


Estudios sobre políticas públicas para la Agricultura Familiar en Argentina: enfoques analíticos, trayectorias históricas y perspectivas de futuro

Public Policies and Family, Peasant and Indigenous Agriculture in Argentina: Analytical Approaches, Historical Trajectories and Research Agendas

Tamara Perelmuter

Centro de Investigación y Desarrollo de Tecnología para la Pequeña Agricultura Familiar (CIPAF), INTA / Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC), UBA, Argentina

perelmuter.tamara@inta.gob.ar

 <https://orcid.org/0000-0003-4331-1872>

Recepción: 07 Julio 2025

Aprobación: 14 Octubre 2025

Publicación: 01 Diciembre 2025



Acceso abierto diamante

Resumen

Este artículo sistematiza y analiza los diversos enfoques desarrollados en el estudio de las políticas públicas dirigidas a la agricultura familiar (AF) en Argentina, considerando las dimensiones conceptuales, institucionales y territoriales que han configurado este campo. A partir de una revisión crítica de literatura producida en las últimas dos décadas —incluyendo artículos académicos, informes técnicos y estudios especializados— se identifican los principales marcos analíticos, las trayectorias históricas de institucionalización y las disputas en torno a la definición del sujeto de política pública. El análisis destaca tres enfoques predominantes (sociológico-político, cognitivo y antropológico), así como herramientas conceptuales que permiten abordar la multiescalaridad de las políticas y su implementación situada. La investigación revela la coexistencia de modelos en tensión dentro del Estado, el rol activo de las organizaciones del sector y los límites estructurales que persisten en el diseño y aplicación de políticas efectivas. Asimismo, se identifican vacancias analíticas en estudios de impacto, perspectivas prospectivas y articulaciones entre escalas. El trabajo busca contribuir a una comprensión crítica de las políticas públicas hacia la AF como procesos históricos, conflictivos y en disputa, en un contexto de redefinición del desarrollo rural en América Latina.

Palabras clave: Agricultura Familiar, Políticas Públicas, Institucionalización, Desarrollo Rural, Estado.

Abstract

This article systematizes and analyzes the various approaches developed in the study of public policies aimed at family farming (FF) in Argentina, considering the conceptual, institutional, and territorial dimensions that have shaped this field. Based on a critical review of literature produced over the past two decades—including academic articles, technical reports, and specialized studies—the article identifies the main analytical frameworks, the historical trajectories of institutionalization, and the disputes surrounding the definition of the policy target subject. The analysis highlights three predominant approaches (sociological-political, cognitive, and anthropological), along with conceptual tools that help address the multiscale nature of public policies and their situated implementation. The research reveals the coexistence of competing models within the State, the active role of sectoral organizations, and the structural constraints that continue to limit the design and implementation of effective policies. Additionally, the article identifies persistent analytical gaps in impact evaluations, prospective approaches, and multi-level articulations. This work seeks to

contribute to a critical understanding of public policies targeting FF as historically situated, conflictive, and contested processes, within a broader context of rural development redefinition in Latin America.

Keywords: Family Farming, Public Policies, Institutionalization, Rural Development, State.

Introducción

En las últimas décadas, la Agricultura Familiar (AF) ha ganado creciente relevancia en las agendas políticas y académicas de América Latina, debido a su papel clave en la economía, la sociedad, el medio ambiente y la cultura de los territorios rurales. Este reconocimiento se vinculó con procesos regionales de democratización, movilización social y cooperación interestatal, con instancias destacadas como la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF) del MERCOSUR, así como el trabajo de organismos internacionales —como la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura), el FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola) y la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)— que promovieron marcos conceptuales y normativos comunes para fortalecer su visibilidad y articulación.

En el caso argentino, este proceso se tradujo en una expansión —no exenta de tensiones y discontinuidades— de políticas públicas orientadas al sector. Sin embargo, el análisis sistemático de estas políticas, sus fundamentos conceptuales, marcos institucionales y efectos concretos, continúa siendo una agenda en construcción, especialmente en lo que respecta a los enfoques teóricos y metodológicos adoptados para su estudio.

En términos cuantitativos, los datos del Censo Nacional Agropecuario 2018 confirman la relevancia del sector: se registraron 158.946 explotaciones agropecuarias correspondientes a la categoría de productores/as agropecuarios/as familiares (PP), lo que representa un 63,7% del total nacional. Sin embargo, estas unidades productivas ocupan apenas el 13,4% del área agropecuaria censada (20,8 millones de hectáreas), lo que revela una notable concentración de la tierra (Aranguren et al, 2015).

Este trabajo se propone sistematizar y analizar los diversos enfoques desarrollados en el estudio de las políticas públicas dirigidas a la AF en Argentina, considerando las dimensiones conceptuales, institucionales y territoriales que han configurado este campo. En particular, se busca identificar los principales marcos analíticos, las trayectorias históricas de institucionalización y las disputas en torno a la definición del sujeto de política pública.

La conformación del corpus respondió a una estrategia de revisión sistemática de la literatura especializada sobre políticas públicas para la AF en Argentina. La búsqueda se realizó entre los meses de febrero y junio de 2025 en bases académicas y repositorios institucionales nacionales e internacionales (Scielo, RedALyC, Dialnet, Google Scholar, Repositorio del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria - INTA, FAO, CEPAL, entre otros). Se utilizaron combinaciones de palabras clave en español: “agricultura familiar”, “políticas públicas”, “Argentina”, “desarrollo rural”, “institucionalización”, “campesina”, “indígena”. Se consideraron documentos publicados entre 2000 y 2025, incluyendo artículos académicos, capítulos de libro, tesis de posgrado e informes técnicos de organismos públicos o internacionales. En este sentido, la revisión integró tanto la literatura académica como otro tipo de documentos, siempre que éstos cumplieran con los criterios de calidad, autoridad institucional reconocida y pertinencia temática. Los criterios de inclusión fueron: (a) abordar específicamente políticas, programas o marcos normativos vinculados a la AF; (b) situarse en el contexto argentino, o bien establecer articulaciones multiescalares con procesos latinoamericanos; (c) adoptar un enfoque analítico o conceptual, más allá de la mera descripción de programas; y (d) estar disponible en acceso completo. Finalmente, se seleccionaron 75 documentos por su pertinencia y significatividad cualitativa en relación con los objetivos del estudio, que fueron leídos y analizados en profundidad, codificados de acuerdo con categorías emergentes (enfoque teórico, noción de política pública, actores, escalas, ejes temáticos, etc.). Más que apuntar a una representatividad estadística, la selección buscó construir un corpus significativo, capaz de reflejar la diversidad de perspectivas, trayectorias y debates que estructuran el campo de estudio sobre políticas públicas para la AF en Argentina.

La investigación analiza las perspectivas desarrolladas por los trabajos relevantes en torno a tres dimensiones: la definición de las políticas públicas, las temporalidades que enmarcan los procesos y los contenidos abordados

(programas, instrumentos y ejes temáticos como tierra, agroecología, comercialización, semillas o género). El estudio busca, por un lado, aportar una mirada crítica y situada sobre las políticas como procesos multiescalares y disputados; y por otro, contribuir al debate sobre la AF como construcción social e histórica, en constante resignificación por parte del Estado, los movimientos y la academia.

El recorte analítico problematiza la idea de “nivel nacional” como espacio fijo y lo concibe, siguiendo a Agnew (1998, en Marcos, 2021), como una dimensión del sistema estatal más que como un territorio cerrado. Se consideran nacionales aquellas políticas diseñadas por organismos centrales con alcance potencial en todo el país, reconociendo que su implementación varía según las escalas. El foco en lo nacional busca identificar las orientaciones generales del Estado hacia la AF y su influencia en las intervenciones desplegadas en otros niveles.

El texto se organiza en cuatro apartados: primero, se presentan los principales enfoques utilizados para el análisis de las políticas hacia la AF; segundo, se reconstruye la trayectoria histórica de las políticas en Argentina; tercero, se abordan los ejes temáticos analizados por la literatura; y finalmente, se analiza la disputa por la definición del sujeto político, desde el agricultor familiar hasta la noción más amplia de agricultura familiar, campesina e indígena (AFCI).

1. Enfoques para el análisis de las políticas públicas hacia la AF

Desde diversas disciplinas, los estudios relevados completan la comprensión de las políticas públicas dirigidas a la AF, destacando su carácter político, conflictivo y situado. Se identifican tres enfoques analíticos principales -sociológico-político, cognitivo y antropológico- que, aunque no excluyentes, permiten organizar el campo.¹ También se incorporan propuestas metodológicas que articulan múltiples niveles de análisis. Los enfoques que se describen a continuación funcionan como lentes interpretativas que luego son utilizados por los autores para leer las trayectorias institucionales, programas y categorías abordadas en los apartados siguientes.

1.1. Enfoque sociológico-político

Diversos autores (Fernández, 2018; Lattuada et al., 2015; Hang et al., 2022; Mosca, 2021, 2020; Villarreal; 2018; González Cantero et al., 2025; Molpeceres, 2022) han abordado el estudio de las políticas públicas desde una perspectiva sociológico-política, centrando su atención en el Estado como un espacio de disputa y negociación. Estos trabajos retoman el enfoque desarrollado por Oszlak y O'Donnell (1995), quienes conciben las políticas públicas como tomas de posición del Estado, por acción u omisión, frente a problemas que han sido socialmente construidos como tales.

Desde esta perspectiva, las políticas públicas no son el resultado de decisiones técnicas, neutras o exclusivamente administrativas, sino que emergen de procesos sociales atravesados por relaciones de poder, conflictos y disputas ideológicas. Actores diversos -en nuestro caso de análisis, productores familiares, organizaciones campesinas, corporaciones agroindustriales u organismos internacionales- compiten por imponer su visión sobre qué problemas deben ser atendidos, qué soluciones son legítimas y qué formas de intervención son deseables.

En este marco, el foco analítico se desplaza de los instrumentos específicos de política hacia las relaciones de poder que los atraviesan. La formulación de políticas se configura así como un verdadero campo de lucha, donde distintos sectores sociales intentan incidir en la definición de prioridades, diagnósticos y estrategias de acción. Esta disputa no solo se da en la arena pública, sino también al interior del propio Estado, concebido no como un actor monolítico, sino como un espacio institucional heterogéneo y conflictivo. Diferentes áreas gubernamentales, niveles de gobierno y funcionarios pueden sostener visiones contrapuestas sobre la AF, lo que se refleja en tensiones entre marcos normativos, orientaciones presupuestarias y estilos de gestión.

Los estudios mencionados muestran que, entre 2003 y 2023, coexistieron en Argentina iniciativas estatales que promovieron derechos para la AF con otras orientadas a profundizar el modelo agroexportador. Esta superposición y contradicción entre políticas revela que el diseño y la implementación de políticas públicas constituyen una arena en permanente disputa, donde se enfrentan intereses, valores y proyectos de país en pugna.

1.2. Enfoque cognitivo

El enfoque cognitivo de las políticas públicas, formulado por Pierre Muller (2000) y desarrollado por diversos de los autores analizados (Craviotti, 2022; Morandi, 2017; Ramos Berrondo, 2021; Gisclard et al, 2015), pone el foco en el papel de las ideas, saberes, creencias y marcos interpretativos en la configuración de la acción estatal. Desde esta perspectiva, las políticas públicas no son respuestas técnicas a problemas objetivos, sino construcciones sociales orientadas por un referencial cognitivo compartido entre los actores intervinientes. Este referencial actúa como una matriz simbólica que define qué se considera un problema público, qué objetivos son legítimos y qué instrumentos son apropiados para intervenir en la realidad.

Según Ramos Berrondo (2021), el enfoque también permite caracterizar a las políticas públicas como artefactos con un doble carácter: cognitivo, ya que proponen una interpretación del mundo social; y normativo, en tanto prescriben formas legítimas de intervención (Muller, 2000). Desde esta mirada, el diseño, la implementación y evaluación de políticas deben entenderse como momentos en los que se disputan sentidos, se negocian visiones del mundo y se definen los contornos de lo público.

Según Gisclard et al. (2015), hasta fines de la década de 1990 el campo de las políticas agrarias en Argentina estuvo dominado por un enfoque centrado en la modernización productiva. Este referencial impulsaba la tecnificación, la eficiencia económica y la integración a los mercados globales, situando al productor agroempresarial como el principal destinatario de las intervenciones estatales. En ese marco, la AF era vista como una forma de producción rezagada, marginal e ineficiente, destinada a desaparecer o a ser absorbida por el modelo hegemónico.

Desde los años 2000 surgió un referencial alternativo que reconoce a la AF como actor legítimo del desarrollo rural, basado en la sostenibilidad, los saberes locales y principios como soberanía alimentaria, agroecología, acceso a la tierra y equidad de género. Su consolidación fue impulsada por una coalición diversa de organizaciones sociales, técnicos del INTA y la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF), funcionarios con sensibilidad redistributiva y sectores académicos críticos del modelo agroexportador (Gisclard et al., 2015).

Este nuevo referencial no reemplazó al hegemónico, sino que se superpuso con él, generando un escenario de pluralismo cognitivo. En este escenario conviven visiones divergentes sobre el desarrollo rural, el papel del Estado, los sujetos legítimos de las políticas y los modos de producción agraria deseables. Si bien el marco centrado en la AF logró institucionalizarse parcialmente —a través de programas, normativas y dispositivos de participación—, continúa subordinado a la hegemonía del referencial mercantil y empresarial, que conserva una fuerte gravitación en los organismos decisivos, en el discurso dominante y en la asignación de recursos.

1.3. Enfoque antropológico

Este enfoque se centra en la dimensión territorial de la implementación de políticas públicas, destacando cómo los destinatarios las experimentan, resignifican o resisten (Feito, 2005; Nogueira y Urcola, 2022; Marcos, 2025; Ramos Berrondo, 2021). A diferencia de perspectivas macroestructurales o centradas solo en el diseño, plantea una lectura situada del Estado en acción, concibiendo la implementación como un proceso complejo, relacional y contingente, atravesado por saberes locales, trayectorias institucionales y disputas de poder. Desde esta óptica, las políticas no se aplican de manera homogénea: su materialización depende de

factores locales, institucionales y subjetivos, donde los destinatarios también actúan como productores de políticas, adaptándolas, negociándolas o resistiéndolas en su experiencia cotidiana.

En este proceso, los técnicos, promotores y funcionarios estatales adquirieron un rol estratégico como mediadores o “traductores culturales” (Rodríguez Bilella, 2005). Su labor no se limita a ejecutar procedimientos, sino que implica interpretar, traducir y recontextualizar las orientaciones institucionales en función de las realidades sociales con las que interactúan. Esta capacidad de mediación está profundamente atravesada por sus trayectorias personales, marcos ideológicos, formaciones disciplinares y vínculos con los actores locales. En este sentido, lejos de actuar como meros transmisores del aparato estatal, estos agentes ocupan una posición ambigua: son a la vez representantes del Estado y parte del entramado social local, lo cual los ubica en una zona intermedia de negociación, conflicto y co-construcción de sentidos.

La implementación territorial no es solo un acto técnico-administrativo, sino un espacio político y cultural donde se disputan sentidos, sujetos y fines de las políticas públicas. Allí interactúan lógicas institucionales y dinámicas locales atravesadas por historias de organización y conflicto. Así, la implementación implica también reconfiguraciones desde abajo, donde los actores sociales adaptan, resignifican o cuestionan las políticas según sus propios contextos.

Cuadro N° 1:

Perspectivas sobre políticas públicas y agricultura familiar

Enfoque	Dimensiones analíticas priorizadas	Supuestos clave	Aportes a la AF
Sociológico - político	Las políticas como producto de disputas de poder y luchas simbólicas en el Estado	El Estado es un espacio conflictivo; las políticas resultan de disputas por definir problemas y soluciones legítimas	Visibiliza la coexistencia de agendas divergentes; analiza las relaciones de poder en la formulación de políticas
Cognitivo	Las ideas, marcos y representaciones que guían la acción pública	Las políticas responden a un “referencial cognitivo” compartido; los cambios en las ideas permiten nuevas agendas	Reconoce la emergencia de un nuevo marco que legitima a la AF como actor con saberes y prácticas sustentables
Antropológico	Implementación situada; experiencias concretas de actores y territorios	Las políticas se adaptan, resignifican o resisten localmente; los técnicos son mediadores culturales	Resalta la dimensión simbólica y los efectos identitarios de las políticas; muestra cómo se redefinen categorías en la práctica

Fuente: Elaboración propia

1.4. Herramientas conceptuales complementarias: agenda, escalas y nudos

Diversos autores y autoras han incorporado herramientas conceptuales que permiten comprender la dinámica de las políticas públicas orientadas a la AF más allá de las miradas centradas exclusivamente en el diseño o en la implementación. Estas propuestas comparten una perspectiva relacional, que entiende a las políticas como procesos históricos, conflictivos y disputados, atravesados por múltiples actores con intereses diversos y, en ocasiones, contrapuestos.

Urcola y Nogueira (2022, 2025) sostienen que las políticas hacia la AF son el resultado de relaciones históricas entre actores estatales y no estatales, que se expresan en distintos planos. A nivel macro, estas relaciones se traducen en marcos legales, normativos y estructuras burocráticas específicas; mientras que, a

nivel micro, se configuran en formas concretas de gobierno e interacción cotidiana entre el Estado y las organizaciones del sector.

Una noción clave en este enfoque es la de agenda, entendida como un espacio de poder en el que ciertos temas logran posicionarse como asuntos públicos legítimos. Desde el análisis del ciclo de las políticas, la agenda representa el primer momento: aquel en que determinadas demandas logran captar la atención estatal (Nogueira y Urcola, 2013). En esta línea, la literatura distingue entre la agenda sistémica, que incluye el conjunto amplio de problemas que preocupan a la sociedad, y la agenda institucional o gubernamental, que abarca únicamente aquellos que el Estado decide priorizar (Oszlak y O'Donnell, 1995; Cobb y Elder, 1986). Aplicado al campo de la AF, este enfoque permite indagar por qué algunas demandas logran ingresar en la agenda pública, mientras otras permanecen subordinadas o desestimadas.

En un sentido complementario, Patrouilleau et al. (2018) proponen una estrategia de análisis multinivel que busca integrar diferentes escalas de análisis para evitar reduccionismos. En lugar de centrarse únicamente en los instrumentos técnicos o en los marcos generales, sugiere articular tres niveles: los modelos de desarrollo, como horizonte político e ideológico; la agenda agroalimentaria estatal, como selección de prioridades; y las políticas públicas específicas, entendidas como cursos de acción orientados a objetivos concretos (Vilas, 2013). Esta propuesta permite comprender cómo se conectan los grandes lineamientos estratégicos con las intervenciones sectoriales y sus efectos en territorio.

Por su parte, el texto de González Cantero et al. (2025) incorporó la noción de nudos de política pública, retomando a Oszlak y O'Donnell (1995). Los nudos son momentos de inflexión en los que se reconfiguran simultáneamente las políticas, los actores involucrados y las correlaciones de fuerza, condensando acontecimientos significativos como la sanción de leyes, la creación o eliminación de organismos, o la irrupción de conflictos. En el caso argentino, identifican al menos cuatro nudos clave en relación con la AF: (1) el año 2004, con la creación de la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF); (2) el conflicto agropecuario de 2008; (3) el cambio de signo político en 2015; y (4) la llegada del Frente de Todos al gobierno en 2019, que implicó nuevas estrategias organizativas y políticas por parte del sector. Cada uno de estos momentos representó una redefinición de las reglas de juego, abriendo nuevas oportunidades o restricciones para la acción colectiva de las organizaciones del sector.

Todos estos enfoques coinciden en que las políticas hacia la AF no son decisiones unilaterales del Estado, sino arenas de disputa donde actores estatales y no estatales moldean su sentido, alcance e implementación. El Estado aparece como un entramado institucional diverso, con agencias, niveles de gobierno y funcionarios con orientaciones disímiles, mientras que las organizaciones actúan como sujetos políticos activos, coproduciendo políticas y ocupando vacíos generados por la omisión estatal (Urcola, 2024; González Cantero et al., 2025).

Así, desde un enfoque multinivel, las políticas nacionales pueden entenderse como parte de entramados regionales más amplios donde circulan y se adaptan ideas y referentes comunes. En el caso de la AF, instancias como la REAF-MERCOSUR y las redes de cooperación técnica regional han sido espacios estratégicos para la difusión y resignificación de nociones como la soberanía alimentaria, la agroecología o el desarrollo territorial, que adquieren sentidos específicos en cada contexto nacional (Sabourin et al., 2014; Grisa et al., 2018).

En este marco, los organismos internacionales desempeñan un rol ambivalente. Por un lado, promueven marcos normativos y mecanismos de financiamiento en nombre de la inclusión y el desarrollo sostenible; por otro, impulsan agendas globales que no siempre se corresponden con las prioridades territoriales ni con las demandas de las organizaciones locales. Esta tensión entre lo global y lo local —entre orientaciones externas e intereses situados— constituye una dimensión clave para comprender tanto las posibilidades como los límites de las políticas dirigidas a la AF en América Latina (Marcos, 2021).

En continuidad con estas perspectivas, el trabajo prospectivo coordinado por Patrouilleau et al. (2025) aporta una mirada regional actualizada al proyectar distintos escenarios agroalimentarios para América Latina y el Caribe hacia 2040, con el objetivo de anticipar desafíos y oportunidades para las políticas hacia la AF. A partir de la identificación de factores críticos —como el cambio climático, la gobernanza institucional o la

transición energética—, las y los autores proponen cuatro escenarios contrastantes que permiten reflexionar sobre las condiciones bajo las cuales las políticas públicas podrían contribuir o no a la sostenibilidad e inclusión del sector. Su aporte principal radica en destacar la necesidad de articular los distintos niveles de acción (internacional, regional, nacional y local) y de redefinir los marcos de alineamiento entre políticas específicas y transversales, reforzando la importancia de pensar la institucionalización de la AF en clave regional y con una perspectiva de largo plazo.

2. Trayectoria de las políticas públicas en Argentina e incorporación del debate sobre desarrollo rural

Los enfoques presentados permiten interpretar la evolución de las políticas públicas hacia la AF en clave histórica, observando cómo distintas concepciones del Estado y del desarrollo rural se materializan en políticas concretas.

Aunque este trabajo no se centra en la definición del sujeto de la AF, diversos autores sostienen que su construcción no es neutra ni descriptiva, sino que refleja procesos históricos, políticos e institucionales (Grisa et al., 2018; Mosse, 2017; Juárez et al., 2015). La delimitación de quién forma parte de la AF y bajo qué criterios, ha sido objeto de disputa entre actores estatales, organizaciones del sector y organismos internacionales, resultando clave para comprender el modo en que se institucionaliza el sector y se definen las políticas públicas que lo involucran.

La institucionalización de la AF en Argentina se enmarca en procesos latinoamericanos más amplios de redefinición del desarrollo rural y del rol del Estado. Estos procesos se vieron favorecidos por la convergencia entre movimientos sociales, cooperación internacional y agendas regionales. La creación de la REAF del MERCOSUR en 2004 constituyó un punto de inflexión al instalar la AF como actor político y categoría legítima en el plano regional, con impactos significativos en la configuración institucional argentina (González, 2020).

A diferencia de Brasil, donde las políticas de desarrollo rural y AF surgieron desde el propio sector, en Argentina se originaron principalmente desde el Estado, impulsadas por organismos internacionales como el FIDA y espacios regionales como la REAF-MERCOSUR (Manzanal y Schneider, 2011). Según Soverna et al. (2008), lo novedoso no fue tanto el concepto de AF, sino su asociación con la necesidad de diseñar políticas diferenciadas, con un uso más político-instrumental que teórico.

En este sentido, la relación entre la definición del sujeto y su institucionalización resulta fundamental. Ésta no solo supuso su reconocimiento formal dentro del entramado de políticas públicas, sino que también contribuyó a su configuración como sujeto político, con capacidad de interlocución, participación y disputa. Este proceso habilitó el acceso a recursos, legitimó identidades colectivas, amplió derechos y favoreció nuevas formas de organización tanto en el ámbito estatal como en el social (Urcola, 2024; González Cantero et al., 2025).

Asimismo, distintos trabajos coinciden en que la emergencia de la AF como sujeto de política pública se inscribe en transformaciones más amplias del enfoque de desarrollo rural en América Latina (Nogueira y Urcola, 2013; Lattuada et al., 2015; Manzanal y Nardi, 2008). En este marco, la institucionalización se expresa en su inclusión en marcos normativos y de gobernanza rural que trascienden la dimensión productiva, para integrar objetivos vinculados a la equidad territorial, la justicia social y la democratización del acceso a los recursos.

En este marco, el desarrollo de políticas públicas dirigidas a la AF en Argentina puede leerse como un proceso no lineal, atravesado por momentos de impulso, retroceso y transformación. La definición del sujeto y su reconocimiento institucional constituyen dimensiones estrechamente vinculadas, que se configuran en un

juego de tensiones y reconfiguraciones permanentes. A continuación, se analizan cuatro períodos identificados a partir de la lectura y análisis del corpus de textos relevados.

2.1. 1980-2003: emergencia fragmentaria y lógica asistencialista

Las y los autores que analizan este período coinciden en señalar que desde los años 80, la AF comenzó a ser reconocida gradualmente en el radar de las políticas públicas en Argentina, aunque en una forma incipiente y bajo un enfoque predominantemente asistencialista. En esta etapa, la AF era considerada un sector vulnerable de la población rural, y las políticas estatales se orientaron principalmente a mitigar la pobreza, más que a reconocer derechos o promover transformaciones estructurales (Manzanal y Schneider, 2011). Esta lógica, impulsada por organismos como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), priorizaba intervenciones focalizadas y asistenciales, sin atender las causas profundas de la desigualdad rural ni las dinámicas territoriales.

Durante los años 90, en un contexto marcado por reformas neoliberales y procesos de ajuste estructural impulsados desde el Estado y organismos internacionales, la presencia de la AF en las políticas públicas se mantuvo marginal y fragmentada. La inserción del sector se concretó a través de programas focalizados como el Minifundio (1985), orientado a pequeños productores; el ProHuerta (1990), dedicado a la promoción de huertas familiares; y el Programa Social Agropecuario (1993), que brindaba asistencia técnica y subsidios. Estos dispositivos operaron con una lógica compensatoria, centrada en ofrecer recursos inmediatos para aliviar situaciones de crisis o vulnerabilidad, pero sin cuestionar el marco estructural que generaba desigualdad ni incorporar la diversidad productiva ni los saberes y prácticas tradicionales que caracterizan a los agricultores familiares (Fernández, 2018).

Paralelamente, durante esta década comenzaron a surgir disputas conceptuales relevantes sobre la definición y el reconocimiento de la AF. Por un lado, las corrientes campesinas reivindicaban derechos agrarios vinculados a la tenencia y acceso a la tierra, la preservación de saberes tradicionales y la soberanía alimentaria como un derecho colectivo y político. Estas perspectivas ponían el acento en la defensa de formas de producción sostenibles, con fuerte arraigo territorial y cultural. Por otro lado, enfoques más tecnocráticos y neoliberales promovían una visión centrada en la competitividad y la productividad, evaluando a la AF bajo criterios de eficiencia económica y rentabilidad en mercados globalizados, sin prestar atención a su función social ni ambiental (Caballero, 2025). Esta tensión conceptual reflejaba la disputa entre modelos de desarrollo rural basados en la integración competitiva al mercado y aquellos orientados a la justicia social y la sustentabilidad territorial.

Hacia fines de la década de 1990, emergió con mayor fuerza el enfoque de Desarrollo Rural Territorial (DRT), que incorporaba una visión más integral y participativa. Este paradigma comenzó a reconocer el rol activo de las comunidades rurales en la gestión y construcción de sus propios procesos de desarrollo, promoviendo la articulación de actores locales, la valorización de recursos endógenos y la diversificación productiva (Nogueira y Urcola, 2013). Si bien esta perspectiva sentó las bases para una institucionalización más robusta de la AF en el escenario político, durante esta etapa todavía no se tradujo en normativas claras ni en políticas efectivas que consolidaran un enfoque de desarrollo con derechos, participación y sostenibilidad.

2.2. 2003-2015: giro político e institucionalización

Para algunos autores (Gisclard et al, 2015), con los gobiernos progresistas del siglo XXI, la AF comenzó a ser reconocida como actor estratégico del desarrollo rural. Se pasó de un enfoque asistencialista a políticas públicas diferenciadas, orientadas a garantizar derechos e inclusión productiva (Craviotti, 2014).

En Argentina, la primera parte del período (2004-2008) puede interpretarse como un momento asociado con esa visibilidad en términos de la agenda del desarrollo rural y la AF (Urcola y Nogueira, 2022)

denominado por Nogueira et al. (2017) como de concertación y diálogo político. El proceso se potenció con la participación del país en la REAF (2004), espacio regional de concertación entre gobiernos y organizaciones. A nivel nacional, se impulsó una nueva institucionalidad con hitos como la creación del Centro de Investigación y Desarrollo de Tecnología para la Pequeña Agricultura Familiar (CIPAF) y de los Institutos de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar (IPAF) dentro del INTA en 2005; el Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FoNAF) en 2006 y el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF) en 2007; orientados a generar conocimiento, canalizar demandas y diseñar políticas diferenciadas.

A pesar de estos avances, fue el conflicto político desatado en 2008 en torno a la Resolución 125 - que proponía retenciones móviles a las exportaciones agropecuarias - el que generó una mayor visibilidad para la AF en el debate público. Como sostienen diversos autores (Nogueira y Urcola, 2013; Manzanal y González, 2010; Perelmuter, 2020), este episodio reveló la heterogeneidad del sector agropecuario argentino y obligó al gobierno a tomar posición frente a modelos de desarrollo rural en disputa: por un lado, el agronegocio concentrado y orientado a la exportación; por el otro, la AF como alternativa productiva, territorial y social. Este conflicto contribuyó a reforzar la alianza entre el Estado y las organizaciones de la AF, y profundizó su institucionalización.

Durante los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner (2007–2015), se avanzó en la consolidación de nuevas herramientas normativas e institucionales que profundizaron las políticas orientadas a la AF. En 2008 se creó la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, y al año siguiente, con la conformación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MinAgri), se jerarquizó esta línea de acción mediante la incorporación de la Secretaría de Agricultura Familiar y Desarrollo Rural (SDRyAF). Ese mismo año se implementó el Monotributo Social Agropecuario (MSA), como mecanismo de formalización fiscal y previsional, y se impulsó la Unidad para el Cambio Rural (UCAR), destinada a gestionar programas de desarrollo con financiamiento internacional. Paralelamente, el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) incorporó una Comisión de Agricultura Familiar (SENAF) para atender aspectos vinculados a la calidad e inocuidad desde una perspectiva adaptada al sector, y en 2012 se creó el Foro de Universidades de la Agricultura Familiar, fortaleciendo el vínculo con el sistema científico-académico.

El punto culminante de este proceso fue la sanción, en 2014 —reconocido por la FAO como el Año Internacional de la Agricultura Familiar— de la Ley 27.118 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la Construcción de una Nueva Ruralidad en la Argentina. Esta ley reconoció a la AF como sujeto de derechos específicos e incorporó herramientas fundamentales para garantizar el acceso a la tierra, al financiamiento, a los mercados y a la participación en las políticas públicas (De Luca, 2016).

Sin embargo, el proceso de institucionalización atravesó múltiples limitaciones. Como advierten Lattuada et al. (2019), la institucionalidad creada fue parcial y fragmentada, y coexistió con áreas del Estado que continuaron promoviendo un modelo agroexportador concentrado. Craviotti (2014) subraya que las disputas internas dentro del Ministerio de Agricultura, junto con la falta de articulación interministerial, limitaron el alcance y la sostenibilidad de las políticas dirigidas al sector. A esto se suma que, pese a su sanción, la Ley 27.118 sólo fue parcialmente reglamentada recién en 2023 y no fue plenamente implementada, lo cual evidencia tanto las resistencias persistentes dentro del aparato estatal como la fragilidad del proceso de reconocimiento institucional.

2.3. 2016-2019: desarticulación institucional y resistencia de las organizaciones

Para Urcola y Nogueira (2025), si en el período anterior se había configurado un contexto regional favorable a la jerarquización e institucionalización de las agendas vinculadas al desarrollo rural y la AF, el nuevo ciclo político iniciado en 2015 marcó un giro en sentido contrario. Con el cambio de gobierno, comenzó un proceso de erosión y desplazamiento de dichas agendas, en el marco de un viraje neoliberal en las políticas públicas. Como analizan Lattuada et al. (2019), la gestión de Cambiemos impulsó una profunda reestructuración

institucional, que incluyó recortes presupuestarios, cierre de programas y una reorientación del enfoque hacia una lógica de "emprededurismo rural", centrada en la competitividad individual. En este escenario, el desfinanciamiento de organismos clave como la SAF, el INTA y el SENASA, junto con el despido de técnicos y técnicas especializadas, debilitó significativamente la capacidad del Estado para sostener políticas públicas orientadas al fortalecimiento de procesos colectivos en la AF.

Frente a este escenario, el sector de la AF desplegó diversas estrategias de resistencia y visibilización, mediante acciones públicas como los verdurazos, feriazos y tractorazos, que permitieron mantener su agenda en el espacio público (Caballero y Ramilo, 2023). Un hito destacado en este proceso fue el Foro Nacional por un Programa Agrario Soberano y Popular (FASyP), realizado en mayo de 2019 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Pérez y Urcola, 2020). Según Urcola y Nogueira (2025), en el marco de este Foro se evidenció un giro relevante respecto de las agendas reivindicativas sectoriales previas —particularmente las impulsadas en el contexto del FoNAF—, marcando un desplazamiento desde un enfoque sobre todo agrario-productivo de carácter "desarrollista" (alineado con programas y agencias de desarrollo rural), hacia una perspectiva económico-solidaria y ambiental. Este nuevo enfoque, de carácter más "campesinista" o "desde abajo", se articula con los postulados de la Vía Campesina, la Economía Social y Popular y los movimientos socioambientales.

2.4. 2020-2023: reactivación parcial sin transformación estructural

Si bien es un periodo aún poco caracterizado, hay coincidencias entre los textos analizados que durante el gobierno de Alberto Fernández (Frente de Todos), se reabrió la posibilidad de retomar y revalorizar las políticas públicas orientadas a la AF, en un intento por revertir el proceso de desmantelamiento institucional experimentado durante la gestión de Cambiemos. En este marco, se reactivaron estructuras estatales que habían sido debilitadas o desjerarquizadas, como la SAF, y se promovió la incorporación de referentes del sector en espacios clave de toma de decisiones y diseño de políticas públicas (Urcola y Nogueira, 2022). Esta reapertura incluyó la revalorización de programas de asistencia técnica, financiamiento y acompañamiento a la AF, así como el relanzamiento de mesas territoriales de gestión y participación. A fines de 2022 se anunció la creación del Instituto Nacional de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (INAFCI), que reemplazó a la SAFCI y dejó de depender de la órbita del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. El nuevo organismo fue establecido como ente autárquico bajo la Jefatura de Gabinete de Ministros, con el objetivo de convertirse en autoridad de aplicación de la Ley de Agricultura Familiar (Urcola y Nogueira, 2025). El contexto excepcional generado por la pandemia de COVID-19 otorgó a la AF un rol estratégico en la producción, abastecimiento y distribución de alimentos, particularmente en los circuitos de proximidad y mercados de cercanía. Esta función esencial reforzó su visibilidad pública y su legitimidad como actor central en la garantía del derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria, al tiempo que evidenció las limitaciones del modelo agroindustrial dominante para responder a situaciones de crisis (Urcola, 2024).

Sin embargo, a pesar de estos avances y del reconocimiento discursivo por parte del Estado, las y los autores que analizaron este periodo (Urcola y Nogueira, 2025, 2022; Urcola, 2024; Fernández Cantero et al, 2025), señalan que no se logró avanzar de manera sustantiva en las transformaciones estructurales necesarias para consolidar al sector. Persistieron importantes obstáculos para garantizar el acceso a la tierra, el financiamiento adecuado, la infraestructura rural y el fortalecimiento de canales de comercialización propios, lo que restringió el alcance, la escala y la sostenibilidad de las políticas implementadas. A esto se sumaron las tensiones internas dentro del propio gobierno, la falta de transversalidad interministerial, y una limitada voluntad política para disputar el modelo hegemónico agroexportador, factores que terminaron condicionando la capacidad del Estado para impulsar una estrategia integral de apoyo a la AF.

3. Del diseño institucional a la implementación: estudios sobre programas y dimensiones estratégicas

Este apartado selecciona un conjunto de líneas temáticas y programas clave analizados en la literatura, que permiten observar cómo se materializan - y tensionan - las políticas públicas dirigidas a la AF en su dimensión operativa. La selección de ejes responde tanto a su relevancia histórica como a su capacidad para expresar distintas formas de institucionalización, conflictividad, segmentación y disputa territorial en la implementación.

Diversos estudios coinciden en que las políticas públicas dirigidas a la AF no conforman un programa coherente y unificado con una orientación política clara. Mosse (2021) sostiene que estas políticas están compuestas por un conjunto de iniciativas relativamente autónomas, moldeadas por las interpretaciones y capacidades administrativas de los distintos organismos responsables. En esta línea, investigaciones sobre programas específicos y estructuras burocráticas (Nogueira, 2014; Manzanal et al, 2008), subrayan la dispersión y fragmentación persistente en este conjunto de políticas.

Una parte importante de estos estudios se enfoca en programas clave para la visibilización y el reconocimiento del sector, como el RENAF, al que Mosse (2017) identifica como una herramienta estratégica para la construcción de identidad política y legitimidad institucional. Otros trabajos revisan programas históricos como el Programa Social Agropecuario (PSA) y el Programa de Desarrollo Rural (PROINDER), señalando las tensiones que atraviesan su evolución institucional, particularmente entre enfoques de corte productivista y perspectivas más participativas y territoriales (Manzanal y Nardi, 2008; Marcos, 2018). Asimismo, el programa Cambio Rural ha sido objeto de análisis por parte de Taraborrelli (2017), quien examina su trayectoria, sus transformaciones a lo largo del tiempo y su impacto en las prácticas de extensión rural, en especial en relación con la orientación hacia lógicas de mercado dirigidas a pequeños y medianos productores.

Por su parte, Catalano et al. (2014), Marcos (2018) y Caballero y Ramilo (2023) analizan los distintos programas del INTA orientados al sector, destacando su papel en la institucionalización de una línea de intervención específica para actores históricamente marginados del desarrollo rural convencional. Estos trabajos reconocen el aporte del INTA en la creación de espacios y dispositivos técnico-políticos que visibilizan a la AF, así como su contribución en la producción de conocimientos situados y en el fortalecimiento organizativo de los territorios. La articulación con organizaciones del sector como una dimensión central en estas experiencias, en tanto permite fortalecer la apropiación local de las políticas y disputar sentidos en torno al desarrollo rural y la función del Estado.

El acceso a la tierra, problema estructural para la AF, ha sido ampliamente abordado por investigaciones como las de Mosca (2021) y Hang et al. (2022). Estos estudios destacan avances normativos e institucionales, como el Programa Nacional de Regularización Dominial, orientado a resolver la informalidad en la tenencia. Sin embargo, advierten sobre la fragmentación de las políticas y las limitaciones estatales para intervenir en contextos de alta conflictividad territorial, concentración de tierras y presión inmobiliaria. Ambos trabajos coinciden en la necesidad de políticas integrales que garanticen el acceso, la regularización y la protección de territorios campesinos e indígenas, con recursos adecuados y articulación interjurisdiccional. En ese marco, resaltan el potencial de la Ley de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar (Ley N.º 27.118), que prevé instrumentos como el Fondo Fiduciario y los bancos de tierras, aunque señalan su débil implementación.

Las políticas de agroecología han cobrado relevancia en la disputa por los modelos de desarrollo agrario. Estudios recientes (Patrouilleau et al., 2017; Marcos, 2025; Molpeceres, 2022; Caimmi, 2023) identifican un giro institucional desde mediados de los 2010, impulsado por movimientos sociales y programas como ProHuerta. No obstante, su avance sigue siendo incipiente y en disputa. Se destaca el rol de la Dirección

Nacional de Agroecología (Francavilla et al., 2025) y experiencias territoriales como nodos agroecológicos y sistemas participativos de garantía (Fernández et al., 2025; Ciccorossi et al., 2025).

En relación con la comercialización y los sistemas alimentarios locales, Craviotti (2022) destaca que las políticas públicas comienzan a reconocer el rol estratégico de la AF en el abastecimiento local, especialmente ante crisis alimentarias. Sin embargo, advierte tensiones con los mercados concentrados y la necesidad de fortalecer la logística, el financiamiento y las compras públicas para consolidar estos circuitos.

El eje de las semillas criollas, vinculado a la soberanía alimentaria y los derechos colectivos de las y los agricultores, constituye una línea emergente en los debates sobre políticas públicas. Su centralidad responde al rol estratégico de las comunidades campesinas, indígenas y de la AF en la conservación de la biodiversidad cultivada y la construcción de sistemas agroalimentarios sostenibles. Perelmuter (2025) analiza los desafíos institucionales que implica promover su protección e intercambio, en un contexto tensionado por marcos legales restrictivos y modelos de innovación dominantes.

El enfoque de género en las políticas públicas hacia la AF ha ganado visibilidad en los discursos institucionales, aunque su implementación concreta continúa siendo limitada. Díaz (2024) advierte que, si bien se han producido ciertos avances en términos de reconocimiento formal y retórico del rol de las mujeres en los territorios rurales, persisten importantes brechas en la incorporación transversal del enfoque de género en los programas, presupuestos y mecanismos de participación. Estas tensiones revelan la necesidad de superar abordajes fragmentarios y avanzar hacia una perspectiva interseccional que contemple las desigualdades estructurales que atraviesan a mujeres, diversidades y disidencias en el ámbito rural.

Finalmente, el estudio de Aranguren et al. (2022) reconstruye la evolución de las políticas alimentarias en Argentina entre 2001 y 2019, centrado en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) y el Plan Nacional para una Argentina Saludable (PNAS). Desde un enfoque sociohistórico, muestran cómo la alimentación se configuró como problema público multidimensional, aunque con persistentes límites: fragmentación institucional, escasa articulación intersectorial y baja participación de la AF en el diseño de políticas. Si bien se mencionan programas como Pro-Huerta o el Monotributo Social, el vínculo con estrategias de fortalecimiento de la AFCI sigue siendo débil.

En síntesis, los estudios sobre programas y dimensiones estratégicas revelan la persistente fragmentación de las políticas hacia la AF, así como las tensiones entre enfoques tecnocráticos y perspectivas orientadas a derechos, sostenibilidad y participación. La implementación aparece como un espacio clave de disputa, donde las políticas se resignifican en función de dinámicas territoriales, capacidades institucionales y relaciones con las organizaciones del sector. Estas disputas no solo afectan la efectividad de las políticas, sino también la definición del sujeto que ellas buscan representar, cuestión que será abordada en el siguiente apartado.

4. La ampliación de la categoría: del agricultor familiar al sujeto campesino-indígena

La institucionalización de la AF en Argentina se desarrolló en paralelo a una disputa por la definición del sujeto político que las políticas públicas rurales debían reconocer, promover y representar. Durante el período 2012–2015, como ya venimos analizando, el Estado nacional impulsó una estrategia de construcción identitaria que giró en torno a la figura del “agricultor familiar”, procurando articular bajo esta noción a diversos sectores subalternos rural-agrarios dentro de un marco institucional legible y gobernable. Dispositivos como el RENAF o el Consejo de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (CAFCI) fueron creados para formalizar la interlocución entre el Estado y el sector, aunque priorizando una lógica jerarquizada.

Sin embargo, este proceso produjo tensiones importantes con organizaciones campesinas, indígenas y de la economía popular, que percibían en esa categoría una reducción técnico-productivista de sus realidades. La subjetivación promovida desde el Estado produjo efectos de identificación (como agricultores), de aislamiento (al despolitizar conflictos estructurales como la lucha por la tierra) y de legibilidad (para la intervención

estatal), que no resultaban compatibles con las trayectorias políticas y culturales de muchos actores del campo popular rural.

Frente a estas tensiones, se avanzó hacia una formulación más amplia: la de Agricultura familiar, campesina e indígena (AFCI). Esta categoría buscó condensar la heterogeneidad del mundo rural popular, incluyendo productores familiares, comunidades indígenas, campesinos, pescadores artesanales, horticultores migrantes, trabajadores sin tierra, entre otros, y se institucionalizó con la sanción de la Ley 27.118 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar en 2014. Como plantea Caballero (2025), esta síntesis fue producto de una estrategia política que priorizó una denominación común frente al Estado, sin que ello implicara una unidad sustantiva en los sentidos y proyectos.

Ahora bien, la categoría de AF ha estado históricamente en disputa, tanto en el plano conceptual como en su traducción operativa en programas de desarrollo rural. A partir del análisis de los programas financiados por el FIDA en el norte argentino entre 1991 y 2014, Nogueira y Urcola (2015) evidencian una evolución en las concepciones del sujeto de política: desde el pequeño productor minifundista pobre, hacia una noción más amplia de AF, con capacidad de agencia y potencial organizativo, incorporando paulatinamente otras dimensiones como el género y la pertenencia étnica.

Sin embargo, esta ampliación no se tradujo necesariamente en una articulación efectiva entre políticas rurales y políticas indígenas. De hecho, como señala el análisis de la literatura especializada, si bien muchos trabajos adoptan el uso de la categoría AFCI, casi ninguno aborda en profundidad las políticas públicas específicas dirigidas a los pueblos indígenas. Esta omisión reproduce una lógica de integración subordinada, donde lo indígena queda subsumido bajo el paraguas de la AF, sin atender a sus particularidades jurídicas, culturales y territoriales (Urcola y Nogueira, 2022).

La expansión de la categoría de AF en los programas del FIDA —como PRODERNEA y PRODERI— incluyó formalmente a los pueblos originarios como población destinataria (Nogueira y Urcola, 2015). Sin embargo, esta inclusión resultó limitada en la práctica: aunque se mencionan “acciones concretas” dirigidas a comunidades indígenas, estas se inscriben en un enfoque asistencialista o de inclusión productiva, sin contemplar la especificidad de sus derechos colectivos ni sus formas de autonomía política y territorial. Este desplazamiento contribuye a invisibilizar políticas diferenciadas —como las impulsadas por el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) o el Programa Nacional de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas (ReTeCI)— orientadas al reconocimiento y fortalecimiento de dichas autonomías.

En esa misma línea, Michel y Linietzky (2025) analizan el caso de comunidades mapuche-pastoriles en la Línea Sur de Río Negro y muestran cómo las categorías estatales como “pequeño productor” o “agricultor familiar” no logran captar las lógicas comunitarias de producción, reproducción y gestión territorial. Este reduccionismo no solo es clasificatorio: condiciona las formas de intervención estatal, que tienden a dirigirse a unidades individuales y no a estrategias colectivas. Las comunidades, sin embargo, ejercen agencia al apropiarse y resignificar estas categorías, lo que evidencia tanto su capacidad de negociación como la necesidad de construir políticas que reconozcan a lo comunitario como sujeto político. Superar esta limitación requiere una reconceptualización del sujeto colectivo desde una perspectiva plurinacional, intercultural y situada.

Conclusiones

En Argentina, el estudio de las políticas públicas orientadas a la AF se viene consolidando como un campo de análisis en expansión, que trasciende las lecturas técnicas y administrativas para abordarlas como expresiones de poder, disputas por modelos de desarrollo y marcos institucionales en tensión. Lejos de ser una categoría neutral, la AF se configura como una construcción política y social, cuya visibilización estatal ha estado fuertemente vinculada a su proceso de institucionalización y al protagonismo de los movimientos rurales, en un contexto de crisis del paradigma modernizador y avances democratizadores en América Latina.

La bibliografía revisada destaca al Estado como un entramado de relaciones sociales, históricamente situado y atravesado por disputas internas. Esta perspectiva explica la coexistencia de políticas redistributivas y territoriales junto a otras tecnocráticas o alineadas con el agronegocio, que suelen contar con mayores recursos y legitimidad. El enfoque multiescalar permite comprender cómo se construyen y territorializan las políticas, considerando las articulaciones locales, nacionales, regionales e internacionales, y el rol de organismos como la FAO o la REAF en la circulación de marcos como la agroecología y la soberanía alimentaria.

En este proceso, la AF no aparece solo como destinataria de políticas, sino como sujeto activo en la generación de demandas, la negociación de dispositivos y la implementación situada de políticas públicas. Múltiples estudios documentan experiencias de coproducción entre organizaciones campesinas, técnicas/os estatales y redes territoriales, que desafían las formas tradicionales de gobernanza y transforman los sentidos de la acción pública desde abajo.

Ahora bien, la revisión del campo también permite identificar vacancias analíticas persistentes. Predominan los estudios centrados en el pasado reciente, especialmente entre 2003 y 2015, con escasa producción que contemple los períodos posteriores o las transformaciones en curso. En particular, se advierte una limitada incorporación de enfoques prospectivos que permitan anticipar escenarios, identificar factores críticos o diseñar estrategias para enfrentar los desafíos que plantea la crisis climática, la financiarización del agro o la reconfiguración del Estado. Salvo excepciones, la literatura continúa anclada en claves interpretativas retrospectivas, lo que restringe su capacidad para incidir en la formulación de políticas públicas orientadas al futuro.

También se constata una debilidad en los estudios de impacto: son escasos los trabajos que indagan en los efectos concretos de las políticas en términos de redistribución, acceso a derechos, fortalecimiento organizativo o transformación estructural. A ello se suma una fragmentación temática y disciplinar que dificulta la articulación entre escalas, sujetos, marcos institucionales y dinámicas territoriales.

Desde el punto de vista metodológico, el campo ha privilegiado estudios cualitativos y de caso, que han permitido una comprensión situada de los procesos de implementación y apropiación territorial. No obstante, persisten desafíos como la escasez de datos cuantitativos desagregados, la débil articulación entre enfoques y la necesidad de construir estrategias integradoras, comparativas y colaborativas que fortalezcan la capacidad de diagnóstico y de intervención.

A ello se suma la necesidad de profundizar los balances críticos sobre procesos clave del ciclo de las políticas. Por ejemplo, la sanción de la Ley de Agricultura Familiar en 2014, celebrada como un hito en términos de reconocimiento institucional, no se tradujo en transformaciones sustantivas. Su reglamentación tardía, parcial y sin asignación presupuestaria efectiva, evidencia los límites de las conquistas legales cuando no se consolidan las condiciones políticas, técnicas y presupuestarias para su implementación. La falta de análisis sistemáticos sobre este "fracaso institucional" impide extraer aprendizajes para futuros procesos legislativos y de diseño institucional, y obstaculiza el desarrollo de políticas más efectivas y sostenibles.

En este contexto, resulta fundamental abrir una agenda de reflexión prospectiva. La continuidad y efectividad de las políticas públicas dirigidas a la AF dependerán de la capacidad para consolidar marcos institucionales sólidos y participativos, fortalecer alternativas al modelo agrario hegemónico, y desarrollar herramientas analíticas que permitan anticipar y debatir los sentidos del desarrollo rural en el presente. Los datos del Censo Nacional Agropecuario 2018 ofrecen una alerta ineludible: aunque la AF representa más del 60% de las explotaciones agropecuarias del país, accede a solo el 13,4% de la superficie, y ha perdido casi 60.000 unidades productivas en los últimos quince años. Esta tendencia revela no solo una exclusión persistente, sino también los límites de las políticas implementadas para revertirla. Pensar el futuro exige interrogar estas cifras desde una perspectiva estructural y diseñar estrategias para revertir la asimetría existente. No se trata de abandonar el análisis histórico, sino de complementarlo con una mirada estratégica que permita cuestionar no solo cómo llegamos hasta aquí, sino también qué marcos institucionales, alianzas y proyectos políticos se

necesitan para garantizar una vida digna en el campo, en un contexto atravesado por la crisis climática, las desigualdades crecientes y la reconfiguración del Estado.

Referencias bibliográficas

- Aranguren, C., Alcoba, L., Alonso, I., Alves Rolo, R., Bruno, M. P., Bruno, M., Celi, A., Chávez, M. F., Figueroa, A., Fili, J. P., González, L., Lammel, S., Mosse, L., Mouriño, M., Narmona, L., Natinzón, P., Perelmuter, T., Prividera, G. y Sarco, P. (2025). *Pequeños productores en la Argentina: Estudio preliminar en base al Censo Nacional Agropecuario 2018*. Informe técnico INTA. <https://repositorio.inta.gob.ar/xmlui/handle/20.500.12123/22050>
- Aranguren, C., Costa, A. M., Brieva, S. y Borrás, G. (2022). Políticas alimentarias en Argentina: los desafíos de implementar una agenda de sistemas sustentables con un componente de inclusión social. En Le Coq, Grisa, Guéneau y Niederle (Ed.). *Políticas públicas y sistemas alimentarios en América Latina*. Éditions Quae.
- Caballero, L. (2025). ¿La agricultura familiar ha muerto? Notas preliminares para una genealogía del concepto en el caso argentino. *Revista Eutopía*, (26). <https://doi.org/10.17141/eutopia.26.2025.6348>
- Caballero, L. y Ramilo, D. (2023). Innovación y políticas públicas para la agricultura familiar. Desafíos para y desde el INTA. En I. Alonso, D. Taraborrelli y E. Barreda (Comps.), *Las políticas públicas desde organismos de ciencia y tecnología: Enfoques, reflexiones y experiencias*. TeseoPress.
- Ciccorossi, E., Arregui, M., Fogante, M., Richter, V., Francavilla, G., Romagnolo, G., Muñoz, C., Narmona, L., Schwerdt, M., Sarandón, S. y Cerdá, E. (2025). Nodos Agroecológicos Territoriales: Una propuesta de articulación intersectorial para el escalamiento de la agroecología. En *Actas del III Congreso Argentino de Agroecología*. El Bolsón, 2023.
- Cobb, R. y Elder, C. (1986). *Participación en política americana: La dinámica de la estructuración de la agenda*. Noema.
- Craviotti, C. (2014). La agricultura familiar en Argentina: Nuevos desarrollos institucionales, viejas tendencias estructurales. En *Agricultura familiar en Latinoamérica: Continuidades, transformación y controversias*. CICCUS.
- Craviotti, C. (2022). El fomento de los sistemas alimentarios locales. Implicaciones y controversias de las políticas de abastecimiento local de alimentos. *Temas y Debates*, (44).
- De Luca, M. (2016). Fortalezas de la Ley 27.118 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena como herramienta de transformación agraria. *Derechos en Acción*, (1).
- Díaz, V. (2024). Herramientas para el análisis de la integración del enfoque de género en las políticas públicas. En *Actas 1er. Congreso de la Tierra "Ecología, Sociedad y Política"*. UBA.
- Feito, C. (2005). *Antropología y desarrollo. Contribuciones del abordaje etnográfico a las políticas sociales rurales. El caso de la producción hortícola bonaerense*. Ed. La Colmena.
- Fernández, L. (2018). Políticas públicas para la agricultura familiar en Argentina durante el período 1990-2015. Nuevos y conocidos elementos en la agenda de debate. *Trabajo y Sociedad*, (30).
- Fernández, R., Isla, T., Francavilla, G., Cendón, M. L., Galván, M., Miró, M. y Persia, M. (2025). Articulación interinstitucional para fortalecer los Sistemas Participativos de Garantía en Argentina. En *Actas del III Congreso Argentino de Agroecología*. El Bolsón, 2023.
- Francavilla, G., Cerdá, E., Ciccorossi, E. y Richter, V. (2025). Políticas públicas desde la Dirección de Agroecología de Argentina: Desafíos ante el cambio de paradigma. En *Actas del III Congreso Argentino de Agroecología*. El Bolsón, 2023.

- Gisclard, M., Allaire, G. y Cittadini, R. (2015). Proceso de institucionalización de la agricultura familiar y nuevo referencial para el desarrollo rural en Argentina. *Mundo Agrario*, 16(31). <http://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/MAv16n31a03>
- González, L. (2020). Entre la Región y la Nación: Políticas Públicas para la Agricultura Familiar en el MERCOSUR – El caso de los Registros Nacionales de la Agricultura Familiar. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, 5(3).
- González Cantero, F., Mosca, V., Saettone, J. y Acero Lagomarsino, P. (2025). Las nuevas experiencias organizativas de la agricultura familiar en los nudos de la política pública. En *Las agriculturas familiares en la Argentina: Una década de debates*. AASRU.
- Grisa, C., Sabourin, E. y Le Coq, J.F. (2018). Políticas públicas para a agricultura familiar na América Latina e Caribe: Um balanço para a construção de uma agenda de pesquisa. *Raízes: Revista De Ciências Sociais E Econômicas*, 38(1), 7-21.
- Hang, S., González, E., Larrañaga, G. y Adriani, L. (2022). Acceso a la propiedad de la tierra, políticas públicas y agricultura familiar en Puan, Argentina. *Estudios de Políticas Públicas*, 8(2).
- Juárez, P., Gisclard, M., Goulet, F., Cittadini, R., Elverdin, J., Patrouilleau, M. M., Albaladejo, C. y González, E. (2015). Argentina: Políticas Públicas, Desarrollo Rural e Inclusión Social. En E. Sabourin, M. Samper y O. Sotomayor (Coords.), *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: Nuevas perspectivas*. CEPAL
- Lattuada, M., Nogueira, M. E. y Urcola, M. (2015). *Tres décadas de desarrollo rural en Argentina. Continuidades y rupturas de intervenciones públicas en contextos cambiantes (1984-2014)*. Teseo, Universidad Abierta Interamericana.
- Lattuada, M., Nogueira, M. y Urcola, M. (2019). La gestión estatal de desarrollo rural y la agricultura familiar durante el gobierno de Cambiemos (2015-2018). En P. Iglesias y S. Lucca (Comps.), *La Argentina de Cambiemos*. UNR Editora.
- Manzanal, M. y Nardi, M. A. (2008). Modelos de intervención de los proyectos de desarrollo rural en la Argentina a partir de 1995. En A. Schejtman y O. Barsky (Comps.), *El desarrollo rural en la Argentina, un enfoque territorial*. Siglo XXI.
- Manzanal, M., Caracciolo de Basco, M., Arqueros, M. X. y Nardi, A. (2008). *Los pequeños productores y la institucionalidad para el desarrollo rural: Alcances y propuestas*. PROINDER, Dirección de Desarrollo Rural Agropecuario, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, Ministerio de Economía y Producción de la República Argentina (Serie Estudios e Investigaciones; Vol. 16).
- Manzanal, M. y González, F. (2010). Soberanía Alimentaria y Agricultura Familiar. Oportunidades y desafíos del caso argentino. *Realidad Económica*, (255).
- 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*, (34), 35-71.
- Marcos, F. (2018). *Políticas estatales para sujetos rurales subalternos: Un análisis de los cambios y las continuidades en las instituciones a partir de la formulación tres programas entre los años 1987 y 2013* [Tesis de Maestría]. Universidad de Buenos Aires.
- Marcos, F. (2021). Prescribir y financiar en las políticas estatales de desarrollo rural en Argentina: Agencias internacionales e institucionalidad nacional. En E. Cowan Ros, A. Berger, y D. García (Comps.), *Hacer Estado en el Campo* (pp. 163-198). Vientosur.
- Marcos, M. F. (2025). Agricultura Familiar y agroecología en la producción de documentos de políticas de desarrollo rural. Argentina (2004-2023). *Revista Eutopía*, (26).

- Michel, C. y Linietsky, P. (2025). Estado y agricultura familiar: Interpelar las racionalidades y situar lo comunitario en Río Negro, Argentina. *Eutopía. Revista De Desarrollo Económico Territorial*, (26), 105-123. <https://doi.org/10.17141/eutopia.26.2025.6345>
- Molpeceres, C. (2022). Políticas públicas y sistemas agroalimentarios en Argentina: entre agroquímicos y agroecología (1990-2020). *Revista Eutopía*, (21).
- Morandi, J. L. (2017). Las políticas públicas, los paradigmas y los enfoques del desarrollo territorial rural. En M. Patrouilleau, P. Mioni y C. Aranguren (Orgs.), *Políticas públicas en la ruralidad argentina*. Ediciones INTA.
- Mosca, V. (2021). La política pública de acceso a tierra de la agricultura familiar en Argentina. Devenir histórico de una cuestión persistente. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*.
- Mosse, L. (2017). *La construcción de un sector. Políticas para la Agricultura Familiar en Argentina, 2002 - 2015* [Tesis de Maestría]. Universidad de Buenos Aires.
- Muller, P. (2000). *Las políticas públicas*. Universidad del Externado de Colombia.
- Nogueira, M. E. y Urcola, M. (2013). La agricultura familiar en las políticas de desarrollo rural, ¿hacia una nueva agenda pública? La experiencia reciente en Argentina (1990-2011). *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, (39), 5-38.
- Nogueira, M. E., Urcola, M. y Lattuada, M. (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).
- Nogueira, M. E. y Urcola, M. (2022). Problematizando el Estado desde la agricultura familiar. Un estudio exploratorio desde una mirada político-antropológica. *Estudios Sociales del Estado*, 8(15), 201-225.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2(4), 99-128.
- Patrouilleau, M., Taraborrelli, D. y Alonso, I. (2018). La trayectoria de la Agricultura Familiar en la agenda agroalimentaria argentina. *Raíces*, (38), 22-35.
- Patrouilleau, M., Martínez, L., Cittadini, E., y Cittadini, R. (2017). Las políticas públicas nacionales y el desarrollo de la agroecología. En M. Patrouilleau, P. Mioni, y C. Aranguren (Orgs.), *Políticas públicas en la ruralidad argentina*. Ediciones INTA.
- Patrouilleau, M. M., Le Coq, J. F., Anastasio, M. D. y Sotomayor, O. (2025). Políticas públicas y agricultura familiar en América Latina ante los escenarios agroalimentarios. *Revista Eutopía*, (26).
- Perelmuter, T. (2020). El rol del Estado en el cercamiento de las semillas en Argentina. *Revista Estudios Socioterritoriales*, (28).
- Perelmuter, T. (2025). Desafíos y oportunidades en las políticas públicas orientadas a semillas criollas en Argentina. En *Actas del III Congreso Argentino de Agroecología*. El Bolsón, 2023.
- Ramos Berrondo, J. (2021). De vuelta al desparramo: El juego político en la construcción de políticas para la agricultura familiar en el NEA (2012 -2015). *Trabajo y Sociedad*, XXII(37).
- Rodríguez Bilella, P. (2005). Trayectorias asociativas en el marco de los programas de desarrollo rural: Un análisis desde los actores. En R. Benencia y C. Flood (Comps.), *Trayectorias y Contextos: Organizaciones Rurales en la Argentina de los Noventa*. CEDERU y La Colmena.
- Sabourin, E., Samper, M., Le Coq, J. F., Massardier, G., Sotomayor, O. y Marzin, J. (2014). *Análisis transversal de las políticas sobre agricultura familiar en América Latina. Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: Balance, desafíos y perspectivas*. CEPAL-Red PP-AL-CIRAD-IICA.

- Soverna, S., Tsakoumagkos, P. y Paz, R. (2008). *Revisando la definición de agricultura familiar*. (Documento de Capacitación N° 7). PROINDER-SAGPyA.
- Taraborrelli, D. (2017). Políticas públicas rurales y modelos de desarrollo en Argentina. El Programa Cambio Rural entre 1993 y 2015. *Estudios Sociales del Estado*, 3(5).
- Urcola, M. (2024). Movilización política, agendas reivindicativas y organización sectorial de la agricultura familiar en Argentina (2000-2020). *Realidad Económica*, 54(363), 9-50
- Urcola, M. y Nogueira, M. E. (2022). *Las agendas de las políticas públicas para la agricultura familiar en Argentina (2004-2022)*. [Ponencia]. VI Congreso del Foro de Universidades Nacionales para la Agricultura Familiar, UNLAM, Buenos Aires.
- Urcola, M. y Nogueira, M. E. (2025). La política de desarrollo rural y agricultura familiar en Argentina. Enfoques analíticos para el período 2004-2023. En *Actas de las II Jornadas Argentinas de Sociología Rural*.
- Vilas, C. (2013). *El poder y la política. El contrapunto entre razones y pasiones*. Biblos.
- Villarreal, F. (2018). La inclusión de la Agricultura Familiar. Discusión de su uso en programas de desarrollo rural en Argentina. *Mundo Agrario*, 19(41). <https://doi.org/10.24215/15155994e091>

Notas

- 1 Las distintas perspectivas están sintetizadas en el Cuadro N° 1.

Información adicional

redalyc-journal-id: 845



Disponible en:

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=84582462008>

Cómo citar el artículo

Número completo

Más información del artículo

Página de la revista en redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de revistas científicas de Acceso Abierto diamante
Infraestructura abierta no comercial propiedad de la
academia

Tamara Perelmuter

Estudios sobre políticas públicas para la Agricultura Familiar en
Argentina: enfoques analíticos, trayectorias históricas y
perspectivas de futuro

Public Policies and Family, Peasant and Indigenous Agriculture
in Argentina: Analytical Approaches, Historical Trajectories
and Research Agendas

Mundo Agrario

vol. 26, núm. 63, e298, 2025

Universidad Nacional de La Plata, Argentina

mundoagrario@fahce.unlp.edu.ar

ISSN-E: 1515-5994

DOI: <https://doi.org/10.24215/15155994e298>



CC BY-NC-SA 4.0 LEGAL CODE

**Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-
CompartirIgual 4.0 Internacional.**