|  |
| --- |
| **Políticas de Agricultura Familiar: Vaivenes institucionales en el Estado Nacional.** |
| **Eje Temático: 7- Instituciones y políticas públicas sectoriales.**  **Apellido y Nombre: Iurman, Juan Pablo; Diehl, Florencia** |
|  |

**Pertenencia institucional: INTA, Ministerio de Agroindustria**

### ****iurman.juan@inta.gob.ar;**** flodiehl@hotmail.com

**Resumen**  
Analizamos la institucionalidad estatal para el desarrollo rural impulsada por las organizaciones de la agricultura familiar, campesina e indígena, desde la creación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar hasta la primera reestructuración de Subsecretaría de Agricultura Familiar (SsAF) en el MinAgro a partir de cambio de gobierno. Sostenemos que la SsAF es parte de la disputa del campo de las políticas públicas de desarrollo rural, y constituye un avance de los sectores subalternos. Realizamos una reconstrucción histórica de la institucionalidad utilizando  entrevistas con informantes clave, generando un trabajo exploratorio de corte longitudinal desde la perspectiva del estructural constructivismo. La creación de una institucionalidad específica era un reclamo que venía tomando cada vez más forma en los años previos al 2008. La creación de la SsAF marcó el ingreso de estos sectores a una institucionalidad que históricamente les había negado su carácter de productores y de actores legítimos del mundo agrario dominante. Los sectores subalternos comenzaron a incidir en la política pública que específicamente los concernía, pero este avance inicial encontró pronto nuevas limitaciones, reconversiones, desviaciones y retrocesos. El análisis longitudinal hizo evidente que ello se manifestó en las diferentes etapas y en las distintas dimensiones consideradas.

**Palabras claves**: **institucionalidad, desarrollo rural, sectores subalternos, disputa**

# 1.- Introducción

Nos proponemos dar cuenta de las variaciones que caracterizan a la institucionalidad estatal nacional para el desarrollo rural impulsada por las organizaciones de la agricultura familiar, en el período abril 2008 - diciembre 2016, es decir, desde la creación de la SsDRyAF dentro de la entonces SAGPyA a la actual y todavía vigente SAF en el MinAgro. Realizamos para ello una reconstrucción histórica de la institucionalidad que devino en SAF a partir de entrevistas informales con informantes clave que participaron en diferentes momentos del período abordado. Asimismo, nuestra propia experiencia es fuente de información. La triangulación de los puntos de vista a que la sometemos, le otorga validez por intersubjetividad, sin pretender univocidad. Adoptamos un abordaje teórico estructural constructivista que concibe al mundo social como una *realidad objetiva* en la que existen un conjunto de relaciones independientes de la voluntad de los individuos pero que no puede explicarse naturalmente, sino sólo a través de su *génesis social*. En otros términos, el mundo social está constituido por estructuras, que, a la vez que tienen su origen en lo social, lo constituyen[[1]](#footnote-1). Es dicha génesis la que debe ser analizada, con el objeto de comprender los principios de diferenciación que rigen a la estructura a través de la interrelación de los actores, (re)produciéndola.

En la estructura existen siempre relaciones de fuerza entre los actores o las instituciones intervinientes, relaciones de fuerza que denotan la presencia de una lucha. El objeto de esta lucha, “lo que está en juego”, son las propiedades a partir de las cuales se impone una visión de la división, que delimita quiénes pertenecen al grupo dominante y quiénes al dominado.

Sostenemos que la SAF es producto de la disputa desatada dentro del *campo de las políticas públicas de desarrollo rural*, y que traduce, como institución, un avance de los sectores dominados en relación a la tenencia y distribución de los diferentes tipos de capital relevantes, particularmente el simbólico, el sentido hegemónico de la nominación. Históricamente el campo de las políticas públicas de desarrollo rural estuvo dominado por los sectores político económico dominantes del país, entre los que se encuentran los sectores concentrados del agro argentino y los organismos internacionales de crédito, al punto de haber tenido cooptada la institucionalidad específica en el nivel nacional. Esquemáticamente, la institucionalidad analizada encuentra sus antecedentes en los Programas de Desarrollo Rural instalados en los años ‘90 hasta que cristaliza en una institución a nivel nacional, originalmente bajo la dirección de los sectores dominados del campo. Desde entonces, fue adoptando diferentes características que permiten esbozar una *periodización en 4 etapas*:

1. Primera estructuración. Abril 2008 - mediados 2009.
2. Expansión y Consolidación. Mediados 2009 - Diciembre 2011.
3. Estancamiento y Reestructuración. Diciembre 2011 - Diciembre 2015.
4. Achicamiento. Diciembre 2015 - Diciembre de 2016.

# 2.- Devenires institucionales, antecedentes

Desde el derrocamiento del gobierno constitucional en 1976 por parte de la dictadura militar comenzó a implementarse en la Argentina un nuevo modelo económico neoliberal caracterizado por los ajustes estructurales, el aumento de las desigualdades socioeconómicas y el abandono del rol del Estado como promotor del desarrollo y garante de la igualdad de oportunidades. Aún con diferencias, en los gobiernos democráticos que sucedieron a la dictadura militar, el modelo neoliberal se consolida, profundizando las desigualdades socioeconómicas y las inequidades sociales. Estos procesos de ajuste estructural se repiten, con sus especificidades, en toda América Latina en el marco del Consenso de Washington. Como señala Chiriboga (1997: 14-17) “…lo que caracteriza a la región como resultado de las reformas económicas es el debilitamiento, cuando no la desaparición, de las políticas sectoriales y de las organizaciones encargadas de prestar apoyo a los agricultores... ".

Inherentes al modelo, comienzan a implementarse en la década del ‘90 los programas focalizados de atención a la pobreza. En el marco que nos ocupa, aparecen aquellos dirigidos a los pobres rurales, orientados a lo que se instaló como *desarrollo rural*. Se trata de programas como el Programa Social Agropecuario (PSA), el Programa de Iniciativas de Desarrollo Rural (PROINDER), el Programa de Pequeños Productores del Noreste Argentino (PNEA) y el Programa de Desarrollo Rural del Noreste Argentino (PRODERNEA), todos ellos ejecutados por la SAGPyA. También Mujer Campesina del Noroeste Argentino, Proyecto de Reordenamiento de Áreas Tabacaleras (PRAT), Proyecto Forestal de Desarrollo (CAPPCA) y Régimen de Promoción de Plantaciones Forestales (RPPF). En paralelo, ya desde 1987 se había puesto en marcha la Unidad de Coordinación de Planes y Proyectos de Investigación para Productores Minifundistas en el INTA, desde donde también se ejecutaban los programas Cambio Rural y Pro-Huerta. Los programas carecieron de un marco legal, institucional, administrativo ni territorial unificado tanto en su diseño cuanto en su implementación. Entre otros motivos, porque sus lineamientos y operatorias eran definidas *para cada uno* con el organismo que lo financiara, indefectiblemente internacional: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o Banco Mundial (BM), entre los principales. Frente a dicha dispersión, hacia fines de los años 90 la SAGPyA organizó variadas instancias de debate sobre alternativas posibles para su coordinación. De ello surgió la creación de la Comisión de Desarrollo Rural (CDR) en marzo de 1999 con el objetivo de coordinar los programas y las acciones en materia de desarrollo rural. En la CDR participaban representantes del PSA, del PROINDER, del INTA y, en su versión ampliada, representantes provinciales de los programas. De los intercambios originados se asentó más fuertemente idea de que era necesaria una estrategia unificada, nacional, integral de desarrollo rural.

En 2004 cristalizaron dos formas antagónicas de concebir esta unificación. Por un lado, acorde a la concepción neoliberal de la organización social y de sus instituciones, se generó una propuesta de estrategia de desarrollo rural y de la institucionalidad correspondiente, a partir de una consultoría realizada por la organización no gubernamental internacional RIMISP - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, financiada por el BID y el FIDA. Por otro lado, desde una concepción soberana, progresista e inclusiva del desarrollo, y con la fuerte intención de “incorporar al movimiento a todos los pequeños y medianos productores del país” (Catalá, 2007: 3), la Federación Agraria Argentina (FAA) realizó el Primer Congreso Nacional y Latinoamericano sobre Uso y Tenencia de la Tierra, donde originaron las bases para las propuestas de desarrollo rural desde los propios actores subalternos del agro: el Departamento de Desarrollo Rural de FAA y, pocos años después, el propio Foro Nacional de Agricultura Familiar (FONAF).

Así, mientras desde algunas instancias estatales se intentaba mejorar la coordinación de los programas en marcha, concebidos desde los *discursos hegemónicos del desarrollo* (Escobar, 1996), y financiados por los organismos internacionales, se trabajaba desde el Departamento de Desarrollo Rural (DDR) de FAA en la organización del sector en el marco de la refundación de la entidad y con la intención de incorporar a los pequeños productores, campesinos e indígenas al proceso, buscando ampliar la base social de la Federación y promoviendo la discusión de las organizaciones acerca de su propia visión de la institucionalidad para el desarrollo rural lejos de los condicionamientos siempre presentes de los organismos internacionales. La historia de las conceptualizaciones sobre el desarrollo rural así como las institucionalidades en que fueron cristalizando revelan un campo específico en términos de Bourdieu, donde resulta clave comprender quiénes eran los actores participantes en cada instancia, cuáles eran los objetivos que perseguían y cuáles eran las estrategias implementadas.

En un proceso paralelo, se venía incorporando en diversos ámbitos internacionales la cuestión de la *agricultura familiar* a las discusiones acerca del *desarrollo rural*, con implicancias concretas en lo referido a normativas y regulaciones para el intercambio comercial, en un contexto geopolítico que comenzaba a cambiar por cuanto ya en Argentina y Brasil gobernaban líderes de la llamada *nueva izquierda latinoamericana*. Así, los representantes de estos países, abogaban por un tratamiento diferenciado para la agricultura familiar, debido al papel que desempeña en la seguridad alimentaria de los países agroexportadores y a sus prácticas, que mayoritariamente cumplen con los criterios de producción y consumo sostenibles. El reconocimiento que el MERCOSUR hizo a estas particularidades se expresó en la creación, en su seno, de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF): “un espacio de encuentro entre productores familiares, organizaciones e instituciones rurales de la región, (que) funciona desde 2004 con el objetivo de generar un marco de políticas públicas regionales para la agricultura familiar”[[2]](#footnote-2).

Esta institucionalización a nivel del MERCOSUR favoreció en la Argentina la organización de la representación política de los pequeños productores dentro de la estructura estatal. Acorde al momento histórico, la SAGPyA, con la mediación del DDR de la FAA, impulsó entonces el Foro Nacional de Agricultura Familiar (FONAF), como un espacio de encuentro, debate y definición de políticas públicas, integrado por las organizaciones de pequeños productores, agricultores familiares, campesinos e indígenas y por los funcionarios representantes de la propia Secretaría junto a los responsables de los programas de desarrollo rural más importantes; Foro que se crea formalmente en marzo de 2006. En mayo, 250 organizaciones participaron del primer plenario nacional en Mendoza, donde se presentó a la SAGPyA un diagnóstico de la agricultura familiar en todo el país y pocos meses después, como resultado de la segunda reunión plenaria organizada en Buenos Aires, con presencia de 450 organizaciones, se propuso un plan estratégico de intervención política. Paralelamente, desde la SAGPyA se venía cuestionando el funcionamiento que tenían los programas de desarrollo rural. En el año 2006 se cambió la histórica conducción del PSA, que pasó entonces a estar a cargo de dirigentes del Movimiento Nacional Campesino Indígena, lo que significó una renovación en el abordaje del desarrollo rural, desde una mirada más integral, participativa e interdisciplinaria. Este entramado interinstitucional, en el nuevo contexto sociopolítico, es lo que explica que en 2007, cuando se produjeron cambios de gestión al interior de la SAGPyA, prácticamente todo el equipo del DDR de la FAA pasara a integrar la conducción del PSA, el programa de mayor importancia institucional en relación al dispositivo territorial establecido en casi todas las provincias argentinas. Así, en lo que fue el primer acceso de las organizaciones de medianos y pequeños productores a la gestión de la política sectorial, los principales referentes de este equipo de FAA pasaron a integrar, respectivamente, la Coordinación Nacional del PSA y la Coordinación del FoNAF.

A partir de entonces, la institucionalidad para el desarrollo rural y la agricultura familiar en la estructura del Estado Nacional fue desenvolviéndose en un camino sinuoso donde la diversidad de los actores participantes fue ampliándose, las instancias de encuentro y de debate se fueron sucediendo, los documentos y propuestas siguieron aflorando. La sinuosidad variaba al vaivén de las relaciones de fuerza entre las dos grandes propuestas encontradas sobre el sector: la elaborada por los *consultores expertos* a partir de la iniciativa y el financiamiento de los organismos internacionales basados en un modelo neoliberal de desarrollo y la elaborada por las *organizaciones de la agricultura familiar, campesinos e indígenas* sustentada en una forma de vida y organización social que privilegia el despliegue de la vida antes que la del capital.

Una de las cristalizaciones de esta segunda perspectiva fue la creación por Resolución nº 255/07 del Registro Nacional de Agricultura Familiar (ReNAF) que comenzó a implementarse efectivamente en 2008, con participación directa de las propias organizaciones. La otra, de suma importancia político institucional y clave en este trabajo, fue la creación en abril de ese mismo año de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (SsDRyAF), que coincidió con un cambio de gestión en la SAGPyA.

La creación de este espacio institucional reclamado por las organizaciones del sector a través de las propuestas de política pública generadas desde el FONAF, permitió avanzar en la coordinación de actividades en los territorios, en la mayor articulación entre programas y fundamentalmente en destinar mayor presupuesto -siempre de fuente nacional- para atender las demandas tanto de los productores familiares de las diferentes provincias como las que generaba el propio funcionamiento del FONAF. Orientada a los sectores históricamente desplazados de la ruralidad, la SsDRyAF se instaló sobre la base de la estructura territorial del PSA, que contaba entonces con Delegaciones en 21 provincias y un equipo de más de 800 técnicos trabajando en los territorios junto a las OAF.

Este período inicial coincidió con el renombrado conflicto entre el gobierno y los sectores hegemónicos del agro por las retenciones a las exportaciones, desatado a principios de 2008[[3]](#footnote-3), en el que la alianza coyuntural entre la FAA y dichos sectores la alejó de las OAF de los sectores subalternos, que se acercaban, en cambio, más al gobierno nacional. Superados los momentos de conflicto abierto, se elevó el rango de la SAGPyA al crear en octubre de 2009 el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, donde las disputas relativas a la institucionalidad para el desarrollo rural cristalizaron en dos instancias diferenciadas:

-Por un lado, las negociaciones con el FONAF condujeron a la elevación a rango de Secretaría a la todavía novedosa SsDRyAF, con una Subsecretaría específica de Agricultura Familiar (SsAF), contribuyendo a consolidar en la agenda pública y en la estructura del Estado Nacional la cuestión de la agricultura familiar, aunque con limitaciones presupuestarias asociadas al origen nacional de los fondos asignados.

-Por otro lado, las negociaciones con los organismos internacionales y con las instancias estatales nacionales asociadas, que habían puesto en marcha la Unidad de Financiamiento Internacional, condujeron a la creación de la Unidad para el Cambio Rural (UCAR), dependiente directamente de la unidad ministro y con potestad sobre todos los programas de financiamiento internacional. Esta Unidad constituye la cristalización de la visión de los propios organismos de financiamiento internacional, en cuanto a acciones a financiar, instrumentos de planificación, seguimiento y evaluación y las modalidades de intervención y de participación de los beneficiarios de los programas.

Divididas la UCAR y la SsDRyAF por el origen de los fondos que ejecutan, se mantiene latente la disputa política por el modelo de desarrollo rural que se materializa en territorio con acciones inconexas e incluso contradictorias. Pero ése es tema de otro trabajo. En éste, en cambio, vamos a profundizar el análisis de la institucionalidad central derivada de la SsDRyAF, como avance en el Estado Nacional de los sectores históricamente dominados del agro argentino, aunque no exento de altibajos.

# 

# 3.- Descripción de las etapas de la institucionalidad para la Agricultura Familiar a nivel central del Estado Nacional

## Un relato histórico sistemático

La periodización que proponemos supone una primer etapa de estructuración de la institucionalidad de dichas políticas públicas, una segunda etapa en la que sobre esa base la institucionalidad se expande y se consolida, dando lugar a una tercera etapa de estancamiento y reestructuración. En un viraje abrupto por el cambio de gobierno nacional, la cuarta etapa se caracteriza por un marcado achicamiento. Las primeras tres etapas tuvieron lugar bajo el gobierno *nacional y popular* de Cristina Fernández de Kirchner. La última, bajo el actual *revival neoliberal* de Mauricio Macri.

### Etapa 1: Primera estructuración. Abril 2008 - mediados 2009.

Esta etapa se inicia con la creación de la SsDRyAF en el marco de la SAGPyA en abril de 2008, que inició un proceso de unificación del diseño y la gestión de los programas de desarrollo rural y significó un claro avance para los sectores dominados del agro, que pasaron a tener mayor participación en la conducción política del espacio. Fue un período de estructuración de las primeras bases institucionales tanto en su formalidad cuanto en sus prácticas y representaciones. Consideramos como hito de finalización de esta etapa e inicio de la siguiente al nombramiento de los Delegados Provinciales de la Subsecretaría. Hasta la formalización de dicho cargo, los Delegados ocupaban el de *Coordinadores Provinciales del PSA*. No se trata sólo de un cambio en la nominación: cristaliza una nueva estructura institucional con presencia de la SsDRyAF en todo el territorio nacional; supone una forma diferente de contratación que, como relación de dependencia, implica un mayor nivel de formalidad y estabilidad, y traduce la vocación del Estado Nacional de dedicar recursos al sector; y también refleja otra forma de gestión de la política de desarrollo rural para la agricultura familiar, ahora descentralizada, federal, adaptada a las particularidades locales y con la participación activa de las OAF en las decisiones de política institucional. Toda la etapa se enmarca en el conflicto que se desataba a nivel nacional entre el gobierno y las organizaciones hegemónicas del agro, a las que se sumó en esa coyuntura la FAA, por la resolución que fijaba las retenciones móviles a la soja y al maíz. La creación de la SsDRyAF coincidió con un cambio de gestión en la SAGPyA[[4]](#footnote-4), derivado en buena medida del conflicto antedicho. No obstante, la idea de un espacio institucional específico relativo al desarrollo rural y la agricultura familiar se venía gestando hacía varios años, como se detalló en los antecedentes. El conflicto por las retenciones móviles contribuyó a poner en la agenda pública a la agricultura familiar como categoría entre los sujetos sociales del agro, hasta entonces fuertemente invisibilizados.

En esta primera etapa, la SsDRyAF se asentó sobre las estructuras preexistentes del PSA, que era el programa que poseía el mayor equipo técnico a nivel nacional, representación por coordinaciones en 21 provincias y la mayor presencia territorial entre los programas de la SAGPyA. Operativamente, las nuevas direcciones requirieron de equipos que se fueron armando entre contrataciones nuevas y asignación de nuevas funciones a técnicos que se venían desempeñando en los diferentes programas de desarrollo rural. La *primera estructuración* se basa en la integración de equipos técnicos diversos, que comienzan a funcionar siguiendo objetivos institucionales propuestos desde el Estado con un fuerte énfasis en aprovechar la complementariedad potencial de los programas a partir de una gestión integral[[5]](#footnote-5) y en potenciar la organización de los agricultores familiares a partir del financiamiento directo de actividades y recursos que a ello sirvieran[[6]](#footnote-6). También sobre las nuevas formas de gestionar los recursos hubo diferencias entre los involucrados, principalmente el cuerpo de técnicos, aún encuadrados contractualmente bajo el PSA. La creación de la SsDRyAF significó una gran transformación dentro de la propia SAGPyA. La presentación institucional con la participación protagónica de la Presidenta de la Nación en el marco de una Secretaría históricamente cooptada por los sectores hegemónicos del agro, y ya abierto el conflicto por las retenciones móviles, evidencian el peso simbólico de esta incorporación: los agricultores familiares pasaban a ser sujetos de derecho en pie de igualdad con cualquier otro productor del país, independientemente de la extensión de su explotación, del volumen y del valor bruto de su producción, y de su localización geográfica. Las políticas de la SAGPyA debían incluirlos en su universo de acción. Más aún, la particularidad de su forma de producción -que es a la vez su forma de vida- requería además de políticas específicas, y ahora ello cristalizaba en una institución dentro del Estado Nacional.

### Etapa 2: Expansión y Consolidación. Mediados 2009 - diciembre 2011.

El nombramiento de los *Delegados Provinciales* marcó un hito en la institucionalidad de la SsDRyAF a mediados de 2009, que muy pronto se vio potenciada con la elevación de la SAGPyA a rango ministerial. El 1° de octubre de ese año, Julián Domínguez asumió como ministro y la SsDRyAF fue entonces elevada a rango de Secretaría, bajo cuya órbita se crearon dos dependencias: la Subsecretaría de Desarrollo Rural y la Subsecretaría de Agricultura Familiar (SsAF), que continuó a cargo del Ing. Agr. Martini. Acorde a los objetivos del FoNAF de fortalecer al sector (incluyendo aquí a las OAF y al propio núcleo de trabajadores de la institucionalidad estatal de la AF), se produjo entonces una fuerte expansión de la estructura, no exenta de conflictos internos, a través de una masiva incorporación de profesionales, técnicos e idóneos a la nómina de empleados del Estado Nacional, con un aumento proporcionalmente mayor de aquéllos provenientes de las ciencias sociales, así como una importante adquisición de vehículos y oficinas equipadas. Pero además, y fundamentalmente, se explicitaron -aunque informal y asistemáticamente- los conceptos y metodologías que sustentaban la política de agricultura familiar, se renovaron los instrumentos y las herramientas, se modificó la forma de organización del trabajo en los territorios y entre el nivel central y las delegaciones. La estrategia de intervención se trasladó de la atención y asistencia técnica a grupos de productores hacia el fortalecimiento integral de organizaciones de agricultura familiar. Ello requería de equipos multidisciplinarios que adoptaran un enfoque integral de la agricultura familiar, problematizando su desarrollo en términos situados de lo micro, lo meso y lo macro. Se redefinió, así, a la *población objetivo*: ya no se trataba de atender a los pobres rurales sino de promover el desarrollo de la población rural, especialmente de los agricultores familiares. Se modificó la relación laboral de los técnicos, que dejaron de ser agentes contratados por los grupos de productores -una forma perversa de tercerización de la ejecución de las políticas públicas, flexibilizando a la baja las condiciones de trabajo y menospreciando la importancia de la cuestión de la agricultura familiar, al tiempo que producía fragmentación de los agricultores familiares- para pasar a incorporarse como trabajadores en relación de dependencia del Estado Nacional[[7]](#footnote-7).

La SsAF modificó en este período su organigrama interno[[8]](#footnote-8) y pasó estar integrada por:

* la Dirección Nacional de Ejecución de Programas para la Agricultura Familiar, cuya responsabilidad primaria es “Entender en la coordinación de las acciones vinculadas con la ejecución de políticas, planes, programas, proyectos y convenios para el desarrollo rural y en apoyo de la agricultura familiar, con financiamiento interno y externo”.
* y la Dirección Nacional de Fortalecimiento Institucional, cuya responsabilidad primaria es “Entender en la coordinación de las acciones para el fortalecimiento de las relaciones con el conjunto de actores representativos de la agricultura familiar y en la administración del Registro Nacional de la Agricultura Familiar”.

Esta última Dirección Nacional es la cristalización de la importancia otorgada a la organización del sector: el fortalecimiento no refiere sólo a las OAF sino a cualquier institución representativa del sector. Así, dentro de un Ministerio históricamente orientado a la producción, se priorizaba la atención a un actor social. La creación del Ministerio tuvo, no obstante, una derivación que significó una retracción en términos de la fortaleza de la institucionalidad propia de la agricultura familiar: al tiempo que se creó la SsAF, se creó también la Unidad para el Cambio Rural (UCAR), dependiente de la unidad ministro, y bajo cuya órbita se enmarcaron todas las instancias vinculadas a acciones financiadas por organismos internacionales de crédito: la negociación de los préstamos, sus condiciones y el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de los diferentes programas. Exceptuados el PSA y el PROINDER, los programas financiados con crédito quedaron fuera de la órbita de la SsAF, que aumentaba, en cambio, la proporción de presupuesto de fuente nacional con la incorporación del Plan de Apoyo a Pequeños y Medianos Productores (PAPyM). Los fondos de este origen ejecutados crecieron vertiginosamente en este período. La expansión fue seguida de un período de consolidación, donde todas las modificaciones establecidas en los primeros meses de esta etapa comenzaron a asentarse, a transformarse en práctica institucional, incluso comienzan a cristalizar las diferencias internas. Además, el área de AF terminó por ser *naturalizada* por los demás trabajadores del Ministerio y ya estaba instalada como institución en las diversas provincias. Fue también una etapa de profesionalización técnica de la intervención, donde el peso específico original de las OAF disminuyó en virtud de la institucionalización: se trataba ahora de implementar técnicamente aquellas definiciones políticas y estratégicas debatidas durante tantos años. Aquello por lo que las OAF lucharon en los orígenes, con un alto nivel de protagonismo, fue lo que las dejó por fuera de la conducción del proceso: la completa asimilación de la SsAF a la estructura del Estado Nacional, la gestión técnica de las problemáticas del sector. Esta etapa finalizó en diciembre de 2011 cuando comenzó el segundo mandato presidencial de Cristina Kirchner. Julián Domínguez, actor clave en la licuación del conflicto con las entidades agropecuarias hegemónicas, fue reemplazado por Norberto Yauhar.

### Etapa 3: Estancamiento y Reestructuración. Diciembre 2011 - diciembre 2015.

Con el nombramiento de Norberto Yauhar como nuevo Ministro, ocurrido el 10 de diciembre de 2011, el apoyo político que el MAGyP venía dando a la AF en general, y a la propia SsAF en particular, se revirtió. Fue manifiesta, especialmente, la oposición de la nueva gestión hacia la autonomía de acción que tenía la SsAF, derivada de la modalidad de gestión descentralizada del PSA. El comienzo de esta etapa estuvo signado, así, por un claro estancamiento en el proceso de construcción de la institucionalidad estatal propia y específica del sector de la AF tal como se venía desarrollando, que se manifestó de diversas maneras, a saber:

* Se interrumpió la contratación de nuevos técnicos y profesionales que venían a ocupar áreas de vacancia -ciencias sociales, comunicación, sistemas, administración, etc.- en los equipos provinciales y de técnicos para atender las demandas de nuevos territorios.
* Se interrumpió la apertura de nuevas oficinas en los nuevos territorios, así como la adquisición de vehículos y de equipamiento para las oficinas.
* Se dio de baja el PSA como programa con financiamiento nacional, que de esta manera desaparece del Presupuesto Nacional luego de 18 años de funcionamiento ininterrumpido, perdiendo una fuente estable de recursos.
* Si bien los programas de desarrollo rural vigentes -PAPyM y el Programa de Inclusión y Desarrollo Rural (PIDER), creado en esta etapa- fueron herramientas a disposición de la SsAF, su administración quedaba asignada a otra subsecretaría en una secretaría diferente, y la coordinación nacional pasaba a manos directas del Ministro, así como su financiamiento fue englobado en una única fuente presupuestaria que quedó bajo su exclusiva decisión política, reduciendo la autonomía y los márgenes de decisión de la SsAF-SAF sobre la política de desarrollo rural y AF.
* Se limitó también la autonomía de las acciones propias de la SsAF a nivel nacional por cuanto todas las decisiones de gestión pasaron a ser autorizadas por el Ministro a través de la Jefatura de Gabinete.
* Se unificó el conjunto de normas y procedimientos de los programas de la SsAF a los vigentes en el MAGyP, centralizados en las áreas administrativas, jurídicas y de recursos humanos, lo que implicó un aumento exponencial en los tiempos administrativos para la gestión y transferencia de recursos.

La dinámica de expansión quedó limitada, la consolidación en marcha debió adecuarse a las nuevas reglas de juego y las consecuencias fueron un estancamiento en el proceso de institucionalización de la SsAF. No obstante, en agosto de 2012 se produjo un cambio en la conducción de la SsAF, por primera vez desde su creación. El Ing. Agr. Martini[[9]](#footnote-9) fue reemplazado por el dirigente social y máximo referente del Movimiento Evita, Emilio Pérsico. Esta decisión implicó un nuevo y fuerte impulso político para el sector, por cuanto la conducción era cedida, por un lado, a una organización social muy afín al sector y, por otro lado, fuertemente vinculada al gobierno nacional. Cuando en noviembre de 2013 cambió el ministro y asumió Carlos Casamiquela, se regeneró el apoyo a la SsAF, dando impulso a las propuestas novedosas de su flamante conducción.

La novedad radicaba justamente en reubicar al sector de la AF, particularmente la SsAF, en la disputa por la incidencia en las políticas públicas para el sector. Fue un período en el que desde la SsAF se tejieron alianzas con otros actores y sectores para impulsar la mejora en las condiciones estructurales que afectan a la AF, con particular énfasis en el arraigo territorial. De ahí que en esta etapa, por un lado, la SsAF alcanzara su mayor rango en el organigrama de la APN al crearse en julio de 2013 la Secretaría de AF (SAF) y que, por otro lado, en diciembre de 2014 se aprobara la Ley de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la construcción de una nueva ruralidad en la Argentina - Ley 27.118. Sin embargo, tal avance de los sectores dominados del agro hacia afuera de la SAF vino de la mano con un tipo de gestión de la política sectorial específica de la institucionalidad, que chocó con las prácticas y representaciones previamente instaladas (aunque, como se viene diciendo, no exentas de divergencias internas), generando nuevas disrupciones en la ejecución cotidiana que seguía operando en base a proyectos puntuales y aislados entre sí, traducidas en retrasos y aún hiatos en el flujo de fondos, en alteración de la política de personal, en desdibujamiento de los criterios de intervención territorial, entre los principales. Además, en toda esta etapa, la SAF tampoco obtuvo presupuesto propio y siguió dependiendo de las autorizaciones del máximo responsable del MAGyP para dar curso a la financiación de proyectos-expedientes.

Operativamente, se planteó la siguiente reestructuración, que funcionó de hecho entre noviembre de 2014 y diciembre de 2015:

* Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional
  + Dirección Nacional de Fortalecimiento Institucional y Apoyo a las Organizaciones de la AF
    - Dirección de Apoyo a las Organizaciones
    - Dirección de Capacitación, Género y Juventud
    - Dirección de Pueblos Originarios
    - Dirección de Tierra, Hábitat y Arraigo
    - Dirección de Pesca Artesanal
* Subsecretaría de Ejecución de Programas para la AF
  + Dirección Nacional de Identificación y Formalización de los AF
    - Dirección de Ferias Francas e Intercambio Regional de la AF
    - Dirección de Registro y Monotributo Social Agropecuario
  + Dirección Nacional de Programas y Proyectos para la AF
    - Dirección de Programas para Municipios Sustentables
    - Dirección de Infraestructura para la AF
    - Dirección de Programas y proyectos para la AF
      * Coordinación de Preservación a la Producción Artesanal para la AF
      * Coordinación de Financiamiento para la AF
      * Coordinación de Cadenas de Valor para la AF
* Jefatura de Gabinete
  + Dirección Nacional de Ejecución Territorial
    - Dirección de Planificación, Seguimiento y Evaluación
    - Dirección de Asistencia Técnica
    - Dirección de Recursos Humanos
  + Área de Prensa y Comunicación
    - Prensa
    - Comunicación

Esta estructura reflejaba, ante todo, la multidimensionalidad desde la que se reenfocaba a la problemática de la AF. Pero además ponía de manifiesto otra de las novedades que planteaba la nueva conducción, poniendo a la política en el centro de la gestión: las personas a cargo de las direcciones, tanto nacionales cuando de línea, provenían, en buena medida, de organizaciones sociales, y en algunos casos, de las propias OAF, como no ocurría desde la experiencia del MNCI en la conducción del PSA, previo a la creación de la SsDRyAF. Sin embargo, la gestión resultó compartimentada, fragmentada. Durante el año que estuvo vigente esta forma de organización funcional de la SAF, las direcciones implementaron sus propios enfoques sobre el sector y sus propias formas de vinculación con los Delegados provinciales, existiendo casi tanta diversidad en ellos como direcciones creadas. Así, ésta es una etapa que tiene un período inicial de claro estancamiento en todas las dimensiones de análisis, seguido de un período de reestructuración derivado de un fuerte reimpulso político de la institucionalidad que, sin embargo, no llegó a traducirse en la forma de gestionar cotidianamente la política pública.

### Etapa 4: Achicamiento. Diciembre 2015 - Diciembre 2016.

El 10 de diciembre de 2015 asumió Mauricio Macri como presidente de la Nación, quedando así el gobierno nacional a cargo de la Alianza Cambiemos, una coalición de partidos de centro y de derecha, liderados por el partido PRO. Desde el primer día, la gestión nacional marcó un claro cambio de rumbo en la política macroeconómica, social y agropecuaria, ahora típicamente neoliberal que se tradujo en la paralización de las políticas de promoción y apoyo a la agricultura familiar y en la fuerte activación de políticas y acciones de fomento a la producción agropecuaria (reprimarizada y exportadora) enmarcada en el nuevo paradigma de innovación tecnológica, concentradora en términos de la producción y la renta, excluyente socialmente y ambientalmente insostenible. El MAGyP cambió su denominación por el de Ministerio de Agroindustria[[10]](#footnote-10) (MinAgro) y pasó a estar a cargo de Ricardo Buryaile, integrante y representante de los sectores hegemónicos del agro. Sintomáticamente, las autoridades de la SAF fueron las últimas en ser nombradas: casi una semana después del acto oficial. Su estructura interna fue enseguida reducida: una sola subsecretaría (de Ejecución de Programas para la AF), 3 Direcciones Nacionales, 6 Direcciones de Línea. La ausencia de presupuesto específico para el sector, la demora en las transferencias a las provincias, que se vieron imposibilitadas de continuar su trabajo en territorio, y la no reglamentación de la Ley 27.118 de Reparación Histórica dieron también cuenta del lugar otorgado por la gestión de Cambiemos a la AF. Se redujo y en ocasiones se retiró el apoyo financiero y técnico operativo a la OAF y se expulsó a la FONAF de espacios donde se definía el destino específico de fondos para el agro. El retroceso fue manifiesto también en la política de personal, por la que en febrero de 2016 se despidió a 240 técnicos, en su mayoría de las Delegaciones provinciales, ahora a cargo de Delegados casi exclusivamente provenientes de los sectores hegemónicos del agro, muchas veces con total desconocimiento y en otras con franca animosidad hacia el sector de la AF. Estas nuevas condiciones de la política para el sector, significaron falta de apoyo político al Secretario de AF, que presentó su renuncia en octubre. Las OAF se quedaron sin financiamiento, sin apoyo técnico y sin aliados políticos. Se trató de una etapa en que los sectores hegemónicos del agro avanzaron sobre la institucionalidad que el sector había logrado instalar como propio dentro del Estado Nacional.

# 

# 4.-Conclusiones y Aperturas

La creación de una institucionalidad específica dentro del Estado Nacional que se ocupara de las necesidades, particularidades y propuestas de los sectores subalternos del agro era un reclamo que venía tomando cada vez más forma en los años previos al 2008, cuando la coyuntura histórico política generó las condiciones para que se hiciera efectiva. El hito de creación de la actual SAF marcó el ingreso de estos sectores a una institucionalidad que históricamente los negó en su carácter de productores y aún como actores legítimos del mundo agrario dominante. Significó una reconfiguración del escenario donde las correlaciones de fuerza del campo agropecuario se manifestaban, reconfiguración favorable a los sectores subalternos, que comenzaron a incidir directamente en la política pública que específicamente los concernía. Sin embargo, este avance encontró pronto nuevas limitaciones, reconversiones, desviaciones, retrocesos, a los que dialécticamente en cada oportunidad se opusieron avances alternativos, lateralidades, otras nuevas reconversiones. El análisis longitudinal hizo evidente que ello se manifestó en las diferentes etapas y en las distintas dimensiones consideradas.

Las políticas públicas, incluyendo las instituciones involucradas, no recorren caminos lineales. Pero más y más pronunciados son los vaivenes cuando lo que está en disputa es la propia -en términos de Oszlak- *definición del problema* a abordar. Las cuestiones socialmente relevantes son tales en función de cada sociedad situada en tiempo y lugar; y aún identificada, resta luego definir los aspectos problemáticos, que dan lugar a la *definición de la política pública*. Ninguno de estos procesos está libre de conflictos porque, al decir de Bourdieu, *quien define es quien decide.* Cada definición responde a una *visión* particular (no individual) de la situación, del problema y de la política pública apropiada, instalando la línea divisoria de *lo legítimo* respecto de los actores, los recursos, las interacciones, los dispositivos. Los vaivenes institucionales de la SAF muestran que los sectores subalternos del agro no lograron instalar *su visión de la cuestión*. Y parecen evidenciar que en realidad no han siquiera logrado construirla: no cristalizó una situación o una posición tales en el escenario agropecuario que les permitiera influir de manera efectiva y sostenida en el tiempo en esta institucionalidad y el entramado de que es parte. Una de las facetas concretas de aquello, fue el alejamiento cada vez más pronunciado de las OAF respecto de las decisiones estratégicas de la política sectorial y la casi total inexistente resistencia ante la paralización y el vaciamiento de la SAF en la última etapa -todavía en curso.

Otra, la incapacidad para avanzar en lo que era el objetivo principal de la creación de una institucionalidad propia: la disputa por la política agropecuaria en su integralidad, política pública definida históricamente por los sectores dominantes del agro, que en Argentina particularmente son en buena medida los sectores dominantes, sin más. Dinámicos en la forma de producir y gestionar, se acoplaron rápidamente a lo que se dio en llamar la agricultura reestructurada a nivel mundial, con las consecuencias que remarcan Slutzky (2010) y Reboratti (2010) respecto no sólo de la producción sino además, particularmente, de las condiciones de vida de las comunidades rurales y aún urbanas.

El análisis de la institucionalidad revela que ella misma es arena de disputa. Como tal, la creación de la SAF significó para los sectores subalternos la posibilidad de entrar en el juego con su propia visión de la cuestión agraria en el Estado, definiendo sus propios problemas y disputando recursos, dispositivos e instrumentos para abordarlos. La institucionalidad construida por las OAF les permitió fortalecerse en tanto que sujeto político a medida que avanzaba en su capacidad para disputar recursos, dispositivos e instrumentos, lo que fortaleció a su vez a la propia institucionalidad creada. Sostenemos que ello constituye una de las mayores potencialidades de la institucionalidad en el escenario mucho más amplio de la disputa por las políticas agropecuarias. Pero también los vaivenes institucionales evidencian los límites que las especificidades de esta arena estatal imprimen a la intención de los sectores subalternos de instalar su propio modelo agropecuario. La disputa de poder con los sectores dominantes del agro se encuentra, en el Estado, con instituciones, normas y procedimientos que cristalizan correlaciones de fuerzas por definición favorables a los sectores dominantes, reproduciendo así las condiciones de dominación. La disputa principal, entonces, la confrontación con los sectores dominantes, por un modelo agropecuario alternativo, se atomiza en la arena estatal en innumerables y diminutas disputas por cada porción de sentido materializado entre lo nuevo que busca instalarse y lo viejo instituido que resiste su desplazamiento. El análisis de los vaivenes institucionales abre entonces la pregunta por la (in)capacidad de los sectores subalternos de consolidarse como sujeto político capaz de disputar poder para establecer una política agropecuaria (institucionalidad incluida) que privilegie la vida sobre el capital, la cooperación sobre la competencia, la distribución sobre la concentración y, en fin, a los oprimidos sobre los opresores. La necesidad de institucionalidad(es) específica(s) aparece como una condición *sine qua non* por cuanto el sujeto político construye institucionalidad que construye a su vez al sujeto político. La SAF realmente existente mostró no dar la talla.

A la luz de los hechos actuales, demás está decir que el desafío sigue vigente.

# 

# 5.- Bibliografía

Bisang, R. – G. Anilló – M. Campi. “Políticas tecnológicas para la innovación; la producción agrícola argentina”. CAF/CIEPLAN. Santiago de Chile, 2015.

Bisang, R. y Campi, M. (2010). “Organización del agro; la transición de un modelo de integración vertical a las redes de producción agrícolas”, en “El crecimiento de la agricultura argentina. Medio siglo de logros y desafíos”. Buenos Aires: Editorial Facultad de Agronomía – Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA), págs. 231 -254.

Bourdieu, P. (1966): “Espíritus de Estado”, en Revista *Sociedad*, Facultad de Ciencias Sociales (UBA), nº 8.

Bourdieu, P. (1990a): “Algunas propiedades de los campos” en *Sociología y Cultura*, México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes/Editorial Grijalbo.

Bourdieu, P. (1990b): “Espacio social y génesis de las ‘clases’” en *Sociología y Cultura*, México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes/Editorial Grijalbo.

Brand, U. – Weisen, M. “Crisis socioecológicas y modo de vida imperial”. Documento de Trabajo. Universidad de Viena. Viena, Febrero de 2011.

Castro, L. “Impactos y respuestas de políticas a la inflación de alimentos en América Latina”. CIPPEC, Buenos Aires, 2010.

Catalá, M. (2007) “La Federación Agraria Argentina, motor del movimiento agrario”. En revista *Tesis11*, N° 86, octubre - noviembre de 2007, Buenos Aires.

Chiriboga, Manuel, (1997). "Desafíos de la pequeña agricultura familiar frente a la globalización". Perspectivas Rurales, 1.

Dalle D., Fossati V., Lavopa F. (2013). Política Industrial: ¿el eslabón perdido en el debate de las cadenas globales de valor?. Buenos Aires: Revista Argentina de Economía Internacional, número 2 (diciembre 2013). CEI (Centro de Economía Internacional), Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina. (www.cei.gob.ar)

Escobar, A.: *"La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del Desarrollo".* Bogotá, Norma Editorial, 1996.

Fiorentino, R. “La economía política del riego en Argentina”. Asociación Argentina de Economía Agraria. Villa Giardino, 2006.

Gisclard, M.; Allaire, G.; Cittadini, R. (2015). Proceso de institucionalización de la agricultura familiar y nuevo referencial para el desarrollo rural en Argentina. Mundo Agrario, 16(31). Recuperado a partir de http://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article /view/MAv16n31a03

IICA-FORAGRO. “Innovaciones institucionales y tecnológicas para sistemas productivos basados en la agricultura familiar”. San José de Costa Rica, 2009.

Lattuada, M. “Políticas de desarrollo rural en la Argentina. Conceptos, contexto y transformaciones”, en Revista *Temas y Debates*, N° 27, UNR editora, junio 2014.

Manzanal, M. y Schneider, S. “Agricultura familiar y políticas de desarrollo rural en Argentina y Brasil”. Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología Rural, Pernambuco, Brasil (Noviembre de 2010).

Margulis, M. (comp.) (s/f): “Las nociones de HABITUS y de DISTINCIÓN en Pierre Bourdieu”. Facultad de Ciencias Sociales, UBA. (mimeo).

Máquez, S. (2007) Un año de Foro. Crónica, realizaciones y perspectivas del ejercicio de diálogo político desarrollada por el Foro Nacional de la Agricultura Familiar. Documentos Proinder.

Neiman, G. “El problema del trabajo en el agro; lectura y lecciones”. En “El crecimiento de la agricultura argentina”. Editorial Facultad de Agronomía – Buenos Aires, 2010 – Páginas 401 – 418.

Obschatko, E. – M.. Foti – M. Román. “Los pequeños productores en la República Argentina”. IICA-SAGPYA-PROINDER. Serie Estudios 10. Buenos Aires, 2007.

Oszlak, O y E. Orellana. “El análisis de la capacidad institucional; aplicación de la metodología SADCI”. Manuscrito no publicado, Buenos Aires, 1991.

Paz. R. y V. Guzman. “Hablemos sobre la agricultura familiar”. Manuscrito no publicado. Universidad Nacional de Santiago del Estero (2010).

Rebizo M. y Tejeda Rodríguez A**.** (2011). Balance de inserción internacional de las cadenas agroindustriales argentinas. Documento de Proyecto Nro. 52. Buenos Aires: Oficina de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP) del Ministerio de Agroindustria de la Nación, págs.10-45 (www.cepal.org).

Reboratti, C. “Impactos de la expansión agropecuaria sobre la sociedad y el ambiente”. En “El crecimiento de la agricultura argentina”. Editorial Facultad de Agronomía –Buenos Aires, 2010 – Páginas 369 – 389.

Reca, L. (2007). Aspectos del desarrollo agropecuario argentino. Buenos Aires: Academia Nacional de Agronomía y Veterinaria, págs. 25-50.

Slutzky, D. “Los conflictos por la tierra en Argentina”. Trabajo no publicado. Instituto Indigenista. Buenos Aires 2010.

Tsakoumagkos, P. – S. Soverna – C. Craviotti. “Campesinos y pequeños productores en las regiones económicas de Argentina”. SAGPYA/PROINDER. Buenos Aires, 2000.

Tsakoumagkos, P. y otros “Tecnología y pequeña producción en Argentina. Serie Estudios e Investigaciones N° 21. Proinder (2009).

1. “Al realizarse en estructuras sociales y en estructuras mentales adaptadas a esas estructuras, la institución instituida hace olvidar que es la resultante de una larga serie de actos de institución y se presenta con todas las apariencias de **lo natural**”. (Bourdieu, P., 1966) [negrita original] [↑](#footnote-ref-1)
2. http://www.reafmercosul.org/index.php/acerca-de/la-reaf/que-es-la-reaf, consultado el 20 de noviembre de 2016. [↑](#footnote-ref-2)
3. El 11 de marzo de 2008 la presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, presentó las retenciones móviles a la soja y al girasol a través de la Resolución 125/08. [↑](#footnote-ref-3)
4. El por entonces presidente del INTA, el Ing. Agr. Carlos Cheppi, asume como Secretario en reemplazo del Dr. Javier de Urquiza. Con la nueva gestión se crean en la SAGPyA cuatro subsecretarías: Producción Agropecuaria y Forestal (a cargo de la Ing. Agr. Carla Campos Bilbao), Agroindustria y Mercados (a cargo del Lic. Rubén Darío Patrouilleau), Pesca y Acuicultura (a cargo de Gerardo Nieto) y Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (a cargo del Ing. Agr. Guillermo Martini). [↑](#footnote-ref-4)
5. El ejemplo claro es el de la complementariedad PSA - PROINDER. Mientras que aquél aportaba los fondos para financiar la asistencia técnica y los gastos operativos, éste permitía la compra de bienes de capital y de trabajo. Evaluados en forma aislada, los organismos internacionales concluían que el primero era por demás ineficiente mientras que el segundo superaba cualquier medición comparada. [↑](#footnote-ref-5)
6. La coejecución del ReNAF con las organizaciones de la agricultura familiar cristaliza tal objetivo. [↑](#footnote-ref-6)
7. Ciertamente, la mejora no fue óptima por cuanto no se abrieron concursos para integrar la planta permanente. Se trataba de una modalidad transitoria (en pos del Artículo 9 de la Ley Marco de Contratación de Empleo Público), que renovaba de forma automática todos los años durante la gestión de Cristina Kirchner. [↑](#footnote-ref-7)
8. Decisión Administrativa 175/2010 del MAGyP. [↑](#footnote-ref-8)
9. Desde entonces estuvo a cargo de la creación y puesta en marcha del flamante Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA), que implicaba una mejora en el régimen de regulación e inspección del trabajo agrario y un enfrentamiento abierto con el a la sazón desmantelado Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores (ReNATRE), históricamente funcional a los empleadores, particularmente de los sectores hegemónicos del agro. [↑](#footnote-ref-9)
10. Decreto 13/2015 [↑](#footnote-ref-10)