



# LA GESTIÓN ESTATAL DEL DESARROLLO RURAL Y LA AGRICULTURA FAMILIAR EN ARGENTINA: ESTILOS DE GESTIÓN Y ANÁLISIS DE COYUNTURA 2004-2014 Y 2015-2017

State management of rural development and family farm in  
Argentina: styles of management and conjunctural analysis  
(2004-2014 and 2015-2017)

**María Elena Nogueira**

Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de  
Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET),  
Universidad Nacional de Rosario (UNR), Argentina  
[mariaelenanogueira@gmail.com](mailto:mariaelenanogueira@gmail.com)

**Marcos Andrés Urcola**

Investigador Adjunto del Consejo Nacional de  
Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET),  
Profesor Facultad de Ciencia Política y Relaciones  
Internacionales, Universidad Nacional de Rosario  
(UNR), Argentina  
[murcola@hotmail.com](mailto:murcola@hotmail.com)

**Mario Lattuada**

Investigador Principal del Consejo Nacional de  
Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET),  
Universidad Nacional de Rosario (UNR) y  
Universidad Abierta Interamericana (UAI), Argentina.  
[mjlattuada@gmail.com](mailto:mjlattuada@gmail.com)

RECIBIDO 12.07.17 / ACEPTADO 20.10.17



## Resumen

La gestión estatal del desarrollo rural y la agricultura familiar forma parte de la agenda pública de principios del siglo XXI. Los modos de intervenir en dichas problemáticas se traducen en acciones continuas desde la creación de la Reunión Especializada de la Agricultura Familiar (REAF) del Mercosur y los Foros Nacionales de la Agricultura Familiar (FoNAF) entre 2004 y 2006, hasta la sanción de la Ley N° 27.118 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar en 2014, sólo por señalar hitos de relevancia. Sin embargo, hacia finales de 2015, se introduce una nueva serie de reformas del aparato estatal con efectos en la organización general de los ministerios y la visibilidad y alcance de las problemáticas, entre los aspectos más destacados. Este contexto nos interpela respecto de la continuidad de las acciones de desarrollo rural y agricultura familiar planteadas con anterioridad. El objetivo de este artículo es dar cuenta de estas incipientes reformas estatales y cómo han afectado, en términos de continuidad y relevancia, lo acontecido en estas áreas durante el período 2004-2014. Para esto, realizaremos un balance de dicho período que nos permita contrastar el momento actual (2015-2017), construido a partir de un análisis de tipo coyuntural. Las fuentes para el análisis del período 2004-2014 se componen de diversos materiales (con datos primarios y secundarios) recogidos en el marco de investigaciones previas sobre la temática; mientras que el análisis de coyuntura se realiza a partir de artículos periodísticos, documentos y publicaciones oficiales y entrevistas en profundidad a informantes clave.

**Palabras clave:** Desarrollo Rural, Agricultura Familiar, Políticas Públicas, Análisis de Coyuntura, Argentina.

## Abstract

State management of rural development and family farm is an issue in the public agenda since the beginning of the 21st century. In this sense, the ways of intervening in these problems produce continuous actions since the creation of the Specialized Meeting on Family Agriculture (REAF) of Mercosur and the National Forums of Family Agriculture (FoNAF) between 2004 and 2006, to the Law N° 27.118 of Historical Reparation of Family Agriculture in 2014, only to point out some milestones of relevance. However, since the last part of 2015, a new series of State's reforms produce effects on the general organization of the ministries and the visibility of the above mentioned issue. This new context challenges us in regard to the continuity of the rural development and family farm actions previously raised. The objective of this article is to consider these incipient State's reforms and how they have affected, in terms of continuity and relevance, the roles of these areas during the period 2004-2014. To do this, we will make a balance of this period that allow to contrast the current situation

(2015-2017), based on the technique of conjunctural analysis. The sources selected for the period 2004-2014 are composed of several materials (with primary and secondary data) collected to a previous research on the subject; while the analysis of the situation is based on newspaper articles, official documents and publications and in-depth interviews with key informants.

**Keywords:** Rural Development, Family Farm, Public Policies, Conjunctural Analysis, Argentina.

## INTRODUCCIÓN

Las cuestiones vinculadas con el desarrollo rural y la agricultura familiar están en agenda. Diversos hitos institucionales y sociales resultan indicadores de tal afirmación: desde la Reunión Especializada de la Agricultura Familiar (REAF) del Mercosur y los Foros Nacionales de la Agricultura Familiar (FoNAF) entre de 2004 y 2006, hasta la sanción de la Ley 27.118 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar en 2014, sólo por señalar algunos hitos de relevancia entre los cuales se comprenden diversas acciones vinculadas con estas problemáticas. Sin embargo, esta afirmación presenta importantes matices, en cuya definición intentaremos avanzar en este trabajo. Se considera que buena parte de estos matices implican ciertas transformaciones institucionales, entendiendo las instituciones de modo general, a la manera de North (1995), es decir, como las “reglas del juego” del desarrollo rural en cuanto a los instrumentos de políticas (proyectos y programas) orientados a la inclusión de los sectores más postergados del mundo rural.

El objetivo general de este trabajo es dar cuenta del conjunto de reformas estatales vinculadas con el desarrollo rural y la agricultura familiar –en términos de continuidad y relevancia– desde principios del siglo XXI hasta la actualidad en la Argentina. Para esto, desarrollaremos un análisis que comprenderá un balance del período (2004-2014), mientras que el *momento actual* (2015-2017) será abordado a partir de un análisis de tipo coyuntural. Teniendo en cuenta estos aspectos, el análisis propuesto se realizará en relación con dos ejes fundamentales: la *temporalidad* y los *estilos de gestión*.

En esta propuesta teórico-metodológica, la cuestión de la temporalidad resulta el eje transversal que nos permite establecer las condiciones del análisis dado que nos encontramos con coyunturas atravesadas por acontecimientos muy distintos. La noción de coyuntura será central pues en realidad, este texto pretende ser un sincretismo entre un análisis de mediano plazo (el período 2004-2014) y uno de corto plazo (2015-2017).

El análisis coyuntural es una técnica relevante en el marco del análisis político y posee, como toda técnica, ventajas y desventajas en su uso. Si la historia, como solía decir Keynes, es una “agregación de coyunturas” (citado en Delich, 1977), la coyuntura –en sí misma– se presenta como una “destrucción de la secuencia histórica”, resultando un “análisis parcial” que supone el aislamiento de un momento específico en relación con otros. Aún siendo de carácter descriptivo, debe distinguirse con claridad el campo que se “separa y autonomiza” para el análisis: “no se concibe un pensamiento crítico que no tome cierta distancia de la coyuntura” (Delich, 1977: 169) siendo el principal desafío del analista evitar el voluntarismo en la búsqueda de capacidad crítica.

Una herramienta central del análisis de coyuntura resulta la identificación de un acontecimiento. Este, en realidad, marca la coyuntura. En nuestro caso el acontecimiento que marcó la coyuntura de análisis resulta de una doble transformación en materia de gestión del desarrollo rural y la agricultura familiar: el *vaciamiento* (en términos de presupuesto, líneas de acción y recursos humanos) de la Subsecretaría de Agricultura Familiar y la transformación del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación al Ministerio de Agroindustria.

La diferencia en materia de temporalidad (2004-2014 y 2015-2017) no inhabilita el análisis en la medida que las reflexiones que aquí se presentan resultan obligadas en un contexto de cambios políticos e institucionales. La posibilidad de contraponer temporalidades diferentes nos permitirá trazar un análisis de coyuntura que comprendemos como un medio para la investigación posterior. La coyuntura es en definitiva una herramienta analítica constituida como un “modo de articulación” que permite el agrupamiento de distintas dimensiones de análisis (Delich, 1977).

Algunos autores consideran que el análisis de coyuntura consiste en el análisis de la situación actual que supone una sucesión de momentos interdependientes indispensables para comprender la historia desde una perspectiva de conjunto (López, 1979). En este sentido, este autor se pregunta: “¿es la actualidad política un objeto de análisis científico?”, la respuesta se desprende de considerar la posibilidad de descubrir “regularidades” en la política, dar cuenta de la lógica de los acontecimientos, estableciendo su direccionalidad sobre la base de un análisis científico (López, 1979: 28).

La dimensión de temporalidad estará construida a partir de la contraposición de un período de mediano plazo (2004-2014) y otro coyuntural o de situación (2015-2017). Es importante señalar algunas particularidades del primer período que pueden comprenderse a partir de dos coyunturas diferenciadas

por acontecimientos concretos. La primera es el período comprendido por los años 2004-2008, caracterizado por lo que parecería ser una estrategia de concertación y diálogo político. Este período es de absoluta relevancia en términos de la jerarquización institucional en comparación con la etapa posterior, puesto que permite estabilizar la construcción de la problemática del desarrollo rural y la agricultura familiar en la agenda de gobierno. Quizá el hito de mayor relevancia que marca esa coyuntura es la instalación del Foro de la Agricultura Familiar (FoNAF), aunque no resulta el único, como podrá observarse a continuación.

A diferencia de este momento, la coyuntura 2009-2014 se caracteriza por una serie de modificaciones burocráticas encabezadas por la creación del entonces Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP), y en su interior dos agencias con estilos de gestión claramente diferenciados –como mostraremos en el apartado que sigue–: la Unidad para el Cambio Rural (UCAR) y la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF). Este contexto resulta atravesado por una tensión permanente respecto de los modos de definir sujetos y estrategias en cuanto a estilos decisorios muy diferentes. *A posteriori* de este balance, y de acuerdo a las mismas variables, presentaremos el análisis del período correspondiente a los años de 2015-2017, en el que se observan reformas de las estructuras previas y una institucionalidad que en apariencia se mantiene, aunque con un vaciamiento de las acciones vinculadas más específicamente con la agricultura familiar (cambio de nombre del Ministerio, no reglamentación de la Ley N° 27.118, regreso de la Secretaría al rango de Subsecretaría –SsAF– y fusión de tres secretarías en la Secretaría de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial –SAFCyDT–).

Cuadro 1. Periodización de las coyunturas de análisis e institucionalidad

Período 2004-2014		Período 2015-2017
2004-2008: etapa de concertación y diálogo político	2009-2014: etapa de jerarquización y tensión institucional	Institucionalidad aparente y vaciamiento
REAF-Mercosur	MAGyP	Ministerio de Agroindustria
FoNAF	UCAR	No reglamentación de la Ley 27.118
Foro de Políticas Públicas	SDRyAF-SsAF	UCAR
SsDRyAF	SAF	SAF
	FONAF	SAFCyDT-SsAF
	Ley N° 27.118	

Fuente: elaboración propia. Siglas: Reunión Especializada, de Agricultura Familiar del Mercosur (REAF). Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FoNAF). Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (SsDRyAF). Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP). Unidad para el Cambio Rural (UCAR). Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (SDRyAF)-Subsecretaría de Agricultura Familiar (SsAF). Secretaría de Agricultura Familiar (SAF). Federación de Organizaciones Nucleadas de la Agricultura Familiar (FONAF). Ley de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la construcción de una Nueva Ruralidad en la Argentina (Ley N 27.118). Secretaría de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial (SAFCyDT)-Subsecretaría de Agricultura Familiar (SsAF).

Para el análisis del período (2004-2014) trabajaremos sobre la base de los resultados de nuestras investigaciones sobre las acciones de desarrollo rural y agricultura familiar a nivel nacional (Lattuada, Nogueira y Urcola, 2015; Nogueira y Urcola, 2015; Nogueira y Urcola, 2013; Lattuada, Nogueira y Urcola, 2012), mientras para que para el período posterior emplearemos la técnica del análisis de coyuntura a partir de análisis periodístico y de documentos oficiales. Ambas lógicas analíticas se desarrollarán a partir de una selección de dimensiones entre las que destacamos aquellas vinculadas con el aparato estatal (las reformas con efectos en la organización de los ministerios y

la legislación), la visibilidad y alcance de las problemáticas que constituyen la agenda, entre los más relevantes.

Dicho esto, es necesario introducir la cuestión de los *estilos de gestión*, planteada al comienzo del apartado, ya que resulta central en cuanto a la identificación del acontecimiento, y su posterior relación con la coyuntura. Tomamos esta categoría a partir del análisis de Kulfas (2016) que en forma conjunta, las tres presidencias del *kirchnerismo*: Néstor Kirchner (2003-2006) y Cristina Fernández (2007- 2011 y 2012-2015), advirtiendo que estos tres períodos no pueden analizarse como un bloque homogéneo: “hubo instancias y abordajes de la política económica, momentos de mayor y menor grado de intervención activa en la economía y diferentes modalidades de resolución de conflictos” (Kulfas, 2016: 13). Por lo tanto, hubo, en rigor “tres kirchnerismos” que no identifican tres momentos, sino que refieren a “tres estilos diferentes de gestión y abordajes de las nuevas dificultades y desafíos que se fueron presentando” (Kulfas, 2016: 14).

En este mismo sentido, las características de esos *estilos de gestión* son también las que, en este momento de nuestro trabajo, nos permitirán trazar continuidades y discontinuidades que involucran todo el proceso de toma de decisión en los momentos analíticos propuestos (de mediano plazo y de coyuntura). En síntesis, las categorías centrales que articulan teórica y metodológicamente esta reflexión resultan de la articulación de la noción de *temporalidad* y la de *estilos de gestión*. Transversalmente, se considerarán posiciones respecto del desarrollo rural y la agricultura familiar desarrolladas en detalle en investigaciones previas.

En relación con esto, el trabajo se divide en tres partes. Una primera dedicada a la Introducción de los elementos anteriores, una segunda dedicada a presentar un balance del período 2004-2014 y una tercera en la que marcaremos los principales hitos para el análisis coyuntural actual (2015-2017). Finalmente, en las conclusiones retomaremos los aspectos centrales que presentan regularidades e irregularidades con una modesta “intención comparativa”.

## 1. BALANCE DE LAS ACCIONES DE DESARROLLO RURAL PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR DURANTE EL PERÍODO 2004-2014

De acuerdo a lo referido previamente, la gestión estatal de la agricultura familiar podría diferenciarse a partir de los estilos de gestión: 2004-2008 y 2009-2017. Un primer momento de concertación y diálogo político

caracterizado por la búsqueda de unidad conceptual en la gestión del desarrollo rural y la puesta en agenda de la agricultura familiar como sujeto de las políticas y programas, que va desde la creación del Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FoNAF) y el Foro de Políticas Públicas entre 2004 y 2006, hasta la creación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar de la Nación en 2008.

Un segundo momento se distingue por una clara jerarquización institucional de la “cuestión” y de tensión política y conceptual que se observa a partir de los cambios relacionados con la creación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP) de la Nación, la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar y la Unidad para el Cambio Rural (UCAR) en 2009, hasta la sanción de la ley 27.118 de “Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la construcción de una Nueva Ruralidad en la Argentina” en 2014.

### 1.1. Concertación y diálogo político en la gestión del desarrollo rural para la agricultura familiar (2004-2008)

Desde la década de 1990 hasta principios del nuevo milenio se sucedieron numerosos programas de desarrollo rural focalizados en los pequeños productores rurales a los que se debía asistir técnica y financieramente. Sin embargo, esos programas destinados a paliar las supuestas *externalidades negativas* de la instalación de un modelo de desarrollo basado en la apertura y desregulación de la economía, se implementaron con alto grado de autonomía, dada su dependencia de diversas fuentes de financiamiento nacional e internacional y la concepción política sobre un Estado que debía reducir sus dimensiones, presupuestos y funciones de intervención (Lattuada, Nogueira y Urcola, 2015).

En ese marco, los programas de aquel entonces llenaron el espacio de una política sectorial ausente y, en los hechos, fueron la política y la estrategia como cada uno de ellos las entendía. Fue esta la principal razón de que las acciones aparecieran como fragmentadas, esporádicas y hasta superfluas, y se discutiera una y otra vez sobre “la desarticulación de los programas” y la falta de una política específica que unificara dichas acciones para el desarrollo rural (Manzanal *et al.*, 2006).

Por estos motivos, el primer momento del período bajo análisis (2004-2008) se caracteriza, en buena medida, por el intento de remediar esta situación previa de desarticulación a través de la generación de instancias de concertación y diálogo político entre los actores inscriptos en el diseño, ejecución e



implementación de los programas de desarrollo rural (productores agropecuarios, técnicos, miembros de organizaciones y funcionarios de agencias estatales e internacionales). En Argentina, la irrupción de la temática de la agricultura familiar en la agenda de las acciones para el desarrollo rural no surge como consecuencia de la demanda de las organizaciones de productores, sino desde el Estado y en particular desde los organismos de financiamiento internacional y de cooperación regional como el Mercosur.

En efecto, el fenómeno regional de puesta en agenda de la problemática de la agricultura familiar, que va a influir posteriormente en el ámbito nacional argentino, puede comprenderse a partir de una serie de procesos que confluyeron en la década del 2000. Por un lado, los informes y estudios de los organismos internacionales como FAO, FIDA, IICA o el Banco Mundial, que comienzan a señalar el tema de la pobreza rural y la seguridad alimentaria vinculada con las pequeñas producciones agropecuarias de tipo familiar en sus agendas, y a incluir dichos actores y problemáticas en el marco de un “nuevo discurso” respecto de temas y acciones del desarrollo endógeno, gestión estratégica de ámbitos locales y territorios que luego confluirían en el paradigma del Desarrollo Territorial Rural (DTR). Por otro lado, los resultados de las políticas de Estado (fundamentalmente de acceso a crédito) que el gobierno de Brasil tuvo que implementar para dar respuesta a la presión ejercida por los importantes movimientos sociales y sindicales vinculados con este mismo sector en dicho territorio nacional. A partir de esta experiencia, el gobierno brasileño propone la creación de la Reunión Especializada de la Agricultura Familiar (REAF) en el Mercosur durante los años 2004 y 2005, impulsando a nivel regional la inclusión de la agricultura familiar como categoría central del desarrollo rural (Manzanal y Schneider, 2011; Nogueira y Urcola, 2013).

La REAF comenzó a pautar una agenda de trabajo conjunto entre organizaciones representativas de la agricultura familiar y la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA), en torno a la configuración de una agenda de los países que integran el Mercosur. Estos encuentros, sentaron las bases del Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FoNAF) inaugurado en diciembre de 2005 y formalizado en marzo de 2006 (por Resolución SAGPyA N° 132), en cuyo seno se integraron alrededor de 900 organizaciones de agricultores familiares y pobladores rurales.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Si bien esta cifra se expresa en documentos y expresiones públicas del Foro, el mismo contó con la participación de organizaciones de carácter histórico que

Dicho Foro tuvo como resultado dos instrumentos de diagnóstico elaborados sobre la base de la planificación estratégica participativa (FoNAF, 2006a y 2006b) que, al considerar la idea de un plan estratégico de largo plazo para los sujetos involucrados con el desarrollo rural, planteó una jerarquización de la cuestión que superó la lógica prevaleciente en la década de 1990 e instaló a los agricultores familiares como agentes activos en dicho proceso. Esta instancia de diálogo sobre política pública, generó una serie de procesos sociales y políticos no planeados inicialmente que impactaron en diversas esferas de la relación público-privado: en la formación de dirigentes, en la representatividad sectorial y en la generación y gestión de instrumentos de política pública en la propia SAGPyA (Márquez, 2007), tales como el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (ReNAF)<sup>2</sup> o los estudios del Proinder-IICA (Obschatko et al., 2006 y Obschatko, 2009) para establecer los criterios de medición de su presencia en el territorio nacional.<sup>3</sup>

La discusión en torno a los criterios para la identificación operativa y conceptual de los agricultores familiares en el extenso territorio nacional ha atravesado todo el período sin lograr un consenso definitivo. No obstante, lo novedoso de estos espacios de diálogo no tuvo que ver con el uso del concepto, sino con que el mismo apareciera asociado a la necesidad de definir políticas

---

merece especial mención, tales como: el Movimiento Agrario Misionero (MAM) o el Movimiento Campesino de Santiago del Estero (Mocase), el Movimiento Campesino de Misiones (Mocami) y la Federación Agraria Argentina (FAA). Esta última tradicional organización corporativa del agro argentino participó de un modo relevante en el Foro hasta el año 2008 a través de su Departamento de Desarrollo Rural. Ese año se retiró del espacio, luego del conflicto entre el Gobierno Nacional y las organizaciones tradicionales del agro pampeano (al que nos referiremos más adelante).

<sup>2</sup> Durante el tercer plenario del FoNAF, en octubre de 2007, con 1350 representantes de alrededor de 900 organizaciones, se anuncia la creación del ReNAF por Resolución N° 255/07, respetando los criterios propuestos por el FoNAF.

<sup>3</sup> Los estudios de Proinder-IICA (Obschatko *et al*, 2006 y Obschatko, 2009) se constituyen en los dos estudios oficiales de referencia para medir el peso económico y social de la agricultura familiar en la Argentina, a los que se sumaron complementariamente una gran variedad de estudios de carácter local desarrollados por distintos equipos territoriales (López Castro y Prividera, 2010; Ramilo y Prividera, 2013; entre otros) vinculados al Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar (Cipaf) creado en 2005 y dependiente del INTA.

diferenciales hacia el sector (Soverna *et al.*, 2008), así como por el intento de construcción de una estrategia nacional para el desarrollo rural que buscaba superar la fragmentación programática del período anterior.

Así, es relevante inscribir las acciones para el desarrollo de la agricultura familiar de este primer período en el marco de una serie de encuentros (seminarios, talleres, foros, etc.) convocados desde el Estado nacional, cuya finalidad era la de coordinar y definir una política de desarrollo rural que articulara los diferentes programas y enfoques.

Estos encuentros llevados a cabo en ámbitos diferentes adquirieron *ex-post* la *apariencia* de haber sido deliberadamente diseñados y coordinados, aunque esto no ha ocurrido de ese modo. Se sucedieron muchos de estos espacios de un modo simultáneo y se fueron retroalimentando entre sí. A los fines del trabajo destacamos el Foro de Políticas Públicas Rurales de 2006 por sus particularidades en términos de búsqueda de diálogo político entre los diferentes actores, además de las tensiones que se vislumbraron en el mismo en cuanto a las posibilidades de diseñar una estrategia común de desarrollo rural, y que continuaron en el posterior momento de jerarquización institucional de la cuestión entre 2009 y 2014.

Teniendo como antecedente la Comisión de Desarrollo Rural (CDR),<sup>4</sup> en marzo de 2006 se crea (por Resolución SAGPyA N° 133/06) el *Foro de Políticas Públicas Rurales*, integrado por la presidencia del INTA, funcionarios de la SAGPyA y de los programas de desarrollo rural más representativos (PSA, Proinder, Prodernea, Prodermoa), dirigentes de Federación Agraria Argentina (FAA) y del FoNAF, legisladores, representantes del Senasa, académicos y consultores. El objetivo de este espacio era el de discutir, evaluar y proponer políticas institucionales apropiadas a los objetivos de desarrollo y promoción de las áreas rurales, tomando como insumo los documentos elaborados por el Rimisp sobre una estrategia de desarrollo rural para la

---

<sup>4</sup> Creada por Resolución SAGPyA N° 122 en marzo de 1999 con el objetivo de coordinar los programas y las acciones en materia de desarrollo rural. En la misma participaban representantes de los programas PSA y Proinder, el INTA y, en su versión ampliada, los representantes de las provincias, llevándose a cabo diversos talleres en diferentes regiones del país.

Argentina (Berdegué y Schejtman, 2006; Cuervo, Martínez Nogueira y Ramos, 2006)<sup>5</sup> y el *documento de Mendoza* propuesto por el *FoNAF* (2006a).

Las tres reuniones de este Foro mostraron profundas discrepancias entre los participantes respecto de las posibles estrategias de desarrollo rural y sobre el proceso para su construcción, cuestión que va a persistir, como veremos en el apartado siguiente, durante todo el período.

No obstante, un comité redactor posibilitó formalizar y elevar una única propuesta al Secretario de Agricultura. En ese documento (Foro de Políticas Públicas Rurales, 2006) se destaca la necesidad de un Estado nacional que planifique y oriente las políticas de desarrollo rural con un compromiso activo de los gobiernos provinciales, señalando la imprescindible participación de las organizaciones rurales en la definición de las políticas, y la importancia de focalizarlas a favor de una agricultura familiar que trascienda lo estrictamente agropecuario y priorice la inclusión económica y social.

A pesar de las discrepancias se sentaron las bases para el inicio de un camino que buscaba superar la fragmentación de la etapa previa y avanzar en la consolidación de un proceso gradual de jerarquización e institucionalización del desarrollo rural que preserve los espacios de diálogo construidos hasta el momento (CDR, FoNAF, Foro de Políticas Públicas Rurales).

## 1.2. Jerarquización institucional de la agricultura familiar y divergencias respecto de los modelos de gestión para el desarrollo rural (2009-2014)

Durante el año 2009 se hacen efectivas una serie de reformas institucionales a nivel del aparato burocrático del Estado nacional que dan lugar a una mayor visibilidad de los productores familiares y a que el *desarrollo rural* comience a gestionarse de un modo diferenciado pero, a la vez, integrado a la política sectorial. Nos referimos en concreto a la creación del Ministerio de

---

<sup>5</sup> En 2004, se llevaron a cabo una serie de seminarios y talleres participativos coordinados por la consultora internacional Rimisp/*Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural*. La consultoría culminó en 2006 con dos documentos y sendas propuestas: una referida a la estrategia y otra sobre la construcción de la institucionalidad necesaria para el desarrollo rural. Estos documentos constituyeron el desembarco oficial del paradigma del *Desarrollo Territorial Rural* en la Argentina.

Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (MAGyP), la Unidad para el Cambio Rural (UCAR) y la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar.

Si bien los procesos de diálogo político impulsados por la REAF, el FoNAF y los espacios como el Foro de Políticas Públicas Rurales son los que logran instalar la problemática en el país, fue el llamado “conflicto campo-gobierno” de 2008<sup>6</sup> el que impulsó al gobierno argentino a priorizar la agricultura familiar para contraponer y enfrentar a los planteos opositores vinculados a la agricultura empresarial (Nogueira, 2007; Manzanal y González, 2010).

En este contexto, se crea en 2008 (por decreto 571/08) la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar de la Nación, con el objetivo de identificar, diseñar y ejecutar políticas y programas que atiendan a las necesidades específicas de este sector. La misma constituye el resultado de la puesta en agenda de la temática agropecuaria desde el mencionado conflicto y derivó en una mayor jerarquización institucional de la agricultura familiar. En septiembre de 2009 se creó el MAGyP, que elevó el rango de dicha Subsecretaría a Secretaría<sup>7</sup> y en diciembre de ese mismo año se constituyó la UCAR, dependiente directamente de la unidad ministro.

Si bien la UCAR no estaba destinada específicamente a los programas de la agricultura familiar, sí tuvo la función de concentrar la planificación, ejecución, evaluación y seguimiento de todos los programas de desarrollo con financiamiento externo, que hasta ese momento se encontraban dispersos y funcionando como unidades aisladas. La creación de la UCAR se realizó sobre la base de las coordinaciones nacionales del Programa de Servicios

---

<sup>6</sup> El conflicto del 2008 estuvo asociado a la propuesta de aumento de las retenciones sobre granos y carne vacuna y tuvo como principales protagonistas a las cuatro organizaciones corporativas tradicionales del sector agropecuario del país –Sociedad Rural (SRA), Federación Agraria Argentina (FAA), Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) y Confederación Interooperativa Agropecuaria (Coninagro)–, contando, además, con el apoyo de sectores urbanos medios y altos. Las características y evolución de este extenso conflicto pueden consultarse entre otros en: Nogueira (2008); Barsky y Dávila (2008); Muzlera *et al.* (2011); Hora (2013).

<sup>7</sup> Dependiente de la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, se conformó la Subsecretaría de Agricultura Familiar (SsAF) que, en 2014 (por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 1030/14), se transformó en la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF).

Agropecuarios Provinciales (Prosap, 1992 y continúa) y los programas Prodernea (1997-2007) y Prodernoa (1999-2012) del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), consolidando las posibilidades de coordinación y orientación de los programas existentes sobre las estructuras que mayores antecedentes y capacidades tenían en la articulación de sus acciones con los estados provinciales (Lattuada, Nogueira y Urcola, 2015).<sup>8</sup>

Del mismo modo, la Subsecretaría de Agricultura Familiar (SsAF) fue promovida inicialmente por la Unidad de Coordinación Nacional de los programas Prodernea y Prodernoa y posteriormente con la fuerte influencia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en la designación de sus autoridades y definición de sus políticas, utilizando la estructura territorial del Programa Social Agropecuario (PSA) y estableciendo una estrecha vinculación con el FoNAF y diversas organizaciones reivindicativas. En este sentido, en el ámbito de la Subsecretaría de Agricultura Familiar se articuló buena parte de la experiencia de programas como el PSA y el Proinder, quienes aportaron una estructura integrada por alrededor de 1.200 técnicos distribuidos en todas las regiones del país (Soverna, 2013; Nogueira, 2014).

No obstante, a pesar de los evidentes avances realizados a partir de 2009 en materia de coordinación de programas e institucionalización, la diferente concepción sobre el desarrollo rural y la agricultura familiar que tuvieron fundamentalmente la SsAF y la UCAR, dentro de la cartera de Agricultura, generó a lo largo del período analizado una serie de tensiones que ya se vislumbraban desde el Foro de Políticas Públicas, y que implicaron no sólo una visión diferente sobre el desarrollo rural, sino la construcción de

---

<sup>8</sup> La UCAR tuvo su origen en la Unidad Coordinadora Nacional de los programas Prodernea y Prodernoa, que a su vez en 2003 había incorporado como coordinador general al responsable del Prosap, un programa cuya misión y razón de ser estaba en los servicios a las provincias. La experiencia de ambas trayectorias permitió desarrollar importantes capacidades en el diálogo político y técnico con las provincias a través de Unidades Ejecutoras (UPEs) construidas con esos fines. Las provincias presentaron un panorama muy diverso en cuanto a la prioridad que asignaron al tema del desarrollo rural y la agricultura familiar. Fueron altamente heterogéneos los arreglos institucionales que se han dado a nivel del aparato provincial para atender las demandas relacionadas con estos temas. En muchos casos, las provincias han organizado estructuras *ad hoc* destinadas a la ejecución de los programas con financiamiento externo. En otros casos, los menos, las autoridades provinciales han desarrollado su propio aparato de servicio a la agricultura familiar, lo cual garantiza una cierta continuidad en los servicios que reciben los pequeños productores.

estructuras administrativas paralelas, la disputa por recursos presupuestarios, el control de programas y la competencia por los espacios de intervención sobre un mismo colectivo social. A las líneas de acción de estas dos agencias y sus programas se agregaban también con relativa independencia la de los programas financiados con recursos del INTA (Minifundio, Prohuerta, Cambio Rural y Profam).

En este sentido, a pesar de los avances mencionados en la búsqueda de cierta unidad conceptual y organicidad en la intervención, continuaron existiendo en la Argentina distintas concepciones, estructuras y estrategias en las políticas de desarrollo rural con mayor o menor coordinación definida por los actores en su interacción en los territorios.

Otra derivación del “conflicto campo-gobierno” sobre la que hay que hacer hincapié se vincula con la formalización jurídica en 2011 de la Federación de Organizaciones Nucleadas de la Agricultura Familiar (Fonaf) que, bajo la misma sigla, se presentó como un actor gremial cuya misión era la representación sectorial independiente de las asociaciones reivindicativas históricas para ocupar los espacios de interlocución con el Estado. A pesar de lo auspicioso de esta agrupación de múltiples organizaciones, es pertinente señalar que, por su proceso de conformación relacionada con la convocatoria del Estado nacional luego del mencionado conflicto, apareció en general demasiado ligada a las iniciativas y acciones del gobierno (Manzanal y Schneider, 2011). En un primer momento, el *Foro* tuvo el apoyo financiero del FIDA a través de los programas Prodernea y Prodernoa (2005) y, posteriormente, de la Subsecretaría de Agricultura Familiar (2009) con la participación de los técnicos del PSA y el Proinder que se integraron a su estructura y promovieron la conformación de la Federación en 2011 y la *Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional* al interior de la SsAF encargada de generar instancias de diálogo y participación con las organizaciones.<sup>9</sup>

Además de las organizaciones participantes del Foro y la Federación, hay que señalar que en el período también surgieron otras iniciativas de agrupaciones muy diversas con integrantes heterogéneos que incluyen desde miembros en forma individual como profesionales y técnicos hasta representantes de ONGs. y universidades, así como asociaciones o grupos de desocupados, productores

---

<sup>9</sup> La conformación de estos espacios y la participación de los técnicos en estas estructuras institucionales merecen un análisis específico que excede largamente el objetivo de este trabajo. Al respecto, véanse, entre otros: Berger y Ramos (2014) y Iurman (2016).

sin tierras, campesinos y miembros de comunidades aborígenes que han cuestionado la estrecha vinculación del Fonaf con el Estado y plantearon una posición de mayor autonomía y confrontación con este y las asociaciones reivindicativas tradicionales del sector.<sup>10</sup>

Todos los programas de desarrollo rural en la Argentina desde las primeras experiencias en la década de 1990 hasta la actualidad, han promovido la organización de los productores en formas asociativas con mayor o menor grado de formalización. Esta perspectiva se mantuvo desde lo instrumental hasta la actualidad, pero la organización y asociación de los beneficiarios pasó a ser un objetivo en sí mismo en el período analizado. La mayor centralidad otorgada a las formas asociativas de la agricultura familiar en su rol de intermediarias para la asignación de recursos entre los productores familiares y los servicios públicos provenientes del Estado y la cooperación internacional, se presentó como una alternativa económica para enfrentar las debilidades de los productores frente al mercado y dar sustentabilidad a las acciones emprendidas, pero también para generar cierto grado de *empoderamiento* que les brinde reconocimiento (visibilidad) y mayor capacidad de participación en los procesos de toma de decisión de las políticas públicas a partir de experiencias como el *Foro* y la *Federación de Organizaciones Nucleadas de la Agricultura Familiar* (Fonaf).

De este modo, en el contexto 2009-2014, las iniciativas de fortalecimiento de la organización social y política de los pequeños productores ocuparon un lugar tanto o más importante que los fines productivos y económicos ya promocionados en momentos anteriores, aunque con un alto nivel de riesgo de transitar desde un *clientelismo técnico* a un *clientelismo político* (Durstun, 2001).<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Un ejemplo lo constituye el denominado *Movimiento Nacional Campesino Indígena* (MNCI), integrado por individuos y *asociaciones reivindicativas y no reivindicativas* de muy diverso grado de formalización, como *Red Puna*, *Encuentro Calchaquí*, la facción *Vía Campesina* del *Movimiento Campesino de Santiago del Estero* (Mocase), *Movimiento Campesino de Córdoba* (Apenoc, Ucan, Ocunc, Ucatras, Organizaciones de Cruz del Eje), *Unión de Trabajadores Rurales Sin Tierra de Mendoza*, *Unión de Jóvenes Campesinos de Cuyo*, *Movimiento Campesino de Misiones*.

<sup>11</sup> El clientelismo es tematizado por la bibliografía especializada como uno de los efectos negativos que constituyen el “lado oscuro” del capital social. Estos argumentan que el capital social viabiliza el clientelismo y esto no es problemático en sí, porque los implicados obtienen ganancias de él. Pero sí lo es desde el punto



Estas acciones que comienzan a centrarse cada vez más en el carácter asociativo y colectivo de la agricultura familiar como sujeto del desarrollo rural, expresó sus diferentes matices en el marco de las agencias que concentraron sus intervenciones hacia el sector. En efecto, a pesar de la importancia incremental otorgada a la agricultura familiar y los puntos de congruencia de este proceso que hemos destacado en el marco de los espacios de diálogo político, es relevante señalar la tensión política y conceptual entre los diferentes enfoques que expresaron las intervenciones de la SAF y la UCAR en el período 2009-2014.

La concepción sobre la agricultura familiar que en cierto modo subyace en los textos de la resolución de creación de la SsAF y las acciones consecuentes, como el Monotributo Social Agropecuario y el Registro Nacional de Agricultura Familiar (ReNAF),<sup>12</sup> podrían ser interpretadas como una concepción amplia y categóricamente política de ciudadanía. En la perspectiva de esta agencia, los integrantes de la agricultura familiar se constituyen en sujetos de derechos en el sentido más amplio del término, en cuanto a la pertenencia plena a una comunidad (Marshall, 2005), no sólo focalizando la atención en el carácter mercantil simple de los procesos económicos que lo involucran. Este es el punto de partida para considerar los modos que los sujetos tienen de incorporarse a los procesos productivos. En este sentido, existe cierta ruptura de la lógica previa de las políticas de desarrollo rural (aunque no sólo de estas), al desplazar su carácter focalizado para considerar la universalidad de los sujetos, orientando entonces la cuestión en términos de construcción de poder (organización política) y de estrategias económico/productivas que sean consecuentes con esa definición de los sujetos.

Esta concepción ha diferido de las que predominaron en otras agencias gubernamentales del mismo MAGyP, y con ello también las interpretaciones sobre los “modelos” de desarrollo rural promovidos, a partir de la fuerte injerencia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en esta secretaría y que se han expresado en algunas acciones concretas como el Monotributo Social Agropecuario.

---

de vista de la políticas públicas porque distorsiona el acceso igualitario a los bienes públicos y desincentiva el control ciudadano sobre las acciones e instituciones del Estado (García Ojeda, 2011).

<sup>12</sup> Creado en 2007, pero puesto en marcha en 2009.

A partir del convenio celebrado entre el MAGyP y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en 2009, los pequeños productores de la agricultura familiar pueden acceder al beneficio del Monotributo Social Agropecuario sin costo alguno, facilitando la incorporación a la economía formal de aquellas personas que, realizando una actividad económica genuina enmarcada en el desarrollo local y la economía social y respondiendo al perfil productivo de su región, se encontraban excluidos por el costo y complejidad que ello implicaba, posibilitando su acceso al sistema integrado de seguridad social (jubilación) y la prestación de obra social para la salud del productor y su grupo familiar primario. En este sentido, el monotributo es considerado como un instrumento de inclusión que otorga “ciudadanía tributaria” y un “generador de derechos” que no excluye otro tipo de prestaciones (como la *Asignación Universal por Hijo*) y que ha sido perfeccionado por una serie de normas a lo largo del período bajo análisis.<sup>13</sup>

Por su parte, en el caso de la UCAR, más que una concepción global de ciudadanía (que no resulta ajena a las intervenciones pero tampoco está instituida como el eje central de las mismas), las acciones de los proyectos y programas bajo su órbita tenían un carácter predominantemente socio-económico. De hecho, el sujeto de la intervención ha sido definido como un “sujeto económico” y esto supuso el *empoderamiento* de los agricultores familiares desde aspectos vinculados con generar valor agregado, incorporar nuevas tecnologías apropiadas al tipo de producto, generar procesos de auto-sostenibilidad financiera sobre la base de aportes no retornables, fomentar y consolidar organizaciones económicas que contribuyan a los puntos anterior, y generar mercados de comercialización que amplíen los márgenes de los mercados locales. En otras palabras, el rol de los programas gestionados por la UCAR ha buscado la articulación entre los productores familiares con productores de otros estratos y los agentes y sistemas de comercialización existentes a través del fortalecimiento de sus organizaciones en términos productivos y comerciales.

Teniendo en cuenta estas divergencias, podemos afirmar que la posición del MAGyP respecto de la agricultura familiar y las estrategias de desarrollo para consolidarla, no fueron unívocas y en ciertos casos podrán interpretarse como contradictorias y aún antagónicas. Estas posiciones en cierto modo también

---

<sup>13</sup> Ley n° 26.565, Título IV, de 2009; Decreto n° 1 de 2010; Decreto n° 1164 de 2009; Decreto n° 1031 de 2010; Resolución SC y MI 10204 de 2010 (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación).

atraviesan el debate académico sobre las posibilidades de exclusión o complementariedad del modelo de agricultura familiar y el modelo de agrogocios (Gras y Hernández, 2013; Craviotti, 2014), y en buena medida han influido en el intento trunco de traducción de todo este proceso en una ley específica para el sector de la agricultura familiar.

En efecto, el cuadro del período no queda completo si no mencionamos la sanción, en 2014, de la ley N°: 27.118 de “Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la construcción de una Nueva Ruralidad en la Argentina”, como un intento integrador de todas las acciones antes mencionadas. La existencia de una ley en sí misma es de suma importancia en la medida que representa la posibilidad de trascender las acciones de gobierno y transformarlas en políticas de Estado. No obstante, hay que señalar que, por disputas internas al interior de partido de gobierno que la promovió, dicha Ley fue sancionada sin presupuesto y no llegó a ser reglamentada.

En términos generales, la Ley es auspiciosa en cuanto promueve la creación de un régimen especial para valorizar y priorizar la agricultura familiar en los programas y acciones del Estado para lograr la permanencia de sus integrantes en el territorio a través de: la generación de valor agregado y empleo local, el acceso a tierra, agua y otros recursos productivos, la regularización de la tenencia de la tierra, el fortalecimiento de las institucionalidad local incluyendo a las formas asociativas de producción y las organizaciones de productores, la valoración de los modos de producción ancestrales, la promoción de prácticas agroecológicas, el abastecimiento del territorio local y de programas estatales con productos de la agricultura familiar, entre otros. No obstante, al no tener financiamiento propio, estos postulados quedaron como una declaración de principios librados a los intereses de los actores involucrados y la voluntad política de los gobernantes para la promoción de uno u otro de sus instrumentos.

Así, lejos de expresar la confluencia y síntesis superadora de lo hecho durante todo el período, el proceso de sanción de la Ley significó la confirmación y actualización de las divergencias sin resolver acarreadas de períodos anteriores entre los actores inscriptos en los diferentes programas y agencias del Estado. A pesar de esto, a mediados de 2014, noticias periodísticas dieron cuenta de acercamientos entre la UCAR y la SAF.<sup>14</sup> Probablemente el hecho más relevante en este sentido fue la creación, en el marco del MAGyP, del *Consejo de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena* como un “...espacio para

---

<sup>14</sup> Véase Nogueira, 2015.

debatir y generar consensos sobre diseños e implementación de políticas públicas estratégicas para el desarrollo sustentable y consolidado de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena...” (Artículo 1).

Retomando la experiencia dialoguista reseñada en el período 2004-2008 (CDR, Foros, etc.), este Consejo se integró con representantes de la SAF, el INTA, el Senasa, la UCAR, y de las organizaciones campesinas, indígenas y de la agricultura familiar que tuvieran un carácter nacional (Nogueira, 2014). En ese sentido, sobre el final del período la concepción subyacente en la estrategia emprendida por SAF y UCAR tendió a la búsqueda de cierta complementariedad de las acciones para generar procesos de crecimiento económico y asistencia social de grupos vulnerables en los territorios rurales, así como la consolidación de sus organizaciones para ocupar los espacios de interlocución con el Estado.

A modo de síntesis, lo referenciado en ambos sub-períodos analizados nos permite observar la jerarquización creciente que fue teniendo la cuestión durante el período reseñado (2004-2014) a partir de la influencia de los organismos internacionales, que incorporaron en sus agendas los temas vinculados con la producción de tipo familiar y sus organizaciones en el marco de las discusiones en torno al desarrollo rural de los territorios, la recuperación de las capacidades del Estado nacional en cuanto a las orientaciones de las políticas, y la acción de las organizaciones rurales que comenzaron a identificarse con la agricultura familiar como categoría social y política que trasciende lo estrictamente económico y la tradicional circunscripción del desarrollo argentino a la región pampeana.

## 2. EL INICIO DE UNA NUEVA COYUNTURA: INSTITUCIONALIDAD APARENTE Y VACIAMIENTO (2015-2017)

En este apartado desarrollaremos un análisis respecto del período 2015-2017 iniciado con el cambio de gobierno y la gestión de la Alianza Cambiemos, en diciembre de 2015. En el sentido expuesto en la Introducción, este hecho se constituye como un acontecimiento que, no sólo inaugura una nueva coyuntura política, sino que introduce, necesariamente, efectos en los estilos de gestión a nivel global y en cuanto a la forma de comprender las problemáticas del desarrollo rural y la agricultura familiar específicamente.

Dado el contexto de corto plazo en el que nos encontramos, nos proponemos avanzar en cuanto a las transformaciones institucionales (fundamentalmente en términos del aparato estatal) y respecto de algunas percepciones sobre la

construcción de problemas de gobierno (o cuestiones de política pública) en cuanto a los sujetos de desarrollo rural y agricultura familiar.

El primer movimiento al que asistimos acontece con una nueva modificación en la Ley de Ministerios, por la que el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (creado en 2009) se convierte en Ministerio de Agroindustria. La denominación destaca la eliminación de las ramas primarias de la economía y la única existencia de la agroindustria en su reemplazo. Si bien esto es sólo una argumentación posible y, en última instancia, un simbolismo, más adelante mencionaremos algunas cuestiones que la sostienen.

A su vez, en forma paralela, diferentes espacios del aparato estatal se modificaron en el marco general de los presupuestos nacionales y contextualizaron la direccionalidad señalada. Por ello, antes de adentrarnos en los cambios específicos de los espacios que estamos analizando, es preciso señalar dos elementos normativos centrales que contribuyen, a nuestro entender, a su comprensión. Nos referiremos a la Ley N° 27.341 que reglamenta el presupuesto nacional votado en el Congreso de la Nación y en particular a los artículos 71 y 72. El artículo 71 determina un presupuesto global para el Ministerio de Agroindustria de \$4.500 millones, de los cuales, \$1.000 resultan “compensaciones a la producción de soja en las provincias comprendidas en las acciones de la Unidad Plan Belgrano, de acuerdo al artículo 2° del decreto 435/16”.

Asimismo, el artículo 72 señala la creación del Fondo Fiduciario Nacional de Agroindustria (Fondagro), constituido como un fideicomiso para “incentivar, fomentar y desarrollar, a través de las acciones que se consideren más eficientes, el sector agroindustrial; la sanidad y calidad vegetal, animal y alimentaria; el desarrollo territorial y la agricultura familiar; la investigación pura y aplicada y su extensión en materia agropecuaria y pesquera; y las producciones regionales y/o provinciales en las diversas zonas del país”. El Fondo se constituye como un instrumento estructural que definirá partidas presupuestarias en forma anual. La agricultura familiar está allí mencionada, aunque sin asignación presupuestaria específica.

De este modo, en el presupuesto se destacan dos iniciativas centrales para el sector: el *Plan Belgrano*,<sup>15</sup> enfocado prioritariamente a la creación de

---

<sup>15</sup> El Plan Belgrano es un “programa de desarrollo social, productivo y de infraestructura orientado al crecimiento y la igualdad de condiciones y oportunidades para diez provincias del norte argentino”. Se pretende: “una inversión en infraestructura de 16 mil millones de dólares en 10 años, un fondo de

infraestructura asociada con las necesidades productivas y agroexportadoras –sin desconocer en un segundo nivel las consideraciones sobre acciones para combatir la pobreza, los déficits habitacionales y los incentivos laborales–, y el Fondagro, donde la agricultura familiar aparece mencionada residualmente y sin líneas específicas de acción para la misma.

Teniendo en cuenta estos aspectos contextuales vinculados a la direccionalidad de los recursos del presupuesto nacional, cabe señalar que, durante los primeros meses de gestión, el Ministerio de Agroindustria resultó uno de los más afectados por los despidos de personal, sobre todo entre los meses de enero y marzo de 2016. Por entonces, en los medios de prensa se planteaban que el Ministerio sostenía que “no son todos ñoquis”, e identificaba el ministerio con un “refugio de los favores políticos” (*Clarín*, 10/02/2016). En el área de Agricultura Familiar se registraron alrededor de 300 despidos de los cuales hubo luego algunos reintegros, especialmente en las delegaciones provinciales.

En el apartado anterior se mencionaron dos instancias estatales, con sus diferencias de gestión pública, estatal, del desarrollo rural y la agricultura familiar. Una de ellas, la UCAR, presentó cambios en cuanto a su coordinación, pero su estructura de gestión se mantuvo, hasta ahora, sin demasiadas modificaciones. No obstante, es significativo señalar el desplazamiento de sus coordinadores, que habían tenido continuidad en la gestión por más de 10 años articulando acciones para el desarrollo rural con las provincias, primero como gerentes de las Unidades de Coordinación de los programas del FIDA y Prosap y luego de la UCAR, atravesando diversos contextos nacionales, institucionales y sectoriales (*Télan*, 23/01/16; Lattuada, Márquez y Neme, 2012).

En el caso de la Secretaría de Agricultura Familiar los cambios fueron más drásticos y extendidos. Durante febrero de 2016, ya los medios de prensa planteaban el tema de un “desmantelamiento” del área de agricultura familiar. Una de las primeras noticias en ese sentido resultó la eliminación de la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional (*Página 12*, 12/02/2016). La disolución de esta subsecretaría, encargada de generar instancias de diálogo y

---

reparación histórica de 50 mil millones de pesos en 4 años, solución habitacional para 250.000 familias, atención inmediata a los afectados por la pobreza extrema, y subsidios para las economías regionales e incentivos laborales, entre otros beneficios” (*La Nación*, 01/10/15. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1832800-en-que-consiste-el-plan-belgrano-de-mauricio-macri-paradesarrollar-el-norte-del-pais>. Última consulta 02/07/2017).

participación con las organizaciones de la agricultura familiar a través de la Fonaf, significó un primer paso en el replanteo del estilo de gestión en torno a los sujetos de la agricultura familiar y sus organizaciones. Con esta acción, la nueva gestión corta el vínculo centralizado y de intermediación de las organizaciones que confluían en la Federación con un perfil reivindicativo o gremial, inscriptas institucionalmente al interior de la Secretaría, y lo reemplaza por el contacto descentralizado con organizaciones de carácter local a través de las coordinaciones provinciales que son las que canalizan las acciones de asistencia técnica y productiva hacia el sector.<sup>16</sup>

A continuación de estos cambios, algunas voces sectoriales ya anticipaban que en Agroindustria sólo quedarían cuatro secretarías, señalando la “fusión” de las Secretarías de Coordinación con las de Desarrollo Territorial y la de Agricultura Familiar (*Agrovoz*, 25/10/2016). En este contexto, a menos de un año de asumir, el primer Secretario de Agricultura Familiar nombrado por el nuevo gobierno, Oscar Alloatti, presentó su renuncia en medio de la restricción presupuestaria del área para el año 2017 (*La Nación*, 12/10/16). Referentes de organizaciones campesinas denunciaron que el “magro presupuesto” asignado por el Gobierno Nacional era “una sentencia de muerte” para la Agricultura Familiar (*Ámbito Financiero*, 12/10/16). De este modo, durante más de seis meses la Secretaría quedó prácticamente acéfala (a cargo del Jefe de Gabinete de la cartera), en el marco de las reestructuraciones ministeriales insinuadas a fines de 2016 y que se harían efectivas en mayo de 2017 (por Decreto N° 302/2017). Durante ese mes se confirmó el “regreso” de la Secretaría de Agricultura Familiar al rango de Subsecretaría y se designó a Juan Manuel Pomar como subsecretario de la cartera dentro de la nueva y fusionada “Secretaría de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial”. A partir de entonces, pudimos asistir a un organigrama, aparentemente acabado de la gestión en esta área, mientras que en la UCAR, como se mencionó, no se observaron movimientos en estadierección.

De este modo, el “nuevo” organigrama del Ministerio de Agroindustria indica – hasta la fecha – una “Secretaría de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial” (SAFCyDT), de la cual depende la actual

---

<sup>16</sup> Ciertamente, esta tendencia comienza un poco antes del cambio de gestión. Sin embargo, el corte total del vínculo de aquellas organizaciones que formaban parte de la Federación ocurre específicamente a partir de 2016.

“Subsecretaría para la Agricultura Familiar” (SsAF).<sup>17</sup> De esta dependen 24 coordinaciones provinciales encargadas de la gestión territorial.

En principio, una mirada rápida a estos espacios permitiría pensar la vigencia de la institucionalidad alcanzada durante el período anterior. Sin embargo, si realizamos una mirada de conjunto de algunas variables vinculadas en forma directa, podríamos mencionar una tendencia a mantener las estructuras “en el papel”, mientras que aquello que está en duda es –precisamente– el carácter de las acciones que de estas emergen en función de los presupuestos asignados, el lugar de la agricultura familiar en el nuevo organigrama y el perfil de los funcionarios designados. En este sentido, podemos hablar de una *institucionalidad aparente* que, en verdad, muestra un *vaciamiento* de las acciones emprendidas durante el período anterior.

El perfil de los funcionarios designados al frente del área resulta relevante en este contexto. El Secretario de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial, Santiago Hardie, es abogado de formación, con algunos cargos relevantes en la gestión pública del gobierno de la ciudad de Buenos Aires y gerente de la Fundación Pensar (Véase [http://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/ministerio/cv\\_funcionarios/Santiago\\_HARDIE.php](http://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/ministerio/cv_funcionarios/Santiago_HARDIE.php), última consulta: 17/06/2017). El subsecretario de Agricultura Familiar, Juan Manuel Pomar, es Licenciado en Administración Agraria (UADE), colaborador en distintas empresas agropecuarias del sector privado y director del Programa de Aguas del Ministerio de la Producción de la provincia de Corrientes (Véase [http://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/ministerio/cv\\_funcionarios/Juan\\_Manuel\\_Pomar.php](http://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/ministerio/cv_funcionarios/Juan_Manuel_Pomar.php), última consulta: 06/07/17). Ambos perfiles carecen de vinculación directa con la agricultura familiar, se advierten más próximos al mundo empresarial. Según el estudio de Canelo y Castellani (2016) sobre las trayectorias laborales de los funcionarios que ocupan altos puestos en la gestión del nuevo gobierno nacional (ministros, secretarios, subsecretarios y equivalentes), Agroindustria es uno de los lugares donde han ingresado mayor cantidad de personas con trayectoria laboral exclusiva en el ámbito privado o vinculados a las corporaciones tradicionales del sector (Sociedad Rural

---

<sup>17</sup> Al día de hoy, el organigrama oficial interno de Direcciones de esta subsecretaría no ha sido actualizado. Ver: [http://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/s\\_coordinacion/](http://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/s_coordinacion/) (última consulta: 20/10/2017). Es notable observar como en las otras dos Subsecretarías de la SAFCyDR se indican espacios subalternos, mientras que en la SsAF el desplegable para las Direcciones aparece vacío.



Argentina –SRA–, Confederaciones Rurales Argentinas –CRA– y Coordinadora de Industrias de Productos Alimenticios –COPAL–). Esto indicaría cierta “CEOcracia” ministerial como telón de fondo de la actual gestión del desarrollo rural y la agricultura familiar.<sup>18</sup>

Ciertamente, el Secretario de Agricultura Familiar del segundo gobierno de Cristina Fernández (2011), Emilio Pérsico, no era del medio (uno de los informantes lo destacaba como un “urbano”). Su gestión y trayectoria se vinculaba con los movimientos sociales y las organizaciones de la economía popular que, en términos amplios, incluía a la agricultura familiar, más allá de una interpretación determinada sobre el rol del Estado. El cambio de perfil en este sentido es notorio y es uno de los grandes ausentes en el nuevo organigrama de la secretaría, cuyo mayor vínculo con las organizaciones proviene de la relación con un sector de la Federación Agraria Argentina (FAA) no vinculado con la economía popular y referente de los agricultores pampeanos con características socio-productivas marcadamente diferentes a las de tipo campesinas que priman en las provincias de las denominadas regiones “extra-pampeanas”.

A excepción de Pérsico y los actuales funcionarios, las trayectorias de los funcionarios del área de agricultura familiar desde 2008 a esta parte (Carla Campos Bilbao y Guillermo Martini), reunieron mayormente un perfil técnico

---

<sup>18</sup> El estudio de Canelo y Castellani (2016) confirma una contundente presencia de CEOs en la gestión del gobierno que asumió en diciembre de 2015: un 31% de los funcionarios (114/364) ocupó alguna vez un puesto de alta o media/alta gerencia en el sector privado. De estos 114 CEOs, 79 desarrollaron una trayectoria laboral exclusiva en el sector privado. Este tipo de perfil se concentra especialmente en cuatro carteras: Producción, Agroindustria, Energía y Jefatura de Gabinete. El cuadro se completa con otro rasgo distintivo, un 11% de dirigentes de las principales corporaciones empresarias. La distribución de estos dirigentes corporativos está concentrada en pocos ministerios: Agroindustria (32%) y Producción (25%). La mitad de los funcionarios de Agroindustria (13/26) fue dirigente de corporaciones agropecuarias. La presencia de este perfil de funcionarios no es nueva en la Argentina. En varios momentos de nuestra historia reciente hubo empresarios o dirigentes corporativos integrando el funcionariado de diferentes gobiernos, pero en general concentrados en las áreas de gestión económica y financiera. Lo que constituye un rasgo inédito en la experiencia argentina reciente es que los funcionarios con estos perfiles desbordan las carteras del “área económica” y se distribuyen por todo el gabinete, destacándose su concentración en el “área política”, transformándose así en actores de relevancia en la toma de decisiones políticas.

vinculado a la ingeniería agronómica y con trayectoria profesional previa en la gestión pública sectorial.

Por ello, con el inicial nombramiento de Oscar Alloatti se había intentado recuperar la especificidad técnica del área con un funcionario cuya trayectoria profesional se vinculara con la gestión pública sectorial (ex Secretario de Agricultura de Santa Fe, 1989-1990 y 1999-2003). Durante su gestión hubo cierta “autogestión” por parte del personal técnico de la secretaria, mientras que a nivel discursivo, se planteaba la relevancia de las “organizaciones campesinas” en el desarrollo de las acciones en materia de agricultura familiar (*Télam*, 09/01/2016). Con la renuncia de este funcionario y el perfil de quienes asumieron la responsabilidad de la cartera a continuación, estas cuestiones han quedado relegadas.

De este modo se transitó de una concepción que podríamos denominar “campesinista” de la agricultura familiar, hacia un perfil que destaca las cualidades “emprendedoras” y de innovación de los sujetos en términos grupales o individuales. Se apela así a un “perfil de productor más capitalizado” o de tipo empresarial, no necesariamente vinculado con la economía popular o con las organizaciones campesinas.<sup>19</sup>

A pesar de esto, el Consejo de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena, creado por resolución interna del ex Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca en agosto de 2014, y constituido como organismo participante en la aplicación de la Ley N° 27.118 (art. 9), sigue funcionando. Durante 2017 se realizaron dos reuniones. El Secretario de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial mencionó que: “...fue una jornada intensa de debate. Hay muchos temas en los que vamos a estar de acuerdo y otros que no tanto,

---

<sup>19</sup> En esta línea discursiva e interventiva pueden observarse en algunas acciones de la “Dirección de Ejecución de Programas y Proyectos destinados a Pequeños Productores” (Véase [http://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/d\\_desarrollo\\_territorial\\_rural/d\\_ejecucion\\_n\\_programas\\_proyectos/](http://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/d_desarrollo_territorial_rural/d_ejecucion_n_programas_proyectos/), última consulta 12/07/17) y del programa “Agro Emprende”: “la Secretaría de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial, lleva adelante la iniciativa impulsada por el Ministerio de Agroindustria y de Producción convocando a la participación de jóvenes de 18 a 40 años que residan en la provincia y deseen iniciar un emprendimiento vinculado a la ruralidad, o mejorar uno existente con una antigüedad no mayor a 3 años, o innovar en la empresa familiar” (Véase <http://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/agroemprende/>, última consulta 01/05/2017).

pero tenemos que profundizar siempre estos espacios son para fortalecer al sector. Sin organizaciones fuertes es difícil que tengamos un sector fuerte, y yo quiero una secretaria, organizaciones y un sector fuerte...”. Mientras que el Subsecretario de Agricultura Familiar, aseguró que “...el Consejo es un ámbito donde se enriquecen los temas y nos enriquecemos todos. Es fundamental trabajar de manera articulada con otros organismos del Estado para generar más proyectos, donde tanto técnicos del Ministerio como las propias organizaciones de agricultores familiares se beneficien de los recursos del Estado...” (*Ministerio de Agroindustria*, 02/06/2017).

Además, el mismo medio señala que, “en el encuentro, se presentó el *Sello de la Agricultura Familiar*, que permitirá garantizar que los productos que lleguen a las góndolas hayan sido producidos por pequeños y medianos productores. (...) se debatió sobre la Reglamentación de la Ley N° 27.118 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar. El cual estuvo a cargo del director Nacional de Programas y Proyectos para la Agricultura Familiar (...). Por otro lado, y en un trabajo en conjunto con las organizaciones se trató la modificación de la Resolución N°255/07, que estuvo a cargo del director nacional del ReNAF y el Monotributo Social Agropecuario, en los siguientes puntos: modificación de la planilla y procedimiento de registración a través de una actualización de datos y re empadronamiento de núcleos de la agricultura familiar”.

Como puede verse, y siempre en términos discursivos, las problemáticas de la agricultura familiar resultan un tema de agenda. El fomento al diálogo y la concertación con las organizaciones resulta un aspecto central del estilo de gestión en este sentido. La contraparte de esto es, sin embargo, una realidad paralela. Algunas voces disonantes provenientes, en cambio, de la Federación Nacional Campesina (FNC) y la Federación de Organizaciones Nucleadas de la Agricultura Familiar (Fonaf), marcan la ausencia de las organizaciones campesinas allí nucleadas en el debate, y el desfinanciamiento de las acciones vinculadas a la agricultura familiar previas.

Además de la transformación del organigrama que evidencia cambios no sólo en la construcción del sujeto de la agricultura familiar, sino en las concepciones, los perfiles y estilos en la gestión, se produjeron desplazamientos de los responsables de las coordinaciones en las delegaciones de la ex SAF a nivel provincial. La designación de los nuevos coordinadores, en la mayoría de los casos, obedeciendo a cuestiones de orden estrictamente político, y el inmovilismo proviene de la ausencia de presupuesto para las acciones en terreno han afectado su funcionamiento. La ex SAF contaba con alrededor de 1200 técnicos formados que no sólo operan en este marco sino

con acciones ejecutadas por programas FIDA, Proderi, entre otros, articulando con la otra unidad de gestión vinculada a estas problemáticas, la UCAR.

Los problemas presupuestarios no resultan nuevos, como indican Bertoni y Soverna: "...los problemas que enfrentó la nueva forma de financiar al sector de los AF fueron fundamentalmente la falta de claridad en el monto anual disponible (no se reconoce un presupuesto propio para la Subsecretaría, hay fondos del Ministerio que tienen destinos diversos); no existió un parámetro de distribución por provincia ni por organización; aumentaron los trámites necesarios para obtenerlos; no existieron mecanismos para financiar a los grupos informales, y no se reconocían las prioridades políticas que permitieran acortar los tiempos burocráticos..." (2015: 19). Este párrafo permite observar que en términos de recursos monetarios existe cierta continuidad en la ausencia de presupuesto para las acciones, especialmente en el ámbito de la ex SAF. La Ley N° 27.118, que se sanciona hacia finales de 2015, termina de configurar el cuadro, dado que la norma no incluye una asignación presupuestaria de largo plazo (como el Fondagro en el presupuesto 2017, por ejemplo). Por su parte, la situación de la UCAR se plantea diferente, puesto que la cartera gestiona la mayor parte de los programas de desarrollo rural con financiamiento internacional, por lo que las necesidades presupuestarias son diferentes, así como los márgenes de acción, más acotados a las líneas de financiamiento en cada caso.

Sobre la base de los acontecimientos relatados, es posible elaborar algunas incipientes tendencias respecto de la direccionalidad de los cambios. No creemos posible hablar de una invisibilización u ocultamiento de la cuestión del desarrollo rural y la agricultura familiar, puesto que las estructuras aparecen, existen, y el diálogo es promovido desde las diferentes instancias, especialmente desde el espacio de concertación que supone el Consejo de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena. Sin embargo, es posible mencionar un *progresivo proceso de vaciamiento* de tales estructuras en cuanto a la potencialidad anterior o, si se quiere, a esa larga transición (Bertoni y Soverna, 2005) que atravesaron la agricultura familiar y el desarrollo rural desde los primeros programas hasta la SAF. Los rumores de que el Ministerio de Agroindustria bajará a la categoría de Secretaría (*La Nación*, 22/06/17) y que se prevé un recorte del 10% de sus gastos en el presupuesto del próximo

año (*La Nación*, 11/07/17),<sup>20</sup> se presentan como sospechas de tal direccionalidad.

Mientras, la UCAR –a pesar del cambio en la coordinación– permanece más o menos estable en cuanto a sus estructuras. Aunque no se vislumbran nuevas líneas de acción, la cartera de programas en curso se mantiene de acuerdo a los plazos de ejecución del inicio, al menos de aquellos financiados por FIDA, y otros, tales como Pisear, financiado por el Banco Mundial. La articulación de esta unidad con la SAF, en términos de gestión general no ha sido en general exitosa, sino que han funcionado como unidades cuasi paralelas desde la creación de la UCAR en 2009 y hasta la vigencia de la SAF en 2015, (Nogueira, 2015). Aun habiéndose modificado esta última estructura, la articulación sigue siendo deficiente y, en algunos casos, los técnicos de la SAF no están al tanto de las acciones que lleva adelante la UCAR en territorio, con perfiles de productores similares. Como en los períodos anteriores, la verdadera articulación no se produce en el plano de la gestión a nivel del aparato estatal sino en el nivel puntual y autónomo de las acciones territoriales a través de los técnicos que comparten acciones de ambas instancias estatales.

Por otra parte, en la actualidad existe una cierta ambigüedad e indefinición en el *tipo de productor* al que se orientan las acciones vinculadas con el desarrollo rural y la agricultura familiar. La construcción institucional en proceso hasta 2015, en el ámbito de la ex SAF promovía una “visión amplia y categóricamente política de ciudadanía”, los agricultores familiares se constituyeron en esa lógica como un sujeto de derecho de pertenencia plena a la comunidad (Lattuada *et al.*, 2015: 207). La UCAR, por su parte, define a los sujetos de intervención como “sujetos económicos”, promoviendo el empoderamiento de los productores en términos amplios, tal como hemos indicado en los primeros apartados, sería, en todo caso, una concepción “complementaria” a la concepción de la ex SAF. Estas lógicas complementarias son las que están en disputa en la actualidad. Si estas lógicas permitieron otrora la posibilidad de observar “modelos” de desarrollo distintos en una misma cartera, con las contradicciones que en términos de racionalidades políticas esto generaba, el proceso de vaciamiento que antes

---

<sup>20</sup> Entre otras cosas, este recorte implicaría, según *La Nación* del 11/07/17, una reducción en los aportes no reintegrables (ANR) que se entregan en calidad de subsidios, cuestión que impactaría directamente en el sector de la agricultura familiar, ya que estos aportes han sido un instrumento tradicionalmente destinado a los pobladores rurales pobres o vulnerables y a los pequeños productores y sus organizaciones en el marco de los programas de desarrollo rural del último tiempo.

mencionamos muestra un viraje rápido y radical a una concepción de la agricultura familiar de tipo empresarial o vinculada a la del pequeño productor que, en definitiva, es la de la *Agroindustria* que denomina al ministerio y garantiza, por lo menos simbólicamente, la orientación de las acciones futuras.

## REFLEXIONES FINALES

En este trabajo nos propusimos como objetivo dar cuenta de los cambios y tendencias sustanciales en las estructuras institucionales y acciones vinculadas con el *desarrollo rural y la agricultura familiar* durante estos últimos dos años (2015-2017) en relación al período previo (2004-2014), marcados por el cambio de la administración del Estado nacional con sustantivas diferencias político/ideológicas. Si bien, es demasiado pronto para establecer conclusiones finales y análisis estructurales de los temas en juego, el ejercicio realizado permite tener un primer esbozo de las diferencias existentes.

En este sentido, poner en discusión *temporalidades* distintas (de largo y corto plazo) posibilitó establecer problemas y tendencias que persisten en la actualidad. Asimismo, estas temporalidades están atravesadas por *estilos de gestión* (no necesariamente coincidentes con los períodos de gobierno), y permiten trazar las particularidades en cada caso. Para dar cuenta, de manera simultánea, de las *temporalidades* y *los estilos de gestión* apelamos al análisis de coyuntura como técnica analítica.

Para establecer conclusiones preliminares seleccionamos algunos ejes que nos permiten trazar cambios en los períodos. El primero de ellos se vincula con los estilos de gestión y la *institucionalidad*. Entre 2004 y 2014, definimos un período orientado por el diálogo político y la construcción de mediano y largo plazo, de una institucionalidad para el desarrollo rural y la agricultura familiar. El saldo fue una jerarquización de la cuestión en el ámbito de la gestión pública. Esto no resultó, sin embargo, un movimiento acabado ni una concepción unívoca, y requirió para su consolidación de una serie de ajustes y sobre todo, una decisión política de sostener estas problemáticas en la agenda. Tal vez, el mayor mérito de este período haya sido poner en discusión el desarrollo rural, y visibilizar la agricultura familiar, temas históricamente demorados en Argentina.

El período posterior, 2015-2017, sostiene, con algunos cambios, dicha institucionalidad. Permanecen el diálogo político y el vínculo con las organizaciones en los espacios de participación en términos discursivos. Ocurren, sin embargo, algunos movimientos en términos del aparato estatal,

de los cuales quizás el más evidente sea el “regreso” de la agricultura familiar al rango de subsecretaría. Este cambio podría ser menor si el tema permaneciera en la agenda, ya no sólo en cuanto a su visibilidad y orientación discursiva, sino esencialmente en cuanto a su inclusión en la agenda como decisión política. Dichos movimientos, al menos hasta aquí, suponen a nuestro entender una institucionalidad aparente en cuanto a estos espacios de gestión que —en apariencia— existen, pero están vacíos, o inmovilizados en sus acciones. La coyuntura 2015-2017 aparece entonces como una etapa abierta que sólo las futuras acciones de mediano y largo plazo permitirán redefinir o no.

El otro eje de análisis que atraviesa este escrito refiere a la construcción de la agricultura familiar como sujeto de las políticas públicas para el desarrollo rural. En este sentido, hemos indicado los cambios en su concepción y las tensiones políticas entre los diferentes enfoques que expresaron las intervenciones de las agencias y los programas de desarrollo rural a lo largo del período 2004-2014, y que se sintetizarían institucionalmente en las propuestas de la UCAR y la SAF. Durante este período se consolida una visión compartida de la agricultura familiar como un sujeto colectivo u organizado, a través del fomento de las estrategias asociativas como motores del desarrollo del sector. Sin embargo, esta estrategia de intervención tuvo expresiones divergentes en el marco de las dos agencias mencionadas. Por un lado, se fomentó el asociativismo con fines productivos, comerciales y de agregado de valor, concibiendo la agricultura familiar como un “sujeto económico”. Y por otro lado, se propició la consolidación de organizaciones con fines reivindicativos, destacando el carácter político de la agricultura familiar como un “sujeto de derechos ciudadanos”.

Estas lógicas estuvieron en tensión durante todo el período y funcionaron como fuente de conflicto y discrepancias, pero también como fuente de consenso, en la búsqueda de cierta complementariedad de las acciones entre las agencias para propiciar procesos de desarrollo territorial que combinaran el crecimiento económico con la inclusión social de los sujetos.

La coyuntura actual (2015-2017) muestra algunos virajes en esta concepción dual del sujeto en favor del perfil económico de la agricultura familiar. Los cambios institucionales que acontecieron fundamentalmente al interior de la SAF, parecen haber desplazado el carácter político de las organizaciones en su vínculo con el Estado y estar transformando paulatinamente las herramientas de acceso a derechos e inclusión ciudadana (como el Monotributo Social Agropecuario) en instrumentos de asistencia a la pobreza. Persiste un discurso vinculado a las organizaciones de la agricultura familiar con un perfil económico y productivo, pero ahora en tensión con acciones que promueven

el desarrollo de las capacidades individuales de innovación y “emprendedurismo” (sic) de los sujetos. Esta perspectiva ya estaba presente en algunas líneas de desarrollo rural de la UCAR, pero de un modo marginal y focalizado en los jóvenes rurales. En cambio, en la actualidad esta concepción cobra mayor relevancia, dando centralidad al carácter económico de los sujetos, ya sea en forma individual o asociativa.

No es este el momento de conclusiones definitivas pero, como puede observarse, se vislumbran tendencias que modifican el escenario construido durante el período 2004-2014. En este escenario, la institucionalidad en torno a las problemáticas del desarrollo rural y la agricultura familiar fue instalada pero no consolidada, como lo demostró el traspíe de una norma de gran relevancia para los sujetos involucrados, sin presupuesto. En la actual coyuntura, el cambio en *lo existente* nos plantea un estado de *institucionalidad aparente y vaciamiento*, sobre el que habrá que estar atentos para observar cómo y hacia dónde evoluciona.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Artículos académicos y libros:

- Barsky, O. y Dávila, M. (2008). *La rebelión del campo. Historia del conflicto agrario argentino*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Berdegú, J. y Schejman, A. (2006). Propuesta de estrategia. Informe inédito, SAGPyA, Buenos Aires, abril.
- Berger, M. y Ramos, J. (2014). “La disputa por la participación y las prácticas organizativas en el marco de la implementación de las políticas de desarrollo rural en la provincia del Chaco, Argentina”. *RURIS, Revista de estudios Sociales Rurais*, N° 8, 175-211.
- Bertoni, L. y Soverna, S. (2015). “La transición en las políticas públicas para la agricultura familiar en Argentina: de los programas a la Ley”. Ponencia presentada en *X Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales*, Centro Interdisciplinario de Estudios Agrarios, Buenos Aires, Noviembre.
- Canelo, P. y Castellani, A. (2016). “La puerta giratoria en el gabinete. Conflictos de intereses y riesgo de captura de decisión estatal”. *Revista FIDE, Coyuntura y Desarrollo*, N°372, (n.d).
- Cuervo, M. Martínez Nogueira, R. y Ramos, A. (2006). Propuesta de institucionalidad, SAGPyA, informe inédito, Buenos Aires, junio.



- Craviotti, C. (2014). "Agricultura familiar - agronegocios: disputas, interrelaciones y proyectos". *Territorios*, N° 30, (n.d).
- Delich, F. (1977). "Para el análisis de los fenómenos sociopolíticos coyunturales. Premisas y perspectivas". *Debates en Sociología*, N° 1, (n.d).
- Durston, J. (2001). "El capital social en seis comunidades campesinas de Chile: adelantos y desafíos de una investigación en marcha". Durston, John y Miranda, Francisca (compiladores), *Capital social y políticas públicas en Chile. Investigaciones recientes*, Santiago de Chile: Cepal.
- Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FoNAF) (2006a). Documento elaborado por las organizaciones representativas del sector productor agropecuario familiar. Documento, Mendoza, Mayo.
- Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FoNAF) (2006b). Lineamientos generales de políticas públicas orientadas a la elaboración de un plan estratégico para la agricultura familiar, Documento, Buenos Aires, Agosto.
- Foro de políticas Públicas Rurales (2006). Documento Institucional. Recomendación al Secretario de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos según lo establecido por Resolución SAGPyA n° 133/2006. SAGPyA, setiembre. Buenos Aires.
- García Ojeda, M. (2011). "Capital social y clientelismo: otra limitación para el control social". *Polis* [en línea], N° 29.
- Gras, C. y Hernández, V. (Coords.) (2013). *El agro como negocio. Producción, sociedad y territorio en la globalización*. Biblos, Buenos Aires.
- Hora, R. (2010). "La crisis del campo en otoño del 2008". *Desarrollo Económico*, N° 197, 81-111.
- Iurman, J. P. (2016). "Algunas transformaciones en los dispositivos de desarrollo rural, en los roles de los mediadores y en las organizaciones de la agricultura familiar a partir de la creación de la Subsecretaría de Agricultura Familiar en la República Argentina. El caso de la Federación de Organizaciones Nucleadas de la Agricultura Familiar. Pre Congreso Alasru, La sociología en la encrucijada: vigencia de la cuestión agraria, actores sociales y modelos de desarrollo en la región". Universidad Nacional de Santiago del Estero, octubre.
- Kulfas, M. (2016). *Los tres kirchnerismos. Una historia de la Economía Argentina 2003-2015*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Lattuada, M., Márquez, S. y Neme, J. (2012). *Desarrollo Rural y Política. Reflexiones sobre la experiencia argentina desde una perspectiva de gestión*. Buenos Aires: Ciccus.
- Lattuada, M., Nogueira, M. E. y Urcola, M. (2012). "Rupturas y continuidades en la gestión del desarrollo rural: consideraciones acerca del rol del Estado (1991-

- 2011)". *Avá, Revista de Antropología, Dossier: Estado y política en la Argentina contemporánea*, N° 21, 11-41.
- Lattuada, M., Nogueira M. E. y Urcola, M. (2015). *Tres décadas de desarrollo rural en la Argentina. Continuidades y rupturas de intervenciones públicas en contextos cambiantes (1984-2014)*. Buenos Aires: Ediciones Teseco-UAI.
- López Castro, N. y Prividera, G. (compiladores) (2010). *Repensar la agricultura familiar. Aportes para desentrañar la complejidad agraria pampeana*. Buenos Aires: Ciccus.
- López, S. (1979). "El análisis de coyuntura en el pensamiento socialista clásico". *Revista Mexicana de Sociología*, volumen 41, N° 1. (n. d).
- Manzanal, M., Neiman, G. y Lattuada, M. (compiladores) (2006). *Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorios*. Buenos Aires: Ciccus.
- Manzanal, M. y González, F. (2010). "Soberanía alimentaria y agricultura familiar. Oportunidades y desafíos del caso argentino". *Realidad Económica*, N° 255.12-42.
- Manzanal, M. y Schneider, S. (2011). "Agricultura familiar y políticas de desarrollo rural en Argentina y Brasil (análisis comparativo, 1990-2010)". *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, N° 34. 35-71.
- Márquez, S. (2007). *Un año de Foro. Crónica, realizaciones y perspectivas del ejercicio de diálogo político desarrollada por el Foro Nacional de la Agricultura Familiar*. Buenos Aires: Documento de Trabajo Proinder.
- Marshall, T. H. (2005). "Ciudadanía y clase social". En Marshall, Thomas Humphrey y Bottomore, Tom, *Ciudadanía y clase social*. Buenos Aires: Losada.
- Muzlera, J., Poggi, M. y Carreras Doallo, X. (compiladores) (2011). *Aportes, sujetos y miradas del conflicto agrario argentino (1910-2010)*. Buenos Aires: Ciccus.
- Nogueira, M. E. (2008). "¿Una nueva cuestión social en el agro? Breves comentarios a partir del conflicto campo-gobierno en los últimos meses". *Desde el fondo, Cuadernillo Temático* N° 46. 20-26.
- Nogueira, M. E. (2014). "¿Cambios en la gestión estatal del desarrollo rural? Reflexiones a partir de la creación de la Unidad para el Cambio Rural (2009-2014)". *Pampa. Revista Universitaria de Estudios Territoriales* N° 11/12. 63-88.
- Nogueira, M. E. (2015). "Las redes de políticas como herramientas de análisis. Notas a partir de intervenciones recientes en materia de desarrollo rural en Argentina" (2008-2014), En Cuadernos de Gobierno y Administración Pública, volumen 2, N°1. 51-75.
- Nogueira, M. E. y Urcola, M. (2013). La jerarquización de la agricultura familiar en las políticas de desarrollo rural en Argentina y Brasil (1990-2011). *Revista Interfaces*

- em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade*, Universidad Federal Rural de Río de Janeiro, N° 2. 96-137.
- Nogueira, M. E. y Urcola, M. (2015). “La agricultura familiar en el marco de los programas de desarrollo rural del FIDA en el norte del país (1991-2014)”. *AGER, Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, N°19. 8.44.
- North, D. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Obschatko, E. S. de, Foti, M. del P. y Román, M. (2006). *Los Pequeños Productores en la República Argentina. Importancia en la Producción Agropecuaria y en el Empleo en base al Censo Nacional Agropecuario 2002*. Buenos Aires: SAGPyA-IICA.
- Obschatko, E. (2009). *Las explotaciones agropecuarias familiares en la República Argentina. Un análisis a partir de los datos del Censo Nacional Agropecuario 2002*. Buenos Aires: MAGyP-IICA.
- Ramilo, D. y Prividera, G. (2013). *La agricultura familiar en la Argentina: diferentes abordajes para su estudio*. INTA:Buenos Aires.
- Soverna, S. (2013). “Una lectura de las políticas de desarrollo rural en la Argentina a partir de la sistematización de algunas experiencias”. VIII Jornadas de Estudios Agrarios y Agroindustriales, Facultad de Ciencias Económicas, Buenos Aires, octubre y noviembre.
- Soverna, S., Tsakoumagkos, P. y Paz, R. (2008). Revisando la definición de agricultura familiar. Documento de Capacitación N° 7, Buenos Aires: Proinder-SAGPyA

### Fuentes editas y digitales:

Decreto N° 1030/2014.

Decreto N° 1/2010.

Decreto N° 1031/2010.

Decreto N° 1164/2009.

Decreto N° 302/2017.

Ley N° 26.565/ 2009.

Ley N° 27.341/ 2014.

Ley N° 27.118/ 2014.

Ministerio de Desarrollo Social. Resolución SC y MI 10204/2010.

- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. Resolución 255/2007.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. Resolución 132/2006.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. Resolución 133/2006.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. Resolución 122/1999.
- N.D. 02 de junio de 2017: Consejo de la Agricultura Familiar: presentación del sello y reglamentación de la Ley. *Ministerio de Agroindustria*. Recuperado de [http://www.minagri.gob.ar/sitio/areas/ss\\_agricultura\\_familiar/?accion=noticia&id\\_info=170602125208](http://www.minagri.gob.ar/sitio/areas/ss_agricultura_familiar/?accion=noticia&id_info=170602125208)
- N.D. 12 de octubre de 2016. Cambios en la Secretaría de Agricultura Familiar. *Ámbito Financiero*. Recuperado de <http://www.ambito.com/858603-cambios-en-la-secretaria-de-agricultura-familiar>
- N.D. 12 de octubre de 2016. Primera baja en Agroindustria, en medio de restricciones presupuestaria, se fue Aloatti. *La Nación*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-292328-2016-02-12.html>
- N.D. 23 de enero de 2017. Neme renunció a la UCAR después de 15 años. *Télam*. Recuperado de <http://www.telam.com.ar/notas/201601/134011-renuncia-jorge-neme-unidad-para-el-cambio-rural.php>
- N.D. 09 de enero de 2017. Las organizaciones campesinas son claves para organizar el trabajo. *Télam*. Recuperado de <http://www.telam.com.ar/notas/201601/132628-las-organizaciones-campesinas-son-claves-para-desarrollar-el-trabajo.html>
- Silvia Naishtat. 10 de febrero de 2016, Despilfarro K: un ministerio con 700 autos y 15.000 empleados. *Clarín*. Recuperado de [https://www.clarin.com/economia/agroindustria-despilfarro\\_0\\_SkjMK6uvXe.html](https://www.clarin.com/economia/agroindustria-despilfarro_0_SkjMK6uvXe.html)
- Sebastián Premici. 12 de febrero de 2016. Sin lugar para los pequeños. *Página 12*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-292328-2016-02-12.html>
- Alejandro Rollan. 25 de octubre de 2016. Buryaile dejaría sólo 4 Secretarías en Agroindustria. *Agrovoz*. Recuperado de <http://www.agrovoz.com.ar/actualidad/buryaile-dejaria-solo-4-secretarias-en-agroindustria>
- Fernando Bertello. 11 de julio de 2017. Recortarán un 10% los gastos en el Ministerio de Agroindustria. *La Nación*. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/2041520-recortaran-un-10-los-gastos-en-el-ministerio-de-agroindustria>

Nogueira María Elena, Urcola Marcos Andrés y Lattuada Mario (2017), La gestión estatal del desarrollo rural y la agricultura familiar en Argentina: estilos de gestión y análisis de coyuntura 2004-2014 y 2015-2017, *Revista Latinoamericana de Estudios Rurales*, II (4). Recuperado de <http://www.ceil-conicet.gov.ar/ojs/index.php/revistaalasru/article/view/273>