

Las políticas públicas para la agricultura familiar. Entre la búsqueda de equilibrio y la visibilidad del sujeto

Autor: Lic. Lisandro Fernández¹

IX Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales Argentinos y Latinoamericanos
Eje temático n° 9

1. Introducción.

Recientemente se profundizó el debate en torno al desarrollo rural que destaca el crecimiento y consideración en la agenda pública de la agricultura familiar (AF), tanto por su mayor inserción político-institucional como por la reformulación de programas y proyectos destinados a la misma.

Las perspectivas de análisis presentan punto de acuerdo y matices. Nogueira y Urcola (2013) afirman que junto al cambio del papel del Estado luego de la crisis político-económica de 2002, también cambió el rol de la AF en los últimos años, dejando de ser considerada un “problema” asociado a la pobreza rural a considerarse una “solución” relacionada a la seguridad alimentaria. Dicha perspectiva, hace hincapié en la importancia de la capacidad administrativa de los Estados para imponer planes de desarrollo de forma selectiva a las fuerzas de mercado.

Por otro lado, Manzanal *et al* (2014: 14) consideran a la AF como una “cuestión” o tema socialmente problematizado, que moviliza a distintos actores, genera variadas disputas, e incide en la definición de las acciones concretas que el Estado adopta en relación a la seguridad y soberanía alimentaria. De esta manera, se muestra al “Estado en acción” para la comprensión de la construcción de políticas públicas insertas en una “estructura de arenas”.

En cambio Giscard *et al* (2015), basados en el análisis cognitivo de las políticas públicas, señalan que la categoría Agricultura Familiar se convirtió en un *nuevo referencial*. El concepto *referencial* toma en cuenta los marcos cognitivos y normativos que proporcionan a diferentes actores (en este caso los que definen las políticas de desarrollo rural) los elementos de interpretación y de decodificación de la realidad que influyen en la elaboración de políticas públicas. Los autores afirman que el reciente proceso de institucionalización de la AF es “el resultado de la legitimación de las representaciones y percepciones relacionadas con la agricultura familiar” (2015: 3), de la cual se valoran su capacidad de resistencia y la flexibilidad frente a la inestabilidad de los mercados.

Los debates actuales en torno a las políticas dirigidas a la AF, se vinculan al rol que se le otorga a los actores del sector y a la existencia o no de condiciones de posibilidad para construir una política integral coordinada que reduzca la desigualdad en el sector agropecuario. La presente ponencia buscará ampliar la

¹ Licenciado en Economía (UNLP). Becario CONICET, Programa de Estudios Regionales y Territoriales (PERT), Instituto de Geografía “Romualdo Ardissonne”, FFyL, UBA. Email: lisandrofernandez85@gmail.com

discusión sobre la perspectiva teórica del Estado que permita vincular los cambios de las relaciones sociales agrarias, el modo de acumulación y las políticas públicas sectoriales. Para ello la ponencia se organiza de la siguiente forma.

Luego de esta introducción, en la sección dos se presenta la perspectiva del Estado adoptada. En la tercera sección se analiza el proceso de agriculturización de los últimos veinticinco años, señalando el vínculo entre la reestructuración estatal, los cambios tecno-productivos y las principales modificaciones de la estructura social agraria. En la cuarta sección, se destaca el papel del conflicto por la resolución n° 125 como catalizador de la inserción político-institucional de la agricultura familiar. En la quinta sección, se analizan los cambios institucionales y los debates en torno al objeto de desarrollo rural de los programas destinados a la misma. La ponencia finaliza con las reflexiones finales en la sexta sección.

2. El estado ante los antagonismos de clase

Para complejizar el estudio del proceso de construcción de políticas públicas para la agricultura familiar se tomará la concepción relacional del Estado adoptada. Este encuadre entiende al Estado como una relación social atravesada por *relaciones de dominación* (O'Donnell: 1979). Las mismas no obedecen a lógicas abstractas de circulación de poder, sino que se asientan en relaciones sociales de producción que generan y reproducen, asimetrías y antagonismos entre clases sociales.

Como en el capitalismo los trabajadores están desprovistos de medios de producción, los capitalistas están desposeídos de los medios de la coacción directa, por lo cual su monopolio lo ejerce un tercer actor, el Estado. Esto no lo convierte en un mero representante de las clases dominantes, sino que en tanto garante de una relación social global, reviste la apariencia de estar “por encima” de los antagonismos que las relaciones sociales de dominación generan, aunque esto no significa que sea un árbitro neutral y, lejos de estar separado de la sociedad como aparenta, es un momento necesario de su reproducción (Thwaites Rey, 2005: 25-26). Por ello el Estado puede contemplar los intereses de las clases dominadas, a fin de permitir su reproducción como fuerza colectiva de trabajo y así garantizar la relación global entre las clases sociales.

Al mismo tiempo, en tanto relación social, el Estado se encuentra signada por la lucha entre clases, y por lo tanto se transforma históricamente junto a los modelos de acumulación y las estructuras de clases: las luchas se manifiestan sobre instituciones estatales diversas, cambiantes y contradictorias. De modo que, los instrumentos de política y formas de intervención, no sólo varían con la estructura económica sino también con los cambios en el balance de fuerzas políticas.

En resumen, el aparato institucional del Estado condensa las contradicciones de clase subyacentes en el orden social, que en ciertas ocasiones, puede revestir la forma de contradicciones internas entre los diversos aparatos del Estado. Ello se debe a que los intereses representados en las instituciones estatales

dependen de las disputas entre clases y su repercusión sobre contenido de la agenda pública (Thwaites Rey, 2005).

Esta perspectiva del Estado aporta elementos para profundizar el análisis acerca del renovado interés estatal sobre la agricultura familiar y sus repercusiones institucionales en el aparato del Estado en Argentina, asociado a los intentos de generar equilibrio entre dos modelos agropecuarios alternativos, y sus repercusiones sobre las políticas que impulsó el Estado desde diferentes áreas.

En este sentido, se afirma que el proceso de institucionalización de la Agricultura Familiar, sugiere la idea de “una política que se adiciona” o complementa al status quo marcado por el dominio de los agronegocios, debido a que las medidas de política pública que visibilizaron a los sectores de la AF, no han puesto en cuestión las bases de un modelo agrario orientado a la exportación que aporta divisas e ingresos provenientes de los derechos de exportación (Craviotti, 2014; Giscard *et al*, 2015).

Para Balsa (2013), la búsqueda equilibrios se relaciona con la derrota del “polo” liderado por el kirchnerismo en el conflicto por la resolución n° 125, a partir de cuando los reclamos son abordados con una “lógica institucionalista” que busca integrar las demandas parciales, antes que incentivar una disputa entre dos modelos agrarios alternativos.

Teniendo en cuenta la perspectiva del Estado adoptada, para el análisis empírico las políticas públicas destinadas a la AF durante el período 2003-2015 en Argentina, se tomarán en cuenta los procesos de cambio tanto a nivel del modelo de acumulación en el sistema agropecuario, como sus repercusiones en los actores sociales agrarios, contemplando al mismo tiempo sus repercusiones en el plano discursivo.

El análisis combinado de estos factores, permitirá comprender de qué manera se articularon los intereses de clases y fracciones de clase del sector agropecuario, que confluyeron y se expresaron en el denominado “conflicto del campo” de 2008, considerado un punto de inflexión con repercusiones sobre la institucionalidad estatal y las políticas públicas destinadas a la agricultura familiar.

3. El proceso de agriculturización.

En esta sección se buscará analizar los vínculos entre las condiciones de posibilidad que produjeron los cambios en las políticas públicas sectoriales, las transformaciones productivas expresadas en el “paquete tecnológico” y sus repercusiones sobre la estructura social agraria, para la comprensión del conflicto suscitado por la resolución 125 y sus posteriores consecuencias sobre la construcción de políticas para la agricultura familiar.

3. a. La reestructuración estatal

Con la instauración el modelo neoliberal a partir de 1976, la intervención estatal sobre el sector agropecuario comenzó a ser desmantelada, generando condiciones para la profundización de las

asimetrías en el sector. La reestructuración de las instituciones regulatorias del Estado, favoreció la liberalización, aumentó el poder de los sectores dominantes y posibilitó la reconfiguración del paradigma de acumulación.

A partir de 1976, la Junta Nacional de Granos perdió atribuciones y creció el poder de fiscalización del sector privado, que estuvo facultado para clasificar granos y hacer liquidaciones sobre esos resultados (León y Rossi, 2003). Luego, en 1979 se autorizó la instauración de puertos privados y, en 1980 se desregularon los contratos de arrendamientos entre chacareros y terratenientes, otorgando mayor poder de negociación a los sectores dominantes, generando la posibilidad de hacer contratos accidentales por una cosecha (Teubal, 2012), favoreciendo la *concentración en el uso de la tierra* mediante el arriendo a corto plazo.

El proceso de desregulación se profundizó a partir de 1990, momento en que se eliminaron subsidios, precios sostén, cupos, aranceles y regímenes de promoción. A su vez, se desmantelaron organismos estatales que habían regulado el mercado, que hasta ese momento habían permitido *cierto nivel de coexistencia* entre las pequeñas, medianas y grandes explotaciones (Teubal, 2012).

Sintéticamente, la reestructuración de la institucionalidad estatal incluyó: i) eliminación de las Juntas Nacional de Granos y de Carnes en 1991, suprimiendo los principales organismos de fiscalización, regulación y fomento; ii) la transferencia en 1992 de la potestad de los puertos a las provincias, posibilitando su privatización; iii) privatización de caminos y líneas férreas; iv) adhesión a las actas UPOV² en 1994, que reconoce derechos de propiedad sobre la venta de semillas patentadas y v) la liberación en 1996 de la venta comercial de la soja genéticamente modificada (León y Rossi, 2003; Pierri y Abramovsky, 2011).

Asimismo, la paridad entre el peso y el dólar durante la década de 1990, favoreció la importación de maquinarias e insumos agropecuarios, lo cual generó cambios en los precios relativos en favor del capital fijo (Bisang, 2007). Adicionalmente se eliminaron los derechos de exportación sobre los principales productos del complejo cerealero y oleaginoso, trigo y maíz, con lo cual, los exportadores usufructuaban sus ventas a “precio pleno” internacional³.

Sobre la base de dicha reestructuración, se produjeron cambios a nivel productivo, tecnológico, económico y social, que repercutieron en la correlación de fuerzas entre clases y fracciones de clase del sector, generando nuevas tensiones en la construcción de políticas públicas relacionadas al sector. A continuación, se considerarán los principales cambios productivos y sociales en el sistema agropecuario de Argentina entre las décadas de 1990 y principios del siglo XXI.

2 Unión para la Protección de las Obtenciones Vegetales.

3 Las tasas promedio de los derechos de exportación durante el período 1991-2001 fueron: 0% para el trigo; 0,3% para el maíz; 4,4% soja y 4,2% para el girasol. Ver Diego Fernández, 2014. “Política tributaria del Estado nacional y concentración de la producción agrícola pampeana. 1990-2008”, en VII Jornadas de Economía Crítica, La Plata

3.2 Cambios tecno-productivos en el sector agropecuario.

Desde la década de 1980 se produjeron en forma acumulativa cambios tecno-productivos en el modelo agropecuario que tuvieron su auge en los '90 y repercutieron sobre la organización social del trabajo en el sector. La emergencia de estos cambios estuvo motivada por el objetivo de reducir costos en la segunda mitad de 1990 (Bisang, 2007) sintetizados en la emergencia de un “paquete” o “combo” tecnológico compuesto por los herbicidas (principalmente glifosato), la siembra directa y, las semillas transgénicas.

En primer término, la innovación de la siembra directa reside en realizar las tareas de laboreo con una sola operación, una sola máquina y en menor tiempo, ahorrando tiempo y costos directos en relación al proceso tradicional: reduce sustantivamente las actividades de labranza, pero también reduce el empleo requerido (Lavarello, 2012). Su difusión masiva se debió a la posibilidad de mayor aprovechamiento conjunto de las condiciones vinculada a los nuevos insumos y condiciones de comercialización favorables. Su expansión fue creciendo hasta ser el paradigma dominante: para el año 2011 el 81% del área de cultivo del país (27 millones de has en ese año) se trabajaban con esa técnica⁴ (INTA, 2011).

Lavarello (2012: 52) señala que la demanda local de maquinaria agrícola manifestó un fuerte crecimiento a partir de la segunda mitad de los años '90. Hacia fines de esa década, las empresas multinacionales eran las proveedoras principales lo cual explicó un aumento del coeficiente de importación, que comienza a crecer en 1997 y alcanza al 60% promedio durante el período 2003-2007. En la actualidad, el mercado de maquinarias agrícolas muestra diferentes grados de concentración y transnacionalización. En el caso de las cosechadoras y tractores hasta 2013, la mayoría de la maquinaria correspondía a producción importada, situación que se revirtió ese mismo año en el caso de las cosechadoras, y en 2014 para los tractores (INDEC, 2014) En cambio, durante el mismo período, en el rubro sembradoras y pulverizadoras, primaron las de origen nacional (Lavarello, 2012).

Por otra parte, el desarrollo de semillas genéticamente modificadas, tuvo origen hace décadas a partir de una combinación de desarrollos públicos y privados en los años setenta, pero tiene su punto de inflexión en la difusión de las semillas transgénicas (soja y maíz) en 1996 gracias a la resolución 167 de la Secretaría de Agricultura, que liberalizó su venta comercial. Según datos de Bisang (2007: 250), la superficie sembrada de soja genéticamente modificada sobre el total del cultivo en la campaña 1996/97, representaba el 5,55%, pero en la campaña 2006/07 alcanzó el 98,39%⁵. Algo similar ocurrió con el maíz genéticamente modificado: en la campaña 1998/99 representaba el 0,4% de la superficie total del producto, pero para 2006/07 ya alcanzaba el 64,1%.

Por último, la difusión del glifosato completa el trípode: el mismo elimina temporalmente toda competencia a la planta transgénica con un sólo herbicida. El mercado de fitosanitarios exhibió un

4 Otra fuente sobre el tema es el informe de AAPRESID (2012), en Argentina había más de 16 millones de has de soja cultivadas por siembra directa, y le siguen el maíz y el trigo con cerca de 4 millones cada uno.

5 Según datos publicados por Darío Aranda en Página 12 el 05/09/2013, la superficie de soja transgénica alcanza en Argentina la totalidad del cultivo, con 20 millones de hectáreas.

crecimiento sustancial, un informe de Kleffmann Group exhibe la dinámica de su crecimiento: en 2012, los herbicidas representaban el 77% en cantidad utilizada del total de agroquímicos, sobre el total de cultivos y el 64% de la facturación, seguidos por los insecticidas con un 9,92% y un 16%, respectivamente, teniendo en cuenta que la soja es el producto sobre el que se utiliza el 40% del conjunto total de los insumos.

Este “paquete” se complementó con la implementación del silo-bolsa, instrumento que incide en la dinámica de la comercialización, al aumentar el tiempo posible de conservación de los productos a la espera del momento “oportuno” para la venta, lo que posibilita incrementar el margen de maniobra de los acopiadores y exportadores.

Para Bisang (2007) el conjunto de cambios posibilitó pasar de un modelo centrado en las *ventajas comparativas* que brinda la productividad diferencial de la tierra, a otro modelo impulsado por las *ventajas competitivas* fruto del avance tecnológico, la inversión y el conocimiento aplicado. Como contrapartida, reconoce que ello aumentó la dependencia de insumos para garantizar rentabilidad y la continuidad del proceso de trabajo (Bisang, 2008).

Como resultado global, la Argentina experimentó un proceso de *agriculturización* de su modelo agropecuario: los productos agrícolas vivieron una gran expansión en detracción de actividades como la ganadería. Comparando valores promedios entre la década comprendida entre 1990/91 y 2000/01, con respecto al período 2001/02-2013/14, la superficie sembrada de maíz y soja (totales) crecieron un 25,93% y 143,22% respectivamente, mientras que la de trigo disminuyó un 9,21%. Adicionalmente, comparando los valores promedio de producción (en tns) entre los mismos períodos, se observa que el maíz, la soja y el trigo crecieron en 60,41%, 183,53% y 3,97%, respectivamente⁶. El destino de esas producciones es principalmente el mercado internacional.

En la tabla n° 1 se observa el recorrido de las exportaciones de los principales productos y sus derivados en forma desagregada:

Tabla n° 1: Evolución de las exportaciones de los productos seleccionados, en millones de dólares, anual.

Años	Aceites de Soja	Aceites de Girasol	Trigo	Maíz	Soja
2002	1.348	529	1.098	925	1.119
2003	2.085	547	941	1.235	1.843
2004	2.337	549	1.367	1.195	1.737
2005	2.247	704	1.281	1.368	2.296
2006	2.790	678	1.472	1.264	1.779
2007	4.419	604	2.016	2.253	3.435
2008	4.798	1.449	2.535	3.483	4.491
2009	3.261	694	1.002	1.612	1.675

⁶ Cálculos en base a información del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

2010	1.638	317	568	1.833	2.683
2012	4.320	903	2.952	4.841	3.192
2013	963	261	617	2.201	601

Fuente. Elaboración propia en base a SIIA

Estos cambios productivos provocaron profundas repercusiones sobre la estructura social agraria, que exacerbaron los problemas históricos de los sectores más vulnerables de la misma.

3.3 Cambios en la estructura social agraria

Los cambios reseñados repercutieron principalmente en la región pampeana, tanto por sus mayores requerimientos de inversiones en capital, mayores extensiones de tierra e insumos industriales, como también por la modificación de la organización social del trabajo impuesta como paradigma.

En efecto, si bien existe diversidad regional, el modelo de organización social se articuló en torno a la separación entre la propiedad y la gestión de las explotaciones y, la importancia cada vez mayor del conocimiento codificado para sostener el proceso. Como resultado, la organización social del trabajo articulada en torno a los agro-business fue la denominada *organización en red* (Bisang, 2008), mientras que en relación a la AF, este proceso tensiona su carácter familiar.

La organización en red, alude a la modalidad de coordinación por medio de un contrato accidental que regula los vínculos entre los actores del modelo agro-business (grandes empresas, administradores, contratistas de servicios agrícolas, arrendadores de tierras). Bisang *et al* (2008: 3) señalan: “Se trata de esquemas de organización [...] que implican la presencia de nuevas empresas, conductas, formas relacionales y fuentes de generación de competitividad, muy diferentes al tradicional ‘agro’ de décadas previas”.

En este tipo de organización, las empresas agropecuarias explotan su capacidad de coordinación y gestión entre diferentes actores sociales para realizar las actividades de siembra, mantenimiento, recolección, almacenamiento y comercialización de los cultivos. Por eso Hernández (2012: 74) señala: “El empresario globalizado (...) considera como principal factor de producción al conocimiento, haciendo pasar la propiedad de la tierra a un segundo lugar”.

Este esquema les permite a los capitalistas agrarios, los grandes arrendatarios y los contratistas de producción, organizar la inversión y administración de la producción contratando asalariados rurales, combinándolo con la propiedad de tierras y maquinarias, y el arriendo de superficies adicionales y el contratismo de labores (Azcuay Ameghino, 2012).

Del otro lado, la organización social de la producción familiar, caracterizada por un proceso productivo trabajo-intensivo, durante la década de 1990 se vio afectada por el aumento de sus costos productivos y del poder de compra de sus ingresos (Villulla, 2010). Esto generó que muchos pequeños productores se endeudaron para poder comprar maquinaria y equipo a fin de adaptarse al nuevo patrón de “agricultura

profesional” (Teubal, 2012), pero la creciente necesidad de insumos importados y mayores escalas, llevó a los AF a un “proceso de endeudamiento crónico masivo”, que obligó a mucho de ellos a abandonar su explotación o ceder parte de ella para el arriendo (Villulla, 2010; Hernández, 2012). La imposibilidad de generar ingresos para pagar esas deudas terminó con 12 millones de hectáreas en la pampa hipotecadas. Ambos condicionantes exacerbaron el proceso de desaparición y “arrinconamiento” de los AF, que confluyó en un modelo de “agricultura sin agricultores” (Teubal *et al*, 2005; Hernández, 2012). Esta situación llevó a los AF a recurrir a diversas estrategias de persistencia, como la pluriactividad o la búsqueda de ingresos extra-prediales, entre ellas la prestación de servicios a las empresas agropecuarias principales beneficiarias del modelo de *organización en red*, reproduciendo el círculo de expulsión, contratismo y concentración (Hernández, 2012).

Así, la pluriactividad motivada por la búsqueda de ingresos extra-prediales (agrarios o no), se convirtió en un fenómeno generalizado en todas las regiones del país, poniendo en cuestión si actualmente reviste el carácter complementario o no (Azcuy Ameghino, 2012).

A su vez, los mayores niveles de capitalización posibilitaron que una parte de los AF externalicen sus tareas por medio de la contratación de asalariados y/o la tercerización de labores. Si bien en ciertas circunstancias (coyunturas de alta demanda de trabajo) puede ser una herramienta necesaria que favorece el “efecto permanencia”, por otro lado puede generar un “efecto transformador” que repercute negativamente sobre la generación de puestos de trabajo familiar, y en el extremo, transforman el carácter familiar de la AF (Azcuy Ameghino, 2012).

Este “efecto transformador” genera dificultades para garantizar el recambio generacional. La ausencia de horizontes vitales centrados en la preservación del patrimonio familiar, se vio exacerbado por el proceso de gasto de la renta del suelo en las ciudades cercanas a las explotaciones, acompañada de experiencias de socialización urbana que exhibieron nuevos parámetros de vida deseables para las familias rurales en los últimos años, tanto en términos de confort como de vida profesional (Balsa y López Castro, 2011b).

De este modo, los cambios productivos, en la organización social del trabajo y en los patrones de consumo, fue construyendo articuladamente un discurso “tecnologizante” que “se focaliza en una celebración del avance tecnológico como el elemento central de las virtudes y necesidades del sector” (Balsa y López Castro, 2011a: 151). La tecnología es presentada como el factor fundamental que permitió revertir una situación desfavorable en la década del '90 a través de la reducción de costos, y aprovechar las condiciones favorables posteriores (Bisang *et al*, 2008).

No obstante, este discurso no sólo fue adoptado y defendido por las grandes empresas y proveedoras de insumos sino que, los estratos constituidos por antiguos pequeños productores devenidos en contratistas, u otros que externalizan sus tareas o que pasaron a ser “cuasi-rentistas”, que también participan de las ganancias del nuevo esquema. Eso explicaría los motivos por los que este conjunto de actores se

involucraron en el conflicto de 2008, reaccionando ante la iniciativa para cambiar los niveles de los derechos de exportación que podría afectar sus propios ingresos (Balsa y López Castro, 2011a).

4. Nuevo escenario: ¿cambios con continuidad?

Luego de la crisis política, social y económica de 2001/02, el Estado comenzó a tener mayores grados de intervención sobre ciertos sectores de la economía. En relación al sector agropecuario, en un contexto externo favorable para los precios de los commodities, una de las primeras medidas que afectó al sector fue la devaluación de enero de 2002. A partir de la política adoptada de “tipo de cambio administrado”, se produjo un alivio parcial a los productores endeudados y disminuyó los costos de vida de los pequeños productores, aunque no volvieron a los niveles previos⁷.

A la vez, la nueva relación peso/dólar le permitió a los exportadores un mayor aprovechamiento de los precios internacionales, especialmente durante los primeros años posteriores a la devaluación, cuando la brecha entre los ingresos de exportaciones en dólares y costos en pesos era sustancial aunque luego se fue acotando ante la dolarización de muchos insumos que conforman el paquete tecnológico (Bisang, 2007).

Sin embargo, la mayoría de las medidas de desregulación de las instituciones que intervenían sobre la actividad agrícola, y que posibilitaban la apropiación de parte de la renta de los grandes propietarios y exportadores para destinarla al sector urbano, continúan vigentes.

No se desconoce desde 2005 ONCCA⁸ obtuvo un carácter de organismo descentralizado autárquico, que según Barsky (2011) se le otorgaron funciones y atribuciones que antes poseía la Junta Nacional de Granos. No obstante, sus tareas principales han sido la de establecer cupos a las exportaciones con el objetivo (al menos declarado) de garantizar el abastecimiento interno, y el establecimiento de los requisitos para los exportadores de granos y derivados. También fue sancionada la Ley 26.737 de “Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las Tierras Rurales”, que establece un 20% como tope máximo al nivel de extranjerización de la propiedad de la tierra. Sin embargo, como fuera descripto anteriormente, esta reglamentación no impide necesariamente la *concentración en el uso de la tierra* basados en el contrato de corto plazo como regulador.

La principal medida de intervención fue la restitución en 2002 de los derechos de exportación sobre el trigo y el maíz, y la elevación acumulativa sobre la soja y los aceites hasta alcanzar en marzo de 2008, los valores de: 35% para la soja, 32% para el girasol, aceites de soja y sus subproductos, 30% para aceites de girasol y sus subproductos, y 20% para el trigo y el maíz.

Como resultado, en el año 2002 la recaudación por derechos de exportación por productos de i) la industrias alimentarias, ii) productos del reino vegetal y iii) grasas de aceites vegetales o animales, alcanzaron los 2.985 millones de pesos (Bisang, 2007), mientras que la evolución durante los últimos

7 Ver Diego Fernández 2013

8 Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario

años fue:

Tabla nº 2: Evolución de la recaudación por derechos de exportación, categorías seleccionadas. En millones de pesos y porcentajes

Año	Derechos de exportación totales	%	Productos del reino vegetal	%	Productos de la industria alimentaria	%	Grasas y aceites animales o vegetales	%
2005	12.323	100	3.204	26	2.465	20	1.725	14
2006	14.712	100	3.090	21	2.942	20	2.207	15
2007	20.450	100	5.931	29	4.479	21,9	3.599	17,6
2008	36.055	100	10.023	27,8	6.274	17,4	4.831	13,4
2009	32.042	100	5.127	16	10.157	31,7	4.902	15,3
2010	45.547	100	11.933	26,2	12.161	26,7	6.695	14,7
2011	54.163	100	14.895	27,5	13.324	24,6	7.691	14,2
2012	61.316	100	16.065	26,2	15.329	25	6.929	11,3
2013	55.465	100	12.424	22,4	19.524	35,2	7.654	13,8
2014	84.088	100	20.686	24,6	33.047	39,3	9.754	11,6

Fuente: elaboración propia en base a datos de AFIP

La recaudación total por derechos de exportación, en un contexto de elevados precios internacionales y aumento de las alícuotas, se transformó en un rubro un peso considerable en la recaudación total desde la devaluación: durante el período 2002-2012 la recaudación por derechos de exportación sobre el total osciló entre el 9% y el 13% (con un pico de 13,38% en 2008), y disminuyó al 6,46% y 7,19% en 2013 y 2014 respectivamente. La importancia fiscal de las exportaciones de commodities agropecuarios, no sólo se debe al monto para la recaudación sino además, en una coyuntura marcada por la reaparición de la *restricción externa* a partir de 2011, por ser una de las principales fuentes de ingreso de divisas al país.

Este escenario reforzó el *poder de veto* de la actividad sobre el resto de la economía y sobre las políticas públicas, sobre la base de estructuras altamente concentradas. En el rubro oleaginosas sólo el 6% de los productores de la producción primaria explican el 54% de la misma, mientras que en la etapa de industrialización, 5 de las 37 productores de aceites concentran el 60% de la capacidad instalada de molienda, 4 empresas explican el 42% de la producción y 5 empresas explican el 67% de las exportaciones de soja (MECON, 2011). Por otra parte en el rubro cerealero, según datos de la AFIP (2010), el 47,7% de las exportadoras de cereales son grandes empresas que explican el 97,7% de las ventas y, todas ellas en conjunto dan cuenta del 37% del total recaudado por derechos de exportación en 2009.

4.2 El conflicto por la resolución 125: condensación y punto de inflexión

En marzo de 2008, momento hasta el cual los derechos de exportación de commodities se convirtieron en un pilar del superávit sin generar grandes conflictos, ya que cumplía con el interés recaudatorio sin

socavar la estructura de poder, el Ministerio de Economía dicta la resolución n° 125 cuyo objetivo era establecer alcuotas móviles.

La propuesta puso en evidencia la articulación de intereses en torno a la renta de la tierra entre sectores agrarios disímiles, como consecuencia de los cambios que implicó el proceso de *agriculturización*, confluyendo (en forma desigual) los intereses de las grandes empresas, proveedores de insumos industriales, contratistas de servicios y arrendatarios de tierra en torno a la renta generada, articulados por una operación hegemónica elaborada en torno al imaginario de un “campo” unificado (Balsa y López Castro, 2011a). El desarrollo del conflicto se produjo bajo el contexto de una estructura institucional agraria débil que complicaban el diseño y aplicación de un programa alternativo.

No obstante, a partir de allí se promovió de forma más colateral que directo, la discusión sobre el modelo de desarrollo agrario (Balsa, 2013). La disputa por la resolución 125 actuó como catalizadora de acciones del Estado centradas en darle mayor visibilidad a aquellos sectores que no formaron parte del conflicto, los agricultores familiares, en un intento por quebrar el frente del campo (Craviotti, 2014).

Su resultado fue un proceso de cambios político-institucionales para generar “equilibrios” entre sectores agrarios, momento en que resurgió la faceta estatal de mostrarse “por encima” de los antagonismos. Dicho cambio está acompañado por la propuesta de nuevos paradigmas del desarrollo rural en búsqueda de mayores grados de convivencia entre diferentes actores sociales. A su vez, desde la esfera de la construcción de políticas públicas, se plantea como hipótesis que este proceso expresa el modo concreto en que la lucha entre dos “polos” (Balsa, 2013) generó cambios en el aparato institucional, pero no como respuesta a demandas articuladas sobre los intereses propios de la agricultura familiar, sino relacionados a demandas que, si bien incluía a sectores de la misma, primordialmente defendían la acumulación de los sectores agrarios dominantes

5. Emergencia del interés por la agricultura familiar.

En la presente sección se analizará cuáles fueron los principales cambios a nivel institucional referido a la AF y cómo influyen en el objeto del desarrollo rural de los programas destinados a la misma. Se buscará indagar particularmente en qué consiste la nueva institucionalidad y la diferencia o continuidad en la estrategia que guía los programas de desarrollo rural, en el contexto de propuestas para adoptar un enfoque integral de la problemática agraria en los últimos años

5.1 El proceso de institucionalización de la agricultura familiar

El concepto Agricultura Familiar fue acuñado por científicos sociales europeos, y comenzó a circular más tarde en América Latina cuando es tomado por sindicatos y organizaciones rurales de Brasil.

Su instalación en Argentina, provino de la mano del MERCOSUR. En 2003 la Coordinadora de

Organizaciones de la Producción Familiar del organismo solicitó la creación de un grupo *ad hoc* que proponga una agenda de política para la agricultura familiar y un año después se creó la Reunión Especializada de la Agricultura Familiar del MERCOSUR (REAF) (Manzanal y González, 2010).

Asimismo hubieron tres intervenciones que contribuyeron a “estabilizar” la categoría en la Argentina: los documentos del PROINDER⁹ (2002), del CIPAF¹⁰ (2005) y del FONAF¹¹ (2006) (Schiavoni, 2010). La emergencia de esta categoría implicó no sólo un cambio de nomenclatura, sino también *la ampliación de la base social* de las políticas de desarrollo rural (Soverna y Bertolo, 2014).

Dicha ampliación busca reconocer múltiples dimensiones (productivas, sociales y culturales) del sujeto así como su heterogeneidad económica, social y regional, pero también generó una ambivalencia entre el reconocimiento de su faceta productiva o del “estilo de vida”, que se reproduce a nivel de su inserción institucional sobre las definiciones, registros censales e incluso los organismos que ejecutan las políticas (Agricultura y Desarrollo Social) (Soverna *et al*, 2008; Arach *et al*, 2011). Si bien no presentan necesariamente un carácter contradictorio entre los aparatos del estado, presentan amplios matices sobre el rol de la AF y las propuestas destinadas al sujeto. Con el denominado “conflicto del campo” de 2008, el proceso de institucionalización de la AF experimentó un punto de inflexión (Manzanal y González, 2010; Nogueira, 2013)

A partir de 2008 la estructura institucional sufrió grandes cambios materializados en la creación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (SsDRyAF), luego en 2009 se creó el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, momento en que la Subsecretaría se convirtió en secretaría y dependiendo de ésta, se conformó la Subsecretaría de Agricultura Familiar (SubSAF). Ese mismo año, se creó la Comisión de la Agricultura Familiar en el ámbito de la Unidad Presidencia del SENASA con el fin de identificar la normativa vigente que sea de difícil cumplimiento para la AF, y desarrollar protocolos sanitarios y fitosanitarios, preservando la calidad agroalimentaria (Res. N° 759/2009, modificada por resolución n° 187/2014).

Conjuntamente, en 2007 se crea el Registro Nacional de la Agricultura Familiar. Sus principales objetivos del mismo son: i) la visibilización de la agricultura familiar, debido a la escasez de la información cuantitativa y cualitativa sobre la misma y, ii) brindar información para la formulación de las políticas públicas diferenciales y las acciones del Estado (Craviotti, 2014; Paz y Jara, 2014).

Si bien la inscripción en el ReNAF no es obligatoria para el acceso a las políticas, la reciente Ley n° 18.117 establece en su artículo 6, que se considerarán susceptibles de lo que ella estipula, quienes se encuentren registrados, al mismo tiempo que desde los diferentes organismos que realizan acciones destinadas a la AF cotidianamente se promueve la inscripción.

9 Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios

10 Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar

11 Foro Nacional de la Agricultura Familiar

La creación del ReNAF se complementó con otras acciones destinadas a incorporar a la AF a la economía formal y acceder a derechos sociales. En 2009 por un convenio conjunto entre el Ministerio de Desarrollo Social y la (ex) Subsecretaría de Agricultura Familiar, se crea el Monotributo Social Agropecuario (MSA) sin costo para el productor¹². A través de éste, los beneficios a los que acceden los productores son: emitir facturas, ser proveedor del estado (una iniciativa contemplada en la Ley), tener acceso a la obra social y aportes jubilatorios, a la vez que no los excluye de programas como la Asignación Universal por Hijo.

Este proceso se inscribe en el papel cada vez más importante del Estado para garantizar la reproducción socio-económica de los AF. Según datos del ReNAF (2014) el 82% de los Núcleos Agricultura Familiar obtiene ingresos extraprediales (exclusivamente o combinado con ingresos prediales), de ese total, el 67% obtiene ingresos por medio de transferencias del Estado (35% en forma exclusiva, y el 32% en forma combinada).

El objetivo de formalizar la actividad de la AF, también contempla la adaptación de los criterios normativos, flexibilizándolos a fin de que estén acordes a la realidad concreta del sector: por ejemplo se encuentra en reconsideración el tope máximo de 48.000 pesos de ingresos por año del MSA porque no se condice la realidad de la agricultura familiar que no es necesariamente pobre, debate que va en el mismo sentido de generar cambios en el código alimentario nacional para contemplar la realidad de la AF¹³.

Como corolario de este proceso, durante el año 2014 se declara el “Año internacional de la Agricultura Familiar”, la exSubSAF adquiere el rango de Secretaría de la Agricultura Familiar, y se sanciona la Ley de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar (n° 27.118), aunque hasta el momento no cuenta con presupuesto propio y solamente las provincias de Jujuy y Misiones adhirieron a la misma.

5.2 Los programas para la agricultura familiar ¿nuevo objeto del desarrollo rural?

En paralelo al proceso de institucionalización, en los últimos años se buscó generar cambios en el *objeto del desarrollo rural* de los programas y proyectos destinados a la agricultura familiar.

Entre 1990 y 2002, en Argentina se implementaron una serie de programas de desarrollo rural para pequeños y medianos productores agropecuarios (en adelante PDR) a cargo de diferentes agencias gubernamentales –INTA, ex SAGPyA– y sostenidos por distintas fuentes de financiamiento (Presupuesto Nacional, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola) (Manzanal, 2007; Lattuada, 2014).

Sus herramientas comunes de intervención eran: la asistencia técnica y financiera, la capacitación y la implementación de metodología grupal para las acciones (Lattuada *et al*, 2012). Pero en los sectores más vulnerables de la AF, el foco estaba puesto en la mayor atención a la comercialización y el fortalecimiento

12 Con la creación de la Secretaría de Agricultura Familiar de la Nación, se unificó la dependencia de ambos en una sola dirección nacional

13 A instancias de la Senaf, se inició el proceso de adecuación del código alimentario nacional para incorporar en dicha normativa a las prácticas productivas y comerciales de los agricultores familiares, manteniendo la inocuidad de los alimentos (ver expediente n° 1-0047-2110-4879-14-6 de Ministerio de Salud, Secretaría de Políticas, Regulación e institutos).

de la producción para autoconsumo priorizando su seguridad alimentaria, destacada como un factor crítico de su situación. Como característica general, el objeto del desarrollo rural predominante de los PDR se centró en la búsqueda de alivio a la pobreza rural, asociada a la escasez de ingresos e insuficiencia alimentaria. No obstante, fueron insuficientes para compensar la magnitud de la crisis y la velocidad de concentración de la estructura agraria, en un marco de deterioro económico y social general (Lattuada, 2014).

Entre sus problemas de implementación se destacaron: i) la discontinuidad y escasez del financiamiento; ii) escasa cobertura de la población objetivo y reconocimiento de su heterogeneidad; iii) restringida participación de los agricultores familiares; iv) descoordinación entre las diferentes instituciones ejecutoras y, v) la modalidad de promover microemprendimientos grupales, no produjo impacto sostenido en las organizaciones representativas ni en sus aspectos económicos (Manzanal, 2007). Por eso, las evaluaciones señalan que los PDR constituyeron una sumatoria de ofertas especializadas para mejorar la situación de vulnerabilidad de un conjunto de “beneficiarios”, antes que una política integral (Nogueira, 2013). No obstante, se reconoce en ellos un primer paso hacia la visibilización de la agricultura familiar en diferentes ámbitos nacionales y provinciales, mostrando la necesidad de generar políticas diferenciales para el sector (Manzanal, 2007; Soverna *et al*, 2008).

A partir de 2003, el nuevo marco político y económico, influirá parcialmente sobre el objeto de los PDR, impulsado por una estrategia de intervención estatal general basada en una mayor amplitud de las dimensiones del bienestar social. El objeto del desarrollo rural experimentó un proceso de *continuidad incremental*, pasando de centrarse en la pobreza rural considerada en términos absolutos, a basarse en un *enfoque relacional* que busca mayores *grados de integralidad y ampliación del espectro* de los problemas de la AF (Soverna y Bertolo, 2014; Lattuada, 2014).

Este marco se traduce en cambios en diferentes variables de acción: i) mayor amplitud en los criterios de elegibilidad de los programas; ii) el paso de una intervención centrada estrictamente en lo agrario a otra centrada en lo rural; iii) la consideración de las cuestiones relacionadas al medio ambiente y iv) la revalorización del rol de la AF como productora de alimentos.

Este enfoque de desarrollo rural se estructura sobre los aumentos de productividad y la inserción competitiva en los mercados globales, el estímulo al capital social local, la institucionalidad y la cohesión social en los territorios. Su objetivo transversal es “*la inclusión de los sectores pobres y socialmente excluidos, así como también de la micro y pequeña empresa agro-rurales*” (Lattuada, 2014: 25, cursivas en el original).

Si en los primeros años los pequeños productores pobres constituyeron el núcleo de la población objetivo de los PDR, en la última década se incluye a grupos de pobladores rurales vulnerables que no necesariamente están en condición de pobreza medida por ingresos, sino que presentan otros

condicionantes (culturales, sociales y políticos) para mejorar sus condiciones de vida. De aquí que los actuales programas incorporen (al menos discursivamente) a la mujer, a los jóvenes, los pueblos originarios y los trabajadores transitorios (Lattuada, 2014; Nogueira y Urcola, 2013). Para estos grupos “la inclusión económica requiere paralelamente transformaciones sociales y culturales a partir de las cuales suele operarse una discriminación negativa velada en las actitudes cotidianas” (Nogueira y Urcola, 2015: 33).

En el cuadro n° 2 se resumen los principales PDR y sus componentes:

Cuadro n° 2: componentes de los PDR seleccionados

Nombre del programa	Dependencia	Área geográfica	Estado	Perfil de los destinatarios	Impacto*
Minifundio	INTA.	Todo el país	Desde 1987 y continúa	Familias minifundistas	150 proyectos de los que participan 16.000 familias (a 2013)
PROHUERTA	INTA. Ministerio de Desarrollo Social (MDS)	Todo el país	Desde 1990 y continúa	Familias rurales y urbanas bajo la “línea de la pobreza”	570.000 huertas. 3.400.000 personas (a 2013)
Profam	INTA	Todo el país	Desde 2003 y continúa	Productores familiares con menor dotación de recursos que las PyMEs	130 proyectos. 6.700 familias (a 2013)
Cambio Rural II	INTA y MAGyP	Todo el país	Lanzado en 2014	PyMEs agropecuarias y productores familiares en vías de capitalización	10.000 productores (a mayo 2015)
Programa de Desarrollo Rural de Áreas Rurales (PRODEAR)	UCAR (MAGyP)	Nacional. Con prioridad en Chaco, Corrientes, Córdoba, Entre Ríos, Mendoza, Misiones, San Juan y Santiago del Estero.	En ejecución (2009-2015)	Habitantes rurales pobres mayores de 14 años y población aborígen	Población meta: 19.450 en total (11.540 productores familiares o trabajadores rurales, 3.900 miembros de comunidades aborígenes y 4.010 jóvenes)
Programa de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (PRODAF)	UCAR (MAGyP)	Chaco y Entre Ríos	En ejecución hasta 2017	Productores más capitalizados de la AF con explotaciones de hasta 1.000 has en total, 500 has de producción y/o entre 100 y 500 UG	Población meta: 2.000 productores.
Programa de Desarrollo Rural Incluyente (PRODERI)	UCAR (MAGyP)	Todo el país con prioridad en el NOA	En ejecución hasta 2018	Agricultores Familiares, familias rurales en situación de vulnerabilidad y pueblos originarios	Población meta: 26.000 familias de la agricultura familiar; 4.000 familias de pueblos originarios y 8.000 familias que presenten vulnerabilidad social

Agricultura familiar NEA	UCAR (MAGyP)	Chaco, norte de Santa Fe, norte de Santiago del Estero y oeste de Corriente	En ejecución hasta 2016	S/D	S/D
Municipios Sustentables	SAF (MAGyP)	Todo el país con elección de dos municipios por provincia	En ejecución	Productores agropecuarios de base familiar inscriptos en el RENAF	S/D
Cambio rural I	MAGyP, INTA y Gob. prov.	Todo el país	Finalizado (1993-2014)	PyMEs agropecuarias	1.400 grupos. 14.000 productores (2013)**
Proyecto de Desarrollo Rural de la Patagonia (PRODERPA)	UCAR (MAGyP)	Chubut, Neuquén, Río Negro y Santa Cruz	Finalizado (2007-2014)	Población rural mayor de 14 años expuesta a riesgos productivos y climáticos	S/D
Programa de Crédito y Apoyo Técnico para Pequeños Productores del Noreste Argentino (PPNEA)	ex SAGPyA	Corrientes, Misiones y Formosa	Finalizado (1991-1999)	Pequeños productores del NEA	3.300 productores organizados en 470 grupos
Programa Social Agropecuario (PSA)	ex SAGPyA	Alcance nacional excepto Santa Cruz y Tierra del Fuego	Finalizado (1993-2013)	Productores minifundistas	45.000 pequeños productores (mayo de 2005)
CAPPCA	ex SAGPyA	Neuquén, Salta, Chaco Formosa y Misiones	Finalizado (1997-2006)	Familias de pequeños productores	3.000 productores
Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER)	ex SAGYP/M AGyP	Todo el país	Finalizado (1998-2011)	Jefes de hogar trabajadores por cuenta propia en áreas rurales	51.378 Familias asistidas
Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste Argentino (PRODERNEA)	MAGyP	NEA	Finalizado (1999-2007)	Pobladores pobres rurales que explotan tierras y comunidades aborígenes	17.801 familias beneficiadas (9.346 con créditos asistencia técnica y subsidios y 8.455 con capacitación).
Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noroeste Argentino (PRODERNOA)	ex SAGPyA, luego UCAR	Catamarca, Tucumán y La Rioja	Finalizado (1999-2011)	Familias rurales de productores pobres o que constituían grupos especialmente vulnerables	22.153 familias (13.241 con asistencia técnica y capacitación; y 8.912 con fondos de crédito)

Fuente: elaboración propia en base a Manzanal (2007), Nogueira y Urcola (2015), INTA informa, UCAR y documentos de formulación de los programas.

Notas: INTA, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria; MAGyP, Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca de la Nación; ex SAGPyA, ex Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación; UCAR, Unidad para el Cambio Rural; S/D, sin datos.

*Se describe la cantidad alcanzada por las acciones del programa en cuestión, salvo en los casos en que se menciona explícitamente la población meta establecida.

* *Según Manzanal (2007) a julio de 2005 se había asistido a 4.734 productores

El análisis de los datos disponibles de los PDR muestra disparidades. Mientras que los programas que dependen del INTA tienen alcance nacional, por la amplia cobertura del territorio nacional, y sus iniciativas presentan una continuidad a lo largo del tiempo, los programas que dependen del financiamiento internacional en su mayoría establecen prioridades entre provincias y trabajan bajo la metodología de proyectos que, si bien fija explícitamente los objetivos para alcanzar resultados (Lattuada et al, 2012; Soverna y Bertolo, 2014), al mismo tiempo, los límites temporarios fijados que pueden dificultar la sostenibilidad y la acumulación de resultados.

En cuanto a los niveles de cobertura, según los datos disponibles, se visualiza que el programa PROHUERTA alcanza a 3,4 millones de personas, (cantidad similar a la Asignación Universal por Hijo), aunque el mismo también incluye a sectores de regiones urbanas y suburbanas¹⁴. A su vez, el programa Cambio Rural que fue relanzado en 2014 luego de estar desfinanciado durante los últimos años que lo llevó a presentar una baja cobertura: 4.734 en 2005 (Manzanal, 2007), en la actualidad el programa alcanza a 10.000 productores divididos en grupos de entre 8 y 12 miembros, y según informantes calificados estiman llegar a 20.000 productores en un año más.

Con respecto a la cobertura de los programas con financiamiento internacional implementados bajo la órbita de la Unidad para el Cambio Rural, se puede establecer una aproximación a través de la población meta fijada por los documentos marco. Si bien la información muestra una cobertura dispar por programa, como se aprecia en el cuadro n° 1, los actuales programas en ejecución no parecen superar en cobertura a los programas de la década pasada como el Programa Social Agropecuario, luego reconvertido en PROINDER, el PRODERNOA y el PRODERNEA.

Si bien estos cambios representan la implementación (parcial) de políticas diferenciales para el sector, lo cual constituía una demanda histórica, no resulta evidente que con las actuales herramientas puedan revertirse los impactos de la *agriculturización* sobre la estructura social agraria o al menos, que ambos modelos agrarios puedan convivir.

6. Reflexiones finales

La presente ponencia buscó realizar un aporte a la discusión acerca del contexto en el cual se inscriben y construyen las políticas públicas del sector agropecuario, en particular aquellas destinadas a la agricultura familiar, y los cambios institucionales ocurridos como resultado del conflicto agrario.

14 Según el Plan Operativo Anual del PROHUERTA del año 2012, el 30% de la huertas familiares se ubican en zonas rurales, un 40% en zonas urbanas y suburbanas de menos de 50.000 hab y el 30% en zonas urbanas y suburbanas de más de 50.000 hab.

En la década de 1990, en un contexto de reestructuración del estado, con la eliminación de instituciones centrales para la regulación del modelo agropecuario y los cambios a nivel tecno-productivos, la estructura social agraria (especialmente en la región pampeana) se vio sustancialmente modificada por la exclusión de los pequeños productores que derivó en un modelo de “agricultura sin agricultores”, y la articulación conflictiva de parte de los pequeños productores en torno a los intereses de los agronegocios. Luego de la crisis de 2001 y 2002, el Estado recuperó mayor nivel de intervención en la esfera económica general, aunque en el sector agropecuario los márgenes de intervención continuaron siendo escasos: los cambios más visibles se observaron en el comercio exterior y a captar parte de la renta de los principales commodities, lo cual no merece soslayarse, pero los trazos gruesos de la desregulación estatal previa, continúan vigentes.

La principal diferencia fue promovida desde la agenda regional, pero fue a partir del denominado “conflicto del campo” de 2008 que emergió un renovado interés estatal hacia los sectores de la agricultura familiar, como parte de la búsqueda de “equilibrio” entre dos modelos agropecuarios. Esta iniciativa se materializó en un *proceso incremental* de institucionalización de la categoría Agricultura Familiar, lo que constituye un ejemplo concreto de modificación del aparato institucional del Estado ante de cambios en la dinámica de la lucha de clases. Sin embargo, la particularidad de este proceso es que la disputa que precedió a estos cambios, no se originó en un conflicto traccionado por intereses representativos principalmente de las problemáticas de la agricultura familiar sino que, la participación de una parte del sector en dicho conflicto, tuvo un carácter subordinado.

A pesar de estos cambios, en el sector agropecuario persisten las tensiones entre un modelo orientado a la ventas externas que genera exclusión en amplios sectores de la estructura social agraria pero aporta recursos fiscales y, otro modelo asociado con la defensa de los productores directos y su rol en la provisión de alimentos en el mercado interno.

La presente ponencia buscó realizar un aporte al debate suscitado por esta tensión desde una perspectiva relacional del Estado que muestre su interrelación con los cambios ocurridos en el modelo de acumulación y sus repercusiones en la estructura social y la lucha de clases.

7. Referencias bibliográficas

- Arach, Chifarelli, Muscio, Pino, Preda, Prividera, Ramisch y Villagra (2011). Agricultura familiar. Notas teóricas y metodológicas para una investigación participativa desde una institución de desarrollo rural. En López Castro N y Prividera G (Ed) *Repensar la agricultura familiar. Aportes para desentrañar la complejidad agraria pampeana* (pp.17-32), Buenos Aires, Argentina: CICCUS
- Azcuy Ameghino (2012). De la percepción empírica a la conceptualización: elementos para pensar teóricamente la estructura social de las explotaciones agrarias pampeanas. En *Estudios agrarios y agroindustriales* (pp. 3-66), Buenos Aires, Argentina: IMAGO MUNDI
- Balsa J y López Castro (2011a). Transformaciones socioproductivas, actores sociales y modelos de desarrollo rural en disputa. Reflexiones en torno al conflicto agrario reciente en la Región Pampeana,

- En Muzlera, Poggi y Carreas Doallo (Comp.), *Aportes, sujetos y miradas del conflicto agrario argentino (1910-2010)* (pp: 141-162), Buenos Aires, Argentina: CICCUS.
- Balsa J y López Castro (2011b). La agricultura familiar “moderna”. Caracterización y complejidad de sus formas concretas en la región pampeana. En López Castro N y Prividera G (Ed) *Repensar la agricultura familiar. Aportes para desentrañar la complejidad agraria pampeana* (pp. 45-76), Buenos Aires, Argentina: CICCUS.
- Balsa J (2013). Modelos agrarios en disputa y posicionamiento del kirchnerismo. En Balsa J (Comp.), *Discurso, política y acumulación en el kirchnerismo*, (pp. 373-393) Quilmes, Argentina: Centro Cultural de la Cooperación y Universidad Nacional de Quilmes.
- Barsky O (2011). El conflicto agrario argentino desde la Resolución 125, en Aportes, sujetos y miradas del conflicto agrario argentino (1910-2010) En Muzlera, Poggi y Carreas Doallo (Comp.), *Aportes, sujetos y miradas del conflicto agrario argentino (1910-2010)* (pp. 163-182), Buenos Aires, Argentina: CICCUS
- Bisang R (2007). El desarrollo agropecuario en las últimas décadas: ¿volver a creer?, En Kosacoff (Edit) *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*, (pp. 187-260), Buenos Aires, Argentina: CEPAL.
- Bisang R, Anllo G y Campi M (2008). Una revolución (no) tan silenciosa. *Desarrollo Económico, vol 48, n° 190 y 191*, 165-208.
- Craviotti, C (2014). La agricultura familiar en Argentina: Nuevos desarrollos institucionales, viejas tendencias estructurales, En Craviotti (comp.), *Agricultura familiar en Latinoamérica: Continuidades, transformaciones y controversias*, (pp. 175-204), Buenos Aires, Argentina: CICCUS.
- Gisclard, M.; Allaire, G. y Cittadini, R. (2015). Proceso de institucionalización de la agricultura familiar y nuevo referencial para el desarrollo rural en Argentina. *Mundo Agrario, 16(31)*. Recuperado de <http://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/MAv16n31a03>.
- Hernandez, M (2012). Agricultura, imaginarios y territorios. *Voces en el Fénix, 3*, 70-79.
- Lavarello (2012). La recuperación de la producción industrial de la maquinaria agrícola. *Voces en el Fénix, 3*, 50-55.
- Lattuada M, Márquez S y Neme J (2012). *Desarrollo rural y política. Reflexiones sobre la experiencia argentina desde una perspectiva de gestión*. Buenos Aires, Argentina. CICCUS.
- Lattuada M, Nogueira M y Urcola M (2013). Del PNEA al PRODEAR: la agricultura familiar en el marco de tres programas de desarrollo en el noreste argentino (1991-2013). *VIII Jornadas de estudios agrarios y agroindustriales*. CIEA, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, Buenos Aires, Argentina
- Lattuada M (2014). Políticas de desarrollo rural en la Argentina. Conceptos, contexto y transformaciones. *Temas y debates, 27*, 13-47.
- León C y Rossi (2003). Aportes para la historia de las instituciones agrarias de la Argentina (I). La Junta Nacional de Granos, en *Revista Realidad Económica, 196*, 84-101, Argentina.
- Manzanal M (2007). El desarrollo rural en Argentina. Una perspectiva crítica. *Workshop internacional, 20 al 23 de noviembre, Porto Alegre, Programa de Post-graduación en Desarrollo Rural (PGDR)*, Universidad Federal de Río Grande del Sur, Brasil
- Manzanal M y Gonzalez F (2010). Soberanía alimentaria y agricultura familiar. Oportunidades y desafíos del caso argentino. *Realidad Económica, 255*, 13-42, Buenos Aires, Argentina.
- Manzanal M y Schneider S (2011). Agricultura Familiar y Políticas de Desarrollo Rural en Argentina y Brasil (análisis comparativo, 1990-2010), *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios 34*, 35-71, Buenos Aires, Argentina.
- Manzanal M, Mariana Arzeno, Fernando González, Mariana Ponce y Federico Villarreal (2014). Agricultura Familiar y Soberanía Alimentaria. Diversidades territoriales de las políticas públicas en Misiones y Buenos Aires, Argentina. *EUTOPIA 6*, 11-24 . Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito, Ecuador.
- Nogueira M (2013). Agricultura familiar y políticas públicas en la Argentina de los últimos años. Algunas reflexiones en torno a una relación compleja. *Trabajo y sociedad, 21*. Recuperado de: <http://www.unse.edu.ar/trabajosociedad/21%20NOGUEIRA%20agricultura%20familiar.pdf>

- Nogueira M y Urcola M (2013). La jerarquización de la agricultura familiar en las políticas de desarrollo rural en Argentina y Brasil (1990-2011). *Revista IDEAS*, 2, vol. 7, 96-137. Recuperado de: http://r1.ufrj.br/cpda/ideas/revistas/v07/n02/04-IDEAS-v07_n02-Marcos_Urcola.pdf
- Nogueira M y Urcola M (2015). La agricultura familiar en el marco de los programas de desarrollo rural del FIDA en el norte argentino (1991-2014). *Revista de estudio sobre despoblación y desarrollo rural*. 1-38, doi: 10.4422/ager.2015.01
- Obschatko, E, (2009). *Las explotaciones agropecuarias familiares en la República Argentina*. Series de estudios PROINDER. MAGyP. Buenos Aires. ISBN 978-98725476-1-5.
- Oszlak, O y O'Donnell, G (1995) Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación, *Redes*, Vol. 2, 4, 99-128.
- Paz R y Jara C (2014). Censos y registros de la agricultura familiar en Argentina: esfuerzos para su cuantificación, *EUTOPIA* 6, 75-91, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito, Ecuador
- Pierri Jy Abramovsky M(2011). El complejo sojero ¿Una economía de enclave sui generis del siglo XXI?, *Realidad Económica*, 259, 128-153, Buenos Aires, Argentina
- Ryan S y Bergamin G (2010). *Estudio sobre la institucionalidad y las políticas públicas de agricultura familiar y desarrollo rural en Argentina*. Asignatura de Extensión Rural, FCA, UNC. Recuperado de: <http://agro.unc.edu.ar/~extrural/RyanBergPolíticas.pdf>
- Schiavoni, G (2010). Describir y prescribir: la tipificación de la agricultura familiar en la Argentina. En Manzanal y Neiman (Ed). *Las agriculturas familiares del Mercosur. Trayectorias, amenazas y desafíos*. (pp. 43-60). Buenos Aires, Argentina: Ciccus.
- Soverna S, Paz R y Tsakoumakos P (2008). *Revisando la definición de agricultura familiar*. 1ra edición, Secretaría Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. Serie de documentos PROINDER n° 7.
- Soverna S y Bertoni L (2014). La transición en las políticas públicas para la agricultura familiar Argentina de los programas a la nueva institucionalidad. *XVII Jornadas Nacionales de Extensión Rural y IX del Mercosur El encuentro en la diversidad*, Fac. de Cs. Agrarias – U.N.R. - Zavalla - Santa Fe 19 al 21 de noviembre del 2014
- Teubal, Dominguez y Sabatino (2005). Transformaciones agrarias en la Argentina. Agricultura industrial y sistema alimentario. En Giarraca y Teubal (Coord.), *El campo argentino en la encrucijada. Estrategias y resistencias sociales, ecos en la ciudad*, (pp. 37-78), Buenos Aires, Argentina: Alianza Editorial
- Teubal M (2012). Expansión de la soja transgénica en Argentina, *Voces en el Fénix*, 3, 96-103.
- Thwaites Rey M (2005). Estado: ¿qué Estado?. En Thwaites Rey M y López (Ed). *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino* (21-41) Buenos Aires, Argentina: Prometeo libros.
- Villulla J (2010). *La política económica de los '90 y sus efectos sobre la organización social del trabajo agrícola en la Pampa Húmeda, 1991-2001*. Documentos del Centro Interdisciplinario de Estudios Agrarios, 5. Recuperado de: <http://web.econ.uba.ar/WAppFCE01/SendImageJPA01?Function=getFilexPOID&filePOID=2551>

8. Fuentes de información

Instituto nacional de estadísticas y censos (INDEC)
 Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación
 Sistema Integrado de Información Agropecuaria (SIIA), Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación
 Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)
 Diario Página 12.