e inscribir en el MSA a los agricultores familiares cuyo perfil se adecue a las condiciones establecidas
- Impulsar la constitución de la red nacional de comercialización prevista por la Ley 27.118 y por el auditado
- Dar a conocer a través de los medios masivos de comunicación las características de los productos de la agricultura familiar, entre otros aspectos.
- Teniendo en cuenta la relevancia de la agricultura familiar para la producción de alimentos, la creación de empleo y la sostenibilidad ambiental, es muy importante implementar el Banco de Tierras creado por Ley 27.118, y generar condiciones que favorezcan el acceso a la tierra y el arraigo de la población rural, desarrollar la infraestructura e instalar el equipamiento necesario a esos fines, y promover activamente la diversificación de la producción y el agregado de valor.