

Trabajo para ser presentado en el XIV Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración “Ciencia Política en la nueva política” Salamanca, 10-12 de julio de 2019

**Título de la ponencia:**

*Procesos de institucionalización trunco y problemas de gobierno: la cuestión del desarrollo rural en Argentina (2015-2018)*<sup>1</sup>

**Grupo de trabajo 2.10**

**Autor:** María Elena Nogueira – Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y profesora en la Universidad Nacional de Rosario (CONICET-UNR), Argentina.

Mail de contacto: [mariaelenanogueira@gmail.com](mailto:mariaelenanogueira@gmail.com)

**RESUMEN**

La *institucionalización* del desarrollo rural ha sido un tema central desde su incorporación en las agendas de gobierno regionales de América Latina en general y de Argentina en particular. Sin embargo, como aseguran algunos autores, los procesos de institucionalización nunca son acabados y resultan abiertos. La construcción de institucionalidad rural ha estado asociada -al menos en los tres últimos lustros- con procesos socio-políticos tales como el asociacionismo, el vínculo con organismos institucionales, las experiencias territoriales, etc. El gobierno de la Alianza Cambiemos, a partir de diciembre de 2015 estructura un nuevo contexto en materia de desarrollo rural que muestra, hasta aquí, dos matices centrales en términos de la institucionalidad: a) tensiones en cuanto a la interpretación del objeto y los sujetos del desarrollo rural, o lo que es lo mismo, ¿qué problemáticas comprende el desarrollo rural y a quiénes involucra? y b) permanencia y modificación de espacios institucionales específicos. En esta ponencia interesa identificar y analizar los procesos sociales que contribuyen a la construcción de dicha institucionalidad y, asimismo, indagar respecto de continuidades y rupturas en cuanto a la comprensión del objeto y sujetos del desarrollo rural. Con este fin, se propone una estrategia de investigación de carácter cualitativo; las técnicas de recogida de información y uso de fuentes resultarán entrevistas en profundidad y análisis de contenido (en cuanto documentos proyectos, marcos normativos, leyes vinculantes, entre otras).

**Palabras clave:** política pública, institucionalidad, desarrollo rural, producción familiar.

*Breve Introducción: los primeros pasos*

Argentina es un país de muy larga tradición rural y agropecuaria en particular. Diversas disciplinas asociadas a las ciencias sociales y agronómicas han estudiado procesos históricos, sociales, económicos, culturales y políticos vinculados con la vida rural, y avanzado en la problematización y definición de tipos sociales. La cuestión de la producción familiar y los sujetos sociales con ella conectada ha sido gran protagonista de

---

<sup>1</sup>Una versión de este escrito fue presentada en la conferencia inaugural del Tercer Seminario Internacional Ganadería Familiar y Desarrollo Rural Marzo 2019 - Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales Universidad de La Plata, Argentina

una larga y profusa producción académica (Vessuri, 1975, Bartolomé, 1975; Forni, Benencia y Neiman, 1991, Craviotti, 2012, Cloquell, Propersi y Albanesi, 2007; Lopez Castro y Prividera, 2010, entre muchos otros autores).

Sin embargo, este interés profesional y académico no necesariamente orientó una política pública asociada a espacios institucionales específicos relacionados con el desarrollo rural y la producción familiar<sup>2</sup>. En este sentido, en nuestra exposición se presentará una síntesis de lo acontecido en el último tiempo (2004-2018) en Argentina, con énfasis adicional en el momento actual y los desafíos pendientes.

Si tuviésemos que marcar un divisor temporal en cuanto a la construcción de dichos espacios, diríamos que los años de 1990 resultan sin dudas los más relevantes para analizar. Contextualmente, el período se inaugura con la Ley de Convertibilidad de 1991, y otras normas que conjuntamente otorgaron un marco institucional para la aplicación de una serie de políticas de carácter neoliberal (Draibe, 1994)<sup>3</sup>. Este momento trazó una particularidad a las acciones que puede observarse en la organización interna de la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA) y en las acciones concretas de los programas que se ejecutaron. Por estos años, la posibilidad de establecer políticas sectoriales específicas estaba en verdad limitada a la lógica de la política macroeconómica (Barsky, 1990), por lo que es bastante difícil definir una lógica más o menos unificada entre los distintos programas en ejecución. En términos sociales, si tuviésemos que definir la concepción hegemónica respecto de los sujetos sociales a los que dichos programas se referían, podríamos considerar la condición de pobreza como variable determinante.<sup>4</sup>

Para describir mejor esta situación, tomaremos un conjunto no excluyente de programas que comenzaron su ejecución por estos años: Programa Social Agropecuario (PSA), Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER), Programa de Desarrollo Rural del Noreste Argentino y Programa de Desarrollo Rural de Noroeste Argentino (PRODERNEA y PRODERNOA respectivamente). Cada uno de estos programas tuvo, además, un rol determinante en cuanto a la institucionalidad posterior, como podremos ver más adelante.

---

2 Aunque su discusión excede los límites de este presentación, destacamos los trabajos de Obschatko, E. (2009), *Las explotaciones agropecuarias familiares en la República Argentina. Un análisis a partir de los datos del Censo Nacional Agropecuario 2002*, MAGyP-IICA, Buenos Aires, como síntesis de muchas líneas abiertas para consensuar una definición “operativa” acerca del productor familiar. La discusión abierta en este sentido y la construcción de la categoría como una categoría política se encuentra hoy instalada en la agenda. Al respecto, véase Schiavoni, G. (2010), “Describir y prescribir: la tipificación de la agricultura familiar en Argentina” en Manzanal, M. y Neiman, G. (compiladores), *La agricultura familiar del Mercosur. Trayectorias, Amenazas y Desafíos*, CICCUS, Buenos Aires y Lattuada et al., 2015.

3 La autora analiza el carácter “neoliberal” no como un cuerpo teórico “propio, original y coherente” sino más bien de una ideología dominante que se compone de determinadas proposiciones prácticas y específicas, tales como el rol del Estado en materia social y económica, la política de importaciones y exportaciones, etc. Si bien existen antecedentes previos (la última dictadura militar, por ejemplo), los años de 1990 resultan quizá el mejor exponente.

4 Había excepciones, de las que probablemente Cambio Rural fue la relevante en cuanto se conformó como un “solución para pequeños productores que, por el tamaño o modelo de sus explotaciones enfrentaban o enfrentan dificultades”: véase Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (1997), *La siembra y la cosecha. El crecimiento del sector agropecuario y pesquero argentino*, página 97.

PSA fue probablemente donde mejor expuesta quede esta concepción. El modo de comprender el sujeto -productores minifundistas- de este programa lo asociaba en forma directa a su condición de “pobre”, tanto por ingresos, como (o) por necesidades básicas insatisfechas (NBI). El programa, a diferencia de los otros mencionados, contó con financiamiento nacional y de su ejecución formaron parte numerosos técnicos y extensionistas de INTA que, en el largo plazo, han supuesto un importante conjunto de recursos humanos especializados en problemáticas territoriales del desarrollo rural. Uno de sus puntos más fuertes fue la creación de grupos asociativos para generar actividades productivas en el medio rural (por el contrario, esto se transformó en debilidad en la medida que muchos grupos no resistieron continuar sin el marco del programa). El pronóstico de la producción familiar por estos años era bastante reservado. Para el final del período (tomando como referencias el Censo Nacional Agropecuario de 2002), el número de explotaciones agropecuarias había disminuido en 119.298, el 28% del respecto del total existente en 1988 infiriendo así una creciente concentración económica (Lattuada, 2006).

Es preciso mencionar, que un análisis de largo plazo de la ejecución de PSA resulta, en verdad, una parte importante de la historia del desarrollo rural en nuestro país. Aunque no fue el primer programa de desarrollo rural implementado, es el que más transformaciones ha tenido en el marco de los nuevos espacios creados a partir de 2008, fundamentalmente la ex Secretaría de Agricultura Familiar (SAF). Volveremos a este punto más adelante.

Por su parte, PROINDER presentaba una caracterización bastante similar, con diferencias en los sujetos de intervención. Estos resultaron originalmente los pequeños productores y trabajadores rurales transitorios. Una ampliación del programa en el año 2011 permitió redefinir los criterios de localización tomando también productores con NBI, pueblos originarios, asalariados rurales agropecuarios y población no agraria con NBI. Este programa, además, contó con un crédito del Banco Mundial para su ejecución.

Estos dos programas tenían cobertura nacional, PRODERNOA y PRODERNEA tuvieron una orientación territorial específica: el noroeste y noreste del país respectivamente. Si bien los sujetos de intervención eran similares a los de PROINDER extendido, se trató de programas financiados por FIDA, que tuvieron varias reorientaciones ya en el nuevo milenio. Los programas en general han sido testigos, y se han ido transformando, de acuerdo a los contextos de gobierno y las lógicas hegemónicas en la orientación de las políticas en general y la de desarrollo rural en particular. De allí que las reorientaciones resultan, en buena medida, una respuesta a los cambios contextuales.

Para marcar esto en forma ilustrativa, marcaremos a continuación algunas variables que dan cuenta de estos procesos:

<b>Programa/ Variable</b>	<b>PSA</b>	<b>PROINDER</b>	<b>PRODERNEA/ PRODERNOA</b>
<b>Sujetos/ territorio</b>	Pequeño productor minifundista	Pobres rurales, trabajadores asalariados	Pequeño productor minifundista, pueblos originarios, trabajadores asalariados
<b>Instrumentos financieros</b>	Créditos	Créditos Aportes No Reembolsables	Créditos Aportes No Reembolsables Donaciones Fondos Rotatorios
<b>Instrumentos productivos y sociales</b>	Grupos Asociativos Ferias Francas	Proyectos Ferias	Proyectos (Miel de la tierra, Hilos del Sol).
<b>Asistencia Técnica</b>	SI	SI	SI

La mención a estos tres programas no agota en absoluto las intervenciones en materia de desarrollo rural y producción familiar<sup>5</sup>. Resultan, en términos metodológicos, un recorte puramente intencional con el fin de acotar empíricamente una serie de reflexiones que aquí nos interesa hacer. Reiteramos que, los contextos políticos y económicos han sido centrales en cuento a la definición de las lógicas dominantes en estos programas y sus intervenciones. En lo que sigue, nos dedicaremos a caracterizar estos contextos y determinar sus consecuencias.

### *La construcción de institucionalidad*

Cuando nos referimos a “institucionalidad”, lo hacemos desde una de tipo estatal. Esto es así por dos razones centrales: la primera, la histórica trascendencia del complejo institucional moderno “Estado”<sup>6</sup>, para la gestión de políticas públicas (aun cuando evidentemente existen actores societales importantes en dicho proceso, el Estado sigue siendo el principal tomador de decisiones), y la segunda, el peso que ha tenido el Estado nacional en los roles que han ido tomando en forma progresiva los Estados subnacionales y locales en las estrategias de intervención en los temas que nos convocan. Indagar la estatalidad en este sentido, creemos, reviste una importancia central puesto que un aspecto relevante al considerar la ponderada calidad de las democracias (o los procesos de democratización) resulta de la valoración de los “puntos de encuentro” de las burocracias estatales (en sus diferentes versiones) y los ciudadanos (O’Donnell, 2010:82). El producto de la institucionalidad estatal se encuentra, además, en “Individuos y cargos”, es decir, en el carácter cotidiano del Estado, a partir de sus agentes, cuyas prácticas la institucionalidad en cuestión, enmarca. Aquella da cuenta entonces de algunos de los aspectos “macro” del Estado.

<sup>5</sup> En particular sobre los programas FIDA, puede revisarse en detalle Lattuada *et al.*, 2015.

<sup>6</sup> Entendemos al Estado una institución fundamental en la construcción de políticas públicas. Siguiendo a O’Donnell (2010), su mayor relevancia proviene de su capacidad de “procesar” poderes vinculados con la sociedad civil y, precisamente, generar políticas públicas.

Dicho esto, y en relación con los elementos que van definiendo dicha institucionalidad, podemos trazar *grosso modo*, tres períodos: 1991/2003-2004/2014 y 2015-2018:

### Periodización de las coyunturas de análisis e institucionalidad

Período 1991-2003	Período 2004-2014		Período 2015-2018
<i>Pre-institucionalidad</i>	2004-2008: etapa de concertación y diálogo político	2009-2014: etapa de jerarquización y tensión institucional	Institucionalidad aparente y vaciamiento
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA): (PNEA-PNOA) PSA PROINDER Cambio Rural PRODERNEA PRODERNOA	Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF-MERCOSUR) Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FoNAF) Foro de Políticas Públicas	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP) Unidad para el Cambio Rural (UCAR) Secretaría de Agricultura Familiar (SAF) Federación de Organizaciones de la Agricultura Familiar (FONAF) Ley N° 27.118	Ministerio de Agroindustria Congelamiento de la Ley 27.118 UCAR-Dirección Nacional de Proyectos Especiales y Sectoriales (DIPROSE) Secretaría de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial (SAFCyDT) Subsecretaría de Agricultura Familiar (SsAF)

Fuente: Elaboración propia en base a 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" en *Revista Latinoamericana de Estudios Rurales* (ReLaER), número 4.

¿Por qué hacemos referencia a una "pre" institucionalidad? Junto con otros autores (Manzanal, 2006 sólo por citar un conjunto de trabajos de gran representatividad), entendemos que la mera existencia de la SAGPyA no significó un espacio de políticas,<sup>7</sup> ni univocidad en los enfoques que guiaron las acciones de los programas implementados por entonces. Como mencionamos, la lógica dominante fue la consideración de los productores familiares desde la condición de pobreza rural. Existieron numerosas acciones de desarrollo rural y producción familiar, pero siempre ajenas a una lógica de intervención "orgánica" en el sentido expresado por Manzanal sobre la lógica de la *política por programas*: "no constituyen una política de Estado, ya que se carece de un marco legal o institucional que de unidad al modelo de desarrollo, que diseñe la estrategia, coordine las acciones particulares de cada programa y que pauté su organización institucional, administrativa y territorial" (2000:88).

<sup>7</sup> Definimos "espacio de políticas" desde la perspectiva de Lahera Parada, como un "conjunto de políticas tan estrechamente interrelacionadas que no se pueden hacer descripciones o enunciados analíticos útiles de ellas sin tener en cuenta los demás elementos del conjunto" (2002:17).

Sin embargo, consideramos que la existencia de estos programas y a través de ellos, la participación de instituciones, desde el propio INTA hasta INCUPO o FUNDAPAZ, favorecieron notablemente la generación de un *saber hacer* orientado al desarrollo rural y la producción familiar, comprendido sobre todo a través de la variable asistencia técnica, pero también en otros aspectos que hacen a la organización productiva, social y económica de los proyectos llevados adelante por estos años. Aún sin institucionalidad construida, estos programas han servido de caldo de cultivo para la construcción posterior.

Luego del período de la Convertibilidad (1991-2001) y su muy difícil salida, el escenario se modifica al recuperar el Estado ciertos atributos, aumentando su intervención en algunas áreas concretas. Al considerar las cuestiones referidas a la institucionalidad, y luego de unos primeros años de recuperación económica y sociopolítica, entendemos que se abre un momento fundacional, orientado al diálogo y la inclusión de actores. Entre 2004 y 2014 acontecen algunos hitos a destacar. *En rigor, el FoNAF se crea a partir de la participación de Argentina en la Reunión Especializada de Agricultura Familiar del Mercosur (ReAF) durante el año 2004, estableciéndose en el año 2006 a través de la resolución 132/ 2006. El Foro -que podría considerarse un espacio de gobernanza en amplísimos términos- recubre un carácter bifronte: 1) resulta un espacio colectivo de confluencia de numerosas y diferentes (en términos de base territorial, de construcción de liderazgos, de trascendencia histórica, en cuanto a los sujetos que representa, etc.) organizaciones de la agricultura familiar y 2) ese espacio colectivo de la sociedad civil, presenta un carácter corporativo, en la medida en que la participación de esas organizaciones es sostenida (en términos materiales y simbólicos) por el Estado.*

*Con el devenir del conflicto con el “campo”<sup>8</sup>, comenzaron a observarse las fisuras en términos de las representaciones de los sujetos en cada caso. De allí surge la Federación de Organizaciones Nucleadas de la Agricultura Familiar (con “igual” sigla: FONAF, y destacada en el período posterior), un espacio gremial instituido que se presenta en palabras de su presidente como una “nueva representación de los intereses sectoriales” y como un “interlocutor válido” de cara a los diferentes espacios estatales. Esta mutación modifica el carácter del diálogo político, entre las organizaciones, y desde las organizaciones con los diferentes espacios estatales.*

Por su parte, el Foro de Políticas Públicas Rurales, se formaliza por resolución interna de la SAGPyA. Su objetivo era “discutir, evaluar y proponer las políticas institucionales más apropiadas a los objetivos de desarrollo y promoción de las áreas rurales” (Documento del FPPR, 2006). A diferencia de la CDR, el Foro contó con la participación de actores estatales y no estatales: la presidencia del Instituto Nacional de tecnología Agropecuaria (INTA), funcionarios de la SAGPyA, un legislador, académicos y dirigentes gremiales (idem). El Foro produjo una propuesta de creación de un Área de Desarrollo Rural (ADR) en el marco de la SAGPyA (aún no se había creado el actual ministerio), promoviendo distintos espacios, entre los que se destacan los de diálogo político, de políticas públicas y desarrollo rural y de operaciones. La propuesta del Foro, y en especial de la ADR no se concretó (aunque si se observa en detalle, buena parte de su intencionalidad política aparece a través de la UCAR). En todo caso la existencia de este espacio “amplio” el

---

<sup>8</sup> Durante los primeros meses de 2008 se llevó adelante un conflicto de gran envergadura entre los sectores tradicionales de representación sectorial y el gobierno nacional. Mayor detalle al respecto puede encontrarse en Barsky, Osvaldo y Dávila, Mabel (2008) *La rebelión del campo. Historia del conflicto agrario pampeano*. Sudamericana, Buenos Aires y José Muzlera, Marina Poggi y Ximena Carreras Doallo (compiladores) (2011) *Aportes, sujetos y miradas del conflicto agrario argentino (1910-2010)*, Ciccus, Buenos Aires.

número y tipo de actores, y las organizaciones gremiales, en especial la tradicional Federación Agraria Argentina (FAA).<sup>9</sup>

Al inaugurarse el subperíodo posterior (2009-2014), que denominamos de jerarquización y tensión institucional, la transformación de mayor relevancia es la creación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (en adelante MAGyP) en septiembre de 2009. Esta puesta en agenda no ocurre fortuitamente, es el resultado del largo conflicto iniciado en 2008. Si la (ex) SAGPyA tenía un carácter más administrativo, el nuevo Ministerio representa, al menos en principio, una oportunidad para la construcción de políticas públicas en términos de jerarquización institucional: uno de los elementos que puede dar cuenta de esa jerarquización es, en términos de Lahera Parada (2002), la imputación presupuestaria. Si se observan los gastos por rubros en los presupuestos y aun considerando los niveles de inflación que posee Argentina hace unos años, resulta relevante marcar el crecimiento en “Agricultura”: 1940.4 en 2007, 4166.9 en 2009 y 5463.8 en 2011<sup>10</sup>. En este contexto, es necesario mencionar la creación de la “Unidad para el Cambio Rural” (en adelante UCAR) creada en el marco del MAGyP. Esta instancia, que no formaba parte institucionalmente de los organigramas de la mencionada agencia, ha centralizado la puesta en agenda, coordinación, implementación y evaluación de los programas de desarrollo rural con financiamiento internacional. La UCAR, aunque muy vinculada a las capacidades de gobierno, se convirtió, además, en el eje organizador de las capacidades políticas, sostenidas éstas a partir del diálogo con los distintos actores que forman parte de la estructura de los programas y la ejecución descentralizada de sus acciones a través de los gobiernos subnacionales.

Mientras la UCAR sostuvo la gestión global de los programas, en el nuevo ministerio la joven Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (creada un año antes), comenzó a ganar espacio en el Ministerio hasta lograr el rango de Secretaría de Agricultura Familiar en 2014. Como indica Soverna (2013), confluyen allí una serie de experiencias de gestión y recursos humanos con formación específica de las experiencias de más de tres décadas de desarrollo rural. La institucionalización del desarrollo rural y la agricultura familiar suele “medirse” con dos hitos: la creación del ReNAF (Registro Nacional de la Agricultura Familiar), en el año 2007, y el Monotributo Social Rural (en 2009) (Craviotti, 2013). La última referencia importante se vincula con la sanción de la Ley de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar (27.118), aunque su vigencia resulta puramente testimonial.

En Lattuada *et al.* (2015), destacamos una serie de elementos trascendentes y novedosos y las concepciones políticas que atravesaron las intervenciones de la SAF. En principio, la orientación inclusiva de las mismas en cuanto a considerar el empoderamiento político (desde una visión amplia de la noción de ciudadanía) como un paso previo a la construcción de estrategias económicas sustentables en las que puedan desenvolverse los sujetos de producción familiar. Esto confronta, además, con la concepción de ese mismo sujeto -en abstracto- por parte de otros espacios de gestión; sin ir más lejos, la UCAR, más vinculada con la construcción del productor familiar como un sujeto de mercado, como un sujeto de carácter económico. Esto no hace más mostrar las tensiones propias de las agencias gubernamentales, y en definitiva, “las caras” del Estado y sus racionalidad (O’Donnell, 2010), dado que, aun siendo hegemónica la lógica predominante en UCAR, hubo espacio para estas otras racionalidades. Evidentemente, estas “pujas” se

---

<sup>9</sup> Este análisis se encuentra desarrollado en Nogueira (2015).

<sup>10</sup> Valores consignados en millones de pesos y según la Oficina Nacional de Presupuesto. Secretaría de Hacienda. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

encuentran relacionadas, de modo estructural, con las lógicas del modelo agroalimentario y sus propias tensiones (Gras y Hernández, 2013 y Craviotti, 2014).

Para marcar dos ejemplos de las intervenciones de este año, mencionaremos brevemente una experiencia desarrollada en el marco de PRODERNEA, y algunas acciones del PRODAF (Programa de Desarrollo y Agricultura Familiar) (en ejecución)<sup>11</sup>:

#### *Remate Feria, Mercedes, Corrientes:*

La organización del Remate Feria en esta localidad correntina se vincula con un problema recurrente del productor familiar, en este caso, pequeños productores ganaderos, la necesidad de generar alternativas a los sistemas de comercialización existentes. Esta experiencia, en la que participaron instituciones como INTA, se llevó adelante con la participación de 100 productores en 2006.

Este conjunto de productores poseían limitaciones productivas (asociadas a un bajo *stock* de cabezas), lo elevado de los costos de los traslados, y alquiler de puestos en una Sociedad Rural para acceder al remate. Antes de 2006 ya se habían realizado algunas experiencias piloto por el que se fue gestando un sistema de mercadeo que derivó en el formato feria (Lattuada *et al.*, 2015). En la feria, los productores vendían sus excedentes de producción agropecuaria y apícola (quesos, huevos, miel, etc.).

Después de un intenso trabajo de asistencia técnica y organizaciones, se llevó a cabo el primer remate feria -replicando en forma exacta el de medianos y pequeños productores- en la Sociedad Rural de Mercedes. La logística de este proyecto se realizó con fondos de INTA y PRODERNEA, incluso la movilización de los animales, con los correspondientes permisos sanitarios, etc. Se vendieron un total de 1400 cabezas por un valor de \$570.000. De cara el futuro, uno de los grandes desafíos era promover el asociativismo y la organización de los productores con el fin de disminuir progresivamente los subsidios aportados por el programa; se creó un fondo promovido por la participación en las ventas de ganado con el objetivo de replicar el remate y, al finalizarse la ejecución del programa, el proyecto se gestionó desde el Estado provincial.<sup>12</sup>

#### *Programa de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar:*

Los destinatarios de este programa son productores con explotaciones agropecuarias de hasta 1000 ha de superficie y/o entre 100 y 500 unidades ganaderas, con hasta dos trabajadores permanentes remunerados. El programa se orientó por cadenas: algodónera y bovina en el Chaco y cítrica y láctea en Entre Ríos. Las principales falencias que se observaron *ex ante* fueron la baja adopción de tecnología, la falta de información, la ausencia de escala asociativismo y el limitado acceso a créditos.

Se trata de otro programa FIDA, financiado con aportes de este organismo y del gobierno nacional. En principio, la fecha de finalización del mismo era 2017, pero se extendió su ejecución hasta 2019, resultando la asistencia técnica y los aportes no reembolsables (ANR) los instrumentos de mayor relevancia. En este marco, también se realizaron experiencias de Remate Feria. La información disponible destaca el de noviembre de 2017 realizado en la Sociedad Rural de Las Breñas en el que participaron 40 pequeños

---

11 Destacamos que existen varias experiencias destacadas como exitosas en el marco de estos y otros programas, un detalle al respecto puede encontrarse en Lattuada *et al.*, 2015.

12 Al respecto, véase <https://www.ellitoral.com.ar/corrientes/2018-12-23-4-0-0-pequenos-productores-17-remates-mas-de-25-mil-cabezas-y-120-millones-en-2018>. Consultado el 16/03/2019.

productores de Las Breñas, Corzuela, Pinedo, Charata, Villa Angela y Santa Silvina. Se remataron 696 cabezas con la promesa de realizar entre 6 y 8 remates en el primer semestre de 2018. El primer remate de 2019 se realizó durante el mes de marzo.<sup>13</sup>

Estas experiencias nos sitúan en la actualidad, y nos llevan al tercer momento de análisis, que denominamos de Institucionalidad Aparente y Vaciamiento<sup>14</sup>. Entre 2015, de cara al cambio de gobierno y hasta la actualidad, observamos un movimiento, en alguna medida, contrario al destacado previamente: la vigencia de algunas acciones micro de relevancia para la producción familiar, en el caso que tomamos de ejemplo, del NEA (provincia de Chaco), con un paralelo proceso de desmantelamiento de los escenarios institucionales previos. En particular, la UCAR se “transforma” en una Dirección de Proyectos (DIPROSE) (y en este ámbito continúan ejecutándose los proyectos FIDA, incluidos PRODAF, la SAF “regresa” a subsecretaría y el ministerio, primero resulta “de Agroindustria” y, consecuentemente, luego queda subsumido en el Ministerio de Producción y Trabajo<sup>15</sup>. La Ley, allí está, congelada.

Este *stop* en la construcción institucional previa, no supone, sin embargo, una construcción institucional estrictamente nueva, sino más bien genera algunas acciones “nuevas” que se integran al repertorio desde una posición que hoy parece no tener competencia: el productor familiar que emprende, el innovador.

#### *Algunos comentarios de -eventual- cierre*

En otro trabajo, concluimos que la gestión de *Cambiamos*, con la presidencia de Mauricio Macri, en el Estado Nacional establece las condiciones para una construcción de institucionalidad diferente a la que estaba en proceso entre 2004 y 2014 (Lattuada *et al.*, 2019). La matriz política coincidente con el objeto y el sujeto del desarrollo rural -en este caso- se modifican. En primer lugar, el objeto se orienta a la incorporación de la producción a los mercados globales sin mediación de diferencias en términos de capacidades productivas, económicas y sociales. En segundo lugar, el sujeto fundamental de las acciones no resulta ya el agricultor familiar como “sujeto social” sino que se concibe a partir de la figura del “emprendedor” individual y serán sus “cualidades” personales las que pondrán sello de garantía a su integración económica (Sello de la Agricultura Familiar, Plan de Inclusión Digital y *AgroEmprende*).

En definitiva, en este año (en el que luego de once años volveremos a tener información censal que nos permitirá comprender mejor el medio rural, y este particular sujeto al que hoy nos referimos), la institucionalidad estatal asociada a la problemática rural existe, aunque sus alcances nos desorientan. Creemos que los senderos de la política de desarrollo rural y producción familiar se encontraban en construcción desde hace más de dos décadas. El ensayo de los años de 1990, con sus más y sus menos, no hubiese sido posible sin la “desorganización” de aquél momento, y en este sentido, la institucionalidad

---

13 Al respecto, véase <http://www.diarionorte.com/article/176641/buenos-precios-y-ventas-en-el-primer-remate-ganadero-impulsado-por-el-gobierno-provincial>. Consultado el 16/03/2019.

14 Sospechamos, pues no hemos analizado aún resultados regionales de la actual coyuntura, que podría tratarse de una coyuntura común para algunos países de América Latina y el Caribe.

15 Cuyo organigrama disponible se encuentra disponible en su versión “anterior” previa a la modificación del 05/09/2018. Véase: <https://mapadestado.jefatura.gob.ar/organigramas/produccion.pdf> Consultado el 16/03/2019. La última modificación de la Ley de Ministerios data de esa fecha: <https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNorma/190818/20180905> Consultado el 17/09/2018.

resulta acumulativa y flexible. Sin embargo, la oportunidad de generar un escenario institucional estable, con particular énfasis en estos sectores del medio rural (en un sentido amplio) se encuentra hoy en clara duda.

En general, suele pensarse que los cambios en los organigramas pueden no decir mucho, en este caso, creemos, tienen un peso simbólico relevante que atraviesa lo estrictamente discursivo para posicionarse en las acciones: desmantelamiento de la ex SAF (despidos masivos de técnicos de este espacio); conversión de la UCAR en DIPROSE, congelamiento de la Ley, reformulación del ReNAF, desmantelamiento del Monotributo Social Agropecuario... otros hitos de otra coyuntura, por ahora, abierta.

### *Referencias Bibliográficas*

- Barsky, O. (1990), *Políticas Agrarias en América Latina*, Buenos Aires, Imago Mundi.
- Bartolomé, L. (1975), "Colonos, plantaciones y agroindustria. La exportación agrícola familiar en el sudoeste de Misiones" en *Desarrollo Económico*, número 58.
- Cloquell, S. (coordinadora) (2007), *Familias Rurales. El fin de una historia en el inicio de una nueva agricultura*, Rosario, Homo Sapiens.
- Craviotti, C. (2013), "La agricultura familiar en Argentina: ¿fortalecimiento institucional y debilitamiento estructural?" Ponencia presentada al Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, Santiago de Chile.
- Craviotti, C. (2014), "Agricultura familiar - agronegocios: disputas, interrelaciones y proyectos", en *Territorios*, número 30.
- Craviotti, C. (compiladora) (2014), *Agricultura familiar en Latinoamérica: Continuidades, transformaciones y controversias*, Buenos Aires, CICCUS.
- Draibe, Sonia (1994), "Neoliberalismo y políticas sociales: reflexiones a partir de experiencias latinoamericanas" en *Desarrollo Económico*, número 34.
- Forni, F; Benencia, R y Neiman, G. (1991), *Empleo, estrategias de vida y reproducción. Hogares rurales en Santiago del Estero*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Gras, C. y Hernández, V. (coordinadoras) (2013), *El agro comonegocio. Producción, sociedad y territorios en la globalización*, Buenos Aires, Biblos.
- Lahera Parada, E. (2002), *Introducción a las políticas públicas*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Lahera Parada, E. (2002), *Introducción al Estudio de las políticas públicas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Lattuada, M. (2006), *Acción colectiva y corporaciones agrarias en Argentina. Transformaciones institucionales a fines del siglo XX*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.
- Lattuada, M., Nogueira, M.E. y Urcola, M. (2015), *Tres décadas de desarrollo rural en Argentina. Continuidades y rupturas de intervenciones públicas en contextos cambiantes (1984-2014)*, Buenos Aires, Teseo-UAI.
- Lattuada, M.; Nogueira, M.E.; Urcola, M. (2019), "La gestión estatal del desarrollo rural y la agricultura familiar durante el gobierno de Cambiemos" (en prensa).
- López Castro, N. y Prividera, G. (comps.) (2010), *Repensar la agricultura familiar. Aportes para desentrañar la complejidad agraria pampeana*, Buenos Aires, Ciccus.
- Manzanal, M. (2000), "Los programas de desarrollo rural en Argentina (en el contexto del ajuste macroeconómico liberal" en *Eure* número 78.
- Manzanal, M.; Neiman, G. y Lattuada, M. (compiladores) (2006), *Desarrollo Rural, organizaciones, instituciones y territorios*, Buenos Aires, Ciccus.

- Ministerio de Economía y Producción. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, resolución 133/2006. Creación del Foro de Políticas Rurales.*
- Nogueira, M.E. (2015), “Las redes de políticas como herramientas de análisis. Notas a partir de intervenciones recientes en materia de desarrollo rural en Argentina (2008-2014)” en *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, número 1.
- O'Donnell, G. (2010), *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*, Buenos Aires, Prometeo.
- Soverna, S. (2013), “Una lectura de las políticas de desarrollo rural en Argentina a partir de la sistematización de algunas experiencias” en VIII Jornadas de Estudios Agrarios y Agroindustriales, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Vessuri, H. (1975), “La explotación agrícola familiar en el contexto de un sistema de plantación. Un caso en la provincia de Tucumán” en *Desarrollo Económico*, número 58.