

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/330194083>

LA TRAYECTORIA DE LA "AGRICULTURA FAMILIAR" EN LA AGENDA AGROALIMENTARIA ARGENTINA Y LAS RIGIDECES DE LA POLÍTICA NACIONAL

Article in *Raizes Revista de Ciências Sociais e Econômicas* · December 2018

DOI: 10.37370/raizes.2018.v38.36

CITATIONS

3

READS

92

3 authors:



Mercedes Patrouilleau

Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

48 PUBLICATIONS 165 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)



Diego Taraborrelli

National University of Quilmes

17 PUBLICATIONS 20 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)



Ignacio Alonso

Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

7 PUBLICATIONS 3 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



La economía política de los complejos agroindustriales extra-pampeanos en Argentina. Un análisis desde los complejos: ovino, yerbatero y tabacalero entre 1990 y 2015. [View project](#)



Public Policies and Rural Development in Latin America Network PP-AL [View project](#)

LA TRAYECTORIA DE LA “AGRICULTURA FAMILIAR” EN LA AGENDA AGROALIMENTARIA ARGENTINA Y LAS RIGIDECES DE LA POLÍTICA NACIONAL

María Mercedes Patrouilleau, Diego Taraborrelli¹ e Ignacio Alonso²

Submetido em: 30/05/2018

Aprovado em: 31/08/2018

Resumen

El concepto de “agricultura familiar” fué incorporado para referirse a un conjunto de sujetos agrarios, en tanto beneficiarios de políticas, hizo su entrada en la agenda agropecuaria argentina en la década del 2000, con influencia de la agenda regional y de la semántica promovida por organismos internacionales. El artículo indaga en los cambios que la institucionalización de esta categoría promueve en las políticas agrarias que ya tenían largo tiempo de implementación en Argentina. Se propone un abordaje multinivel, sobre los distintos modelos de desarrollo, los cambios en la agenda agroalimentaria y los procesos de implementación de tres programas: el Prohuerta, el Programa Social Agropecuario y el Cambio Rural, para el período 1990-2018. La investigación se basó en el análisis de datos y documentos disponibles y en entrevistas a informantes claves. Los resultados permiten dar cuenta de las dificultades para generar cambios sustanciales en la política agraria nacional.

Palabras clave: políticas públicas, agricultura familiar, modelos de desarrollo, agenda agroalimentaria

A TRAJETORIA DA AGRICULTURA FAMILIAR NA AGENDA AGROALIMENTAR ARGENTINA E A RIGIDEZ DA POLÍTICA NACIONAL

Resumo

O conceito de agricultura familiar foi incorporado na agenda agropecuária argentina nos anos 2000, influenciada pela agenda regional e pelos discursos de organizações internacionais. O artigo analisa as mudanças nas políticas agrárias a partir da institucionalização da categoria social. Propõe-se uma abordagem multinível considerando os distintos modelos de desenvolvimento, as mudanças na agenda agroalimentar e os processos de implementação de três programas (Prohuerta, Programa Social Agropecuário e Mudança Rural) no período de 1990-2018. A pesquisa baseou-se em análise de dados e documentos, e em entrevistas com informan-

¹Diego Taraborrelli es Licenciado en Estudios Políticos y Magister en Relaciones Internacionales. Investigador del Instituto de Prospectiva y Políticas Públicas, INTA. E-mail: taraborrelli.diego@inta.gob.ar.

²Ignacio Alonso es Licenciado en Ciencia Política, Especialista en Evaluación de Políticas Públicas. Investigador del Instituto de Prospectiva y Políticas Públicas, INTA. E-mail: alonso.ignacio@inta.gob.ar.

tes claves. Os resultados permitem dar conta das dificuldades para promover mudanças mais substanciais na política agrária nacional.

Palavras chave: políticas públicas, agricultura familiar, modelos de desenvolvimento, agenda agroalimentar

THE TRAJECTORY OF FAMILY FARMING IN THE ARGENTINE AGRIFOOD AGENDA AND THE RIGIDITY OF NATIONAL POLICY

Abstract

The concept of family farming was incorporated into the Argentine agricultural agenda in the 2000s, influenced by the regional agenda and the speeches of international organizations. The article analyzes the changes in the agrarian policies from the institutionalization of the referred social category. It proposes a multilevel approach considering the different models of development, changes in the agrifood agenda and the implementation processes of three programs (Prohuerta, Social Agricultural Program and Rural Change) in the period 1990-2018. The research was based on analysis of data and documents, and interviews with key informants. The results allow us to account for the difficulties to promote more substantial changes in national agrarian policy.

Keywords: Public Policies, Family Farming, Development Models, Agrifood Agenda

INTRODUCCIÓN

En los últimos años ha sido abundante la investigación que se dedicó a analizar la incorporación de la categoría de agricultura familiar en las políticas agrarias en Argentina (Manzanal y González, 2010; Nogueira y Urcola, 2013; Lattuada, et al, 2015; González, 2016; Mosse, 2017). Previamente, desde la sociología rural argentina se habían elaborado otras categorías para definir y prestar atención a los sujetos agrarios en el país, atendiendo a la situación de tenencia de la tierra y al nivel de capitalización: chacarero, arrendatarios, *farmers*, campesinos o colonos fueron algunos de los términos más utilizados. Desde los ámbitos técnicos e institucionales, para diferenciar las necesidades de los sujetos no vinculados a grandes explotaciones se utilizaron otros términos: minifundistas, huerteros, pequeños o medianos productores, campesinos.

En América Latina, a partir de los años noventa, la categoría comienza a circular con fines prácticos vinculados al diseño e implementación de políticas. La misma se transfiere desde el campo académico europeo, en donde había tenido anclaje especialmente en el modelo agrícola francés de la segunda posguerra (Schivani, 2010) y reaparece de la mano del paradigma de desarrollo rural en Europa.³ Sólo que en nuestra Región, como destacan Lattuada et al. (2010) (citado en Nogueira y Urcola, 2013), se aplica para una gran variedad de situaciones sociales y productivas, y en un contexto también distinto, ya que la problemática del desarrollo rural no es puesta en agenda por un Estado de bienestar sino en el marco de un Estado en proceso de descentralización y de reformas estructurales. En las reconstrucciones del proceso se

³Schivani (2010) sugiere que el término agricultura familiar evoca el modelo agrícola francés de la segunda posguerra, enfocada en un tipo de explotación media, con fuerza de trabajo y capital familiar, con fuerte apoyo del Estado con políticas activas y 'profesionalización y encuadre técnico. A nivel de la Unión Europea el desarrollo rural se constituye en el segundo pilar de la Política Agraria Común (PAC) con la Agenda 2000 (el primer pilar era la competitividad), con el fin de apoyar a los productores en la reestructuración de las explotaciones, diversificar la producción y mejorar la comercialización de los productos.

observa que la categoría se difundió primero a través del trabajo de ONGs y organismos multilaterales (de crédito y especializados: BID, BM y IICA y FAO, respectivamente). En Brasil caló hondo creando nuevas formas de representación en el marco de las organizaciones sindicales y una nueva institucionalidad pública (Servolo de Medeiros, 2001; Mielitz Netto, 2011).⁴ La Reunión Especializada para la Agricultura Familiar (REAF) del MERCOSUR de 2004 se comprende como un hito para que comience a introducirse en la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA) de Argentina (González, 2012).

Sobre el caso argentino, nos interesa aportar a la comprensión de los cambios que generó la introducción de esta categoría y también sobre las dificultades para su institucionalización; su ascenso desde el año 2004 en la agenda de gobierno y su rápido declive a partir del cambio de gobierno de 2015. Esto nos permite reflexionar sobre un tema más vasto: el de los cambios de las políticas a través de distintos modelos de desarrollo en Argentina y sobre las rigideces que permanecen en la agenda agroalimentaria.

Definimos una estrategia de abordaje multinivel, porque es una manera adecuada para dar una mirada holística sobre la cuestión, que no se quede en los abordajes micro de las posibles fallas de los instrumentos, o en los macro procesos que pierden especificidades sectoriales e institucionales. Los niveles analizados son: el de los modelos de desarrollo, el de la agenda estatal agroalimentaria y el de las políticas. Este abordaje se apoya en el bagaje de los estudios políticos latinoamericanos que hacen foco en los sujetos y los procesos políticos y en las capacidades institucionales (Oszlak y O' Donnell, 1976; Acuña, 2013), para dar cuenta de *lo político y la política* de las políticas (Medellín Torres, 2004; Retamozo, 2009, Patrouilleau, et al, 2017). Y se inspira también en el enfoque del institucionalismo histórico de la ciencia política euroamericana, en su intento de problematizar cuestiones amplias, de prestar atención a distintas escalas y de "...tomar el tiempo en serio [...] especificando secuencias y rastreando transformaciones y procesos de escala y temporalidad variables" (Pierson y Skocpol, 2008: 9).

La estrategia metodológica supuso una caracterización de los modelos de desarrollo de las últimas tres décadas en Argentina, una reconstrucción de los hitos que marcaron la introducción de la categoría de agricultura familiar (AF) en la agenda agroalimentaria y un análisis longitudinal y comparativo sobre tres programas con larga trayectoria en el sistema institucional agropecuario. Este abordaje nos permite profundizar acerca de la temporalidad de los cambios de agenda, sobre el modo en que el aparato estatal integra, traduce y procesa los cambios que se promueven desde los niveles más "altos" del modelo de desarrollo y de la agenda institucional y sobre las dificultades de institucionalizar los cambios. Los programas seleccionados para este análisis comparativo son⁵: el Prohuerta, el Programa Cambio Rural y el Programa Social Agropecuario.⁶ Se utilizó como información de base material institucional de los Programas (diagnóstico y diseño, informes de avance, manuales operativos), datos de ejecución y alcance de los mismos y entrevistas a informantes claves involucrados en los procesos de implementación.

⁴ La ley Agrícola de 1991 reconoce la diversidad de público para las políticas agrarias, con necesidades específicas, la creación del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (Pronaf) en 1995 y del Ministerio de Desarrollo Agrario en 2000 son algunos de los principales hitos (Mielitz Netto, 2011).

⁵ Nótese que no hablamos de evaluación de políticas, sino de un análisis de sus trayectorias. No estamos evaluando el desempeño de las políticas a partir de sus objetivos declarados y si los llevaron a cabo y con qué nivel de eficiencia, sino que analizamos cómo estos instrumentos de gestión fueron permeados por el cambio de la agenda agropecuaria y la introducción de la categoría de AF.

⁶ El Prohuerta es un programa diseñado en pos de la seguridad alimentaria en 1990 en el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. En el año 1992 comienza a ser ejecutado también por la entonces secretaría de desarrollo Social (hoy Ministerio de Desarrollo Social). Lleva 28 años de implementación. El Programa Cambio Rural (CR) nace en 1993 en el marco de la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos y lleva 25 años de implementación. El Programa Social Agropecuario (PSA) estuvo vigente desde 1993 hasta 2013, año en que se integra su estructura operativa al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca como parte de la estructura de la Subsecretaría de la Agricultura Familiar y Desarrollo Territorial.

1. LOS CONCEPTOS DE MODELO DE DESARROLLO, AGENDA DE GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Antes de comenzar con el desarrollo, es necesario aclarar qué entendemos por cada una de las categorías que ubicamos en los diferentes niveles de análisis.

Por modelo de desarrollo entendemos a las formas estilizadas en que un proyecto de gobierno propone la regulación económica y social. Estas formas pueden observarse a través de la narrativa que proponen sobre el desarrollo y de los principales instrumentos que utilizan para alcanzarla. Retomando a Jessop (2006: 10), desde el modelo de desarrollo “la economía se ve como un sistema narrado imaginativamente, a la que se le otorgan límites específicos, condiciones de existencia, tendencias y contratendencias, y una dinámica global distintiva”. Así también para Roig (2011: 88), un modelo de desarrollo es “una forma idealizada y orientada hacia el futuro de lo que se quiere y se desea” y en este sentido es “un proyecto histórico”. En el esfuerzo por transitar un sendero de desarrollo, los gobiernos (o las fuerzas sociales, económicas o partidarias a las que expresan), buscan ejercer la regulación social y económica a través de determinados instrumentos y así generan cierto patrón de acumulación (estimulan ciertos sectores, ejercen cierta distribución o redistribución social) y políticas públicas asociadas. Esto se va construyendo a lo largo de un proceso político, enmarcado en restricciones internas y externas. Y aunque van cambiando, puede presentarse de forma estilizada una simplificación que permita a través de la contrastación entre modelos, observar sus diferencias.

En segundo lugar, tenemos el nivel de la agenda expresada en la institucionalidad agropecuaria que se forma para responder a ella. La agenda está constituida por las cuestiones socialmente problematizadas (Oszlak y O’Donnell, 1976) que pasan a tener lugar para su tratamiento en las agencias estatales destinadas al sector de actividad (que se institucionalizan). La agenda y la institucionalidad son permeables en cierta medida a los modelos de desarrollo de los diferentes gobiernos, a demandas y conflictos expresados en el espacio público en coyunturas específicas por parte de distintos sujetos sociales, que pugnan para modificar la definición de los problemas y de las soluciones, y también a la “transferencia de políticas” desde otros niveles (Evans y Davies, 1999), a partir de las redes motorizadas por los organismos internacionales y redes de expertos.

En tercer lugar, el nivel de las políticas públicas lo entendemos como el de los cursos específicos de los ámbitos temáticos particulares, emprendidos en el seno del Estado para la consecución de determinados objetivos (Vilas, 2013: 111). Estas comportan distintos grados de formalización a través de normativas, documentos base, manuales operativos, planes, diagnósticos y evaluaciones. Este nivel puede pensarse como una variable dependiente de la política (Medellín Torres, 2004)⁷, pero observando que dependiendo de los contextos y sistemas institucionales las políticas adquieren cierto grado de autonomía o resistencia a los cambios y así también una temporalidad propia. Como veremos, la perspectiva de los tres niveles nos permite observar las distintas temporalidades en las que se mueven los procesos sociales, sus ritmos de cambio, sus hitos. Comparar las trayectorias contribuye a comprender cómo se dan los procesos de institucionalización de nuevos temas o categorías y los límites en la institucionalización de nuevas cuestiones.

⁷Nos basamos aquí en la diferencia entre *la política* y *las políticas*, la primera entendida como el espacio público con reglas específicas en donde se ponen en juego los diferentes proyectos de sociedad (Vilas, 2013; Medellín Torres, 2004).

2. LOS MODELOS DE DESARROLLO Y LA AGENDA AGROALIMENTARIA

Partiendo de una contextualización histórica, en Argentina, luego de la crisis de los años '30 del siglo pasado, y desde los años 40 y 50 más precisamente, distintos proyectos políticos buscaron desplazar parcialmente el eje económico del sector agropecuario propiciando estrategias industrialistas. Durante estos períodos las cuestiones agropecuarias reforzaron su institucionalidad con normativas y organismos de regulación, pero siempre permanecieron dificultades para integrar institucionalmente demandas vinculadas a la *cuestión agraria*, tales como acceso a la tierra, la regulación de los arrendamientos o las políticas de colonización (Balsa, 2012; Lázzaro, 2012; 2015). Las políticas sectoriales se orientaron a apuntalar cadenas productivas, no a regular o transformar aspectos estructurales (León, 2016).

Como contexto también es necesario observar la sectorialización del aparato del Estado en Argentina. Este es un problema muy común que dificulta el abordaje de problemas multidimensionales, y en el país esto no ha sido lo suficientemente debatido ni revisado (Martínez Nogueira, 2013), tampoco en los últimos años. Al observar la estructura institucional de lo que hoy es el Ministerio de Agroindustria, a lo largo de los años se observa que son pocos los cambios que se dieron para atender el complejo de problemas y de enfoques que van surgiendo sobre la cuestión agraria y la producción, dentro de una estructura burocrática organizada por dos pilares principales: la actividad agrícola y ganadera (la pesca y lo forestal en menor medida), sin referencia a sujetos sociales en particular sino a las cadenas específicas (Patrouilleau, et al., 2017b).⁸ Tal como mostraron diversos estudios, la estructura institucional organizada de este modo dificulta el desarrollo de estrategias de abordaje integrales como las que requieren el agregado de valor (Oszlak, 2005; Nogueira, 2011), el desarrollo rural (Ramos y Cuervo, 2008), o la integración de la dimensión de la sustentabilidad en la producción (Manuel-Navarrete y Gallopín, 2007).

En cuanto a la agenda, dada la inserción internacional de la producción agropecuaria, y en base a las diferencias estructurales entre la producción pampeana y las extra pampeanas, la formulación de la agenda vinculada a la primera está estrechamente ligada a las condiciones macroeconómicas (el tipo de cambio, el nivel de los impuestos a las exportaciones, también la apertura para la importación de insumos y las condiciones para el endeudamiento). En cambio, para la producción de las economías regionales, si bien las condiciones macroeconómicas también son fundamentales, se suelen negociar otras políticas por producto, ligadas a la fijación de precios, créditos, subsidios, formas de comercialización o sistemas de protección arancelarios, y suelen intervenir en las negociaciones los gobiernos provinciales y otros entes provinciales específicos ligados a dichas producciones (Barsky y Dávila, 2008). Los asuntos que no entran en estos dos carriles de negociación tienen dificultades para institucionalizarse. Además se carece de instrumentos para la negociación y la integración de los distintos elementos de esta agenda, que permitan responder al mismo tiempo, y ponderando los esfuerzos, tanto a las cuestiones productivas y de estímulos para la producción, como a otras cuestiones de los problemas agrarios y rurales.⁹

⁸Algunas variaciones de esta forma simple pueden destacarse: una *Subsecretaría de Economía Agraria* tiene vigencia durante algunos períodos (1973-1981 y 1986), y una *Subsecretaría de Recursos Renovables y Ecología* (1976-1981). Durante la década de 1990, de la mano de las nuevas exigencias de los mercados internacionales aparece el área de *Alimentos y Mercados*. Ya en relación a los cambios que nos competen, en 2008 se crea una *Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar* (la primera dependencia que se ordena por un sujeto y no por una actividad o recurso). Hacia el final del gobierno de Cristina F. de Kirchner (en 2014) se crea la *Secretaría de Agricultura Familiar*.

⁹Algunos ejemplos valen para contrastar esta situación: Estados Unidos cuenta con una Ley Agraria nacional, sancionada cada 4 o 5 años y que regula el complejo sistema de subsidios, estímulos, seguros y créditos; La Unión europea y sus países miembros definen y revisan también periódicamente su Política Agraria Común (PAC), y también Brasil en los últimos tiempos había tenido una instancia de este tipo a partir de la última reforma constitucional que indicó la sanción de la Ley Agrícola, promulgada en 1991 y que reconoció entre otros una diversidad en el público para las cuestiones agrarias y agropecuarias (expresada en la existencia de dos ministerios

Puntualmente en la década de 1990, en el marco del modelo neoliberal, el país llevó adelante una “reforma del Estado” y estructural de su economía. El Régimen de Convertibilidad estableció la paridad cambiaria del peso argentino con el dólar, se apoyó en el endeudamiento público y privado y promovió la apertura a las importaciones y la desregulación de mercados específicos. En el sector agropecuario este modelo significó el acceso a insumos y a tecnificación, la eliminación de las retenciones a las exportaciones agropecuarias¹⁰ y el acceso al crédito. En conjunto, con la introducción de innovaciones biotecnológicas, de manejo y el proceso de liberalización sobre organismos genéticamente modificados, se produce una expansión del agronegocio en el mundo rural (Gras y Hernández, 2009), que comenzó a alejarse de sus modos tradicionales de producción. Se generaron “ganadores” y “perdedores” en este proceso. Entre los perdedores, se produjo el desplazamiento de pequeños productores. Las modalidades de gestión tendieron a centrarse en núcleos acotados de empresas (Bisang, 2003), con alta concentración en los segmentos de provisión de insumos, de acopio, de industrialización y comercialización (Patrouilleau, et al, 2012) y con una reconversión de productores hacia prestaciones de servicios de apoyo a la producción. En este contexto ingresaron a la agenda de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA), así como a otras áreas de gobierno, las políticas “focalizadas”, de intervención “micro” (Manzanal y Nardi, 2008), que se propusieron atender nuevos públicos, con objetivos diferentes, según estuvieran o no en condiciones de subirse al tren de las transformaciones. Las agencias de crédito internacional influyeron en los diseños y en los nuevos paradigmas que se instrumentaron, en diálogo con las capacidades técnicas locales.

Luego de la crisis económica y social que eclosionó en el año 2001, y luego de una transición institucional, comenzó a plasmarse un modelo posneoliberal y neodesarrollista. Los pilares del nuevo modelo se apoyaron en el desendeudamiento y la recuperación de la capacidad de toma de decisiones económicas, la vuelta de las retenciones (impuestos) a las exportaciones, medidas para el estímulo del consumo interno y estrategias de relacionamiento internacional que priorizaron procesos de integración regional. La recuperación económica que se dio luego de la crisis y en el marco de un contexto de precios internacionales favorables, se acompañó con una recomposición de las funciones y presupuestos de las agencias públicas. La influencia de los debates en los foros regionales, particularmente en el marco del MERCOSUR, pero también en foros propiciados por la FAO e IICA, propiciaron la apertura de las agendas agropecuarias a los problemas de la agricultura familiar (González, 2012). Nuevas formas institucionales e iniciativas comenzaron a recoger esta apertura en el organigrama del/la Secretaría/Ministerio y sus organismos descentralizados (principalmente INTA y SENASA¹¹). Una síntesis de este proceso se presenta en la Tabla 1.

distintos desde 1999 hasta 2016) (Mielitz Netto, 2011). Argentina no tuvo ni tiene una forma institucionalizada para la integración de políticas del sector.

¹⁰Una política de tipo de cambio diferencial que Argentina utiliza en general en el marco de proyectos industrialistas para sostener un tipo de cambio relativamente bajo para la industria, controlar parcialmente los precios de los alimentos y desarrollar políticas redistributivas.

¹¹ INTA es el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuario y SENASA es el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria.

Tabla 1: Principales hitos de institucionalización de la Agricultura Familiar en el ámbito de la Secretaría/Ministerio de Agricultura, 2004-2014.

Año	Hito	Descripción
2004	Se crea el espacio de la Reunión Especializada de la Agricultura Familiar (REAF) en el MERCOSUR	Por medio de la Resolución del Grupo Mercado Común (GMC) 11/04 e integrada por los cuatro países miembros plenos del bloque (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), a los que se suman, en calidad de Países Asociados, Bolivia y Chile.
2005	En INTA se da un proceso de debate en torno a la “pequeña agricultura familiar”, que culmina con la creación del Centro de Investigación para la Pequeña Agricultura Familiar (CIPAF) y sus institutos por macro regiones (IPAFs).	Un documento colectivo destaca la formación de un programa de investigación específico para la Pequeña Agricultura Familiar, que luego derivó en un Centro de Investigación para la Pequeña Agricultura Familiar (CIPAF), integrado por institutos por regiones (NOA, NEA, Región Pampeana, Cuyo y Patagonia).
2006	Creación del Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FoNAF) en el Marco de la SAGPyA.	Por medio de la Resolución N° 132 del Ministerio de la Producción-SAGPyA, lo crea como “un espacio de diálogo político entre el sector estatal y la sociedad civil organizada de la agricultura familiar”.
2008	Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar dentro de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos.	Por medio del decreto 571/08, con el fin de “elaborar, coordinar y ejecutar políticas, planes y programas para el desarrollo rural, atendiendo a las necesidades específicas de los diversos actores, regiones y sectores agroproductivos.”
2009	Re-jerarquización de los asuntos agropecuarios con la elevación del rango de la SAGPyA a Ministerio.	Al tiempo que se eleva el rango de la Secretaría de Agricultura a Ministerio, se eleva el rango de la Subsecretaría de Agricultura Familiar y Desarrollo a Secretaría.
2009	Creación del Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF)	Con el objetivo de disponer de un padrón de agricultores familiares, para el desarrollo de políticas específicas
2009	Creación de la Comisión de Agricultura Familiar en el SENASA: la SENAF.	Con el objetivo principal se propone construir de manera participativa nuevas normas que regulen la producción de alimentos, y adecuar las vigentes contemplando las características propias del sector
2014	Nueva estructura del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Uno de los primeros niveles organizativos es la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF).	Previamente, la Subsecretaría de AF había absorbido la estructura de funcionamiento del Programa Social Agropecuario, que ahora pasa a ser la base operativa de la SAF.
2014	Ley 27.118 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena	Sancionada en diciembre de 2014 y promulgada en enero de 2015, la Ley propone un marco para el acceso a la tierra, la suspensión de desalojos, el uso y conservación de semillas nativas y el desarrollo rural. No se reglamenta.

Fuente: Elaboración propia en base a antecedentes y normativas.

La discusión por la utilidad de la categoría AF para las realidades de Argentina no estuvo ausente del proceso de las políticas. En el marco de ciertos programas se generó un trabajo de adaptación y de desarrollo de tipologías para adaptar las herramientas a las distintas realidades de los sujetos agrarios y regiones del país (PROINDER, 2007; Juárez, et al, 2015). Pero también el contexto del conflicto con el sector agropecuario desatado en 2008 por las retenciones a las exportaciones aceleró el proceso, y colaboró para que también entraran en agenda

temas vinculados a otras categorías de sujetos: trabajadores rurales, población indígena y campesina, así como la distinción entre propietarios nacionales y extranjeros.¹² Como signo de la resistencia institucional del Ministerio, no todos estos temas pudieron ingresar en su agenda. Los temas de tierras se alojaron en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y los relacionados con los trabajadores rurales en el Ministerio de Trabajo.

Con el triunfo de Cambiemos en el año 2015, se da un nuevo giro en la política que impactó a nivel sectorial. Si bien el poco tiempo que lleva el proceso (dos años y medio) no nos permite un desarrollo comparable al de los dos períodos anteriores, el patrón de acumulación del nuevo gobierno se emparenta con el de los años noventa en aspectos claves de la macroeconomía (endeudamiento; tendencia a la baja de las retenciones, aunque con dificultades; apertura comercial y retraimiento del papel regulador del Estado). Algunos aspectos de la política sectorial fueron reconducidos rápidamente (se dio de baja de la Ley de Tierras, se disolvió el RENATEA) y se desjerarquizó la Secretaría de Agricultura Familiar, incluyendo también una importante disminución de la planta técnica del Ministerio relacionada con esta área.

En síntesis lo que puede observarse es que si bien hubo intentos de institucionalización de los problemas de la agricultura Familiar y de un abordaje integral de los mismos (como la *Ley de Reparación Histórica*) hubo también dificultades para hacerlo aún en el marco del modelo neodesarrollista. La institucionalización que introdujo la problemática de la agricultura familiar no terminó de integrarse y de contar con los instrumentos necesarios para su funcionamiento. Su introducción fue prácticamente anulada con el nuevo cambio de gobierno. Observemos este derrotero con mayor profundidad analizando el nivel de la implementación de las políticas públicas.

3. LA DERIVA DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA AF DESDE LAS POLÍTICAS

Un aspecto a destacar es que estas políticas no formaron parte de los programas más directamente diseñados e implementados por organismos internacionales. Si bien hay influencia en los diseños, las implementaciones fueron solventadas mayormente con recursos nacionales. De la comparación de las trayectorias de los programas PH, PSA y CR, se observa que el impacto de la apertura de la agenda a la categoría de agricultura familiar no se da al mismo tiempo en las tres políticas, cada una mantiene cierta inercia, pero en los tres casos mostraron una redefinición en objetivos y en población beneficiaria a partir de este proceso de institucionalización de la categoría. Aquí diferenciamos tres etapas: la puesta en marcha en los años noventa; la de integración de la categoría AF en las políticas con el modelo neodesarrollista y el rediseño a partir de 2015.

3.1 Los programas en la etapa de la puesta en marcha en los noventa

El inicio en los años noventa es similar en los tres programas, en un contexto en que se propiciaba una “modernización productiva” al tiempo que se proponía la asistencia focalizada a la pobreza rural y la asistencia alimentaria.

Prohuerta fue diseñado en INTA entre 1990 y 1992, con el fin de promover la autoproducción de alimentos y aportar a la seguridad alimentaria. Se venía de la crisis hiperinflacionaria del año 1989 que había promovido el desarrollo de políticas de asistencia alimentaria en

¹² Se sanciona una “Ley de Tierras Indígenas”, reglamentada en 2007 y prorrogada en 2009 y 2013, para suspender los desalojos de las comunidades indígenas. En 2011 se sanciona la Ley 26.737 “de Tierras Rurales”, que puso un límite a la tenencia extranjera de la tierra y se crea un Registro Nacional de Tierras en el marco del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. En 2011 también se sanciona un nuevo Régimen para el Trabajo Agrario (Ley 26.727) y se crea el Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Rurales (RENATEA) en el ámbito del Ministerio de Trabajo. Es interesante destacar cómo muchos de estos instrumentos tuvieron su asiento en otras áreas de gobierno diferentes de la cartera agraria.

distintas áreas de gobierno. En 1992 comienza a ser implementado en conjunto con el Ministerio de Desarrollo Social (entonces Secretaría), que aporta fondos para su ejecución. El programa nace como estrategia para paliar “*el hambre más urgente*”, centrando su estrategia en la promoción de huertas orgánicas en pequeñas superficies (familiares, comunitarias o institucionales). Se definió como destinatarios del proyecto a los sectores de la población que tanto en áreas urbanas, periurbanas o rurales enfrentaban carencias alimentarias, así como diversas entidades u organismos (escuelas, instituciones de encierro, otras) que por trabajar con dicha población desarrollan actividades de autoproducción de alimentos. Los primeros componentes previstos en el programa fueron: la promoción, capacitación, asistencia técnica y aporte de insumos (fundamentalmente semillas), a través del desarrollo de una red de promotores comunitarios. Para 1995 se incorporaron otros componentes como la generación y validación de tecnologías alternativas y la articulación institucional con escuelas y otras organizaciones (Areco et al., 1995). Paulatinamente también fue dándose un proceso de diversificación de las huertas, incorporando otras producciones de granja, como ser, gallinas ponedoras, pollos campeños, conejos y frutales.

En contraste con este origen, los Programas CR y PSA se consideraron para dos tipos diferentes de productores agropecuarios. CR estaba orientado a la reconversión productiva de las “Pequeñas y Medianas empresas agropecuarias” y PSA al “campesinado minifundista”.

CR fue impulsado por la Secretaría de Agricultura (SAGPyA)¹³ en 1993, junto con INTA, como respuesta al diagnóstico realizado sobre la situación de los pequeños y medianos productores y en el marco del concepto de necesidad de liberación de las fuerzas productivas”. El programa consistió en promover esfuerzos asociativos entre los productores rurales (grupos), asesorados por promotores técnicos designados desde INTA y las asociaciones gremiales, con el objeto de cambiar su estructura productiva y generar “capacidades empresariales”, así como la facilitación para la vinculación con distintas fuentes de financiamiento.¹⁴

El mismo año tiene inicio en PSA en la SAGPyA. Se formula con asistencia técnica del IICA, reconociendo una carencia en las políticas de desarrollo rural, especialmente en la disponibilidad de crédito para las áreas rurales “pobres”, pero este se justifica aludiendo a cuestiones sociales amplias como “la migración rural urbana o más aún el cólera, la mortalidad infantil” (SAGPyA, 1999: 85), contemplando un aspecto social que excedía la cuestión productiva rural. Como el CR, este programa también se propuso promover esfuerzos asociativos. Tuvo como objetivo el acceso a créditos focalizados blandos y el asesoramiento técnico para la reconversión productiva¹⁵ y su integración al mercado. Los criterios para determinar su población objetivo incluyeron consideraciones sobre los “productores minifundistas” y las necesidades básicas insatisfechas, superficie cultivada según la zona, capitalización, etc. El financiamiento del PSA tuvo dos etapas, siempre gestionado desde la SAGPyA: en sus inicios la mayoría de sus fondos eran propios, luego se incorporan fondos del Banco Mundial a través del Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER). Esto supuso un cambio de un programa, que había iniciado con énfasis en los créditos, a una modalidad más de subsidios y extensión hacia los “sistemas campesinos”.

¹³El organismo recupera rango de Ministerio en 2009, previamente es Secretaría.

¹⁴La conformación de grupos de CR se propuso como una herramienta para la identificación y resolución de problemas en este segmento de productores del sector, posibilitando al productor la detección de puntos débiles en su empresa, afianzar sus fortalezas y aprovechar las oportunidades visualizadas en el entorno.

¹⁵Un documento institucional señalaba: “El programa no excluye a priori a ningún tipo de productor siempre que sea minifundista. En este sentido podría decirse que no hay productores viables o inviables, sino proyectos viables o inviables (SAGPyA, 1999: 100).

Hasta aquí, entrados los años 2000 los programas si bien transitan adaptaciones, no se ven aun influenciados por la categoría de AF en su implementación. Funcionan de manera bastante aislada, cada uno con su público y objetivos específicos.

3.2. La integración de la AF en los programas

En el segundo momento, con las particularidades propias de cada caso (en temporalidad y alcance), se da un cambio en los objetivos y las estrategias de implementación de los programas. La recuperación económica también fue generando una mejora de las condiciones sociales y de empleo de la población, que promovió adaptaciones en las estrategias originales, propiciando que se integren otros componentes a su funcionamiento. La categoría de AF que estaba siendo institucionalizada a través de los hitos señalados en la Tabla 1, hace su aparición y va generando adaptaciones.

El Prohuerta progresivamente comienza a incorporar proyectos especiales y complementarios a las estrategias originales. Se incorporan líneas articuladas con otros instrumentos programáticos de INTA (autoproducción de semillas, generación de bancos comunitarios rotatorios y comercialización de excedentes a través de la promoción de ferias), articulados a través del PROFEDER (INTA)¹⁶. El Programa es también incluido dentro de las estrategias de cooperación Sur-Sur difundiéndose por otros países de la Región y de África.¹⁷ En esta etapa se amplía también la forma de concebir a la población beneficiaria. Ya no se trata solamente de población “vulnerable” o con “insuficiencia alimentaria”. Los y las agricultores/as familiares se visualizan también como beneficiarios del programa, planteándose también objetivos más amplios.

En cambio, los cambios en el perfil de los beneficiarios tardan más en observarse en CR. En 2013 el Programa fue relanzado bajo el nombre “Cambio Rural: Innovación e Inversión (CRII)”. En este momento, incrementa su presupuesto, la batería de herramientas de intervención directa y la articulación con otras políticas de desarrollo. Mientras en el momento inicial y hasta 2014 el foco estaba puesto en la incorporación de tecnologías y en el rediseño organizacional de las empresas agropecuarias, en su segunda formulación se amplía la base de beneficiarios abarcando a las PyMEs agroalimentarias y agroindustriales, cooperativas y productores familiares (capitalizados y con posibilidad de capitalizarse), y se apunta no sólo a la eficiencia productiva y comercial, sino también a la búsqueda de un desarrollo integral del territorio. Se priorizan también ciertas líneas sobre género y pueblos originarios, beneficiarios que se consideran dentro de la amplia definición de AF utilizada por el PROFEDER (INTA).

Por su parte, PSA atraviesa en esta etapa fuertes procesos de reacomodamiento. Entre los años 2007 y 2011 incorpora una nueva línea de trabajo¹⁸, que posteriormente se integra a la nueva Subsecretaría de Agricultura Familiar y Desarrollo Territorial en 2008, orientada al fortalecimiento organizacional de la AF y que amplía sus acciones hacia la población rural no agropecuaria pobre y a los pueblos originarios, financiando inversiones, fondos rotarios, movilidad y funcionamiento de la estructura de PSA, lo que permitía apoyar radios comunitarias, refacción de sedes físicas, entre otras acciones. En 2013 la Subsecretaría de AF directamente absorbe la estructura instalada en el interior del país por PSA, reemplazándolo formalmente.

¹⁶ El Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (PROFEDER), es la herramienta del área de extensión del INTA que aglutina a todos los programas y proyectos de extensión rural implementados por el organismo, ya sea con financiamiento propio o de externos.

¹⁷ A través de la Cancillería Argentina en la región con Bolivia, Colombia, Panamá, Guatemala, Honduras, Haití, etc. y en África con Mozambique y Angola. Véase a propósito Díaz (2015).

¹⁸ Línea de Apoyo a las Organizaciones Campesinas, Indígenas y de Trabajadores Rurales.

En síntesis, en este segundo momento, los tres programas ampliaron sus competencias, sus articulaciones y su población destinataria en función con la nueva categoría. También a partir de ésta vieron cierta integración de sus poblaciones objetivo y de sus líneas priorizadas (género, pueblos originarios). Y convergieron también en el tipo de instrumento que desarrollaban: política de subsidio y apoyo. Buscaron también responder a nuevas demandas. Prohuerta y Cambio rural mantuvieron sus estructuras programáticas, mientras que PSA fue integrado a la estructura de la Subsecretaría.

3.3. El rediseño: ¿La vuelta a los orígenes?

En la última etapa, que lleva apenas dos años y medio, se observa un retorno a los espíritus originales de los programas, de la mano de una desvalorización de la AF como destinatario de las políticas agrarias.

Para los tres Programas, el último periodo comienza con el cambio de Gobierno en 2015. Desde entonces Prohuerta atraviesa un tiempo de indefinición hasta que es relanzado en 2017 y se pone en marcha una nueva modalidad operativa a través de la concentración del financiamiento en los *Proyectos Especiales*, con distintos ejes priorizados y a través de la absorción de una población más amplia, proveniente de los programas que se desprenden de la atención sobre la agricultura familiar (CR por ejemplo) y que conforman ahora los Grupos de Abastecimiento Local (GAL). Los Proyectos Especiales, que antes también existían pero ahora cobran mayor protagonismo, tienen como objetivo el desarrollo de actividades, obras, adquisición de competencias y equipamientos que favorezcan las producciones locales, el mejoramiento de la calidad de vida y la reproducción social de una diversidad de sujetos en el territorio.

En 2016, se produce una nueva refundación del CR. Esto comienza con una disociación de la implementación conjunta que habían estado desarrollando entre el Ministerio y el INTA. Y vuelve a centrarse en la incorporación tecnológica con la recuperación de la propuesta de “reconversión productiva”. Se redefine el tipo de productor habilitado a participar del programa¹⁹, desviando acciones y grupos asistidos hacia los GAL de Prohuerta. La reestructuración del programa implicó el cierre de 880 grupos en 22 provincias (de los 2.000 originales). En el nuevo Manual Operativo del CR, en las casi treinta páginas de dicho documento, no se menciona el concepto de Agricultura Familiar, central para el segundo momento del programa.

Con respecto a PSA, es el programa que presenta una real discontinuidad. Previamente, su estructura operativa había sido absorbida primero la Subsecretaría de AF y luego por la SAF; y la Ley de Reparación Histórica para la Agricultura Familiar sancionada en 2014 preveía el financierito del área. En el nuevo organigrama del Ministerio la SAF pierde especificidad al integrarse en una Secretaría con otros temas (hoy se titula Secretaría de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial, con una Subsecretaría de Agricultura Familiar y Desarrollo Territorial sin demasiados recursos operativos).

En síntesis, en este período se verifican modificaciones en la carga semántica sobre la categoría AF, cambios en las atribuciones presupuestarias, re direccionamiento hacia Desarrollo Social de la inversión destinada al tipo de agricultores familiares y pérdida de protagonismo en el organigrama del Ministerio. La agricultura familiar se desdibuja como beneficiaria de políticas. El Ministerio se desentiende de dicha categoría. El impacto de esto en el sector y en las

¹⁹ Incluso en una reglamentación (Resolución 249E del Ministerio de Agroindustria) se incluye en anexos (Manual operativo) la condición de que los beneficiarios del Programa sean argentinos o hijos de nativos. Esto generó protestas por parte de asociaciones de productores, porque muchos beneficiarios, especialmente horticultores de los grandes periurbanos, pero no solamente, son de otras nacionalidades. Los reclamos aseguraban que esto afectaba a unas 20 mil familias (Diario “Tiempo Argentino”, 14.09.2017). Ante los reclamos se corrigió dicha reglamentación.

economías regionales y de las provincias aún no puede observarse pero comienza a ser motivo de reclamo por parte de distintas organizaciones de pequeños y no tan pequeños productores.

RECAPITULACIÓN Y REFLEXIONES FINALES, A MODO DE CONCLUSIÓN

El análisis comparativo de las trayectorias que se dan en los tres niveles a lo largo del tiempo nos permite concluir algunas cuestiones referidas al modo de institucionalización de la AF en la agenda agroalimentaria y sus dificultades para perdurar en el tiempo y consolidar su integración.

Como hemos visto, los modelos de desarrollo se constituyen como el marco para el diseño y las estrategias de implementación de las políticas. En Argentina el cambio o vaivén entre modelos, significó que por momentos se abriera la agenda institucional para incorporar nuevas categorías o temas. Detrás de este cambio en la agenda operaron la transferencia de modelos desde el nivel internacional, los propios paradigmas que se gestaron sobre los modelos de desarrollo a nivel local, la influencia de los proyectos de integración regional y cierta coyuntura específica vinculada al conflicto con el sector agropecuario por las retenciones a las exportaciones del año 2008.

Sin embargo estos cambios tuvieron dificultades especialmente en el ámbito del Ministerio para terminar de desarrollarse. Entre los motivos identificamos la falta de herramientas políticas para discutir y definir de manera integrada la agenda agroalimentaria y consecuente persistencia de una estructuración tradicional sectorial de los organismos. Otra cuestión que sobresale es la disímil temporalidad con que se asimilan los cambios en los programas. Esto también habla de una falta de integralidad en la definición de políticas en el marco del propio Ministerio.

Aun así los tres programas analizados fueron permeados por las aperturas de agenda en distinto grado y en distintos momentos del proceso. Pero los cambios no resistieron la alteridad entre los proyectos de gobierno, que más tarde o más temprano terminan definiendo su suerte o su reorientación. Se observa entonces una rigidez persistente en los dispositivos institucionales para el tratamiento de problemas no clasificables desde las tradicionales categorías sectoriales, lo que plantea dificultades y desafíos para el tratamiento no sólo de las problemáticas que puedan vincularse a la agricultura familiar, sino también de otros problemas multidimensionales relacionados con la ruralidad argentina contemporánea.

REFERENCIAS

ACUÑA, C. H. (Comp.). *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Eds.-Fundación OSDE, 2013.

ARECO, P.; BORDELOIS, G.; CATALANO, J. Diagnóstico de la pobreza rural en Argentina. En SAGREDO, G. (Comp.). *Estrategias, Programas y Actividades para el Combate de la Pobreza Rural en los países del Cono Sur y las instituciones del PROCÓDER*, Santiago de Chile: IICA, 1995.

BALSA, J. Discursos y políticas agrarias en Argentina, 1922-1955. *América Latina en la Historia Económica*, México, septiembre-diciembre 2012, Vol. 1, Núm. 3, p. 98-128.

BARSKY, O.; Y DÁVILA, M. *La rebelión del campo. Historia del conflicto agrario argentino*. Buenos Aires: Sudamericana, 2008.

BISANG, R. Apertura económica, innovación y estructura productiva: la aplicación de biotecnología en la producción agrícola pampeana argentina. *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, octubre-diciembre 2003, Vol. 171, Núm. 43, p. 413-442.

DÍAZ, D. Ejemplos de Experiencias educativas orgánicas: Programa Pro-Huerta. En PAIS, M. (Comp.). *La producción Orgánica en Argentina: historia, evolución y perspectivas*, Buenos Aires: MAPO, 2002. p. 533-540.

DÍAZ, D. *El Pro Huerta en Haití. Cooperación Sur-Sur y triangular en seguridad y soberanía alimentaria*. Buenos Aires: Ediciones INTA, 2015.

EVANS, M., Y DAVIES, J. Interpretación de la transferencia de políticas: Una perspectiva multidisciplinaria y de niveles múltiples. En *Gestión y Política Pública*, Nro. 2, Vol. VIII, segundo semestre 1999. p. 201-246.

GONZÁLEZ, F. *Políticas para la agricultura familiar. Transformaciones territoriales en el Sudoeste Bonaerense*. Buenos Aires, 2017. Tesis (Doctorado en Geografía) - Universidad de Buenos Aires, 2016.

GONZÁLEZ, L. La influencia mutua entre el ámbito regional y el nacional en el desarrollo de la institucionalidad para la Agricultura Familiar. Buenos aires, 2012. En VII JORNADAS DE SOCIOLOGÍA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE GENERAL SARMIENTO, 2012, Buenos Aires.

GRAS, C.; HERNÁNDEZ, V. (Coords.). *La Argentina rural. De la agricultura familiar a los agronegocios*. Buenos Aires: Biblos, 2009.

JESSOP, B. ¿Narrando el futuro de la Economía Nacional y del Estado nacional? Puntos a considerar acerca del replanteo de la regulación y de la re-inversión de la gobernanza. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*. Santa Fe, enero-diciembre, 2006, Núm. 7, p. 7-44.

JUÁREZ, P.; GISCLARD, M.; GOULET, F.; ALBADALEJO, C.; CITTADINI, R.; ELVERDÍN, J.; PATROUILLEAU, M. M.; ALBADALEJO, CH.; GONZÁLEZ, E. Argentina: Políticas Públicas, Desarrollo Rural e Inclusión Social. En SABOURIN, E.; SAMPER, M.; SOTOMAYOR, O. (Coord.). *Políticas Públicas y agriculturas familiares en América Latina y El Caribe: balance, desafíos y perspectivas*. San José de Costa Rica: IICA, 2015. p. 43-76.

LATTUADA, M.; NOGUEIRA, M. E. y URCOLA, M. *Tres décadas de desarrollo rural en la Argentina. Continuidades y rupturas de intervenciones públicas en contextos cambiantes (1984-2014)*, Buenos Aires: Teseo-UAI, 2015.

LÁZZARO, S. La política agraria del peronismo. El acceso a la propiedad de la tierra: arrendamientos y colonización. En Balsa, J.; LÁZZARO, S. (Coords.). *Agro y política en Argentina, Tomo II: Actores sociales, partidos políticos e intervención estatal durante el peronismo, 1943-1955, 1930-1943*. Buenos Aires: CICCUS, 2015. p. 115-196.

LÁZZARO, S. Políticas públicas en torno a la propiedad de la tierra. Procesos de arrendamiento y colonización. En Balsa, J.; LÁZZARO, S. (Coords.). *Agro y política en Argentina, Tomo I: El modelo agrario en cuestión, 1930-1943*. Buenos Aires: CICCUS, 2012. p. 203-262.

LEÓN, C. Políticas de Estado hacia el sector agropecuario. En TSAKOUMAGKOS, P. (Coord.). *Problemas actuales del agro argentino*. Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras UBA, 2016. p. 407-434.

MANUEL-NAVARRETE, D.; GALLOPÍN, G. *Integración de políticas, sostenibilidad y agriculturización en la pampa argentina y áreas extrapampeanas*. Santiago de Chile: CEPAL, 2007.

MANZANAL, M.; GONZÁLEZ, F. Soberanía alimentaria y agricultura familiar: Oportunidades y desafíos del caso argentino. *Realidad Económica*, Buenos Aires, octubre-noviembre 2010, Núm. 255, p. 12-42.

MANZANAL, M.; NARDI, M. Modelos de intervención de los proyectos de desarrollo rural en la Argentina a partir de 1995. En SCHEJTMAN, S.; BARSKY, O. (Comps.). *El desarrollo Rural en la Argentina. Un enfoque territorial*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2008. p. 492-510.

MARTÍNEZ NOGUEIRA, R. La presidencia y las organizaciones estatales como constructoras de institucionalidad en la Argentina, En ACUNA, C. H. (Comp.). *¿Cuánto importan las institu-*

ciones? *Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Eds.-Fundación OSDE, 2013, p. 71-119.

MEDELLÍN TORRES, P. La política de las políticas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. Santiago de Chile: CEPAL, 2004.

MIELITZ NETTO, C. A política agrícola brasileira, sua adequação e sua funcionalidade nos vários momentos do desenvolvimento nacional. En BONNAL, P.; PEREIRA LEITE, S. (Orgs.). *Análise Comparada de Políticas Agrícolas. Uma agenda em transformação*. Río de Janeiro: CI-RAD/Mauad, 2011. p. 221-252.

MOSSE, L. *La construcción de un sector. Políticas para la agricultura familiar en Argentina, 2002-2015*. Buenos Aires, 2017. Tesis (Maestría en Ciencias Sociales) - Universidad Nacional General Sarmiento, Buenos Aires, 2017.

NOGUEIRA, M.; URCOLA, M. La AF en las políticas de desarrollo rural, ¿hacia una nueva agenda pública? La experiencia reciente en Argentina (1990-2011). *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, enero-junio 2013, Núm. 39, p. 5-38.

OSZLAK, O; O'DONNELL, G. Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Buenos Aires: CEDES, 1976.

PATROUILLEAU, M. M.; ARANGUREN, C.; MIONI, W. Las políticas como objeto de indagación. En PATROUILLEAU, M. M.; ARANGUREN, C. y MIONI, W (Comps.) *Políticas públicas en la ruralidad argentina*. Buenos Aires: Ediciones INTA, 2017. p. 13-17.

PATROUILLEAU, M. M.; MARTÍNEZ, L. E.; CITTADINI E.; CITTADINI, R. A. Políticas públicas y desarrollo de la agroecología en Argentina. En SABOURIN, E. (Comp.). *Políticas públicas a favor de la Agroecología en América Latina y El Caribe*. Santiago de Chile: Evangraf/Red PP-AL/FAO, 2017b. p. 20-43.

PATROUILLEAU, R. D.; SAAVEDRA, M.; PATROUILLEAU, M. M. Y GAUNA, D. *Escenarios del Sistema agroalimentario Argentino al 2030*. Buenos Aires: Ediciones INTA, 2012.

PIERSON, P.; SKOCPOL, T. El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Montevideo, 2008, Vol. 17, Núm. 1, p. 7-38.

PROINDER. Los pequeños productores en la República Argentina, Buenos Aires: SAGPyA-II-CA, 2007.

RETAMOZO, M. La ciencia política contemporánea: ¿Constricción de la ciencia y aniquilamiento de lo político? Apuntes críticos para los estudios políticos en América Latina. *Andamios. Revista de Investigación en Ciencia Social*, México, agosto 2009, Vol. 6, Núm. 11, p. 71-100.

ROIG, A. El desarrollo como conflicto institucionalizado. *Realidad Económica*, Buenos Aires, julio-agosto 2011, Núm. 237, p. 80-92.

SAGPyA. 10 Años de políticas agropecuarias en Argentina., 1989-1999. Buenos Aires: SAGPyA, 1999.

SCHIAVONI, G. Describir y prescribir: la tipificación de la agricultura familiar en la Argentina. En MANZANAL, M.; NEIMAN, G. (Comps.). *Las agriculturas familiares del Mercosur*, Buenos Aires: CICCUS, 2010. p. 43-58.

SERVOLO DE MEDEIROS, L. Sem terra, assentados, agricultores familiares: considerações sobre os conflitos sociais e as formas de organização dos trabalhadores rurais brasileiros. En GIARRACA, N. (Comp.). *Una nueva ruralidad en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO, 2001. p. 103-128.

VILAS, C. El poder y la política. El contrapunto entre razones y pasiones. Buenos Aires: Biblos, 2013.