

Herramientas teóricas para la interpretación de la política de desarrollo rural y agricultura familiar. El caso de Argentina (2004-2024)

Theoretical instruments for the interpretation of rural development and family farm policy. The case of Argentina (2004-2024)

Marcos Andrés Urcola

*Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales,
Universidad Nacional de Rosario / CONICET, Argentina
marcos.urcola@fcpolit.unr.edu.ar*

 <https://orcid.org/0000-0003-0943-9354>

María Elena Nogueira

*Área de Sociología, Universidad de Burgos, España
Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales,
Universidad Nacional de Rosario, Argentina*

menogueira@ubu.es

 <https://orcid.org/0000-0001-6820-5721>

Recepción: 25 Octubre 2024

Aprobación: 24 Junio 2025

Publicación: 01 Diciembre 2025



Acceso abierto diamante

Resumen

Este escrito tiene como objetivo principal discutir y problematizar aspectos teóricos, diferenciales, para el análisis de política pública a partir de un caso empírico. Para ello hemos considerado el proceso de construcción de política pública de desarrollo rural y agricultura familiar en Argentina durante las dos últimas décadas. En términos generales el caso trabajado permite observar un proceso de auge y declive del desarrollo rural y la agricultura familiar: auge de las acciones públicas sectoriales con su jerarquización institucional entre 2004 y 2014, y declive de las estructuras institucionales llevadas a cabo en el contexto 2015-2023, extensivo hasta el año 2024, que se podría considerar como el fin de este ciclo de construcción. En términos metodológicos, se trata de un análisis de carácter cualitativo en el que la elaboración de datos se basa en bibliografía específica, distintos tipos de documentos y entrevistas abiertas y en profundidad realizadas a informantes clave a lo largo del período de análisis.

Palabras clave: Política pública, Desarrollo rural, Agricultura familiar, Argentina.

Abstract

The main purpose of this paper is to discuss and problematise theoretical and differential aspects for the analysis of public policy based on an empirical case. In order to do this, we have considered the process of policy making in rural development and family farm in Argentina over the last two decades. In general terms, the case study provides a process of the rise and fall of rural development and family farm agriculture: the rise of sectoral public actions with their institutional hierarchy between 2004 and 2014, and the decline of the institutional structures carried out in the context of 2015-2023, extending until 2024, which could be considered the end of this construction cycle. In methodological terms, this is a qualitative approach in which the data is based on specific bibliography, several types of documents, and open and in-depth interviews with key informants throughout the period of analysis.

Keywords: Public policy, Rural development, Family farm, Argentina.

1. Introducción

En ciencias sociales, suele ser habitual acudir a dicotomías o parejas conceptuales como un recurso analítico, como un cierto tipo ideal weberiano, esto es, como una herramienta teórica para comprender la realidad empírica (Weber, 2006). En algunos casos, el uso de estas parejas se ha planteado de forma antagónica: por ejemplo, el individuo vs. la sociedad; la acción vs. la estructura, el *Estado* vs. la *sociedad civil*. Estos usos, un tanto exagerados o incluso arbitrarios, han generado desencuentros teóricos entre aspectos conceptuales cuya utilidad empírica se vincula, por el contrario, con la posibilidad de conectarse. No nos referimos a incongruencias teóricas y sí más bien a separaciones mecánicas o instrumentales que quitan riqueza a algunos conceptos. En este sentido surgen, especialmente en la sociología contemporánea, interpretaciones de carácter relacionista, tal como señala Corcuff (2013): “el *relacionismo metodológico* establece las relaciones sociales como entidades primordiales, y caracteriza entonces a los actores individuales y las formas colectivas como entidades secundarias, cristalizaciones específicas de relaciones sociales tomadas en contextos socio-históricos diversos” (p. 27. Énfasis en el original).

Este supuesto teórico resulta de gran interés para la exposición que sigue pues en esa línea nos interesa sostener una forma posible de analizar la construcción de política de desarrollo rural para la agricultura familiar, construida a partir de la experiencia de Argentina en el período 2004-2024. En estos cuatro lustros hemos podido advertir la capacidad explicativa variable de estas supuestas dicotomías, en especial una mencionada al comienzo que se expresa en diferentes conceptos y/o categorías: *Estado-sociedad civil*. Esta variabilidad no es casual en relación con la construcción del objeto. La escalaridad estudiada (el plano nacional) y la demarcación del período, explicarán en parte por qué un conjunto de investigaciones se inicia con una explicación institucional (en el Estado- institución) para el análisis de la construcción de políticas públicas en el campo de los estudios sociales agro-rurales (Lattuada, 1988; Barsky, 1992; Lattuada, Nogueira y Urcola, 2012 y 2015; Craviotti, 2014; Lattuada, 2021; entre otros). Cuando se menciona el Estado-institución, lo central del análisis está puesto en aspectos macro, en el aparato administrativo y de gestión que dan forma a la configuración estatal. Se trata del Estado aparato (O’Donnell, 2010). Al abordar esta dimensión, la indagación en las lógicas gubernamentales (en las distintas gestiones de gobierno) es fundamental, pues es a través de ellas que es posible observar cómo acciona el aparato estatal y qué niveles de flexibilidad aporta a las políticas públicas. Hacia finales de los años de 1980 y durante la década de 1990, prevalecieron este tipo de análisis. Se menciona especialmente el texto de Barsky (1992) publicado en un clásico de los estudios rurales en Argentina: *Ruralia*. En este trabajo, este analista aborda la configuración de la política agraria (o agroindustrial, se utilizan ambos términos) en el contexto del ajuste estructural en Argentina. Retomando un clásico texto de Lattuada (1988), Barsky muestra cómo se construye una agenda a través de la capacidad de filtro que tiene el Estado. Todavía no se menciona allí una política más específica de desarrollo rural, aunque se señala su necesidad, en conexión con la presencia de pequeños productores (tampoco se refiere en estos términos a la agricultura familiar). En contraste, en Lattuada, Nogueira y Urcola (2012), se encuentra reflejada esta misma mirada institucional, se aborda el período 1991-2011 en materia de gestión del desarrollo rural a partir de considerar un Estado mínimo o ampliado en cuanto a tres dimensiones: relación con el mercado, las políticas públicas, y la concepción de desarrollo rural. Aquí, sin embargo, la agricultura familiar ya aparece como *el sujeto del desarrollo rural*.

La irrupción del sujeto (en singular) y de distintas expresiones de la llamada *sociedad civil* (organizaciones sectoriales, movimientos sociales, etc.)¹ comenzaron a romper ese esquema protagónico en esos procesos de construcción asomando como actores relevantes, primero más tímidamente hasta ganar protagonismo en la arena pública y política, pero siempre en el marco de la construcción de política pública (Benencia y Flood, 2002; Feito, 2005; Bartolomé y Schiavoni, 2008; Patrouilleau, Mioni y Aranguren, 2017; Nogueira, 2020; Cowan Ros, Berger y García, 2021; Nogueira y Urcola, 2022). Así, en estas últimas investigaciones, como suele

decirse, “la sociedad cobró protagonismo”. Esta adecuación básica del objeto a una discusión teórica excesivamente amplia resulta el telón de fondo en el que se mostrarán modos de relaciones entre conceptos, de interdependencia, en el sentido de Elías (1982), que no solo enriquecen los puntos de vista sobre esta temática sino también, y fundamentalmente, permiten resistir la predominancia de unas explicaciones sobre otras, desde el polo contrario: desde la sociedad civil, olvidando al Estado y viceversa. Como bien retoma O’Donnell (2010) desde Hobbes: el Estado es una creación socio-histórica, es un artificio, pero no por ello es ilusorio. Lo mismo podría pensarse para la sociedad civil. Que se planteen de forma dicotómica ha impedido, en ocasiones, observar las innumerables relaciones que se establecen, de manera recíproca, entre estas dos dimensiones analíticas.

Dicho esto, este escrito reproduce, e incluso intenta sintetizar, esta discusión teórica a partir de un caso empírico. Es decir, nos propusimos comprender el proceso de construcción de política pública para la agricultura familiar en la Argentina como resultado de un cumulo de relaciones sociales históricas entre actores estatales y no estatales que, en el nivel macro, se cristalizaron en marcos regulatorios y estructuras burocráticas específicas, mientras que en el nivel micro se expresaron en formas de gobierno y de interacción con la ciudadanía.

El objeto que se aborda lo constituye la política de desarrollo rural para la agricultura familiar y sus distintos instrumentos. Esto es, el punto de encuentro entre el Estado y la ciudadanía (O’Donnell, 2010; Nogueira, 2020) vinculado con la construcción de bienestar de quienes -personas y colectivos- viven, producen o prestan servicios en territorios rurales y/o periurbanos. De forma intencional introducimos aquí esta visión amplia acerca del sujeto involucrado que irá adquiriendo una caracterización distinta conforme el momento de análisis. En este escrito, las y los productores familiares se constituyen en el sujeto del desarrollo rural. De allí que el objeto se constituye a partir de ambos elementos. La forma de abordar las particularidades en ese sentido será, precisamente, la incorporación de la categoría *agricultura familiar* y los usos del término en materia de política pública.

En este marco, el análisis propuesto tiene un trasfondo cualitativo con cierto vínculo con la teoría fundada (*grounded theory*) en cuanto la discusión acerca de las opciones teóricas es producto del análisis de los datos empíricos. A partir de éste, se ponen en discusión categorías conceptuales clásicas: Estado, políticas públicas y sujetos políticos. Asimismo, el nivel de contexto (Oszlak y O’Donnell, 1976) es fundamental como escenario de interrelación de éstas a través de los datos. En este sentido, las fuentes de información que se han utilizado son a) bibliográficas, b) documentales (resoluciones, documentos de programas, prensa oral y/o escrita fundamentalmente) y c) revisión de discursos a través de entrevistas en profundidad con informantes calificados (funcionarios, técnicos extensionistas, referentes de organizaciones de la AF, etc.).² Por tanto, las técnicas de investigación se vinculan para a) y b) con el análisis documental (Valle, 1997) y para c) con el análisis sociológico del discurso (Ruiz, 2009).

El artículo se compone de esta introducción en la que se dejan planteados algunos supuestos básicos. En segundo lugar, una sección de carácter teórico, en torno a la articulación de las miradas macro y micro sobre el Estado y las políticas públicas y, operativo, en cuanto a las categorías de intermediación para el análisis propuesto. Por último, una tercera, dedicada a la reflexión del período concretamente, con la lente previamente señalada. En las conclusiones, se presenta una síntesis de lo expuesto que podría contribuir a la discusión más actual, es decir, el escenario socio-político abierto en 2024.

2. De miradas macro-micro y falsas dicotomías

Una mirada, de carácter macro, holística, institucional, sobre los procesos asociados con las políticas públicas nos acerca a la visión del Estado como una unidad. En otros trabajos (Nogueira y Urcola, 2022) nos referimos a esta visión como institucionalidad, considerando al Estado como el complejo institucional de mayor complejidad y relevancia desde la modernidad a esta parte.

El Estado, desde aquí, puede definirse como

una asociación con base territorial, compuesta de *conjuntos de instituciones y de relaciones sociales* (la mayor parte de ellas *sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese Estado*) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto delimita. Estas instituciones reclaman el monopolio en la autorización legítima del uso de la coerción física y normalmente tienen, como último recurso para efectivizar las decisiones que toman, supremacía en el control de los medios de esa coerción sobre la población y el territorio que el Estado delimita. (O'Donnell, 2010, p. 76. Énfasis propio)

Esta amplia definición, con evidente impronta weberiana,³ ya nos muestra un plural en su conformación, al mencionar conjuntos de instituciones y relaciones; abre dimensiones en su interior y complejiza establecer sus prácticas. Es decir, considerar el Estado como unidad, no implica desconocer sus diferentes -y a veces hasta contradictorias- prácticas. El Estado se encuentra enlazado con la sociedad civil. Éste es, además, una especie de contenedor de un régimen político democrático, marcando aspectos macro a partir de sus caras y dimensiones, mientras que los de carácter micro, conciernen a la ciudadanía y la capacidad de agencia (O'Donnell, 2010).

Algunos autores utilizan la noción de “estatalidades” para referir a esta diversidad que, como puede observarse, supone el Estado. Este concepto se define como “un conjunto de agentes, agencias, prácticas, procesos e instituciones que son referenciadas en el Estado” (Cowan Ros, 2016, p. 14). Desde esta perspectiva, cobran especial interés aquellas estatalidades vistas “desde abajo”, desde el accionar de los individuos -ciudadanía- y sus organizaciones -sociedad civil- que se vinculan con estos fragmentos del Estado, como podrá verse también en el siguiente apartado. Desde nuestro punto de vista, deconstruir la unidad del Estado y sus diferentes racionalidades (dimensiones y prácticas) no se da de bruces con esta interpretación, más bien enfatiza, a partir del reconocimiento de estos vínculos “desde abajo”, la necesidad de complementar analíticamente estas miradas sobre el Estado.

En el objeto que nos convoca, perder de vista el componente macro, esa unidad apórica del Estado, omitiría aquellos aspectos legales que han sostenido en buena parte la construcción de institucionalidad (resoluciones ministeriales, cambios organizacionales, leyes, decretos, etc.). Es imposible analizar el proceso de surgimiento e incremento de organizaciones agro-rurales con fines productivos y reivindicativos del último tiempo sin contemplar el andamiaje institucional propiciado, primero, por los programas de desarrollo rural de la década de 1990 y, después, por las unidades de gestión del ámbito nacional y de una Ley que, aunque nunca llegó a aplicarse, operó como marco de referencia para la acción de los actores estatales y no estatales. El Estado, desde esta perspectiva, no se reduce a aspectos burocráticos.

Burocracias y burócratas, en distintas escalas, resultan fundamentales para visualizar ese punto de conexión y complementariedad para comprender mejor la construcción de políticas públicas. Esto es así pues la burocracia resulta un punto de encuentro entre la ciudadanía y esta parte del Estado. De allí que resulta un aporte fundamental establecer cómo es ejercido el poder por parte de las burocracias y sus agentes. Aquí es donde el cambio escalar, el pasaje de lo macro a lo micro cobra relevancia. Las visiones antropológicas revisten un enorme interés para enriquecer el análisis en este sentido (Abrams, Gupta y Mitchell, 2015; Auyero, 2013). Una mirada institucional, nos aporta información y permite reflexionar sobre muchos aspectos del Estado (sistema legal, historicidad, organización burocrática, etc.) pero, resulta incompleta en este sentido y viceversa. Sostenemos que estas perspectivas solo empobrecen su alcance explicativo al plantearse como dicotómicas.

2.1. Categorías de intermediación para el análisis propuesto

Para hacer operativa la articulación de estas perspectivas hemos utilizamos algunas nociones que analíticamente ofrecen la posibilidad de comprender las particularidades del proceso estudiado como resultantes del encuentro entre Estado y ciudadanía.

Para enmarcar y aplicar esta discusión teórica hemos referido a los *contextos* que afectan la construcción y el alcance de las políticas públicas vinculadas con el desarrollo rural y la agricultura familiar y a sus *agendas* e impactos en las estructuras de gestión estatal durante el período propuesto.

El *contexto* resulta central para cualquier indagación de la realidad social, ya que permite identificar e incorporar en el análisis los factores que se encuentran por fuera del objeto de estudio, pero que resultan vitales para su comprensión, descripción y explicación (Nogueira, 2021). La noción de *agenda* supone un espacio de poder donde un conjunto de ideas ha sido problematizadas y convertidas en asuntos de interés público. Esta construcción social es el primer momento, analíticamente hablando, del ciclo de una política pública en la medida que despierta la atención gubernamental (Lahera Parada, 2002).

Según Cobb y Elder (1993), las preocupaciones sociales que llegan a tener estatus de *agenda pública* son las que suelen ingresar en las *agendas institucionales* de gobierno.⁴ La relación establecida entre estas dos agendas es determinada por la forma en que se define el problema público, las inclinaciones culturales de un sistema político (creencias, valores, visión histórica, etc.), los actores que lo motorizan y el clima general de opinión favorable o no hacia ciertas temáticas. Por ello, no todo problema público es objeto de acción gubernamental.

En la construcción y definición de estas agendas, el Estado no opera de un modo neutro ni unívoco. Por el contrario, a través de sus agencias e instituciones, forman parte de los procesos de concertación y confrontación en torno a los asuntos problematizados y susceptibles de ser traducidos en políticas públicas. En este sentido, la forma que adquiera la participación estatal en los procesos de construcción de agenda resulta vital y expresa procesos de “enmarcamiento” tanto sectorial como estatal (Tarrow, 2004). Esto es así en la medida que tienen como horizonte identificar problemáticas comunes y definir demandas para el diseño de políticas públicas que luego funcionan como referencia para la acción de los actores estatales y no estatales.

La construcción, alcance y configuración de esos temas de agenda resulta un proceso de toma de decisión de un conjunto de actores involucrados y resulta, siempre, una disputa. Por eso, se parte del supuesto de que el modo en el que se construye la agenda, la configuración actoral y relacional de esa construcción, tendrá efectos en la resolución de la política pública.

A esta noción central de “agenda” -o “agendas”- hemos añadido la cuestión de los *estilos de gestión*, para señalar los matices que presentan las formas de intervención y de funcionamiento de las estructuras estatales que se definen en función de las dinámicas de concertación y conflicto con el sector, y de los encuadres generales del régimen político y de gobierno.⁵ En Nogueira, Urcola y Lattuada (2017) tomamos esta noción a partir del análisis de Kulfas (2016) que trabaja 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, p. 13). Por 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, p. 14).

Las características de esos *estilos de gestión* son también las que nos permitirán trazar continuidades y discontinuidades que involucran diferentes grados de articulación entre los niveles del Estado y sus estatalidades, es decir, entre las grandes estructuras que ofrece el Estado como aparato (a través de sus marcos regulatorios y estructuras de gobierno) y las formas territorialmente situadas en que dichas estructuras se (re)interpretan y traducen en el proceso de ejecución de la política pública y de la interacción entre sus cuadros técnicos (*burocracias de a pie*) con la ciudadanía.

Un elemento central para considerar, que tiene injerencia en el aparato y los estilos de gestión, es la asignación de recursos a partir de la jerarquización de las políticas (Lahera Parada, 2002). En el caso que nos convoca, esto nos permitió indicar una inédita jerarquización de la cuestión durante el período analizado, así como su paulatino declive, debilitamiento y cambio de orientación.

Con esta clave analítica, pudimos identificar dos períodos bien diferenciados en la construcción de agendas sobre el desarrollo rural y la agricultura familiar en Argentina: 2004-2014 y 2015-2024, que se reflejan tanto en la asignación de recursos como en la creación de marcos regulatorios y espacios institucionales específicos con estilos de gestión cuya dinámica permite diferenciar distintos momentos. En efecto, la segmentación del período global se realizó considerando distintas gestiones de gobierno y sus consecuentes continuidades y discontinuidades en la temática del desarrollo rural y la agricultura familiar. A su vez, cada uno de estos dos grandes períodos, presentan subperíodos (2004-2008 y 2009-2014; 2015-2019 y 2019-2023/2024) que ayudan a comprender las particularidades, tensiones y matices que justifican orientaciones globales en cada caso. Esto no es casual, ocurre por determinados contextos, situaciones y actores involucrados que reseñaremos en el apartado siguiente.

3. Jerarquización, auge y declive del desarrollo rural para la agricultura familiar y sus agendas (2004-2024)

Para el caso que nos convoca, el desarrollo rural como tema de agenda y el “agricultor familiar” como sujeto de política pública han tenido distintas expresiones de acuerdo con contextos diferenciados. En principio, en cuanto a su relevancia como “cuestión” y, seguidamente, en la concepción sobre el sujeto de modo alternativamente cambiante. Sólo para ilustrarlo muy esquemáticamente diremos que, siendo Argentina un país eminentemente agropecuario -al menos desde su formación como Estado-Nación- el heterogéneo “agricultor familiar” se consideró con distintas denominaciones y contextos (chacarero, productor familiar, minifundista, campesino, colono, etc.) y ha sido, en general, una resultante residual de las políticas destinadas al sector. Durante el período de análisis, el Estado nacional ha sostenido un modelo económico-productivo ligado a la producción intensiva agrícola-ganadera que ha modificado profundamente la estructura social agraria y rural. Las consecuencias de la expansión del modelo de producción de cereales y oleaginosas (fundamentalmente soja) desde la década de 1990 tuvo consecuencias sobre la desaparición de unidades productivas, la merma de trabajadores rurales, el desplazamiento de familias agricultoras hacia las ciudades y sus márgenes, el aumento de la conflictividad socio-ambiental, la mutación de los actores agrarios tradicionales y el surgimiento de nuevos (Cloquell, 2014). La población rural, entendida como aquella residente en centros poblados de menos de 2.000 habitantes y en áreas dispersas, equivale actualmente a menos del 10% del total de la población y se encuentra en franco retroceso (pasó del 9% y 7,5% en el período intercensal 2010-2022). En este contexto, el concierto de políticas que acompañaron las distintas gestiones de gobierno fueron permeables a la cuestión de la agricultura familiar, abordándola, como podrá observarse en los apartados siguientes, de diversas maneras para intentar, por un lado, morigerar las consecuencias que el modelo agroexportador imprimía sobre estos actores y, por otro, para visibilizar e integrar las realidades socio-productivas de sujetos no comprendidos desde esta perspectiva modernizante.

Según datos del último CNA de 2018, el proceso de concentración de la producción agropecuaria en Argentina manifiesta su continuidad incremental, con pérdida de unidades productivas (-21% respecto del CNA, 2002), especialmente en el rango de menor tamaño, y aumento del tamaño medio de los establecimientos (Soverna, 2021). Esto nos permite señalar la paradoja de un período de visibilización y jerarquización institucional sectorial de la agricultura familiar con un paralelo debilitamiento de sus condiciones estructurales socio-históricas (Craviotti, 2014). Estos aspectos no deben perderse de vista como datos que hacen al contexto y que explican, en parte, su proceso de auge y declive.

3.1. Jerarquización y auge de las políticas públicas de desarrollo rural para la agricultura familiar en el período 2004-2014

En el subperíodo 2004-2014 es posible establecer ciertas diferencias en la gestión estatal del desarrollo rural y la agricultura familiar conforme a los diferentes gobiernos nacionales: primero el de Néstor Kirchner (2003-2007) y luego las administraciones de Cristina Fernández (2007-2010 y 2011-2014). Si bien es cierto que todo el subperíodo constituye un momento de jerarquización de estas temáticas en forma inédita, es posible también marcar matices en cuánto a su caracterización en cada caso.

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 agricultura familiar. Se trata de un momento inaugural en cuanto al establecimiento de prioridades de la gestión. En otros trabajos (Nogueira, Urcola y Lattuada, 2017), se ha denominado esta coyuntura como de “concertación y diálogo político”. El foco estuvo puesto aquí en la organización y el empoderamiento de distintos sectores de la producción familiar, generando el propio Estado instancias de participación que hicieran esto posible. Debe mencionarse que no se trata de una tendencia estrictamente local. El efecto contagio generado a partir de la participación en la Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR (REAF) desde 2004 fue el marco en el que estas estrategias fueron puestas en marcha.⁶ 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, por Resolución SAGPyA N° 132). El FoNAF probablemente haya sido el indicador más ilustrativo de este proceso, más allá de las críticas respecto de su representatividad.⁷ En términos de las agendas, este momento ha sido definitorio: la constitución y participación de los sujetos en esas estructuras, la movilización política en general -que en muchos casos no prosperó- abrió una agenda sectorial para la agricultura familiar, de manera sutil, pero también inédita.

Se sostiene que es esta coyuntura, de movilización, de diálogo, de construcción de ciertos consensos, la que habilita la construcción institucional siguiente. Es recién a partir del año 2009, luego del denominado “conflicto campo-gobierno”,⁸ cuando esta visibilidad se traduce en cambios en las agencias estatales, los mecanismos de intervención (programas y políticas) e incluso las estructuras institucionales. Pero este momento quizá no fue tan homogéneo como el anterior en términos de esta disputa constitutiva que nos interesa analizar. Más allá de algunos espacios específicos, los dos grandes cambios vinculados con el segundo momento del subperíodo 2009-2014 resultan de la transformación de la ex SAGPyA en Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP), la institucionalización de una serie de programas de desarrollo rural en la denominada Unidad para el Cambio Rural (UCAR) y, luego de algunas estructuras previas, la creación de una Secretaría de Agricultura Familiar (SAF).

La UCAR no estaba destinada específicamente a los programas de la agricultura familiar, pero tenía la función de concentrar la ejecución y seguimiento de los programas con financiamiento externo, que hasta ese momento funcionaban como unidades aisladas. La creación de la UCAR se realizó sobre la base de las coordinaciones nacionales del Programa de Servicios Agropecuarios Provinciales (PROSAP) y los Programas de Desarrollo Rural para las Provincias del Noreste y Noroeste Argentino (PRODERNEA, 1997-2007 y PRODERNOA, 1999-2012) financiados por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).

Del mismo modo, con la fuerte influencia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (en la designación de sus autoridades y definición de sus políticas) y estableciendo una estrecha vinculación con el FoNAF y diversas organizaciones reivindicativas, la Subsecretaría de Agricultura Familiar (SsAF) se montó sobre la estructura territorial del Programa Social Agropecuario (PSA), que aportó una estructura integrada por alrededor de 1.200 técnicos distribuidos en todas las regiones del país. Una síntesis de lo expuesto puede observarse en la figura (N° 1) que sigue.

Figura 1*Hitos institucionales para el período 2004-2014*

Fuente: elaboración propia sobre la base de la información analizada.

Estos espacios complejizaron la construcción del desarrollo rural y la agricultura familiar en la agenda de gobierno. Para sintetizar, podría indicarse que la UCAR se mantuvo más identificada con una mirada más tradicional del desarrollo rural vinculada a la asistencia técnica y financiera de los pequeños productores, mientras que la SAF se orientó a los sujetos más vulnerables de la agricultura familiar, con un objetivo más evidente de asistencias social y empoderamiento político y organizativo de los mismos.⁹ Quizá resulte un poco excesivo mencionar la idea de dos agendas en este sentido, pero lo cierto es que en este momento esa aparente unidad de una cuestión del desarrollo rural y la agricultura familiar muestra tensiones que se traducen en miradas y acciones diferentes al interior de Estado nacional.

Dentro de este período de institucionalización, debemos señalar los años 2012-2014 como un momento en el que se produce un viraje en cuanto a los estilos de gestión de la SAF. En 2012 se inicia una nueva gestión con el nombramiento de uno de los máximos referentes del Movimiento Evita como subsecretario. Con este nombramiento se incorporó un perfil de gestión muy diferente al perfil técnico-agronómico y de trayectoria profesional en la gestión pública de los secretarios anteriores. En este caso, su trayectoria se vinculaba con los movimientos sociales de desocupados y las organizaciones de la economía popular que, en términos amplios, incluían a la agricultura familiar, pero que fundamentalmente eran urbanos. En dicho perfil se conjugaban las figuras de un dirigente social con tránsito por la gestión estatal, pero sin experiencia sectorial agraria o rural. La impronta de esta gestión se vinculó entonces con la necesidad de articular y ordenar el sector en torno a las políticas públicas.

De este modo, luego de varios intentos fallidos por articular a todas las organizaciones sectoriales en una única Federación, se emprendieron acciones tendientes a ampliar la convocatoria de dirigentes y organizaciones de base nacional y provincial a través de la creación de un Consejo Nacional de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (CAFCI). Retomando la experiencia dialoguista del Foro, el CAFCI fue definido como un espacio de articulación institucional donde se agrupan tanto unidades de gestión (SAF, INTA; SENASA, UCAR), como organizaciones de campesinos, indígenas y de la agricultura familiar de alcance nacional. De este modo, el Consejo permitió una ampliación de la base de representación sectorial y dar viabilidad institucional al proceso de discusión y construcción de agendas sectoriales que quedó plasmado en el texto de la Ley 27.118 de “*Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la construcción de una Nueva Ruralidad en la Argentina*” (en adelante, Ley de AF), sancionada a finales de 2014. El texto de esta Ley logro plasmar una agenda de temas reivindicativos con consenso entre las organizaciones del sector (aún de las que no participaron activamente en su formulación y promoción).

A pesar de lo auspicioso de estos espacios, no resulta fortuito que este momento “finalice” con la sanción de la Ley de AF. La falta de presupuesto propio, la excesiva postergación de la reglamentación de esta Ley, y los cambios de gobierno y de contexto en general, son en verdad una muestra de cierto estancamiento de estos temas en la agenda de gobierno, tal como podrá apreciarse en el período siguiente.

La novedad del período es la construcción de la agricultura familiar como una categoría de intervención política. Construcción que hoy, dicho sea de paso, no está saldada, pero, también, que sólo es posible por la introducción de la agricultura familiar en la agenda.

3.2. Retroceso, erosión y desplazamiento de las políticas públicas de agricultura familiar en el período 2015-2024

Así como en el período anterior observamos un contexto regional propicio para la jerarquización e institucionalización creciente de las agendas de desarrollo rural y la agricultura familiar, en la actualidad observamos un contexto general de retroceso, erosión y desplazamiento de dichas agendas (Sabourin, 2018) que, en nuestro país, podemos situar en el período que va desde el año 2015 hasta el día de hoy. Con una visión regional latinoamericana, Sabourin (2018) nos indica que a partir de 2012 se asiste a un proceso sostenido de declive de las acciones gubernamentales focalizadas en la agricultura familiar, a partir de la caída de los gobiernos de signo progresista en la región, el realineamiento de las organizaciones y movimientos sociales agro-rurales en este contexto y el desplazamiento de las agendas del desarrollo y la agricultura familiar hacia las del agronegocio, por un lado, y las de seguridad alimentaria y medio ambiente, por otro.

Igual que con el período anterior, podemos subdividir analíticamente un subperíodo entre los años comprendidos por el gobierno de la Alianza Cambiemos (2015-2019) y otro, por los años de gobierno del Frente de Todos (2019-2023), que comprende también el contexto de la pandemia por COVID-19, y el inicio del gobierno de La Libertad Avanza (2024). Esta subdivisión se justifica no solo por el diferente signo político de los gobiernos en cuestión, y por el contexto eminentemente diferencial en términos de gestión que imprimió la pandemia, sino también porque nos permite remarcar que, aunque se observen diferentes matices en términos de gestión institucional y del vínculo con las organizaciones sectoriales, se observan continuidades respecto del desplazamiento y retroceso de las agendas del desarrollo rural para la agricultura familiar en el sentido antes mencionado.

A fines de 2015, con el cambio de signo político del gobierno nacional, se introdujeron una serie de reformas del aparato estatal con influencia en la organización de los ministerios y la visibilidad y alcance de las problemáticas que modifican el escenario sectorial agropecuario en general y el de la agricultura familiar en particular. Los cambios institucionales que acontecieron al interior del renovado Ministerio de Agroindustria (luego degradado a Secretaría) y, fundamentalmente, de la SAF (con despidos de personal técnico, desfinanciamiento de sus acciones y des-jerarquización institucional al interior del ministerio), generaron un

proceso de reconfiguración de los espacios de interlocución entre Estado y organizaciones sectoriales y de las agendas comunes construidas hasta entonces.¹⁰

Entre 2016 y 2018, la SAF, se caracterizó más por la paralización y redefinición de las acciones realizadas por la gestión anterior, que por iniciativas propias de envergadura dirigidas específicamente hacia los agricultores familiares. Estos aspectos nos permitieron señalar (Lattuada, Nogueira y Urcola, 2019), una “institucionalidad aparente”, ya que los espacios de gestión -en apariencia- existían, pero estaban vacíos o inmovilizados en sus acciones.

En este nuevo escenario, la UCAR también sufre modificaciones y se transforma en la Dirección de Programas y Proyectos Especiales (DIPROSE) dependiente, entonces, del Ministerio de Agroindustria. Durante estos años, este espacio estatal terminó de constituirse en forma más exclusiva, como un espacio de gestión y ejecución de fondos internacionales vinculados *mayoritariamente* con el desarrollo rural, aunque con un perfil interdisciplinario de temas y perfiles en materia de funcionarios y gestores en su órbita (desde infraestructura conectada con el desarrollo rural hasta unidad ejecutora del Fondo de Adaptación de Naciones Unidas para el Cambio climático). Así, pasó de ser la unidad de gestión con mayor presupuesto del ex MAGyP a una dirección más dentro del Ministerio de Producción y Trabajo (Lattuada, Nogueira y Urcola, 2019). Mantuvo los programas que ya estaban en funcionamiento desde la gestión anterior (PRODERI, PROCANOR, PRODAF, PISEAR, PRODECCA, PROSAP), pero la ejecución de la mayoría de ellos se fue lentificando o paralizado debido al cambio de las reglas de juego entre Nación y las provincias. A partir de 2018 se estableció que la ejecución de los mismos continuaría siempre y cuando las provincias asumieran la deuda con los organismos internacionales para su financiamiento, en lugar del gobierno nacional como fue establecido en los convenios originales.

En este marco de retracción, las acciones que se llevan a cabo se concentran en el carácter productivo y económico de las medidas ya existentes mientras que se excluyen aquellas vinculadas con la reivindicación de derechos ciudadanos (como el Monotributo Social Agropecuario). Durante este subperíodo (2015-2019), persistió un discurso asociado con un perfil económico y productivo de la agricultura familiar, pero ahora en tensión con acciones que promovían el desarrollo de las capacidades individuales de innovación y “emprendedurismo” de los sujetos. Esto generó cierta ambigüedad e indefinición sobre los sujetos de las acciones para el desarrollo rural, asociándolos con los modelos empresariales de los que antes pretendían diferenciarse (Urcola y Nogueira, 2021).

La salida de la agricultura familiar de la agenda política del gobierno nacional y el contexto de crisis cambiaria que generó la vuelta a las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en 2018, abrió un período de redefinición de los intereses y actores que confluían en el campo reivindicativo y sectorial de la agricultura familiar. Las organizaciones de productores de los cordones hortícolas del periurbano bonaerense que confluían en la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), asumieron funciones asistenciales para la asignación de recursos del Ministerio de Desarrollo Social (como el Salario Social Complementario a través de la Ley de Emergencia Social N° 27.345 de 2016), con un paralelo vaciamiento de las estructura institucionales que antes cumplían esa función.¹¹ Este proceso de “territorialización-desestatizada” de la asistencia (Arias, 2021) propició el fortalecimiento, crecimiento y expansión nacional de estas organizaciones cuya mayor expresión fue el Primer Foro Nacional por un Programa Agrario Soberano y Popular (FASyP) desarrollado en mayo de 2019 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En el marco de este Foro se observó un significativo desplazamiento respecto de las agendas reivindicativas sectoriales anteriores (sobre todo las elaboradas en el marco del FoNAF), con un corrimiento del eje agrario-productivo (de tipo “desarrollista” y acorde a las perspectivas de los programas y agencias de desarrollo rural), hacia otro de tipo económico-solidario y ambiental (de tipo “campesinista” o “desde abajo” acorde con los planteos de la Vía Campesina, la Economía Social y Popular y los Movimientos Socio-Ambientales). Debe destacarse que la tradición histórica reivindicativa de los sujetos de la agricultura familiar y sus organizaciones

incluía muy marginalmente las temáticas ambientales y menos aún las propuestas agroecológicas. Sin embargo, el viraje sectorial en este sentido fue notorio y se observa en la articulación de actores y acciones colectivas centradas en las experiencias de transición y producción agroecológicas que comenzaron a consolidarse en el marco del FASyP y que renovaron su impulso en el contexto de la pandemia y del comienzo de la nueva gestión del gobierno nacional durante el año 2020 (Pérez y Urcola, 2020). La creación de la Dirección Nacional de Agroecología al interior del MAGyP (por Res. N° 1441/2020) dio cuenta del avance social y político que estaba teniendo la agroecología en el país, pero en tensión con el paralelo aumento de las políticas y acciones que fomentaban el agronegocio de exportación por la necesidad de ingreso de divisas que permitieran al Estado nacional mantener la estabilidad macroeconómica del país.

La asunción del nuevo gobierno a fines 2019 intentó recuperar la institucionalidad perdida en materia de desarrollo rural para la agricultura familiar e incorporar los tópicos planteados desde las nuevas tramas organizacionales aglutinadas en el FASyP. La agenda sectorial de aquel Foro partió del reconocimiento de los cuatro años de retroceso institucional (2015-2019) en el ámbito nacional. La recuperación de estos espacios al interior del Estado, tal vez hayan sido uno de los logros de la nueva gestión, pero sin lograr retomar la agenda primigenia y con una gestión errática y de disputas internas entre facciones sectoriales, marcada por tres aspectos contextuales de gran envergadura: 1) la crisis sanitaria, social y económica derivada de la pandemia por COVID-19; 2) la crisis económica derivada de las negociaciones de la deuda con el FMI, el proceso inflacionario creciente y la puja con los sectores del agro concentrado por la liquidación de las exportaciones de granos y cereales; y 3) la emergencia de conflictos ambientales que van cobrando mayor relevancia en la agenda pública nacional y que generan ciertos desplazamientos de las agendas sectoriales (debates por la Ley de Humedales a partir de los incendios a lo largo del territorio deltaico del río Paraná, movilizaciones en contra de la megaminería en Mendoza y contra la explotación de recursos hidrocarburíferos en Mar del Plata, por mencionar los de mayor repercusión mediática).

En este contexto, la apertura, ampliación y resignificación de las agendas de la agricultura familiar en el marco del Foro de 2019 y la posterior recuperación y conquista de espacios institucionales al interior de Estado, dan cuenta de las tensiones a las que se enfrentan las organizaciones que convergen en el campo de la agricultura familiar. En este sentido resultó relevante e innovador el lugar ocupado por referentes de las organizaciones como funcionarios de la “nueva” Secretaría de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (SAFCI) y en la dirección del Mercado Central de Buenos Aires (por mencionar los más significativos).

Las iniciativas de asistencia para el sector llevadas adelante desde la SAFCI entre 2019-2023, intentaron dar cuerpo a la Ley de AF, con iniciativas tímidas o fallidas para la incorporación de los temas problematizados en el marco de la misma y sin lograr la integralidad que la propia Ley expresa y que el sector reclama. Los programas implementados tuvieron dificultades para la ejecución (no todos los que se anunciaron y promovieron efectivizaron la bajada de recursos) a la vez que la distribución de coordinaciones provinciales sin pautas claras ni uniformes para la gestión dieron una impronta asistencial caótica, despereja y fragmentada en los territorios. La ausencia de líneas claras de acción y coordinación hacia los cuadros técnicos generó una lógica de asistencia que, dando continuidad a procedimientos establecidos en la gestión anterior, derivó las acciones de seguimiento y ejecución de los programas y políticas a las organizaciones sociales.¹² Esto empoderó a las organizaciones, pero también fragmentó y operó como fuente de conflicto, división y disputa por los recursos.

El contexto de profundización de la crisis inflacionaria y cambiaria que atraviesa el país desde mediados de 2022 y que derivó en la renuncia del ministro de economía, generó una serie de modificaciones ministeriales que propiciaron la degradación del Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca de la nación al rango de una Secretaría al interior del Ministerio de Economía y de la SAFCI al rango de subsecretaría. A su vez, a fines de 2022 se anuncia la creación, por decreto (N° 729/2022), del Instituto Nacional de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena que reemplazó a la SAFCI, sacándola de la órbita de la Secretaría de Agricultura,

Ganadería y Pesca para pasar a funcionar como un ente autárquico de aplicación de la Ley de AF desde la Jefatura de Gabinete de Ministros. A mediados de 2023, nueve años después de haber sido sancionada, se reglamenta parcialmente la Ley de AF (12 de sus 36 artículos) con el fin de cumplir uno de los reclamos sectoriales en el marco de la campaña electoral de aquel entonces. Las implicancias de esta nueva institucionalidad y la reglamentación de algunos artículos de la Ley planteaban un escenario inédito para el sector que implicaba nuevas posibilidades, pero también muchas incertidumbres por el adverso escenario sociopolítico y económico que se advertía y que terminó por hacerse efectivo con el cambio radical de orientación del gobierno nacional.

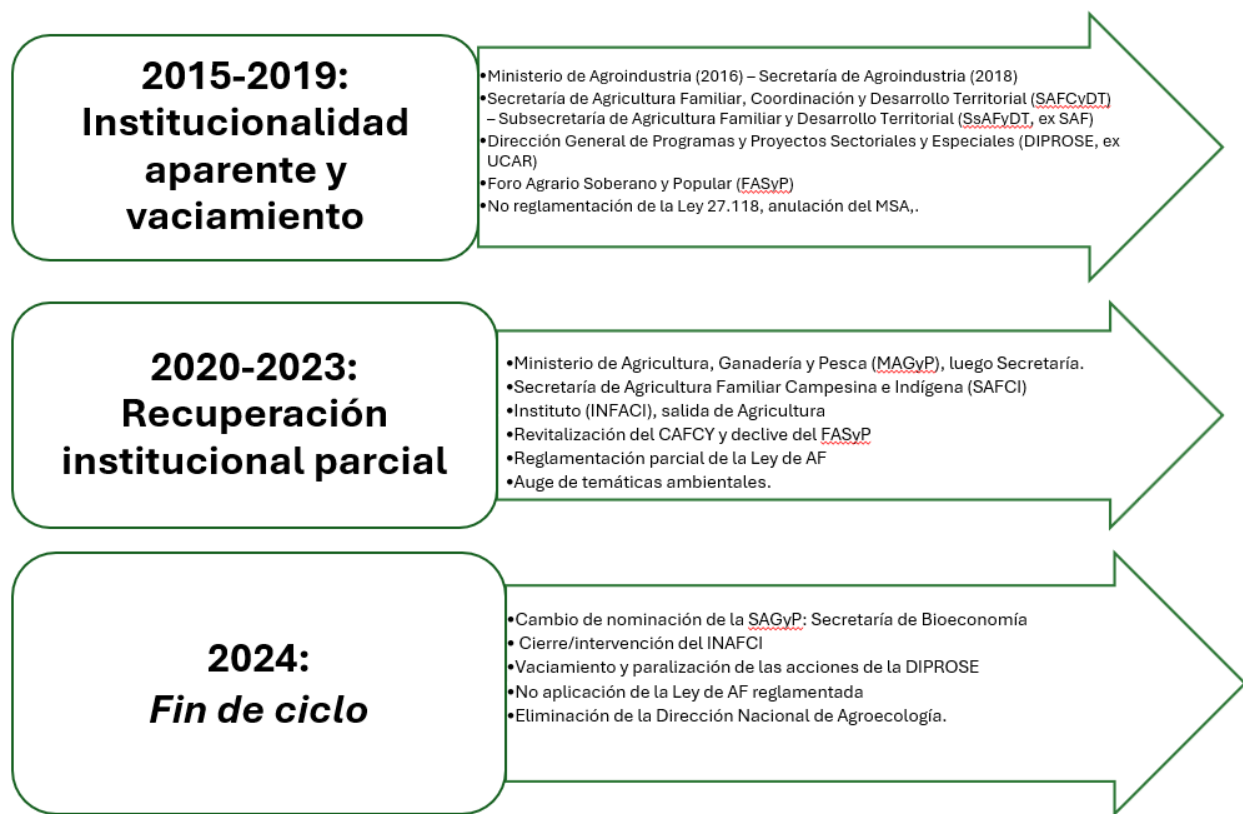
En diciembre de 2023, en un contexto económico marcado por la crisis inflacionaria y de alta conflictividad social y política, asume el gobierno nacional una nueva fuerza política, La Libertad Avanza, que en su plataforma electoral hacía referencia a la necesidad de “ajustar” la economía y achicar el gasto del Estado. Con esta impronta, en marzo de 2024 el vocero presidencial anuncia en conferencia de prensa el cierre del INFACI y el CAFCI, y el despido de sus trabajadores, señalando que esto permitirá un ahorro de nueve millones de pesos al Estado nacional.¹³ En el marco de estos anuncios, sin autoridades de aplicación, la Ley reglamentada no llegó a tener presupuesto. A su vez, antes de esto, en diciembre de 2023 el nuevo secretario de Bioeconomía ya había anunciado la eliminación de la Dirección Nacional de Agroecología (DNA) “porque la sustentabilidad estará en todas las áreas”.¹⁴

La DIPROSE (exUCAR) había sufrido también transformaciones, ya avanzada la gestión de Alberto Fernández. Durante estos años, esta dirección intenta “volver” a funcionar como una unidad (en el sentido original de la UCAR), vinculándose con áreas de planificación federal. Sin embargo, la desmembración de la dirección acontece progresivamente con la recién iniciada gestión de La Libertad Avanza, en diciembre de 2023. En este sentido, se puede observar a partir de entonces la mudanza del inmueble que era sede de la UCAR desde sus orígenes y una reducción del personal de la dirección (en el caso de los programas FIDA, sólo permanecen los referentes de programa y una parte muy reducida del personal de gestión técnica). A partir de marzo de 2024, la dirección atravesó los procesos de transformación estatal que afectan a todo el aparato y el despido de muchos de sus trabajadores puso en barbecho unos 1.700 millones de dólares en materia de gestión del desarrollo rural por “falta de cuota presupuestaria”.¹⁵ Se destaca que hay cierto estado de *stand-by* en el marco de una “gran confusión” en relación con las tareas de la dirección y de quiénes toman decisiones sobre la misma. Del organigrama vigente del ministerio y la reconstrucción realizada a partir de las entrevistas, la DIPROSE como tal ya no posee existencia institucional. Se ha dividido en dos áreas aparentemente autónomas, ambas en la órbita del Ministerio de Economía.

Estos avances y retrocesos en términos institucionales durante el período 2015-2024 se explican por el proceso de vaciamiento inicial propiciado durante la gestión del gobierno de Cambiemos, pero también por la imposibilidad de los referentes de las organizaciones de la agricultura familiar para llevar adelante sus agendas en el marco de un Estado debilitado y urgido por dar prioridad a las acciones paliativas sobre los efectos de la pandemia y la crisis económica. A esto debemos sumar también las propias limitaciones de las organizaciones y de la gestión institucional de la agricultura familiar en relación con el peso específico con el que cuentan respecto del *lobby* empresarial agroexportador al interior del Estado nacional y de las diferencias internas que no lograron resolver en este contexto.

De acuerdo con esto, todo el proceso analizado puede observarse en forma sintética en la figura (Nº 2) que sigue.

Figura 2
Hitos institucionales para el período 2015-2024



Fuente: elaboración propia sobre la base de la información analizada.

El período que se inicia en 2024 no solo efectiviza el desmantelamiento y cierre de la institucionalidad construida (INAFCI, DIPROSE, DNA), sino que marca un quiebre respecto de las gestiones anteriores en su vínculo con las organizaciones sociales y con los trabajadores estatales a quienes estigmatiza y confronta con causas judiciales y amenazas de acciones represivas ante las iniciativas de protesta. No es objeto de este artículo analizar las implicancias de una gestión que recién comienza. Sin embargo, las acciones enumeradas parecen relevantes para señalar un posible *fin del ciclo* en torno a la política pública de desarrollo rural para la agricultura familiar iniciada en 2004. Los cierres institucionales y la paralización de acciones en el sentido construido desde aquel entonces nos hablan de un claro corrimiento de prioridades y salida de la agenda gubernamental de la agricultura familiar que la gestión de Cambiemos insinuó pero no terminó de ejecutar y que la gestión del Frente de Todos intentó revitalizar pero no pudo.

4. Conclusiones

El objetivo de este trabajo ha sido discutir y proponer herramientas teóricas para el análisis de política pública en el medio rural. En particular, aquellas intervenciones que operan en el ámbito del desarrollo rural para la agricultura familiar. Para ello, hemos considerado el caso argentino entre los años 2004 y 2024. En estas dos décadas el recorrido institucional de las acciones estatales, pero también las lógicas actorales y sus relacionamientos, nos han permitido poner en discusión conceptos clave en la sociología política actual:

Estado, sujeto, organización colectiva, entre otros. En este sentido, la problematización teórica propuesta solo es posible de comprender a partir del análisis del caso empírico, de allí la intención analítica de este trabajo.

En términos teóricos un supuesto central, que atraviesa todo el texto, es el del carácter *relacional* de los conceptos discutidos en el análisis y la necesidad de articular distintas miradas para mejorar la capacidad explicativa. Sostenemos entonces que existen dos puntos de vista, que hemos denominado macro y micro -sólo por simplificar-, cuya relación es constante y se constituye con una capacidad explicativa variable en sus polos, como mencionamos al comenzar el escrito. En una primera parte, hemos señalado las teorías y aspectos abstractos más relevantes contemplados, mientras que, en una segunda, hemos señalado cómo hacerlos operativos -observables- para el caso analizado. Con esta problematización teórica, hemos examinado la realidad empírica para el objeto propuesto respondiendo los siguientes interrogantes: ¿cómo se construyen las agendas? ¿quiénes participan de forma recurrente y/o aleatoria en dicha construcción? ¿cómo los estilos de gestión favorecen unas u otras? ¿cómo las políticas públicas se presentan como un punto de encuentro del Estado y la sociedad civil?

El resultado global nos muestra una deconstrucción de la política pública de desarrollo rural para la agricultura familiar. De forma diferencial a lo que observamos en el período 2004-2023, el año 2024, o más concretamente, la gestión de La Libertad Avanza, supone un *fin de ciclo* en la construcción de política pública. Entre 2004 y 2023 observamos un proceso constante -aunque no lineal e incluso con inmovilismo en ciertas etapas, como hemos analizado- de construcción de política pública. Sin embargo, las pocas, pero contundentes acciones -y no acciones- ocurridas hasta el momento de la redacción de este artículo nos permiten inferir, al menos inicialmente, esta conclusión. El fin de ciclo coincide, a su vez, con la certeza del impacto estructural que el modelo agroexportador ha tenido sobre el sector de la agricultura familiar en Argentina (CNA, 2018) y que las políticas públicas diferenciales han querido amortiguar. También con el cambio que los sujetos destinatarios de estas políticas están manifestando, tanto en el perfil de sus organizaciones reivindicativas como en las prácticas territoriales en el medio rural y periurbano.

Agradecimientos

Los autores agradecen muy especialmente al Dr. Mario Lattuada, de quien han aprendido la labor, rigurosa y comprometida, de investigar en el campo de los estudios sociales agrarios y rurales. Buena parte de las investigaciones previas, sobre las que se basa este trabajo de reflexión, forman parte de la producción conjunta con este investigador de gran reconocimiento nacional e internacional.

Roles de colaboración

Escritura - revisión y edición	María Elena Nogueira
Escritura - revisión y edición	Marcos Andrés Urcola

Los autores coordinan el Grupo de estudios Políticas Públicas, Ruralidad y Ambiente (GEPPRA) con sede en el Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Argentina

Referencias Bibliográficas

- Abrams, P., Gupta, A. y Mitchell, T. (2015). *Antropología del Estado*. Fondo de Cultura Económica.
- Arias, A. (2021). Registro Propio. Organizaciones sociales, acumulación política y disputa sobre la estatalidad (2015-2019). *ConCienciasSociales. Revista digital de Trabajo Social*, 5(9), 11-23.
- Auyero, J. (2013). *Pacientes del Estado*. Eudeba.
- Barsky, O. (1992). Políticas agrícolas y reformas institucionales en la Argentina en el contexto del “ajuste”. *Ruralia*, (3), 7-34.
- Barsky, O. y Dávila, M. (2008). *La rebelión del campo. Historia del conflicto agrario argentino*. Sudamericana.
- Bartolomé, L. y Schiavoni, G. (Comps.) (2008). *Desarrollo y estudios rurales en Misiones*. Ciccus.
- Benencia, R. y Flood, C. (Comps.) (2002). *ONGs y Estado. Experiencias de organización rural en Argentina*. La Colmena.
- Cloquell, S. (coord.) (2014). *Pueblos rurales: territorio, sociedad y ambiente en la nueva agricultura*. Ciccus.
- Cobb, R. y Elder, Ch. (1993). Formación de la agenda. El caso de la política de ancianos. En L. Agilar Villanueva (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pp. 77-104). Porrúa.
- Corcuff, Ph. (2013). *Las nuevas sociologías. Principales corrientes y debates, 1980-2010*. Siglo XXI.
- Cowan Ros, C. (2016). Estatalidades, políticas públicas y movimientos sociales en su configuración interdependiente: una perspectiva analítica. *Contested Cities, Working Papers Series, 160007*. <http://contested-cities.net/working-papers/2016/estatalidades-politicas-publicas-y-movimientos-sociales-en-su-configuracion-interdependiente-una-perspectiva-analitica/>
- Cowan Ros, C., Berger, M. y García, A. (Comps.) (2021). *Hacer Estado en el campo*. Universidad Nacional de San Juan - Vientosur.
- Craviotti, C. (2014). La agricultura familiar en Argentina: nuevos desarrollos institucionales, viejas tendencias estructurales. En C. Craviotti (Comp.), *Agricultura familiar en Latinoamérica: continuidades, transformaciones y controversias* (pp. 175-204). Ciccus.
- Elías, N. (1982). *Sociología fundamental*. Gedisa.
- Evans, J. & Jones (Ph.) (2011). The walking interview: Methodology, mobility and place. *Applied Geography*, (31), 849-858. <https://doi.org/10.1016/j.apgeog.2010.09.005>
- Feito, C. (2005). *Antropología y desarrollo. Contribuciones del abordaje etnográfico a las políticas sociales rurales. El caso de la producción hortícola bonaerense*. La Colmena.
- Kulfas, M. (2016). *Los tres kirchnerismos. Una historia de la Economía Argentina 2003-2015*. Siglo XXI.
- Lahera Parada, E. (2002). *Introducción a las políticas públicas*. Fondo de Cultura Económica.
- Lattuada, M. (1988). *Política agraria y partidos políticos (1946-1983)*. Centro Editor de América Latina.
- 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*, (21), 1-30.
- 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)*. Teseo-UAI.
- Lattuada, M., Nogueira, M. E. y Urcola, M. (2019). La gestión estatal de desarrollo rural y la agricultura familiar durante el gobierno de Cambiemos (2015-2018). En E. Iglesias y J. B. Lucca (Comps.), *La Argentina de Cambiemos* (pp. 307-328). UNR Editora.
- Lattuada, M. (2021). *La política agraria en tiempos de la grieta. Argentina (2003-2019)*. Teseo-UAI.

- Nogueira, M. E. (2020). Construcción de ciudadanía en la agricultura familiar. Algunas reflexiones para el caso argentino (2004-2019). *Kult-Ur*, 7(14), 139-165. <https://doi.org/10.6035/Kult-ur.2020.7.14.5>
- Nogueira, M. E. (2021). Había una vez un Estado. Notas para problematizar el Estado a partir de interpretaciones complementarias. *Cuestiones Políticas*, 39(70), 303-319. <https://doi.org/10.46398/cuestpol.3970.19>
- 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*, 2(4). <http://www.ceilconicet.gov.ar/ojs/index.php/revistaalasru/article/view/273>
- Nogueira, M. E. y Urcola, M. A. (2022). Problematizando el Estado desde los sujetos de la agricultura familiar. Un estudio exploratorio desde una mirada político-antropológica. *Estudios Sociales Del Estado*, 8(15). <https://doi.org/10.35305/ese.v8i15.217>
- O'Donnell, G. (1993). Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. *Desarrollo Económico*, (133), 63-183.
- O'Donnell, G. (2010). *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*. Prometeo. Buenos Aires: Argentina.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina. Hacia una estrategia de investigación*. CEDES.
- Patrouilleau, M., Mioni, W. y Aranguren, C. (Orgs.) (2017). *Políticas públicas en la ruralidad argentina*. INTA.
- Pérez, S. y Urcola, M. (2020). Movilización política y construcción de agendas reivindicativas: reflexiones sobre el proceso de organización sectorial de la agricultura familiar en el marco del Foro por un Programa Agrario Soberano y Popular. *Temas y Debates*, 24(39), 127-143.
- Ruiz, J. (2009). Análisis sociológico del discurso: métodos y lógicas. *Forum: Qualitative Social Research FQS*, 10(2). <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0114-fqs0902263>
- Sabourin, E. (2018). Erosão, crise e desmonte de políticas para a agricultura familiar e agroecologia na América Latina. *Seminário Nacional Políticas públicas para o meio rural brasileiro no período recente*, CPDA/UFRJ, Río de Janeiro.
- Soverna, S. (Coord.) (2021). *La Argentina agropecuaria vista desde las provincias: un análisis de los resultados preliminares del CNA 2018*. IADE.
- Tarrow, S. (2004). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Alianza.
- Urcola, M. y Nogueira, M. E. (2021). Los sujetos del desarrollo rural en Argentina. De agricultores familiares a emprendedores. *Revista de Ciencias Sociales*, 34(49), 175-199. <http://dx.doi.org/10.26489/rvs.v34i49.7>
- Valle, M. (1997). *Técnicas cualitativas de investigación social*. Síntesis.
- Weber, M. (2006). *Conceptos sociológicos fundamentales*. Alianza.

Notas

- 1 Esto no implica que en estudios previos no se hayan reconocido distintos sujetos socio-políticos como actores. En la historiografía sociopolítica argentina destacan los estudios sobre las corporaciones agrarias, por ejemplo. El clásico *Los que mandan*, de José Luis de Imáz o los muchos trabajos de Mario Lattuada, José Nun o Juan Carlos Portantiero, solo por mencionar algunos autores, son relevantes en este sentido. A estos podemos añadir también a los que hacen referencia a los sujetos de carácter más popular o subalterno con los trabajos de Archetti y Bartolomé

- que recuperan la experiencia de las Ligas Agrarias en el noreste del país o los de Ascolani sobre acciones gremiales en el medio rural pampeano.
- 2 Debe mencionarse que se trata de entrevistas, en general abiertas y en profundidad que se han realizado en distintos momentos a lo largo del período de análisis (2004-2024). En algunos casos se trata de conversaciones concretas que se ha vuelto a tener con informantes clave, con la misma lógica de las entrevistas de a pie (*walking interview*) utilizadas más recientemente (Evans & Jones, 2011).
 - 3 Se refiere a que el Estado es concebido como una relación social. En términos weberianos, el mismo se constituye como una organización institucional de carácter territorial que concentra el monopolio legítimo del uso de la violencia (Weber, 2006).
 - 4 Estos autores diferencian dos tipos de agendas: la agenda pública o sistémica, que refiere a las preocupaciones de los miembros de la comunidad política; y la agenda institucional o gubernamental, que refiere a los asuntos explícitamente aceptados por parte de los encargados de tomar las decisiones en organismos estatales, sean de nivel nacional, subnacional o local (véase Cobb y Elder, 1986, pp. 115-116).
 - 5 El régimen político nos ofrece una variable mediadora de interés “ya que define aspectos centrales en el Estado: los orígenes de la legitimidad, las formas de gobierno, el ejercicio del poder, etc.” (Nogueira, 2021, p. 308).
 - 6 Es el proceso político brasileño el que impulsa a nivel regional la inclusión de la agricultura familiar como categoría central para pensar el desarrollo rural. Fueron el Ministerio de Desarrollo Agrario y el de Relaciones Exteriores de Brasil quienes lo llevan al Grupo del MERCOSUR (Lattuada, Nogueira y Urcola, 2015).
 - 7 Dicho Foro estuvo integrado por alrededor de 900 organizaciones vinculadas mayoritariamente con los programas de desarrollo rural promovidos por agencias estatales y ONG en los '90. Aunque no se ha podido acceder a un registro oficial que confirme esta cifra, la misma se sostiene en varios documentos y expresiones públicas del Foro. El Foro contó con la activa participación de organizaciones de carácter histórico como: el Movimiento Agrario Misionero (MAM), el Movimiento Campesino de Santiago del Estero (MOCASE), el Movimiento Campesino de Misiones (MOCAMI), la Unión de Pequeños Productores del Chaco (UNPEPROCH), el Movimiento Nacional Campesino e Indígena (MNCI) y la Federación Agraria Argentina (FAA). Esta última sólo participó del mismo hasta el conflicto agropecuario de 2008 y el MNCI participa inicialmente y luego abandona el espacio por diferencias con la FAA y funcionarios de la SAGPyA.
 - 8 Si bien los procesos de diálogo político impulsados por la REAF y el FoNAF son los que logran instalar la problemática en el país, es el denominado “conflicto campo-gobierno” desatado en 2008 entre las principales organizaciones reivindicativas del agro pampeano y el gobierno nacional por la reglamentación del sistema de retenciones móviles para la exportación de granos, el que generó un mayor interés del gobierno argentino por la agricultura familiar para dar respuesta a los planteos opositores (Barsky y Dávila, 2008).
 - 9 Una de sus herramientas asistenciales centrales fue el Monotributo Social Agropecuario (MSA). A partir de un convenio entre el MAGyP y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, este instrumento, sin costo alguno para el productor, facilitaba su incorporación a la economía formal y posibilitaba el acceso al sistema integrado de seguridad social (jubilación) y la prestación de obra social para la salud del mismo y su grupo familiar primario.
 - 10 “Con la publicación del Decreto 174 de marzo de 2018, el Ministerio de Agroindustria concretó una profunda reforma de su estructura, reduciendo numerosas áreas con el objetivo de “desburocratizar” y reducir la planta política, eliminando más de 80 direcciones y coordinaciones, y despidiendo (entre abril y agosto del mismo año) a alrededor de 900 trabajadores en todo el país (en su mayoría personal técnico de la SAF). Otras áreas, como la UCAR, no tuvieron despidos de personal, pero el cambio de las condiciones de contratación, una actualización de salarios por debajo de las paritarias nacionales, y la incertidumbre de las fechas de cobro de los mismos, fueron desgastando su planta de profesionales reduciendo su número en alrededor del 50% al buscar nuevos rumbos en otras reparticiones del Estado y en el sector privado.” (Lattuada, Nogueira y Urcola, 2019, p. 318).
 - 11 A través de la Ley 27.345 se otorga un salario que es complementario del ingreso de los trabajadores de la economía popular. El mismo se estipula en el 50% del salario mínimo vital y móvil. La gestión operativa de este salario se realiza desde los Ministerios de Desarrollo Social y de Trabajo a través de las organizaciones sociales (principalmente nucleadas en la CETEP), quienes, por ejemplo, presentan los listados de los potenciales destinatarios.
 - 12 De los 900 trabajadores despidos en la gestión anterior solo se reincorporaron 250 y muchos de ellos fueron pidiendo traslados a otras dependencias.

- 13 A pesar del anuncio de cierre, se ordenó una intervención del mismo para hacer efectivo el despido de su personal y una posible reasignación del área en otra dependencia de la Secretaría de Agricultura. Para mayo de 2024 se había despedido de un modo irregular (dejando caer los contratos y sin telegramas) a 750 trabajadores, con excepción de 150 que tenían tareas administrativas en el área central o licencias médicas o por maternidad.
- 14 Un pasito pa' delante, dos pasitos pa' atrás: La gestión de Vilella en Agricultura decidió eliminar el área específica que fomentaba la Agroecología. (21 de diciembre de 2023). *Bichos de Campo*. Recuperado de <https://bichosdecampo.com/un-pasito-pa-delante-dos-pasitos-pa-atras-la-gestion-de-vilella-en-agricultura-decidio-eliminar-el-area-especifica-que-fomentaba-la-agroecologia/>
- 15 Con su motosierra, Milei hasta pone en riesgo 1.700 millones de dólares en financiamiento. (26 de marzo de 2024). *Página 12*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/724542-con-su-motosierra-milei-hasta-pone-en-riesgo-1-700-millones->

Información adicional

redalyc-journal-id: 845



Disponible en:

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=84582462013>

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

Marcos Andrés Urcola, María Elena Nogueira
Herramientas teóricas para la interpretación de la política de
desarrollo rural y agricultura familiar. El caso de Argentina
(2004-2024)

**Theoretical instruments for the interpretation of rural
development and family farm policy. The case of
Argentina (2004-2024)**

Mundo Agrario

vol. 26, núm. 63, e305, 2025

Universidad Nacional de La Plata, Argentina

mundoagrario@fahce.unlp.edu.ar

ISSN-E: 1515-5994

DOI: <https://doi.org/10.24215/18517811e305>



CC BY-NC-SA 4.0 LEGAL CODE

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