

Proceso de institucionalización de la agricultura familiar y nuevo referencial para el desarrollo rural en la Argentina¹

Marie Gisclard *; Gilles Allaire **; Roberto Cittadini ***

* Universidad París 1-La Sorbona; ** Institut National de la Recherche Agronomique (INRA) *** Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria - Universidad de Toulouse - LABINTEX Europa-Agropolis Internacional-UMR Innovation

Francia

marigisclard@hotmail.com; allaire@toulouse.inra.fr; cittadini.roberto@inta.gob.ar

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

Resumen

Este artículo pone en relieve las ideas y los intereses políticos y económicos que condujeron a la reciente institucionalización de la agricultura familiar en la Argentina. Este sector, que fue motor de la primera agriculturización de la Argentina, había perdido toda representación a partir de la centralidad que tuvo el desarrollo tecnológico desde mediados de los años '70. Se analiza el proceso que relegitimó esta categoría socio-política y productiva y se presentan los dispositivos que muestran la consecuente transformación de la acción pública. El paso de una política social y paliativa hacia una política de sectorización de la agricultura familiar refleja la transformación del referencial de desarrollo rural y las nuevas representaciones del sector agrícola en la Argentina y más ampliamente en el Cono Sur. Así, se reconstituye una representación de la agricultura familiar que identifica y reconoce la dimensión multifuncional de su actividad productiva. Esto conduce a una fragmentación del sector agrícola en dos referenciales: uno centrado en la agricultura familiar y otro centrado en la agricultura empresarial.

Palabras clave: Argentina; Agricultura familiar; Desarrollo rural; Sector agrícola; Referencial de acción pública

Process of institutionalization of family farming and new policy reference framework for rural development in Argentina

Abstract

This paper aims to shed light on the ideas and interests supporting the institutionalization of family agriculture in Argentina. It became a socio-political and productive category in support of a renewed national strategy of Argentina. We analyze the processes of that legitimation in the political, social and economic domains and we present the transformation of public policies regarding rural development. The change from palliative policies to supporting policies aiming to identify as a productive sector and professionalize family agriculture demonstrates the change in policy reference for rural development and shows new social representations of the agriculture in Argentina and more generally in South America. Now the family agriculture identifies itself by the multifunctional

aspect of its activity. That leads to a fragmentation of the agricultural economic sector in two policy reference frameworks, one based on the family agriculture and its roles in the national development, one based on the entrepreneurial agriculture for export.

Keywords: Argentine; Family Farming; Rural Development; Agricultural Sector; Policy Reference Framework

Introducción

En 2009, el gobierno argentino elevó al estatuto de Ministerio a su Secretaría de Agricultura y creó en su seno la Secretaría de Agricultura Familiar y Desarrollo Rural. Así, reconoció oficialmente a un nuevo actor del sector agrícola y transformó las políticas públicas correspondientes. Este reconocimiento es un hecho significativo ya que implica una cierta revisión de la ideología de la modernización agrícola que domina el sector desde la década del '50.

La agricultura argentina ha sido objeto de permanentes mutaciones que se han acelerado y profundizado en las últimas décadas, y particularmente en los últimos quince años, en especial con la desregulación del sector y la eliminación de los organismos de regulación de los precios que fueron creados, en su mayor parte, después de la crisis de 1930. Esas mutaciones llevaron a la concentración y a la reducción de la cantidad de explotaciones agrícolas, a la adopción de innovaciones tecnológicas relacionadas principalmente con la introducción de los cultivos transgénicos y de las nuevas tecnologías de la información y comunicación, a la aceleración del éxodo rural y a la expulsión de los pequeños productores. Sometidos a la liberalización del sector, los pequeños y medianos productores, considerados como poco competitivos en una economía globalizada, han visto disminuir el apoyo del Estado a pesar de que su papel en el abastecimiento del mercado interno sigue siendo importante. La Argentina, junto con Brasil, se posiciona para ser de nuevo el "granero del mundo" alimentando a millones de personas en el planeta. Sin embargo, al mismo tiempo, esto apenas reduce el nivel de pobreza (Arroyo, 2012) y se siguen viendo problemas de malnutrición en las regiones periféricas.

En este contexto, la reciente institucionalización de la agricultura familiar es el resultado de una sucesión de diferentes procesos que han ocurrido a mediano plazo y hechos más circunstanciales que, lejos de ser anodinos, han contribuido a la transformación de las representaciones asociadas con la agricultura familiar. Coronados de un nuevo maquillaje discursivo, los anteriormente mencionados como "pequeños y medianos productores"² o también "minifundistas", que fueron principalmente objeto de una política social, ven transformarse el sector de acción pública al cual pertenecen. Ahora, la agricultura familiar refleja intereses políticos y económicos que dan lugar a la profesionalización y a la construcción de una identidad colectiva para el sustrato finalmente heterogéneo de productores que integran esa categoría de productores agropecuarios. Es importante señalar que el agricultor familiar, si bien corresponde hoy a una nueva categoría de política pública y a una figura política, tuvo un fuerte protagonismo como un sujeto social activo y como objeto de políticas públicas en la historia de la agricultura argentina (Sábato, 1988; Murmis, 1988; Gaignard,

1989) bajo diferentes variantes y denominaciones (*farmer*, chacarero, campesino, etc.). Pero la ideología de la modernización (Balsa, 2006) desconoció y/o desvalorizó a este sujeto agrario, lo desfavoreció con sus políticas agropecuarias y tecnológicas y lo hizo desaparecer como categoría de pensamiento: se pasó a hablar sólo de "productores".

El objetivo de este artículo es (I) analizar el proceso del "regreso" del "agricultor familiar" como categoría de acción pública, (II) reconstituir la multiplicidad de cuestiones que supone esta institucionalización y (III) revelar los intereses políticos y económicos que legitiman los registros de justificación de una nueva política a favor de la agricultura familiar. A través de la transformación de la acción pública que analizaremos, y de la implementación de dispositivos institucionales de desarrollo que describiremos, identificamos la formulación de un nuevo referencial de política pública posibilitado por las nuevas representaciones de la agricultura en la Argentina.

Usamos el concepto de "referencial" proveniente del enfoque del análisis cognitivo de las políticas públicas. Este enfoque se centra en el concepto de referencial que da cuenta del papel de las ideas en la transformación de las políticas públicas; en los marcos cognitivos y normativos (que constituyen en un momento dado los referenciales de la acción) que proporcionan a diferentes tipos de actores, ubicados a diferentes niveles de escala territorial, los elementos de interpretación y de decodificación de la complejidad de la realidad (Muller, 1990). Si bien estos marcos se imponen a los actores, también son modificados por las dinámicas sociales y políticas. La transformación de la política pública de desarrollo rural es el resultado de la legitimación de las representaciones y percepciones relacionadas con la agricultura familiar, de la cual se valoran hoy en día, entre otras, la capacidad de resistencia y la flexibilidad frente a la inestabilidad de los mercados. ¿Cuáles son los registros de justificación que legitiman una nueva política pública en favor de la agricultura familiar y cómo se imponen? ¿Qué ideas e intereses están en el centro del nuevo referencial de desarrollo rural? Este enfoque nos permite observar cómo la nueva política pública en favor de la agricultura familiar se inscribe en una construcción muy original en la Argentina y en la región. Tenemos la hipótesis de que estamos ante la emergencia de un nuevo referencial que permite comprender la implementación de un conjunto de políticas públicas de desarrollo rural. Sin embargo, argumentamos que este referencial que surge no pone en tela de juicio el referencial agrícola dominante. Se instala de manera paralela y se acepta la convivencia de modelos, pero el referencial global³ de mercado sigue siendo dominante.

Este artículo se vale de tres tipos de materiales. Por un lado, entrevistas semiestructuradas realizadas entre 2007 y 2008 en el marco de una tesis doctoral (Gisclard, 2011) con una diversidad de actores de la agricultura familiar (representantes locales y provinciales de organizaciones campesinas, extensionistas, representantes nacionales de la agricultura familiar, funcionarios del Ministerio de Agricultura) que encontramos a lo largo de dos años de trabajo de campo⁴. En estas entrevistas nos centramos en los elementos del discurso de los actores que nos permiten proponer un "relato" del proceso de legitimación de la agricultura familiar como categoría de acción pública. La diversidad de actores entrevistados (actores políticos, técnicos, institucionales) y las escalas consideradas (de lo local a lo nacional) permiten ver que, en el caso de la agricultura familiar, como en el de cualquier otra

política pública, este proceso nunca es lineal o simplemente descendente, sino que es el producto de un entramado de actores y de sus acciones respectivas (Muller, 2005). Por otro lado, consultamos los documentos oficiales de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales en relación con la agricultura familiar que permiten identificar los principales registros de justificación desarrollados y los dispositivos técnicos e institucionales de acompañamiento de la agricultura familiar. En fin, realizamos una revista de prensa entre 2007 y 2009 que da cuenta de la evolución de las ideas y de los discursos relacionados con el sector agrícola.

En la primera parte, se relata el proceso que condujo a la institucionalización de la agricultura familiar. En una segunda parte, se presentan los dispositivos técnicos e institucionales de "profesionalización" de la agricultura familiar correspondientes al nuevo referencial de desarrollo rural. En la tercera parte, se confronta el nuevo referencial del desarrollo rural como sector reconfigurado de acción pública con el referencial que domina el sector agrícola desde mediados de los años '70.

Algunos acontecimientos que favorecieron la institucionalización de la agricultura familiar

En esta primera parte describiremos los principales acontecimientos que condujeron al reconocimiento de la agricultura familiar y, luego, a la creación de la nueva Secretaría de Agricultura Familiar y Desarrollo Rural.

Del MERCOSUR a la Argentina: legitimación e institucionalización de la agricultura familiar

La legitimación del registro discursivo de la agricultura familiar y su emergencia como un problema de política pública fueron favorecidas por la influencia de Brasil en el MERCOSUR. Con el afán de fortalecer la "institucionalidad" de este bloque regional principalmente económico, los Estados partes del MERCOSUR establecieron las Reuniones Especializadas que tratan los problemas comunes. Organizadas a partir de la propuesta de un Estado, constituyen espacios de diálogo, de participación y de propuestas de políticas públicas. La Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) se creó en 2004 a partir de la propuesta de Brasil; apunta a la armonización y el fortalecimiento de las políticas nacionales para el sector de la agricultura familiar, que, en este país, depende del Ministerio del Desarrollo Agrario, a diferencia de la agricultura empresarial que depende del Ministerio de Agricultura.

La propuesta proviene inicialmente de la necesidad de analizar la situación de la agricultura familiar en la preparación de las negociaciones comerciales en Cancún en 2003. La Argentina y Brasil se reunieron luego en el grupo G20, que abogaba por un tratamiento diferenciado para la agricultura familiar, debido al papel que desempeña en la seguridad alimentaria de los países agroexportadores y a sus prácticas, que cumplen con los criterios de desarrollo sostenible. Con el fin de facilitar los intercambios comerciales agrícolas entre los países y los desequilibrios comerciales (REAF, 2006), aparecía como necesaria una regulación política, comercial y sanitaria común al MERCOSUR para los productos de la agricultura familiar. El mismo año se realizó un seminario titulado "Las asimetrías en las políticas económicas y agrícolas en el MERCOSUR", organizado por la COPROFAM

(Coordinación de las Organizaciones de Agricultores Familiares del MERCOSUR) y el FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, integrado al sistema de las Naciones Unidas). El seminario dio lugar a la "Carta de Montevideo" que indicaba la existencia de dos tipos de agricultura claramente diferenciados en la región, una agricultura de base empresarial y una agricultura de tipo familiar, y que pide a los gobiernos la implementación de políticas públicas que tengan en cuenta sus especificidades. Los equipos técnicos de la REAF brindan una definición oficial de la agricultura familiar:

La agricultura familiar es un tipo de producción donde se encuentran físicamente integrado[s] la unidad doméstica y la unidad de producción, la agricultura es la actividad y fuente de ingresos principal de la unidad familiar, la familia proporciona la mayor parte de la mano de obra utilizada en la explotación, y la producción es tanto orientada hacia el autoconsumo como al mercado (REAF, 2006).

La REAF se reúne dos veces al año desde 2004 con la presencia de delegaciones de diferentes ministerios de cada país miembro: de Relaciones Exteriores y de Agricultura. Las organizaciones campesinas están representadas⁵, así como las ONG que las acompañan. El programa FIDA-MERCOSUR ayuda a financiar los viajes de los representantes campesinos a estas reuniones. En calidad de un espacio de intercambio de experiencias, de ideas, de conocimientos, pero también de intereses comerciales comunes en el MERCOSUR, la REAF permite instaurar un diálogo entre las autoridades políticas y las organizaciones campesinas. También es un espacio de aprendizaje colectivo para los agentes del Estado y un foro supranacional en el cual se discute el contenido de las nuevas políticas. Cada ciclo de la REAF desemboca en la formulación de propuestas de políticas públicas a los gobiernos del MERCOSUR.

La instalación del debate sobre la agricultura familiar a nivel del MERCOSUR favorece en la Argentina la organización de la representación política nacional de los pequeños productores. La SAGPyA⁶, por lo tanto, reconoce un nuevo actor: el Foro Nacional de Agricultura Familiar (FONAF).

La defensa de una visión de la ruralidad por los movimientos sociales

En paralelo y en interacción con el proceso relatado anteriormente, fue creada en el año 2004 la Comisión de Agricultura Familiar por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Exterior (tiene a cargo todas las relaciones en el marco del MERCOSUR), por pedido de la Federación Agraria Argentina⁷(FAA), a raíz de la organización del Congreso nacional y latinoamericano de uso y tenencia de la tierra (FAA, 2005). Al mismo tiempo, la FAA, a través de su Departamento de Desarrollo Rural, encabeza un espacio de discusión y de representación política todavía en construcción: el FONAF. Este tiene como objetivo nuclear las organizaciones de representación de los pequeños productores y comunidades indígenas, atomizadas en todo el territorio nacional y sin real representación política y, desde esta posición, presentar reivindicaciones acerca de políticas públicas para el desarrollo rural. En 2005, un centenar de organizaciones de pequeños productores se reunieron en la sede de la

SAGPyA, donde expresaron la necesidad de desarrollar una nueva estrategia nacional para el desarrollo rural. Desde 2006, la SAGPyA reconoce el espacio del FONAF como un espacio formal para el debate y el diálogo sobre políticas públicas.

El FONAF se organiza en foros regionales de concertación a nivel de las cinco grandes regiones: NEA, NOA, Centro, Cuyo y Patagonia. En mayo de 2006, 250 organizaciones participaron del primer plenario nacional en Mendoza. Un diagnóstico de la agricultura familiar se presentó en esta oportunidad a la SAGPyA.

Luego, se propuso en el mes de agosto, después de la segunda reunión plenaria organizada en Buenos Aires con presencia de 450 organizaciones, un plan estratégico de intervención política. El plan incluía líneas de acción que reconocían la dimensión multifuncional de la agricultura familiar y su vínculo con el desarrollo rural y que tomaban en cuenta la magnitud de las necesidades de la agricultura familiar, a las que nunca han podido responder los programas y proyectos de desarrollo rural nacionales (Manzanal y Nardi, 2008). Estas líneas de acción apuntaban a: el acceso a la tierra a través de una verdadera reforma agraria; el acceso al mercado a través de la adaptación de las normas fiscales y sanitaria y un sistema de apoyo a la producción; la mejora de las infraestructuras relacionadas con el acceso al agua, energía, vivienda, servicios públicos: educación, salud y comunicación; y la protección social de los productores y trabajadores rurales (FONAF, 2006). Por último, el FONAF reclamaba la implementación de servicios de apoyo técnico y científico a las producciones regionales.

Estos pedidos expresan un vínculo fuerte con el territorio, cuestión que reivindican los pequeños productores. De hecho, legitiman su actividad por una relación con un estilo de vida que les es inherente. La aplicación de los principios del desarrollo local y territorial que la Argentina busca implementar (CIPAF, 2005; INTA, 2004; Schejtman y Berdegué, 2004) parece condicionada al mantenimiento y a la persistencia de su actividad en los espacios rurales. Sin embargo, esta persistencia se ve amenazada por el fenómeno de concentración de las explotaciones. En menos de veinte años la Argentina ha perdido más de cien mil explotaciones, en su mayoría pequeñas y medianas (Lattuada y Neiman, 2005). El reconocimiento del FONAF da un nuevo impulso a los reclamos de las organizaciones campesinas y movimientos sociales que se constituyen desde la década del '80 a escala local y regional, especialmente en las zonas extrapampeanas, y les permiten proponer un discurso coherente alrededor de dichos reclamos.

Organizaciones como el Movimiento Campesino de Santiago del Estero (MOCASE), la Unión de los Pequeños Productores del Chaco (UNPEPROCH) o el Movimiento Nacional Campesino e Indígena (MNCI) esgrimen la bandera de "territorio" a través del cual defienden el entramado de las dimensiones económica, cultural y social de su actividad. Por lo tanto, reivindican la adecuación entre el estilo de vida y el modo de producción, la protección y la valorización de los recursos locales y valores simbólicos (Muller, 1990) asociados con los pequeños productores y la ruralidad. Este discurso es también, por parte de los defensores de la agricultura familiar, una estrategia de

diferenciación con otro modelo de agricultura, particularmente con la agricultura empresarial, aunque la frontera entre algunos productores de ambas categorías es muchas veces estrecha. De esa manera, pueden justificar el apoyo específico del Estado por los "servicios públicos globales" que brindaría la agricultura familiar.

Más allá de los argumentos éticos y culturales planteados por los representantes de la agricultura familiar, o también ambientales y sociales invocados por los movimientos sociales para su reconocimiento político, la construcción de la agricultura familiar se inscribe en una vía específica del Cono Sur, debido a la historia política de la región. Esta construcción se enmarca en una amplia estrategia económica del MERCOSUR para combinar su fuerte presencia en los mercados globales con la seguridad y la soberanía alimentaria. Esta política tiene el mérito de instalar, en un país como la Argentina, la idea de que la agricultura familiar debe ser objeto de políticas públicas. Pero la rápida difusión de las ideas y vocabulario asociados con la agricultura familiar, como también la finalización del proceso de institucionalización se acelera con la aparición de un conflicto político interno nacional.

Un interés político alrededor de la agricultura familiar

La Secretaría de Agricultura Familiar se creó en un primer momento, antes de la creación del Ministerio de Agricultura, como una subsecretaría. Esta decisión política fue finalmente implementada por el gobierno de Cristina Fernández en un contexto de crisis política institucional. A principios de 2008, el Ministro de Economía anunció la transformación de las retenciones fijas a las exportaciones de los productos agrícolas en un sistema evolutivo indexado según las fluctuaciones de los precios internacionales (las "retenciones móviles"), entonces en alza. Inmediatamente, las organizaciones de productores exportadores se opusieron a esa política fiscal. Comenzó así un "paro agrícola" (calificado de "lock-out patronal" por los aliados del gobierno) contra esta medida y se implementaron cortes de rutas, lo que paralizó la mayor parte del país. Cuestionaban la manera de la Presidenta de considerar los beneficios del sector agrícola en la última década como una "renta extraordinaria"⁸. La tensión social y la polarización de la opinión pública llevaron a la Presidenta a transformar su decreto en proyecto de ley. A través del voto del Congreso Nacional, buscaba apaciguar un clima malsano y recuperar su legitimidad política. Después de largos debates parlamentarios, la Ley 125 fue rechazada por el Senado por un voto de diferencia.

Paradójicamente, este conflicto que enfrentó al gobierno con un sector de la agricultura (principalmente productores exportadores) ha impactado en el campo del desarrollo rural. Indirectamente, permitió echar luz sobre la heterogeneidad de las estructuras socioeconómicas rurales y la existencia de los productores agropecuarios relegados y a menudo invisibles. Los representantes de la agricultura familiar encontraron en este conflicto una "ventana de oportunidad" (Sabatier y Schalger, 2000) para hacer oír su voz en el más alto nivel de decisión política. Mientras la Presidenta se enfrentaba con las principales organizaciones profesionales que históricamente defendían intereses diferentes agrupadas en una inédita "mesa de enlace", las negociaciones políticas también se jugaban con otras organizaciones de la agricultura familiar, que el gobierno

identificó como un aliado político. Sus representantes no se reconocían, de hecho, en los intereses sectoriales que defendía la mesa de enlace, a la cual pertenece sin embargo la FAA⁹. El gobierno movilizó entonces un registro discursivo que opuso la agricultura empresarial a la "otra" agricultura, vehículo de valores éticos y ambientales, y las presentaron como realidades antagónicas (Aranda, 2008); oposición que desplegaron también las ONG de desarrollo rural (INCUPO, 2008). Si esa oposición es más una figura retórica que un estricto reflejo de la realidad, los dos modelos responden no obstante a medidas de políticas públicas y de sujetos sociales diferentes. En este período surgieron movimientos como el "Frente Nacional Campesino", que recibió el apoyo del Ministerio del Desarrollo Social (uno de los financiadores de proyectos de desarrollo rural). Además de llevar las ideas acerca de la agricultura familiar, este tipo de movimiento que nucleaba organizaciones de base defendió, por supuesto, la postura del gobierno durante el conflicto.

Finalmente, las negociaciones con el FONAF condujeron a la creación de la Secretaría para la Agricultura Familiar y el Desarrollo Rural en 2009. Si bien en un primer tiempo no provocó grandes cambios en la vida de los pequeños productores, se trató de un acto simbólico que reconoce la necesidad de renovar la estrategia, los instrumentos y los arreglos institucionales que regían el desarrollo rural. La agricultura familiar se vuelve, por tanto, una figura tanto política como económica.

Los dispositivos de “profesionalización” de la agricultura familiar

Históricamente, el campo del desarrollo rural ha sido fragmentado no sólo entre los diferentes programas estatales sino también entre los diferentes sectores de la acción pública (sociales, agrícolas, etc.). Ahora se pretende conformar un sector de acción pública unificado en torno a la agricultura familiar, impregnada de su dimensión multifuncional. Al enumerarlos registros de justificación que sustentan su institucionalización, se trata de mostrar que, más allá del interés político inmediato, esta institucionalización revela la transformación de los referenciales dominantes que deberían conducir a una nueva política pública. Sin embargo, las traducciones concretas del cambio de referencial son parciales e incompletas.

Los antecedentes: una acción pública fragmentada de desarrollo rural

Las acciones de desarrollo existen desde los años 1960-1970. Pero el “sector” del “desarrollo rural” se construye en parte sobre la base de una fractura que apareció a mediados de los ‘70. Por un lado, se conformó el desarrollo agrícola, que se inscribe en un proceso transferencista que se concentra en la Pampa húmeda y en algunas categorías de productores, y que encarna un instituto como el INTA. Hasta el año 1976 existían en el INTA una vocación extensionista y sectores muy comprometidos con los actores de la agricultura familiar, como lo demuestra el apoyo brindado a la experiencia de la Cooperativa Campo de Herrera (Tort y Lombardo, 2009). De hecho, no es casual que el golpe militar de 1976 haya implicado la desaparición de cinco profesionales y la cesantía de otros 790 (Gargano, 2011; Gargano y Souza, 2013). Esta situación replegó al INTA hacia una estrategia de trabajo principalmente centrada en la modernización, lo que debilitó su compromiso con las organizaciones

de la agricultura campesina y con un desarrollo tecnológico nacional. Por otro lado, existe una acción de promoción humana y social proveniente de las ONG inspiradas en las ideas de la teología de la liberación en el norte del país y que se encargan desde los '60 de los excluidos de la modernización agrícola (productores minifundistas, comunidad indígenas, obreros agrícolas y rurales) (Gisclard, 2011).

A partir de los '90, en pleno período neoliberal de ajuste estructural promovido por el gobierno de Carlos Menem, aparecieron los programas llamados "de desarrollo rural" centrados en categorías específicas de poblaciones objetivo (Manzanal, 2000). Se trata de programas compensatorios del modelo de ajuste estructural que no ponen en cuestión el modelo político-económico vigente en el país y que fueron ampliamente cuestionados después de la crisis de 2001, a partir de la recuperación de un rol activo del Estado en la economía.

Presentamos tres de los principales programas que encarnan el desarrollo rural y sus diferentes blancos y lógicas. En primer lugar, el Programa Social Agropecuario (PSA), que estaba dirigido a productores minifundistas. Se basaba principalmente en una asistencia financiera con subvenciones y créditos y una asistencia técnica proporcionada por agentes de desarrollo (principalmente ingenieros agrónomos o veterinarios y, en menor medida, trabajadores sociales) a los productores organizados en pequeños grupos. Apuntaba a la reinserción social y económica de los productores minifundistas y la mejora de sus estructuras productivas. Este programa emblemático de la acción para las poblaciones rurales pobres dependía de la SAGPyA y tenía una cierta autonomía e independencia política gracias a su estructura descentralizada. Cuando se creó la Subsecretaría de Agricultura Familiar, el PSA dejó de existir, aunque su red de técnicos continúa trabajando en dependencia directa de esta Subsecretaría.

Otro programa relevante es el programa Cambio Rural, financiado por la SAGPyA y ejecutado por el INTA. Se dirige a las explotaciones agropecuarias pequeñas y medianas (PYMES) modernizadas o en proceso de modernización. Tiene una función paliativa: trata de mitigar los efectos de las políticas de ajuste estructural y ayuda a las explotaciones a adaptarse o "reconvertirse" frente a las exigencias de los mercados. Apunta a la competitividad de las empresas agropecuarias debilitadas por la crisis agrícola de la década del '90 y la liberalización del sector. El programa utiliza una metodología de trabajo grupal (análisis conjunto de los problemas, extensión e intercambio de experiencias, etc.) y provee una asistencia técnica prestada por técnicos del INTA. Se tomaron como referencias para elaborar esa metodología los trabajos de los CREA (Consortios Regionales de Experimentación Agropecuaria, creados en 1957 e inspirados directamente de los CETA franceses), los ACER (Asociación Cooperativa para la Extensión Rural, modalidad de asistencia grupal que estaba teniendo cierto desarrollo entre los movimientos cooperativos del sector agropecuario argentino) y referencias que se conocían de otros países.

Por último, el programa Pro Huerta, financiado por el Ministerio de Desarrollo Social y ejecutado por el INTA, tiene como objetivo mejorar la dieta de las familias pobres rurales y urbanas mediante el

fortalecimiento de su capacidad de autoproducción de una parte de su consumo de hortalizas de manera agroecológica. El INTA provee asistencia técnica e insumos (semillas, pollitos, etc.). Este modo de producción, que solo utiliza como semillas a "variedades" (reproducibles por las propias familias) tiene la doble ventaja de proveer alimentos sanos y reducir los costos de producción. El programa no fomenta solamente las huertas familiares sino también huertas comunitarias y huertos escolares¹⁰.

A través de estos tres programas dirigidos a diferentes poblaciones objetivos, que son sólo unos ejemplos de la amplia gama existente, es fácil identificar la atomización de las organizaciones e instrumentos que tienen objetivos diferentes (inclusión social, modernización económica, reducir los efectos colaterales de las políticas de ajuste estructural, etc.). A estos hay que añadir los programas y las acciones de las secretarías provinciales y los servicios municipales de desarrollo rural, y las ONG nacionales e internacionales. Esta segmentación se manifiesta, en particular, en la dificultad de los programas y de las organizaciones para articular sus acciones (Gisclard, 2011) y en su llegada en forma fragmentada a las poblaciones rurales y regiones en todo el territorio.

En el caso del INTA, en 2003 se inició un proceso para buscar la articulación de sus programas e incluirlos a todos ellos en el PROFEDER: un Mega Programa orientado a articular el aporte de los programas específicos al conjunto de las acciones del INTA hacia el Desarrollo Territorial.

A pesar de los límites de concepción y de la referida atomización, los programas de intervención jugaron un rol en la emergencia de la institucionalización de la agricultura familiar. Todos estos programas estuvieron orientados a sus distintos estratos y generaron cierta organización y capacidad de respuestas entre las poblaciones beneficiarias. No fue menos importante la red de profesionales implicados, que en el contacto con este tipo de productores lograron una concientización y una experiencia práctica que los convierte hoy en un importante capital humano para la implementación de una política más integral para el sector. También, la conciencia de las limitaciones de los programas llevó a instituciones como el INTA a la búsqueda de nuevas institucionalidades, como el proceso de creación del Centro de Investigación para la Agricultura Familiar (CIPAF) que presentamos más adelante.

¿Hacia la profesionalización de la agricultura familiar?

La institucionalización de la agricultura familiar implica primero un cambio cualitativo en los objetivos y en el contenido de las políticas públicas para el desarrollo rural que deben ser legitimados ante la sociedad a nivel nacional e internacional; esto es facilitado por los nuevos registros de justificación referidos a la agricultura familiar por la función social, económica y ambiental que cumplen en los espacios rurales. Por este motivo, la ONU declaró el año 2014 "Año Internacional de la Agricultura Familiar".

A nivel social, el primer registro mencionado para justificar el apoyo a la agricultura familiar se refiere a lo que ya era el objetivo del desarrollo rural: la reducción de la pobreza. La reintegración social y

económica de los pobres corresponde a los Objetivos del Milenio para el Desarrollo (conjunto de los objetivos a favor de la reducción de la pobreza mundial) que la Argentina se ha comprometido a cumplir en 2015. Estos objetivos responden a un problema de estabilidad social y demográfica. Las poblaciones rurales expulsadas del campo migran hacia los barrios periféricos pobres de los centros urbanos y generan costos sociales (y también ambientales) más altos que una política que les permitiría permanecer en el campo (Dios, 1998). Según la REAF (2006), la agricultura familiar, que constituye el grueso de la población rural, permite generar mano de obra agrícola y rural, y compone la base del tejido social y económico de las ciudades pequeñas y medianas.

El segundo registro mencionado es la seguridad alimentaria como problema social y económico. En un contexto de crisis alimentaria mundial y de volatilidad de los precios, los Estados miembros del MERCOSUR tienen un interés estratégico en la permanencia de la agricultura familiar, que abastecería los mercados nacionales junto a la agricultura de exportación, que ocupa la mayor parte de la superficie cultivada. La agricultura familiar argentina representa el 66% (Obschatko *et al.*, 2007) de las explotaciones y el 54% del empleo rural; su participación en la producción agropecuaria total ronda entre el 25% y 30%. La cuestión alimentaria, específicamente el aprovisionamiento alimentario a las ciudades, y la seguridad y la soberanía alimentaria constituyen una problemática en la que la agricultura familiar (en sus formas de agricultura urbana, periurbana y rural) tiene cada vez mayor centralidad (Cittadini, 2010; Cittadini, 2013).

El tercer registro aparece en todas las guías de buenas prácticas de desarrollo de las organizaciones internacionales y se refiere al papel de la agricultura familiar en la protección del medio ambiente. Aunque la Argentina está aún lejos de privilegiar las cuestiones ambientales, el discurso sobre el desarrollo sostenible, y por tanto la dimensión ambiental, se ha integrado, como en todas partes, en los discursos oficiales. A través de sus prácticas, se considera que la agricultura familiar desempeña una función más favorable para la preservación del medio ambiente. Por su importancia social, económica y ambiental, se asocia (por lo menos en teoría) a las tres dimensiones del desarrollo sostenible. Los registros de legitimación de la agricultura familiar forman un tríptico que subraya que los pequeños productores no son un problema social, sino que se convierten en una categoría de agentes económicos, cuya identidad se construye en torno a estos nuevos atributos. Es en este marco emergen nuevos paradigmas productivos tales como la agroecología, que son congruentes con algunos tipos de productores dentro de la agricultura familiar (Cittadini, 2012).

Por otro lado, además de registros de legitimación, la agricultura familiar precisa un proyecto de reconocimiento social y económico nacional (profesionalización) que contemple la creación de instituciones profesionales y dispositivos públicos de apoyo específicos. Presentamos acá estos dispositivos sin presumir de sus logros o fracasos.

Históricamente, y en diferentes contextos, la “profesionalización” de un sector productivo siempre cubre varios procesos que contribuyen a construir una identidad sectorial y a la definición de un campo de acción política (Allaire, 2006; Albaladejo, 2009).

En primer lugar, se trata de la construcción de intereses sectoriales (corporativos) y de las formas de representación de esos intereses. En el proceso que estamos describiendo, estos aparecen con la creación de consejos regionales del FONAF, espacios de diálogo cuyas propuestas se transmiten luego a nivel nacional del FONAF ahora en contacto directo con la Secretaría. Se negocian directamente los reclamos y por lo tanto los intereses sectoriales de los pequeños productores, ahora federados en espacios de representación política desde el nivel local hasta el nivel nacional.

Luego, la profesionalización implica la construcción de un estatuto social y de categorías que permiten identificar a los productores beneficiarios de los derechos correspondientes. El establecimiento de un "registro nacional de la agricultura familiar"¹¹ en 2008 tiene que cumplir con este objetivo. Sin embargo, el FONAF, que tiene la función de manejarlo, apenas censó a un 25% de los productores correspondientes a la categoría de agricultura familiar, según lo que se estima. Por lo tanto, el RENAF no tiene influencia todavía en la atribución y el beneficio de las políticas para la agricultura familiar. Por ende, este aspecto de la profesionalización queda, por ahora, incompleto.

Por otra parte, el proceso de profesionalización exige objetos y dispositivos técnicos específicos. El INTA, que es responsable de este aspecto, creó en 2005 el CIPAF, del cual dependen cinco institutos ubicados en cada una de las grandes regiones del país. Estos institutos de investigación están trabajando en el desarrollo de "tecnología apropiada" para la agricultura familiar en torno a sus características regionales: tipos de productores, tipos de producción, problemas específicos, etc. En la mayor parte de estos equipos se fomentan enfoques de investigación-acción participativa al servicio de la mejora de la producción y la comercialización, y del apoyo a las producciones tradicionales debilitadas o en vía de marginalización, por medio de la tecnología y la capacitación. Los IPAF dirigen sus investigaciones hacia la producción agro-ecológica (se volvió el enfoque principal del IPAF Pampeano con sede en La Plata). Este tipo ideal de agricultura se valora por su función social, su papel en la preservación del medio ambiente, la biodiversidad y los conocimientos locales, y por usar mucha mano de obra (CIPAF, 2005).

Por último, la sectorización se plasma en la atribución de una misión. En el caso de la agricultura familiar se basa en lo visto anteriormente: en la seguridad alimentaria y en el aporte a lo ambiental.

La sectorización del desarrollo rural: la fragmentación del sector agrícola

La construcción de la identidad profesional para la categoría de los agricultores familiares, aunque incompleta, se asienta finalmente en el carácter multifuncional que se le reconoce y en el fuerte vínculo que existe entre su modo de producción y su estilo de vida. Esta construcción identitaria sólo es posible a través de la transformación de las ideas y las representaciones dominantes de la agricultura para llevar a la formulación de un referencial de desarrollo rural en el cual se enmarca la política pública relacionada: "el referencial de una política se asienta en una dimensión identitaria, en la medida en que ayuda a definir la existencia social de un actor colectivo" (Muller, 2005, 174). Sin embargo, la agricultura familiar en la Argentina no se encuentra en el centro de un referencial del

sector agrícola; su institucionalización se inscribe en un modelo que es original y propio de la región. A la luz de los elementos identificados anteriormente, podemos decir que el referencial de desarrollo rural necesita una política pública que difiere de la que dominó el período anterior. Ahora se plantean un claro destinatario y objetos específicos de intervención (inclusión social, territorial y económica de la familia agrícola a través del establecimiento de medidas sanitarias y sociales, de dispositivos de apoyo técnico con el fin de hacer de los agricultores familiares importantes agentes del mercado).

La formulación de un referencial específico indica que el desarrollo rural se sectoriza sobre la base de retos y valores nuevos. Su peculiaridad es que por medio de la figura a la vez política, económica y social de la agricultura familiar, el desarrollo rural reintegra al sector agrícola.

Sin embargo, la institucionalización de la agricultura familiar y la nueva política rural no cuestionan el paradigma productivista de la agricultura empresarial orientada hacia los mercados internacionales de los cuales depende una gran parte de los recursos fiscales del Estado. Este nuevo referencial está llevado adelante por el conjunto de los intereses que ven, en una política que sería sólo agroexportadora, un peligro no únicamente para las regiones desfavorecidas de la Argentina que no se alimentan de la exportación sino también para la independencia y la seguridad alimentaria del país. El aumento de los precios y la importación de productos agroalimentarios contribuyen a la toma de conciencia de las amenazas sobre la agricultura nacional después de un período liberal durante el cual fueron abandonadas las políticas de regulación de los mercados. La agricultura familiar investida de la misión de afirmar la seguridad alimentaria es la base de este nuevo referencial. Es a partir de la suposición de una complementariedad entre estos dos polos que el nuevo discurso sobre el desarrollo rural puede considerarse como un referencial, que articula el desarrollo rural con una visión global de los intereses nacionales. El protagonismo del sector agrícola familiar desde el punto de vista de las políticas públicas parece ser una respuesta a las contradicciones generadas entre los objetivos de competitividad y de equilibrio comercial en una economía globalizada y los objetivos de territorialización de la acción pública, de inserción social y de cuidado del medio ambiente.

Con la institucionalización y sectorización de la agricultura familiar, el sector agrícola se fragmenta en dos figuras profesionales y sociales, una con base familiar y otra con base empresarial. Aunque ambas tienen un papel en el desarrollo nacional y, por otra parte, la frontera entre cada uno no siempre está muy bien definida, y existe un entrelazamiento entre las dos formas de agricultura, estas dos figuras se ven en tensión¹². Para los defensores de la agricultura familiar, esta constituye una respuesta a los efectos devastadores de la agricultura únicamente guiados por los valores empresariales y financieros (acaparamiento de tierras, daños ambientales etc.). El INTA, por su parte, ha traducido todos estos valores en los tres objetivos principales que guían su accionar: "competitividad, sostenibilidad, equidad" (INTA, 2004). Esta orientación hacia nuevos objetivos, que incluyen la agricultura familiar, y hacia el establecimiento de nuevos mecanismos de intervención reafirma el papel centralizador de esta organización de gran alcance. De esa manera, las nuevas políticas para la agricultura familiar no ponen en tela de juicio el referencial de competitividad de la agricultura y menos aún su dominio, tanto en el espacio geográfico como en el público. La aparición

de un referencial de desarrollo rural no arregla las tensiones de territorialidades entre los diferentes modelos de agricultura que dan lugar a conflictos, más o menos exacerbados según las regiones, en torno al acceso a la tierra y a los recursos naturales (Giarraca, 2006; Massuh, 2012). Asimismo, la institucionalización de la agricultura familiar plantea la cuestión de la convivencia en el espacio entre varias formas de practicar en la agricultura.

Conclusión

La nueva institucionalización de la agricultura familiar como sector social y modelo de producción legítimo surge de la transformación de las representaciones asociadas a los pequeños productores, lo que se debe tanto a la difusión de nuevas ideas a nivel internacional y a referenciales de los programas de desarrollo rural, como a las contingencias políticas nacionales, así como a la organización de los intereses profesionales específicos de los agricultores familiares en la Argentina. Así, la nueva política en favor de la agricultura familiar es parte de una construcción original en la Argentina y en la región. El reconocimiento, por lo menos a nivel del Estado, del papel multifuncional de la agricultura familiar en los territorios rurales coincide con la revisión de los intereses nacionales, que tiene como objetivo conciliar la agricultura de exportación y una estrategia de seguridad y soberanía alimentaria basada en la agricultura familiar. Esta aparece ahora como una manera de hacer frente a los retos globales contemporáneos: la pobreza, la sostenibilidad ambiental y la seguridad alimentaria. Su institucionalización le asigna una misión de producción orientada al mercado interno. Como proveedora de alimentos y cumpliendo una función social, cultural, ambiental y económica, la agricultura familiar se merece un tratamiento diferente en término de política pública. Su apoyo debe permitir, según sus defensores, actuar sobre la pobreza, el éxodo rural y los desequilibrios regionales, ya que se supone que sostiene las dinámicas territoriales. Su permanencia sería, por lo tanto, imprescindible para generar procesos de desarrollo territorial en las regiones que no están incluidas en la dinámica socio-espacial de la agricultura de exportación.

La institucionalización de la agricultura familiar en el contexto argentino toma la forma de la construcción de un referencial para el desarrollo rural, en el cual se asienta la nueva política pública. Sin embargo, al referirse a la cuestión de la agricultura, este referencial contiene el principio de separación dentro del sector agrícola entre dos tipos de agricultura, una con base empresarial y otra con base familiar, que llevan lógicas diferentes. Esta disociación, que también refleja la toma en cuenta de diferentes intereses dentro del Estado, está legitimada por un nuevo referencial global que responde a un modelo que se construye en el Cono Sur. Dicho modelo asocia la competitividad y el mercado que dominan las representaciones desde los '80 a algunos sectores, mientras que otros están relacionados con los objetivos del desarrollo sostenible. Sin embargo, si bien la Secretaría de Agricultura Familiar y Desarrollo Rural ha comenzado a transformar las estructuras de intervención en los territorios, hay que observar que los programas como herramientas de intervención continúan dominando la acción pública local. El deseo de las organizaciones de la agricultura familiar de ver que la intervención se encamine hacia una política pública "integral", que también transformaría la relación que los productores tienen con los agentes de desarrollo, aún parece lejos de realizarse. Sobre todo

porque los reclamos sobre la cuestión de la tierra y la regulación del avance de la agricultura empresarial integran muy tímidamente la agenda pública si nos referimos por ejemplo al último Plan Estratégico Agropecuario Nacional (2010-2016). Sin embargo, la emergencia del referencial que hemos analizado en este artículo es una condición necesaria para una posible política pública de mayor integralidad.

Notas

[1](#) Este trabajo beneficio de una ayuda de la Agence Nationale de la Recherche de Francia en el marco del programa SYSTERRA, referencia ANR-09-STRA-04.

[2](#) La ambigüedad de las nociones de productores «pequeños y medianos» está incluida también en la noción de «agricultura familiar» que reúne categorías de productores diferentes cuya heterogeneidad se agudizó estos diez últimos años a partir de la liberalización del sector agrícola y del proceso de “agriculturización” (Gras y Hernández, 2007). Este término hace referencia al avance de la frontera agrícola bajo la presión de la soja transgénica y otros cultivos de exportación (sobre otros cultivos más tradicionales) y de la ganadería, desplazada de su tradicional zona de implantación: la Pampa húmeda. Por el tema de las disparidades regionales, esas categorías borrosas no refieren a ninguna definición estadística, aunque son muchas veces criterios de tamaño, variables de una región a otra, los que permiten definirlas.

[3](#) El referencial global corresponde a la representación de la sociedad respecto a su relación con el mundo en un momento dado. Se trata de una representación general al interior de la cual se ordenan y se jerarquizan los referenciales sectoriales. Está constituido por representaciones, valores, normas, creencias que guían la acción (Faure, Pollet y Warin, 1995).

[4](#) Nos centramos en particular en entrevistas realizadas con unos quince extensionistas, cinco representantes de organizaciones de pequeños productores a nivel local, tres representantes de pequeños productores en el FONAF, dos responsables nacionales del FONAF, dos funcionarios de la Secretaría de Agricultura representantes en la REAF.

[5](#) La representación de la agricultura familiar no estuvo exenta de debates y de pujas de poder, particularmente entre la FAA, que pretendía erigirse como *la* representación de la agricultura familiar, y otras organizaciones, como el Movimiento Nacional Campesino Indígena, que luchaban por ampliar la representatividad.

[6](#) La SAGPyA, que dependía del Ministerio de Economía, recupera el estatuto de Ministerio en 2009. La SAGPyA proviene del antiguo Ministerio de Agricultura creado por los sectores agropecuarios dominantes terratenientes, a partir de la sugerencia de Estados Unidos en 1898 y fue suprimido por el gobierno desarrollista de Frondizi en 1958.

[7](#) Esta entidad representa los intereses de pequeños y medianos productores principalmente en la región pampeana, donde se encuentra la gran mayoría de las explotaciones agropecuarias orientadas hacia la exportación de granos y oleaginosos.

[8](#) Este conflicto pone de manifiesto el enfrentamiento de dos modelos de país: por un lado, los sectores agrarios dominantes que pretenden disponer de la alta renta que les da su inserción en el sector de mayor competitividad internacional, con una visión liberal de la economía que supondría luego un derrame al conjunto de la sociedad; y, por otro lado, la visión del gobierno que propone un proyecto de desarrollo diversificado e inclusivo que hace imprescindible una política distributiva y de equilibrio de la capacidad de los diferentes sectores económicos. Las retenciones agropecuarias cumplen este doble rol de generar recursos para la política distributiva y de estímulo al sector industrial, ya que las retenciones al sector más competitivo implican, de hecho, un tipo de cambio

para el comercio internacional más favorable para el resto de los sectores económicos, particularmente para el sector industrial que se busca favorecer (véase Ferrer, 2005).

9 La Federación Agraria revela la ambigüedad entre su discurso histórico y la posición asumida en este conflicto, en el que se une a las entidades que agrupan a los grandes productores agropecuarios, en defensa de su renta. Esta ambigüedad refleja las contradicciones de su base social, en la que predomina una agricultura familiar fuertemente capitalizada que sigue, de manera subordinada, los modelos productivos impulsados por el agronegocio y que se beneficia también, cuando son propietarios, de la fuerte elevación del precio y de la renta de la tierra ocurrida en la última década. Este sector social de productores familiares capitalizados y de empresarios con inserción territorial, a pesar de continuar siendo numérica y productivamente importantes, no tienen hoy un discurso que los represente y que los diferencie del discurso del agronegocio desterritorializado; por otro lado tampoco se sienten representados por el nuevo discurso de la agricultura familiar que estamos analizando (Albaladejo y Arnauld de Sartre 2012).

10 Para más detalles sobre estos programas, véase: Manzanal, 2010; Sili, Bustos Cara y Anderman, 2007).

11 La publicación del FONAF (2006) define cinco categorías dentro de la agricultura familiar. Objeto de discusión, estas categorías son el producto de una estrategia política que apunta a dar a la agricultura familiar más influencia y protagonismo.

12 Vale recordar la ambigüedad en que se coloca el grueso de los agricultores familiares capitalizados de la región pampeana, que no han logrado generar un discurso ni un proyecto diferenciado del de los grandes actores del agronegocio. Y también, las limitaciones de las políticas públicas, que no articularon con ellos algún tipo de alianza: por el contrario, los encontró en la vereda de enfrente durante el conflicto de 2008.

Bibliografía

Albaladejo, C. (2009). *Médiations territoriales locales et développement rural. Vers de nouvelles compétences d'accompagnement de l'activité agricole*. Mémoire d'Habilitation à Diriger des Recherches, Universidad de Toulouse, Toulouse.

Albaladejo, C. y Arnauld De Sartre, X. (2012). « Une révolution agricole incomplète. Leçons d'Argentine ». En : Regnault, H. ; Arnauld de Sartre, X. y Reynault-Roger C. *Les révolutions agricoles en perspective* (pp. 53-74). París : France Agricole.

Allaire, G. (2006). « Conventions professionnelles et régimes de responsabilité ». En: Eymard-Dunernay F. (dir.). *L'économie des conventions, méthodes et résultats* (pp. 279-293). Tomo 1, París : La Découverte. Coll. Recherches.

Aranda, D. (2008). *Otras entidades, otras demandas. Página/12*, Buenos Aires, 27 de julio,

Arroyo, D. (2012). *La pertinaz pobreza* (pp. 8-9). *Le Monde Diplomatique*. Buenos Aires: edición Cono Sur, septiembre.

Balsa, J. (2006). *El desvanecimiento del mundo chacarero: transformaciones sociales en la agricultura bonaerense, 1937-1988*. Bernal, Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.

Cittadini, R. (2010). La seguridad y la soberanía alimentaria, un problema complejo y multidimensional. *Revista Voces en el Fénix*, n°1 FCE-UBA. Recuperado de <http://www.vocesenelfenix.com/content/cuando-comer-es-un-problema>

Cittadini, R. (2012). "Limitaciones y potencialidades de la Agroecología: enseñanza de una experiencia en gran escala basada en los principios de la agroecología, el ProHuerta en Argentina". En: Goulet, F.; Magda, D.; Girard, N.; Hernández, V. y Sarandon, S. (Eds.). *Approches croisées de l'agro-écologie en Argentine et en France* (pp.199-223). París: Éditions L'Harmattan.

Cittadini R. (2013). "Programas de desarrollo territorial rural. Las teorías y las prácticas del desarrollo". En: Feito C. (Ed.) *Contribuciones internacionales al desarrollo local y rural: hacia una agenda de investigación* (pp.93-102). Buenos Aires: Ed. Universidad Nacional de La Matanza.

CIPAF (2005). *Programa nacional de investigación y desarrollo tecnológico para la pequeña agricultura familiar*. Buenos Aires: INTA.

Dios de, R. (1998). Política para la pequeña producción agropecuaria o el derecho a permanecer. *Realidad económica*, n°158, pp. 121-150.

Faure, A., Pollet, G., y Warin, P. (Dir.). (1995). *La construction du sens dans les politiques publiques, débats autour de la notion de référentiel*. París: L'Harmattan.

Federación Agraria Argentina (2005). La tierra. Para qué, para quiénes, para cuántos. Por una agricultura con agricultores. *Acta del Congreso Nacional y Latinoamericano sobre uso y tenencia de la tierra*. Buenos Aires: FAA.

Ferrer, A. (2005). *La Densidad Nacional*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

FONAF (2006). *Propuestas para un plan Estratégico de desarrollo rural*. Buenos Aires: SAGPyA.

Gaignard, R. (1989). *La pampa argentina. Ocupación-poblamiento-explotación. De la Conquista a la crisis mundial (1550-1930)*. Buenos Aires: Ediciones Solar.

Gárgano, C. (2011). La reorganización de las agendas de investigación y extensión del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) durante la última dictadura militar argentina (1976-1983). *Realidad Económica*, n°258, pp. 120-149.

Gárgano, C. y Souza, P. (2013). *Investigación pública orientada al agro en la Argentina: apropiación, trayectorias y disputas*. *Revista Voces en el Fénix*, N° 24, FCA-UBA. Buenos Aires, <http://www.vocesenelfenix.com/content/investigaci%C3%B3n-p%C3%BAblica-orientada-al-agro-en-la-argentina-apropiaci%C3%B3n-trayectorias-y-disputas>

Giarracca, N. (2006). Territorios en disputas: los bienes naturales en el centro de la escena. *Realidad Económica*, n°217, pp. 51-68.

Gisclard, M. (2011). *Le développement rural en Argentine, transformations de l'action publique et recompositions territoriales. Une étude à partir du Chaco argentin*. Tesis de doctorado en Geografía, Universidad de Toulouse, Toulouse.

Gras, C. y Hernandez, V., (2007). L'agriculture argentine dans la globalisation: connaissances et subjectivités. *Autrepart*, n°43, Presses de Sciences Po., pp. 147-163.

INCUPO (2008). *Este campo también habla*. Reconquista: INCUPO.

INTA (2004). *El INTA que queremos. Plan Estratégico Institucional 2005-2015*. Buenos Aires: INTA.

Lattuada, M. y Neiman, G. (2005). *El campo argentino – Crecimiento con exclusión*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Manzanal, M. (2000). Los programas de desarrollo rural en la Argentina en el contexto del ajuste macroeconómico neoliberal. *Revista EURE*, vol. 26 (78), pp.77-101. Recuperado de <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/196/19607804.pdf>

Manzanal, M. y Nardi, M.A. (2008). "Modelos de intervención de los proyectos de desarrollo rural en Argentina a partir de 1995". En: Schejtman A., y Barsky O. *El desarrollo rural en Argentina, un enfoque territorial*. Buenos Aires: Siglo XXI. Recuperado de <http://www.filo.uba.ar/contenidos/investigacion/institutos/geo/pert/Manzanal%20Nardi%20PDR,%202008.pdf>

Massuh, G. (Dir.). (2012). *Renunciar al bien común. Extractivismo y (pos)desarrollo en América Latina*. Buenos Aires: Mardulce.

Muller, P. (1990). *Les politiques publiques*. Paris : PUF. Col. Que sais-je ?

Muller, P. (2005). Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. *Revue française de science politique*, vol. 55 (1), pp. 155-187.

Murmis, M. (1988). « Sobre expansión capitalista y heterogeneidad social ». En: Barsky, O. (Dir.) *La agricultura pampeana. Transformaciones productivas y sociales* (pp. 323-333). Buenos Aires: CFE-IICA-CISEA.

Obschatko, E., Foti M.P, y Román M. (2007). *Los pequeños productores en la República Argentina. Importancia en la producción agropecuaria y en el empleo en base al Censo Nacional Agropecuario 2002*. Buenos Aires: DDA-PROINDER.

REAF (2006). *Reunión especializada sobre Agricultura Familiar – primer ciclo*. Fida MERCOSUR, Brasilia.

Sabatier, P. y Schlager, E. (2000). Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines, *Revue française de science politique*, vol. 50 (2), pp. 209-234.

Sabato, J.F. (1988). *La clase dominante en la Argentina moderna. Formación y características*. Buenos Aires: CISEA-Grupo Editor Latinoamericano.

Schejtman, A. y Berdégú, J. (2004). *Desarrollo territorial rural*. Santiago de Chile: RIMISP-Centro latinoamericano para el desarrollo territorial.

Sili, M., Bustos Cara, R. y Anderman, E. (2007). *El desarrollo rural y agropecuario en Argentina*, Seminario sobre la Cooperación Internacional en Agricultura y Desarrollo Rural en Argentina. Buenos Aires.

Fecha de recibido: 22 de mayo de 2014

Fecha de aceptado: 19 de agosto de 2014

Fecha de publicado: 01 de abril de 2015