Trabajo y Sociedad

Sociología del trabajo- Estudios culturales- Narrativas sociológicas y literarias

Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas (Caicyt-Conicet)

Nº 45, Vol. XXVI, invierno 2025, Santiago del Estero, Argentina

ISSN 1514-6871 - www.unse.edu.ar/trabajoysociedad

Surgimiento y devenir de las nuevas expresiones organizativas de la agricultura familiar en los nudos de la política pública. El caso de Argentina 2004-2023

Emergence and future of new organizational expressions of family farming at the nodes of public policy. The case of Argentina 2004-2023

Emergência e futuro de novas expressões organizacionais da agricultura familiar nos nós das políticas públicas. O caso da Argentina 2004-2023

Mosca, Valeria Ana *
González Cantero, Fernando **
Acero Lagomarsino, Paula ***
Saettone, Julieta ****
Anello, Maria Cecilia *****

Recibido: 18/02/2025
Revisión editorial: 25/02/2025
Aceptado: 02/04/2025

* Doctora en Geografía y Licenciada en Ciencia Política, ambas de la Universidad de Buenos Aires - UBA. Investigadora asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - CONICET con lugar de trabajo en el Instituto de Geografía de la UBA. Es coordinadora del Programa de Estudios Regionales y Territoriales - PERT. Docente de grado y posgrado en UBA, Universidad Nacional Arturo Jauretche - UNAJ, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO, Universidad Nacional de Entre Ríos- UNER y Universidad Nacional de San Juan - UNSJ. Correo: valeriamos@gmail.com

** Doctor en Geografía y Licenciado en Sociología, ambas de la Universidad de Buenos Aires - UBA. Investigador asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - CONICET con lugar de trabajo en el Instituto de Geografía de la UBA. Es coordinador del Programa de Estudios Regionales y Territoriales. Docente de grado y posgrado en UBA. Correo: gonzalezjosefer@gmail.com

*** Licenciada en Geografía de la Universidad de Buenos Aires y Doctoranda en Geografía de la misma universidad. Conforma el Programa de Estudios Regionales y Territoriales - PERT en el Instituto de Geografía de la UBA. Correo: pauli.acero@gmail.com

**** Doctora en Geografía y Licenciada en Geografía de la Universidad de Buenos Aires - UBA. Conforma el Programa de Estudios Regionales y Territoriales - PERT en el Instituto de Geografía de la UBA. Correo: juli.saettone@gmail.com

***** Doctora en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires y Licenciada en Economía Agraria de la misma universidad. Conforma el Programa de Estudios Regionales y Territoriales - PERT. Docente de posgrado en UBA, Universidad Nacional de Entre Ríos- UNER, Universidad Nacional de Jujuy y Universidad Nacional de San Juan - UNSJ. Correo: anello@agro.uba.ar

RESUMEN

Este artículo analiza la emergencia y devenir de las nuevas expresiones organizativas de la agricultura familiar en relación con los cambios en la política pública en Argentina entre 2004 y 2023. Partimos de una perspectiva teórica que entiende a la política pública como un proceso social estructurado mediante "nudos", entendidos como momentos de intervención estatal que reconfiguran tanto la cuestión como a los actores involucrados. A través de un enfoque cualitativo, con base en información primaria procedente de investigaciones propias y de información secundaria de diversas fuentes, el artículo muestra cómo las organizaciones de la agricultura familiar han desplegado estrategias de resistencia y transformación ante los cambios de la política pública. A partir de la identificación de cuatro nudos, examinamos los vaivenes que generaron reconfiguraciones en las organizaciones y sistematizamos un conjunto de elementos que caracterizan "nuevas expresiones organizativas de la agricultura familiar". Finalmente reflexionamos sobre el devenir de estas experiencias en el contexto actual de desinstitucionalización que se inauguró en 2023 con el gobierno de Javier Milei. Concluimos que estamos frente a un escenario inédito en el que se encuentra en cuestión el rol de la agricultura familiar como actor clave en la producción y distribución de alimentos en Argentina.

Palabras Clave: Agricultura Familiar, Política Pública, Organizaciones, Argentina

ABSTRACT

This article analyzes the emergence and future of the new organizational expressions of family farming in relation to the changes in public policy in Argentina between 2004 and 2023. We start from a theoretical perspective that understands public policy as a social process structured through "knots", understood as moments of state intervention that reconfigure both the issue and the actors involved. Through a qualitative approach, based on primary information from own research and secondary information from various sources, the article shows how family farming organizations have deployed strategies of resistance and transformation in the face of changes in public policy. Based on the identification of four nodes, we examine the ups and downs that generated organizational reconfigurations and systematize a set of elements that characterize "new organizational expressions of family farming." Finally, we reflect on the future of these experiences in the current context of deinstitutionalization that was inaugurated in 2023 with the government of Javier Milei. We conclude that we are facing an unprecedented scenario in which the role of family farming as a key actor in the production and distribution of food in Argentina is in question.

Keywords: Family Farming, Public Policy, Organizations, Argentina

RESUMO

Este artigo analisa o surgimento e o futuro das novas expressões organizacionais da agricultura familiar em relação às mudanças nas políticas públicas na Argentina entre 2004 e 2023. Partimos de uma perspectiva teórica que entende a política pública como um processo social estruturado por meio de "nós", entendidos como momentos de intervenção estatal que reconfiguram tanto a questão quanto os atores envolvidos. Através de uma abordagem qualitativa, baseada em informações primárias de pesquisas próprias e informações secundárias de diversas fontes, o artigo mostra como as organizações da agricultura familiar têm implantado estratégias de resistência e transformação diante das mudanças nas políticas públicas. A partir da identificação de quatro nós, examinamos os altos e baixos que geraram reconfigurações organizacionais e sistematizamos um conjunto de elementos que caracterizam "novas expressões organizacionais da agricultura familiar". Por fim, refletimos sobre o futuro destas experiências no atual contexto de desinstitucionalização que foi inaugurado em 2023 com o governo de Javier Milei. Concluímos que estamos diante de um cenário

inédito em que está em questão o papel da agricultura familiar como ator-chave na produção e distribuição de alimentos na Argentina.

Palavras-chave: Agricultura Familiar, Política Pública, Organizações, Argentina

SUMARIO

Introducción; 1. Perspectiva analítica: la política pública entendida como proceso social y sus nudos; 2. Los nudos de la política pública y las organizaciones de la agricultura familiar; 3. Las nuevas experiencias organizativas de la AF y sus características distintivas; 4. El futuro de las nuevas expresiones organizativas de la AF ante ¿la desinstitucionalización de la AF?; 5. Conclusiones; 6. Bibliografía.

Introducción

En este artículo nos interesa indagar en la reconfiguración de las organizaciones de la agricultura familiar (en adelante AF) en el marco de la política pública a nivel nacional en Argentina.[*] Para ello retomamos una perspectiva teórica que entiende a la política pública como el conjunto de respuestas (por acción y/u omisión) que permiten interpretar la postura que asume el Estado frente a una cuestión o problemática que moviliza a diversos actores de la sociedad civil (Ozslak y O'Donnell 1995). Al respecto, consideramos que las organizaciones de la sociedad civil, mediante su accionar, coproducen la política pública al aportar a un proceso social que se entreteje con las acciones de otros actores involucrados en una problemática o cuestión social común. Esto implica superar una mirada limitada que hace foco tan solo en la instrumentación de políticas públicas por parte de organismos estatales y en cambio que propone indagar en los múltiples actores sociales que al conformar estos procesos sociales 'transforman y se transforman 'en su devenir. Es por ello que aquí proponemos analizar el surgimiento de lo que consideramos *nuevas experiencias organizativas de la AF* que se dan en el marco del proceso de política pública.

En efecto, desde el año 2004 y hasta por lo menos el 2014, en Argentina se dió un proceso de creciente institucionalización de la AF. Ello puede advertirse en el surgimiento de novedosas instituciones estatales, legislaciones y, a su vez, numerosas organizaciones vinculadas al sector. A partir del año 2015, durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) esta tendencia se modificó. Se redujeron muchos de los espacios institucionales dedicados a la AF, los que quedaron en pie sufrieron recortes presupuestarios y despidos de personal, y se eliminaron y modificaron programas. Este conjunto de medidas redefinió la relación entre la AF y el Estado, dando como resultado nuevas formas de acción colectiva, ampliando la representación a una diversidad de sujetos y demandas a lo largo del país. Es en este contexto regresivo respecto a la institucionalidad de la AF que se visibilizan organizaciones que, si bien se crearon años antes, lograron mayor centralidad pública a través de novedosas estrategias. Nos referimos a los casos de organizaciones como la Unión de Trabajadores de la Tierra (UTT) y el Movimiento de Trabajadores Excluidos Rama Rural (MTE Rural) –actualmente Federación Rural para la Producción y el Arraigo–, para citar a los más paradigmáticos, y que surgen inicialmente en la zona sur de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) como expresión organizativa de horticultores familiares periurbanos.

Ya a partir de 2019 el gobierno presidido por Alberto Fernández (2019-2023) reabrió el diálogo con las organizaciones de la AF. En ese contexto se recuperan algunos espacios institucionales y presupuesto para la AF y se da una mayor articulación política con las organizaciones, al ocupar cargos en la gestión. Con la irrupción de la pandemia por COVID–19 la AF y sus organizaciones obtuvieron gran visibilidad pública atendiendo a su rol de productor de alimentos y a partir de la revalorización que tomaron los mercados de cercanía y la venta de bolsones de verdura, producto del aislamiento preventivo.

[*] Una versión preliminar de este artículo se publicó en González Cantero et al (2024)

Como ya hemos dicho, consideramos a la política pública como un proceso amplio desplegado en relación a una cuestión que la sociedad problematiza. Sin embargo, como puede advertirse en este breve recorrido, que ampliaremos en el siguiente apartado, la política pública para la AF se compone de momentos, marchas y contramarchas, que ponen de manifiesto la necesidad de periodizarla. Para ello, retomando la propuesta de Ozslak y O'Donnell (1995) resulta crucial la identificación de "nudos", entendidos como momentos de intervención del Estado que reconfiguran tanto la cuestión misma como los actores que intervienen. A los fines de este trabajo, consideramos que identificar y analizar los "nudos" de la política pública para la AF es importante para comprender el surgimiento a partir de 2015 de nuevas experiencias organizativas de la AF y su desarrollo posterior.

Partiendo de esta perspectiva, el objetivo de este trabajo es analizar la emergencia y devenir de las nuevas experiencias organizativas de la AF en relación dialéctica con las políticas públicas implementadas. El análisis surge como una suerte de sistematización de debates y reflexiones que venimos desarrollando en el marco del Programa de Estudios Regionales y Territoriales (IIGEO-FFyL-UBA)[†]. A partir de diferentes investigaciones propias de tipo cualitativo, basadas en estudios de caso en zonas rurales y periurbanas de la región pampeana y en fuentes secundarias (bibliográficas, periodísticas, documentos de política pública o generados por las organizaciones, etc.).[‡]

Organizamos este trabajo en cuatro apartados. En el primero presentamos nuestra perspectiva analítica a partir de la cual consideramos a la política pública como proceso social en torno a una cuestión y que puede organizarse a partir de una periodización y la identificación del accionar del estado como "nudos" de dicho proceso. En el segundo apartado analizamos desde esta perspectiva los nudos identificados advirtiendo su incidencia en la organización de la AF, dando paso a nuevas experiencias organizativas. En un tercer apartado, desarrollamos las principales características que asumen estas nuevas experiencias organizativas. En un cuarto apartado, introducimos algunas reflexiones de cara al último periodo que se abre en la actualidad con el gobierno que inicia en 2023. Por último, planteamos las principales conclusiones del artículo.

1. Perspectiva analítica: la política pública entendida como proceso social y sus nudos

Como ya hemos referido, nuestra perspectiva analítica se centra en el reconocimiento de la política pública en sentido amplio y como un proceso social. De acuerdo con Oszlak y O'Donnell (1995) la consideramos aquí como un conjunto de respuestas (por acción u omisión) que permiten interpretar la toma de posición del Estado respecto a una temática o problemática que genera la movilización de diversos actores de la sociedad civil. Retomando a estos autores se define como "un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención

[†] A modo de agradecimiento, corresponde indicar que las reflexiones de este artículo se desarrollaron en el marco de investigaciones financiadas por los siguientes proyectos de investigación: *Proyecto PICT 0653-2015* (20162019) y *Proyecto UBACyT 20020150100031BA* (20162019): *Política y Territorio. Interrelación y articulación en el contexto de las políticas públicas para la agricultura familiar. Estudios de caso en las provincias de Buenos Aires y Misiones*, desde 2003 dirigidas por la Dra. Mabel Manzanal. *Proyecto ImpaCT.AR (2022-2024) "Caracterización socioproductiva de la Agricultura Familiar Campesina e Indígena para la construcción de un Plan Integral de Fortalecimiento y Desarrollo de los Territorios Productivos del Periurbano de Buenos Aires, Córdoba y Rosario"*. Dirigido por el Dr. Fernando González Cantero. *Proyecto PIP CONICET (2021-2023) y Ubacyt "Territorio, Política y Desigualdad. Sus expresiones desde la problemática del Desarrollo Rural y de la Agricultura Familiar. Estudios de caso en la Provincia de Buenos Aires*". Dirigido por la Dra. Mabel Manzanal. A su vez, todos los autores han recibido becas doctorales del CONICET.

[‡] En relación a los casos de investigación de nuestro equipo resaltamos los siguientes trabajos: Acero Lagomarsino y Mosca (2023), Anello (2023), Saettone (2023) Navós (2021), Mosca (2020), Mosca y González (2019), Manzanal, Areno, Villareal, Ponce y González (2014)

del estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil" (Oszlak y O'Donnell 1995, 112). Se sostiene que de la intervención estatal se puede advertir "una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión" (Oszlak y O´Donnell 1995,1 13)

Desde este enfoque, la política pública se constituye como una serie de acciones explícitas o implícitas que expresan la posición *predominante* del Estado en relación a una cuestión que ha sido problematizada por la sociedad. Ello significa que, en muchos casos, se trata de un conjunto de iniciativas y respuestas encaradas por diferentes instituciones estatales y que, por lo general, lejos de ser homogéneas son contradictorias entre sí. Lo que evidencia el carácter conflictivo y de negociación de las tomas de posición del Estado.

Cuando nos referimos a que la política pública es un proceso social, lo hacemos con la intención de superar una mirada restringida que lo asimila con la instrumentación de políticas públicas por parte de organismos estatales. En cambio, pensamos que la política pública debe abordarse como un proceso en el que participan actores estatales y de la sociedad civil. Oszlak y O´Donnell (1995) plantean que esta perspectiva "permite una visión del estado 'en acción', desagregado y descongelado como estructura global y 'puesto 'en un proceso social en el que se entrecruzan de forma compleja con otras fuerzas sociales". Esta propuesta teórico-metodológica nos permite ordenar y considerar todos los actores intervinientes, sus acciones y estrategias en el marco de un proceso social amplio.

A su vez, nos interesa destacar que, de acuerdo con esta perspectiva, las acciones u omisiones del Estado pueden entenderse como" nudos" dentro del proceso social. En efecto, lo que distingue el accionar del Estado respecto al de otros actores es que "(a) cuenta con el respaldo de normas de cumplimiento supuestamente obligatorio y de una última ratio fundada en el control de superiores medios de coacción física, y (b) […] en general repercuten sobre la sociedad más extensamente que las políticas privadas" (Oszlak y O'Donnell 1995, 115–116). En ese sentido, se advierten como "nudos" al influir en la definición, contenido y explicación de la posición y acción de otros actores involucrados. Es considerando ese aspecto que" esos nudos pueden resultar privilegiados puntos de observación de ciertos tramos del proceso social: 'hacia atrás', en la confluencia de políticas estatales y privadas que influyen en la aparición de cada nudo y 'hacia adelante', en las nuevas tomas de posición que a su vez contribuyen a generar y que significan desplazamientos hacia un próximo 'nudo'" (Oszlak y O'Donnell 1995, 115). O dicho de otra forma por los autores "A partir de cada nudo se extiende un nuevo tramo de la historia de la cuestión y de las políticas a ella referidas" (Oszlak y O'Donnell 1995, 120).

Por otra parte, en este trabajo sostenemos que cada uno de los" nudos" identificados está compuesto por diversos acontecimientos y hechos de política pública: sanción de leyes, creación de instituciones, conflictos político-sociales y demás acciones a las cuales llamaremos "hitos".

En resumen, consideramos a la *política pública* como la toma de posición del Estado en el marco de un proceso amplio en torno a un tema o cuestión en un determinado momento histórico. Sin embargo, la toma de posición del Estado puede ir mutando de acuerdo a determinadas coyunturas y en el marco de cambios de gobierno, como veremos en nuestro caso[§]. Identificamos como *nudos* esos momentos en que el Estado cambia su toma de posición considerando el impacto

[§] Durante la etapa analizada se sucedieron cinco gobiernos nacionales que abordaron la cuestión de la AF con diferentes matices: Néstor Kirchner 2003-2007 / Cristina Fernandez de Kirchner 2007-2011 y 2011-2015 / Mauricio Macri 2015-2019 / Alberto Fernandez 2019 - 2023. En algunos casos, estas diferencias en el abordaje fueron más profundas dadas las diferencias políticas e ideológicas. En el momento en que se escribe este trabajo atravesamos el primer año de gobierno de Javier Milei, cuyo mandato es 2023-2027, y que irrumpe con una reforma profunda del Estado.

que genera hacia otros actores sociales y hacia el proceso mismo. Por último, identificamos *hitos*, como hechos de relevancia al interior de cada nudo. Este conjunto de elementos analizados en forma conjunta, nos permiten identificar en nuestro caso de estudio, los momentos que atravesó la toma de posición del Estado en relación a la AF y cómo esos cambios reconfiguraron las experiencias organizativas de la AF.

En el siguiente apartado analizaremos los nudos e hitos de la política pública para la AF a partir de 2004, analizando el devenir de las nuevas experiencias organizativas de la AF.

2. Los nudos de la política pública y las organizaciones de la agricultura familiar

Recapitulando, en este trabajo buscamos analizar las nuevas experiencias organizativas de la AF en el marco de la política pública a nivel nacional para este actor. Desde nuestra perspectiva analítica, para comprender su devenir y su vinculación con las nuevas organizaciones, recuperamos el concepto de "nudo" y de "hito" el cual nos permitirá organizar y advertir los vaivenes del proceso y las características de las nuevas expresiones organizativas.

Al respecto, consideramos necesario puntualizar en algunas consideraciones metodológicas sobre el recorte temporal de nuestro análisis. La primera refiere al momento de surgimiento de estas nuevas experiencias organizativas: si bien tienen su origen a partir del año 2010, es recién en 2015, en el marco de una política regresiva para la AF, que adquieren visibilidad pública y profundizan su carácter novedoso. La segunda consideración refiere al surgimiento mismo de la AF en Argentina como categoría política a partir del año 2004. A los fines de este análisis, consideramos ese periodo como un primer nudo a pesar de que abarca un periodo de más largo alcance que el surgimiento de estas expresiones y se fundamenta en la necesidad de contextualizar el proceso mediante el cual la AF se impone como categoría respecto a otras que refieren a los mismos sujetos agrarios. Por último, cabe aclarar la circunstancia de que los últimos dos nudos de la política pública coinciden con períodos completos de gobierno. Ello se explica en el hecho de que se trató de administraciones cuya postura hacia el sector fue prácticamente opuesta, lo cual se expresa en tomas de posición del Estado diferenciales y por tanto expresan nuevos nudos.

2.1. Primer nudo: emergencia de la categoría "agricultura familiar" en Argentina

La categoría AF se afianzó en Argentina a partir de la década del 2000. Suele haber acuerdo en que se trató de una categoría promocionada" desde arriba", al reconocerse el impulso que hubo desde instituciones nacionales y regionales (Nogueira, Urcola y Lattuada, 2017). La generalización de la categoría de 'agricultor familiar 'para designar a un tipo específico de sujeto social agrario se impuso recién en las últimas décadas en Argentina. La anteceden intensos debates en los estudios sociales agrarios respecto a la definición del sujeto que se caracteriza por la relación entre el trabajo familiar y la tierra en pequeñas explotaciones de producción–consumo, que se remontan a obras famosas de autores como Alexander Chayanov. Así reconocemos las definiciones de campesino, pequeño productor, colono, chacarero, trabajador rural, minifundista, entre otras (Manzanal y González 2010; Soverna, Tsakoumagkos y Paz 2008). Por lo tanto, se trata de una categoría relativamente nueva pero que refiere a un conjunto de actores reconocidos históricamente.

Su amplia difusión se explica a partir de una serie de circunstancias y eventos a nivel regional. Nogueira, Urcola y Lattuada (2017) identifican que a partir del año 2000 diversos organismos internacionales (Food Agricultural Organization –FAO–, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola –FIDA–, Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola –IICA–, Banco Mundial) realizan una serie de estudios que ponen el eje en la pobreza rural y la seguridad alimentaria vinculada con las pequeñas explotaciones familiares. En la misma dirección, Soverna, Tsakoumagkos y Paz (2008, 1) sostienen que "la instalación de la problemática de la agricultura familiar en el país llega de la mano del MERCOSUR". Para estos autores "la novedad no estaba

representada por el uso del concepto […] sino en que el mismo apareciera asociado a la necesidad de definir políticas".

Un *hito* relevante de este momento fue la creación de la Reunión Especializada de la AF (REAF) en 2004 en el ámbito del MERCOSUR. A partir de la experiencia regional en la REAF, en 2005 se constituye el Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FoNAF) por iniciativa de la Federación Agraria Argentina (FAA) y de la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, advirtiendo un segundo *hito*. El Foro fue validado con la participación inicial de 100 organizaciones de todo el país. Del FoNAF también participaba un conjunto de organizaciones que formaban desde 2003 el Movimiento Nacional Campesino Indígena. Se trataba de una instancia dónde confluían organizaciones formadas al calor de las luchas campesinas e indígenas de las década de 1990 – el Movimiento Campesino de Santiago del Estero (MOCASE); Unión de Trabajadores Rurales Sin Tierra de Mendoza (UST), Movimiento Campesino de Córdoba (MCC), la Red Puna de Jujuy, entre otras – con organizaciones históricas – como el Movimiento Campesino de Formosa (MOCAFOR) y el Movimiento Agrario de Misiones (MAM)– (Mosca y Orchani 2021).

En definitiva, el impulso "desde arriba" de la AF como categoría aglutinante de un heterogéneo grupo de sujetos agrarios tendió a la conformación de un entramado de organizaciones. Ello se expresó en la aparición de espacios de articulación entre organizaciones con una tradición de lucha histórica y las surgidas en el contexto de la crisis de 1980 y la reestructuración del Estado. Todo ello en el marco de un nuevo modelo agrario que se consolida a partir de la década de 1990. En un principio estos espacios de confluencia surgieron fuertemente condicionados y promocionados desde las instituciones estatales como da cuenta la experiencia FoNAF.

2.2. Segundo nudo: consolidación e institucionalización de la AF

En 2008 se advierte el primer *hito* de esta nudo. El" conflicto con el campo" enfrentó a productores rurales medios y grandes –particularmente chacareros dedicados a la producción granaria para exportación– con el gobierno nacional a cargo de Cristina Fernandez de Kirchner. Los ruralistas rechazaban ferreamente la imposición de un régimen de retenciones móviles a la exportación de soja. Algunos autores sostienen que a partir de allí el gobierno argentino profundizó el impulso a la agricultura familiar: "A causa de este conflicto y como una respuesta que podría interferir en la alianza de los grupos opositores, el Gobierno mostró un mayor interés en el sector de la AF, creando organismos estatales específicos y modificando la estructura institucional" (Manzanal y González 2010, 14). La nueva coyuntura generó una apertura en el Estado para internalizar parte de las demandas de la AF.

Para ese entonces el gobierno redireccionó a partir de 2008 una parte (aunque pequeña) de su estrategia de construcción política hacia el fortalecimiento e institucionalización de la AF. Para las organizaciones de la AF ello supuso un antes y un después. Algunos *hitos* de este proceso de institucionalización fueron la creación del Monotributo Social Agropecuario en 2009 –acceso al sistema de seguridad social y obra social a miles de productores– (Marcos 2021) y el mayor impulso dado al Registro Nacional de la Agricultura Familiar –creado en 2007- que buscaba cuantificar, caracterizar e identificar a la AF.

Otro aspecto relevante dentro del segundo nudo es el que marca la influencia en el sector de la AF por parte de organizaciones ligadas a la economía popular. Algunos *hitos* que dan cuenta de ello: en 2012 el dirigente del Movimiento Evita, Emilio Pérsico fue designado como Subsecretario de Agricultura Familiar. Con gran inserción en los movimientos y organizaciones sociales que conformaban la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), Pérsico buscó combinar el acceso de dirigentes populares a las instituciones, con la acumulación de poder popular a través de la lucha reivindicativa en las calles, para así lograr la redistribución

del ingreso y la riqueza (Navós, 2019)[**]. Durante el 2014 sucedieron los *hitos* más relevantes de este segundo nudo que identificamos como proceso de institucionalización: la jerarquización de la Secretaría de Agricultura Familiar –previamente Subsecretaría– y la sanción de la Ley N° 27.118 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar y la creación del Consejo de Agricultura Familiar Campesino Indígena.

El segundo nudo da cuenta de una reestructuración de la alianza del gobierno con los sectores hegemónicos del campo redireccionando parte de los recursos a la consolidación del "otro campo" (Mosca y Orchani 2021). La política pública para la AF se caracterizó por medidas que buscaban fortalecerla en lo productivo y comercial incorporando una perspectiva integral que buscaba dar respuesta a problemáticas que afectan a las familias productoras –salud, vialidad, hábitat, entre otras–. Por último, cabe destacar que la política pública dirigida al sector tuvo un marcado aspecto organizacional que fomentaba el asociativismo y fortalecimiento de las organizaciones (Mosca y González 2019).

Para las organizaciones de la AF este posicionamiento del Estado produjo una reconfiguración. La FAA –representante histórico de los pequeños productores– tuvo un accionar contradictorio al posicionarse a la par de las entidades rurales representantes de los grandes terratenientes (SRA, CARBAP, etc.). A partir de este posicionamiento, la organización perdió legitimidad representativa para gran parte de la AF, en particular para los productores más pequeños. Por otra parte, desde algunas organizaciones se puso en cuestión el rol del FoNAF como representante de la AF, al problematizar la autonomía real que existía respecto al Estado[††]. En la nueva coyuntura inaugurada luego del conflicto con el campo surgen las nuevas experiencias organizativas de la AF que motivan este trabajo. Sin embargo, como veremos más adelante, es recién unos años después cuando toman mayor fuerza y alcance.

Uno de los principales efectos que produjo el impulso la aparición de políticas públicas para la AF fue la construcción misma de sujetos que pasaron a identificarse –de manera contradictoria, conflictiva y sin dejar de lado heterogeneidades– como productores o agricultores familiares. Esa identificación, adoptó diferentes características. En algunos casos se trató de una identificación instrumental –para conseguir recursos–, y en otros se trató de una cuestión identitaria y con la intención de construir un sujeto amplio. En cualquier caso, redundó en un mayor nivel de aglutinamiento y organización del sector (Mosca y González 2019).

2.3 Tercer nudo: cambio de abordaje de la política pública y nuevas expresiones organizativas de la AF (2015-2019)

A fines de 2015 la llegada al gobierno nacional de Mauricio Macri produce cambios "en los estilos de gestión a nivel global y en cuanto a la forma de comprender las problemáticas del desarrollo rural y la agricultura familiar" (Nogueira, Urcola y Lattuada 2017, 42). Un *hito* institucional que permite advertir en qué sentido se expresa ese cambio, fue la creación del Ministerio de Agroindustria en reemplazo del de Agricultura, Ganadería y Pesca (surgido en 2009). El cambio de nombre resultó un primer acto simbólico que hizo explícita la intención del nuevo gobierno de dirigir la gestión hacia los productores más capitalizados del sector agropecuario. Como veremos en adelante, para la AF se promovieron acciones para el desarrollo de capacidades individuales, de innovación y "emprendedurismo" buscando asociarla a modelos empresariales de los que antes pretendía diferenciarse (Lattuada, Nogueira y Urcola 2017, González Maraschio 2019, Urcola y Nogueira 2023).

[**] Desde 2019 Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (UTEP), reconocida actualmente como representante sindical de la economía popular.

[††] Así lo sostenía, entre otras organizaciones, el MOCASE. Ver "Algunas verdades sobre el FoNAF" en su página web: https://www.mocase.org.ar/noticias/algunas-verdades-sobre-el-fonaf

En términos de estructura institucional, este cambio de orientación se reflejó en un conjunto de *hitos*. Hubo una importante reducción del personal de la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF) - que afectó a las sedes provinciales de la cartera- y desfinanciamiento de los programas y áreas que trabajaban con la AF[‡‡]. Debilitada la estructura de la SAF, las políticas para la AF pasaron a concentrarse en las acciones del Ministerio de Desarrollo Social, en articulación con el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), a partir del Programa ProHuerta (Mosca y González 2019). El ProHuerta tuvo continuidad e incluso un aumento de presupuesto en 2017 en su componente de Programas Especiales. Aunque luego de la toma de deuda con el FMI también sufrió recortes (García, 2020).

En paralelo, y en particular a partir del 2016, se acrecentó el protagonismo de organizaciones de la AF a través de novedosas expresiones de acción colectiva. Un *hito* relevante ligado a ello, fue el primer 'verdurazo 'realizado en septiembre de 2016 en Plaza de Mayo (Buenos Aires, Argentina). El 'verdurazo' fue una novedosa expresión de acción colectiva mediante la cual se empezaron a ocuparespacios públicos en zonas céntricas de las principales ciudades del país para la entrega gratuita (o venta a bajos precios) de alimentos frescos. A través de estas acciones se ofreció verdura de calidad a precios justos tanto para consumidores como para productores (Acero Lagomarsino y Mosca 2023, Marcos y Noseda 2020, Mosca 2020). Las organizaciones también realizaron otras acciones, como encuentros, foros y otros eventos donde las diferentes voces y demandas de la AF fueron visibilizadas y puestas en valor por parte de nuevos actores que desconocían al sector. Un *hito* relevante en este sentido fue el "Foro por un Programa Agrario Nacional y Soberano" realizado en Mayo de 2019 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el que se reunieron más de 4000 productores de todo el país para crear un programa común de demandas (Pérez y Urcola 2020; Mosca y González 2019).

Las movilizaciones encabezadas por este actor, tuvieron como objetivo dar mayor visibilidad social a la AF enfatizando su rol en la producción de alimentos. También se buscaba poner de relieve la existencia del "otro campo" en contraposición a la idea de un sector homogéneo ligado a los productores de *commodities* (Marcos y Noseda 2020). Es a partir de ello que las organizaciones se convirtieron en actores políticos relevantes interviniendo en el debate público sobre cuestiones como la calidad y los altos precios de los alimentos frescos.

Otro *hito* que creemos importante destacar fue la sanción de la Ley de Emergencia Social en diciembre de 2016 ya que supuso la creación del Salario Social Complementario (SSC) cuya gestión fue canalizada por organizaciones sociales, principalmente por la entonces CTEP. Esta conquista permitió a quienes desarrollan tareas en los amplios marcos de la economía popular, ser reconocidos como trabajadores, dando pasos hacia la formalización de sus actividades y adicionar un aporte monetario a lo que obtienen de sus propias actividades como cooperativistas. Y en lo que concierne a la consolidación de estos nuevos actores de la AF, fue un elemento clave de su consolidación y crecimiento, ya que al ser canalizado por las organizaciones, estas lograron tener un mayor alcance, creciendo en número de productores organizados y en alcance territorial.

En definitiva, el cambio de orientación política del gobierno que inició a fines del 2015, el tercer nudo, llevó a la irrupción y consolidación de estas nuevas experiencias organizativas. La coyuntura adversa que amenazaba con desmantelar la institucionalidad ganada hasta 2015 potenció una mayor organización de los sujetos que se encontraban afectados por ello. Asimismo, en concordancia con Lattuada, Nogueira y Urcola (2017) podemos decir que el lugar otorgado a la AF plantea un estado de institucionalidad aparente y de progresivo vaciamiento de las acciones

[‡‡] Para ver con mayor detalle las transformaciones institucionales aludidas ver: Nogueira et. al (2017); Mosca y González (2019); Mosca (2020)

emprendidas para la AF durante años anteriores, que no tuvieron como objetivo la eliminación del sector sino su redefinición en función de un nuevo proyecto político e institucional del gobierno.

Durante este periodo, a pesar de que se efectuaron una serie de transformaciones en detrimento de la AF, las relaciones de fuerza entre los actores que intervienen en las definiciones de política impidieron que se profundice el desmantelamiento de la institucionalidad.

2.4. Cuarto nudo: las organizaciones de la AF en la gestión de la política pública (2020-2023)

En 2019, la llegada al gobierno de Alberto Fernandez pareció reabrir el canal de diálogo para los reclamos crecientes de las organizaciones que se plasmaron en los documentos que surgieron del "Foro por un Programa Agrario Nacional y Soberano", al que hemos referido en el apartado anterior.

Desde el inicio de su gestión, el gobierno colocó la problemática del hambre en el centro de su agenda política, otorgando -al menos en el plano discursivo- un rol prioritario a la AF dentro de las políticas públicas debido a su relevancia en la producción de alimentos (Manzanal 2021). En ese sentido, resulta un *hito* crucial en esta etapa el lanzamiento del Plan Argentina Contra el Hambre que se proponía garantizar el derecho a la alimentación de toda la población a partir de diversos componentes. En sus objetivos y alcances este programa interpelaba de forma directa a la AF. Para graficar la relevancia que esta temática tenía en la plataforma del nuevo gobierno, la primera reunión oficial de gobierno fue para poner en marcha este plan.

En línea con estas tendencias, un *hito* de este nudo fue la participación directa de las organizaciones en la gestión de diferentes áreas del gobierno nacional y provincial, lo cual facilitó la materialización de importantes políticas de infraestructura productiva y de comercialización. En la Secretaría de Agricultura Familiar Campesina Indígena participaron referentes del Frente Agrario Evita-Movimiento Nacional Campesino Indígena; Movimiento de Trabajadores Excluidos - Rama Rural y Federación Nacional Campesina. En el Mercado Central de Buenos Aires un referente de la Unión de Trabajadores de la Tierra estuvo a cargo de su gestión, aunque renunció antes que finalice el gobierno.

La crisis generada por la pandemia de COVID-19 amplificó la visibilidad y relevancia de estas organizaciones, ya que su papel en el abastecimiento de alimentos saludables y asequibles se volvió crucial. En ese contexto, se destacaron modalidades de comercialización alternativa que permitieron sostener el acceso a productos frescos para amplios sectores de la población. Las experiencias de comercialización impulsadas desde las organizaciones tuvieron un gran crecimiento en este contexto con el reparto domiciliario de bolsones en las principales ciudades de Argentina.

A pesar de la tendencia favorable hacia la AF durante este gobierno, eneste nudo también se advirtieron medidas contradictorias. Nos referimos a: (i) en 2020 el retroceso en la expropiación de la Empresa Vicentín SAIC dedicada a la exportación de aceites y oleaginosas -la cual se había anunciado como un paso a la soberanía alimentaria-; (ii) en 2020 la polémica por la instalación de mega granjas porcinas en asociación con China, que excluía a los productores familiares de chanchos del acuerdo. A ello se le suma, como un *hito* relevante, aunque tardía e incompleta, la reglamentación de la Ley de Agricultura Familiar en 2023, nueve años después de su sanción y sin reglamentar aspectos clave, como los artículos dedicados a mejorar las formas de acceso a tierra del sector.

La ocupación de los espacios institucionales por parte de las organizaciones del sector, fue el mayor *hito* de esta etapa. Sin embargo, este proceso se vio atravesado por dos hechos que condicionaron la capacidad de gestión de gobierno: la crisis sanitaria por COVID–19 mencionada anteriormente y la delicada situación económica derivada del endeudamiento con el FMI del

gobierno de Mauricio Macri. A ello se le sumaron enfrentamientos internos al interior del frente gobernante, lo que dio lugar a un deslucido gobierno que contrastó con las expectativas iniciales.

En relación a la política pública de AF, Urcola y Nogueira (2023) sostienen que "las acciones de gestión en favor de la AF no han logrado recuperar la agenda de promoción antes iniciada, con intentos tímidos o fallidos de incorporación de los temas problematizados en el marco del Foro o promovidos desde la Ley de AF".

Consideramos que el proceso de política pública en torno a la AF -el cual hemos periodizado a partir de 4 nudos e hitos hacia dentro de ellos- generaron cambios en la relación del Estado y las organizaciones de la AF. En el devenir de ese proceso, advertimos el surgimiento de nuevas expresiones organizativas de la AF a las cuales caracterizamos en el siguiente apartado.

3. Las nuevas experiencias organizativas de la AF y sus características distintivas

Hasta aquí hemos dado cuenta de la emergencia de nuevas experiencias organizativas de la AF. Consideramos que los diversos momentos de toma de posición del Estado -o nudos- dan lugar a reconfiguraciones en los sujetos intervinientes. Sin embargo, para el caso de la agricultura familiar, también advertimos que existen continuidades entre estas experiencias novedosas y las tradicionales nacidas en etapas previas.[§§] Estas continuidades nutren el accionar de las más recientes al calor de sus memorias organizativas y sus reivindicaciones. Por lo tanto, no se trata aquí de una delimitación tajante entre "nuevas" y "tradicionales", sino más bien de una –por denominarlo de alguna manera– fase de transición/transformación de las experiencias organizativas de la AF.

En síntesis, consideramos que en el devenir del proceso y los nudos que describimos en el apartado anterior, se fueron afianzando ciertos aspectos de un conjunto de organizaciones surgidas en los últimos 15 años. Nos referimos a organizaciones nacidas a partir del año 2010, inicialmente con fuerte influencia en el periurbano de la Región Metropolitana de Buenos Aires y que luego se nacionalizan. Los casos más representativos son la Unión de Trabajadores de la Tierra (UTT), el Movimiento de Trabajadores Excluidos - Rama rural (MTE rural) y la Federación Rural para la producción y el arraigo (FR) (como autonomización de la anterior).

En adelante, sistematizamos cuatro elementos que caracterizan a estas nuevas experiencias organizativas de la AF.

3.1 La influencia del movimiento piquetero y de la economía popular.

Una primera característica es que estas experiencias no provienen de luchas estrictamente del sector agrario. Tienen su origen en organizaciones ligadas al movimiento piquetero que surgieron en torno a la crisis argentina del 2001 y que se fueron transformando, así como su participación en federaciones más amplias (ligadas a la economía popular).

En el caso de la UTT, los primeros núcleos militantes pertenecían al Frente Popular Darío Santillán (FPDS), una organización emblemática del movimiento piquetero en Argentina. En el marco de esta organización desplegaron una estrategia de organización familias de productores hortícolas en el Parque Pereyra Iraola y en San Vicente (Buenos Aires, Argentina). En 2015 se autonomizan del FPDS para conformarse como organización independiente.

[§§] Para precisar sobre experiencias organizativas previas en diversos momentos históricos de Argentina se recomienda revisar: Teubal, Palmisano y Petz (2019); Hocsman (2015); Lattuada, Nogueira y Urcola (2015); Barsky y Gelman (2011); Cittadini et al (2010); Giarraca (2003); Giarraca et al. (2001); Grela (1997) entre otros.

Desde su conformación como organización de pequeños productores desarrollaron vínculos con distintas organizaciones de trabajadores, llegando a integrarse a la Central de Trabajadores de la Economía Popular-CTEP en la Secretaría de Producción y Comercialización.

La historia de la actual FR, por su parte, también está ligada a estrategias de militantes provenientes del FPDS. En este caso de técnicos agrónomos, que desarrollaban tareas en el cinturón hortícola, e impulsaron la creación del Movimiento de Pequeños Productores (MPP) de La Plata en 2015. Luego se incorporan al Movimiento de Trabajadores Excluidos como su rama rural hasta el año 2022, cuando se autonomiza como Federación Rural para el arraigo y la producción (FR) como un salto estratégico y una expansión en la organización del sector. En ambas conformaciones participan dentro de la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP).

Asimismo, podemos mencionar a otras organizaciones que comparten características con las anteriormente mencionadas. La Federación Nacional Campesina (FNC), surgida en 2010 y que comparte vínculos con la organización piquetera Corriente Clasista y Combativa (CCC). La FNC, a su vez, aglutina, entre otras, a la Asociación de Medieros y Afines (AsoMA) una de las primeras experiencias organizativas en el periurbano platense que se remonta a la década de 1980. El Frente Agrario Evita (FAE) o las diversas expresiones del MNCI -en su vinculación con el Movimiento Evita- comparten características de estas "nuevas experiencias", principalmente por su ligazón a la economía popular.

Esta trayectoria y vinculación con el movimiento piquetero y la economía popular habilitó, por ejemplo, su participación en la gestión del "Salario Social Complementario" que mencionamos en el apartado anterior. Ello facilitó: (i) masificar las organizaciones, dado que para ser beneficiario del salario era necesario formar parte de cooperativas del sector; (ii) dotar de recursos a las mismas y (iii) expandirse a nivel nacional.

3.2 Nuevos repertorios de acción colectiva

Emparentado con el punto anterior, se advierten cambios en las acciones que llevan adelante para conseguir sus reivindicaciones. Muchas de estas acciones están emparentadas con la tradición de los movimientos piqueteros, típicamente urbanos, y otras vinculadas a estrategias propias que buscan ganar el apoyo de la población urbana.

Podemos distinguir estas acciones a partir de lo planteado por Omar Tobio. Retomando a Charles Tilly sostiene que existen dos tipos de acciones. Las *acciones contenciosas* son aquellas que plantean amenazas a la distribución existente de poder, y frecuentemente incita a la vigilancia, la intervención y/o represión por parte de la autoridad política" (Tilly, 2000, 11 en Tobio 2017). Las *acciones no contenciosas* son aquellas que "dejan marcas en la tierra por parte de quienes habitan el lugar (una profundización de la acción cooperativa, no litigiosa, en el barrio, creando bloqueras, comedores, huertas)" (Tobio 2017, 7). Son las propias organizaciones las que "realizan una inversión en el campo de los derechos e instituyen, por lo tanto, una nueva territorialidad en la medida que se van desarrollando modalidades propias de habitar" (Tobio, 2017, 7).

Un ejemplo claro de *acciones contenciosas* novedosas fueron los "verdurazos" que resulta una forma de continuidad de la protesta en el espacio público cuya novedad reside en la forma (donación/ venta de verduras en espacio público) y en los sujetos que emprenden esta acción de protesta (AF, pequeños productores). Cobró un sentido que los diferenció de las protestas más comunes de otros sectores populares (cortes de ruta o calle, movilizaciones). En ese sentido, ilustra al espacio público como escenario de confrontación e interacción entre quienes dominan y resisten, y como condicionante de la protesta social. Esta modalidad luego se extendió a otros usos surgiendo variables como los tractorazos, asadazos, etc.

Entre las *acciones no contenciosas*, podemos nombrar expresiones tendientes a reforzar la territorialidad de la AF. En este sentido, diferentes organizaciones llevan adelante comedores,

escuelas autogestivas para los miembros de la organización, infraestructura para la producción comunitaria (galpones de acopio, fábricas de bioinsumos, salas de agregado de valor, colonias agroecológicas, entre otras).

En las nuevas modalidades de acción colectiva, cobran importancia las disputas por el territorio y la acción directa (comedores, bachilleratos populares, cortes de ruta, verdurazos, etc.). La combinación de acciones contenciosas y no contenciosas articulan la militancia del espacio cotidiano local (el barrio) con las prácticas de resistencia de acción directa como los cortes de ruta (Tobío, 2014). Una combinación que, además, afianza su identidad como piqueteros y construye legitimidad política al interior de la organización y frente a todo al sector de la AF.

3.3. Una concepción integral sobre el territorio y el sujeto.

Otro cambio que consideramos importante en su repertorio de acciones es la ruptura con posiciones dicotómicas sobre el *territorio* - urbano / rural o campo / ciudad - y sobre el *sujeto* - trabajador / campesino-. Al contrario, en las nuevas experiencias no sólo se agrupan campesinos (con y/o sin tierra), sino que forman parte de ellas también los arrendatarios junto a los trabajadores agrarios (es el caso de la horticultura, por ejemplo).

Más allá de la estrategia específica de cada una de las organizaciones, se advierte la búsqueda de agrupar diferentes sujetos dentro del amplio espectro de la AF (chacareros, colonos, pescadores, etc.), y establecer vínculos con trabajadores de la ciudad como se ejemplifica en las alianzas realizadas. En un primer momento, estas organizaciones formaron parte de otros espacios donde comparten rumbos con los sectores excluidos de las grandes ciudades (MPP en el MTE, UTT en el FPDS). Por ejemplo, para el caso de la UTT, en su propia denominación interpelan a los trabajadores de la tierra.

Luego, a medida que ganan autonomía como sector específico, llevan adelante acciones (no contenciosas) en las ciudades como el desarrollo de espacios alternativos de comercialización (mayoristas, minoristas), nodos de redes de consumidores que apoyan y sostienen la producción agroecológica.

Estas acciones permiten vincular a la población urbana con “el campo” a través de visitas a las quintas y diferentes lugares de producción de alimentos. De este modo, las estrategias organizativas permiten obtener un lugar destacado de cara a la sociedad, visibilizando a los sujetos que producen los alimentos ante la vida cotidiana de las ciudades. Así se tiende a la construcción de una interfase rural-urbana también en lo social y en lo político (Marcos y Noseda 2020).

A través de los verdurazos que irrumpieron en los principales centros urbanos de Argentina, las organizaciones construyeron -con mayor o menos relevancia- una alianza “urbano-rural”, instalando sus problemáticas, destacando sus estrategias productivas y culturales y reivindicando a la agroecología como modelo alternativo de producción de alimentos. Ello en particular busca interpelar a la población urbana preocupada por la calidad de los alimentos que consume.

3.4 Estrategias reivindicativas de tipo gremial

La integración de *nuevas experiencias organizativas* a espacios más amplios (mesas nacionales, federaciones) busca desplazar la mirada de estos sectores como meros sujetos de asistencia. En el caso de la UTEP agrupa actividades económicas realizadas por sectores populares, bajo formas no asalariadas, vinculadas a la subsistencia y carentes de derechos laborales básicos (Tófolli 2021). Busca conseguir la personería gremial que fue otorgada a fines de 2015 como personería social, a la vez que solicita ser incorporada como parte de la CGT.

Dentro de ese espacio, la “UTEP-Rama Agraria” (de la que participan otras organizaciones que hemos mencionado como el FNC y el FAE) transforma su accionar empujando a

organizaciones de la AF a participar de agendas reivindicativas más generales, saliendo de los marcos de las demandas sectoriales más clásicas. De esta manera, se busca participar de las conquistas generales de la clase trabajadora, como ser: i) el acceso a la seguridad social por medio de herramientas como el Monotributo Social Agropecuario, ii) el acceso a la salud por medio de las obras sociales y iii) la participación, al menos hasta el 2023, en instancias de reivindicación salarial como el Consejo del Salario, que rige el aumento del salario mínimo vital y móvil, del que dependía el monto del (ex) salario social complementario (Plan Potenciar Trabajo 2019-2023).

En el caso de la UTT, si bien comparte la mirada sobre el rol gremial de la AF organizada, no integra la Rama Agraria de la UTEP, aunque como mencionamos tuvo una experiencia inicial en lo que era la CTEP. La UTT actualmente participa de la "Mesa Agroalimentaria Argentina", un espacio sectorial que se propone articular las organizaciones de lo que denominan "el otro campo", conformada por una escisión del MNCI –el MNCI "Somos Tierra"–, la Federación de Cooperativas Federadas (FECOFE) –que expresa una línea interna dentro de la FAA y agrupa a cooperativas de base–. Bajo el lema "El campo que alimenta y construye Soberanía Alimentaria" se plantea como un espacio amplio que nuclea a una gran diversidad agraria, con el foco puesto en la urgencia de dar respuesta a la crisis alimentaria en el país y con el horizonte de construir un modelo agrario alternativo. De acuerdo con Mosca y Orchani (2021) "la apuesta de disputar el reagrupamiento del 'otro campo 'es llamativa y también se puede leer como una propuesta de iluminar las estrategias de las organizaciones que forman parte de la UTEP, un espacio con mayor impronta de organizaciones urbanas, repertorios de acción e identitarios propios y, en parte, distintos a los de las organizaciones campesinas o rurales".

4. El futuro de las nuevas expresiones organizativas de la AF ante ¿la desinstitucionalización de la AF?

Ubicamos la emergencia de las *nuevas expresiones organizativas de la AF* en el marco de la política pública para este actor entre 2004 y 2023. En diciembre de 2023, en el cierre del último nudo analizado, asumió el gobierno nacional Javier Milei. Encabeza una plataforma política que llegó al gobierno nacional con la promesa de "destruir el Estado desde adentro".

En relación a la política pública para la AF, con este nuevo gobierno identificamos un conjunto de *hitos* que debilitan la representación de la AF, eliminan su participación en la definición de políticas agrarias y, como corolario, profundizan la situación de crisis en el acceso alimentario.

Tan solo en su primer año de gobierno advertimos un conjunto de contundentes *hitos*. La intervención del Instituto Nacional de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (INAFCI), un organismo autárquico creado en base a los lineamientos de la Ley Nacional de AF. En el marco de la intervención se redujo personal despidiendo 900 trabajadores sobre un total de 1.000. Con presencia en 22 provincias, su desguace implica la pérdida de alcance territorial, especialmente para llegar a los productores que habitan zonas de difícil acceso. Ello generó la paralización de los programas y proyectos del instituto que se orientaban a garantizar el abastecimiento local de alimentos, el desarrollo de circuitos cortos agroalimentarios y el agregado de valor en origen. Se suma la desarticulación de la Dirección Nacional de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales (DIPROSE), que ejecutaba financiamiento internacional destinada a diferentes obras de riego, caminos, electrificación y mejoras competitivas para actividades agroproductivas, agroindustriales y de servicios. El debilitamiento de esta política se da a través del desfinanciamiento y su degradación al pasar de depender de Jefatura de Gabinete a la Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo. El despido de 200 de los 270 trabajadores y trabajadoras de la Dirección, se combinó con los pases a otras dependencias y la relocalización del personal remanente a oficinas más reducidas.

Para el caso del INTA, se cerró el emblemático programa Prohuerta y se desfinanció el Cambio Rural, programas que atendían a la AF. A la par, en noviembre del 2024, se aprobó un

plazo para evaluar la "adecuación" de la planta de personal para febrero (lo que supondrá la desvinculación de trabajadores), la venta de edificios y tierras del organismo, así como la creación de cuatro cargos para asesores afines a la nueva gestión alineada al gobierno nacional.

Dentro del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) se desarticuló la Coordinación de Agricultura Familiar del organismo creada en 2014, reubicando al personal en otras áreas. Por otro lado, se eliminaron leyes orientadas a regular la producción de alimentos en las economías regionales lo que significa un avance en su desprotección que significa una pérdida de soberanía alimentaria y de desarrollo económico para las provincias[***]

Por su velocidad y profundidad, estos cambios en la política hacia el sector parecen indicar el cierre, al menos tentativo, del proceso de institucionalización que, no sin dificultades y retrocesos, se sostenía desde 2004. Estamos frente a una coyuntura adversa que contrasta con la experiencia de la gestión del gobierno nacional entre 2015-2019 (también regresiva) por su capacidad destructiva de la institucionalidad hacia la AF, su desinterés en el diálogo y negociación con las organizaciones sociales y la insensibilidad frente a la pauperización de los sectores populares. Estas nuevas circunstancias, a su vez, parecen encontrar al tejido social desarticulado y sin capacidad de reacción.

Ello da lugar a la pregunta sobre el futuro de las *nuevas expresiones organizativas de la AF*. En efecto, en un contexto de desmovilización social general, a un año del inicio de la nueva gestión, las organizaciones denuncian la falta de interlocución con el gobierno, el desfinanciamiento y vaciamiento de programas e iniciativas que promocionaban y fortalecían a la AF. A ello se le suma el "achicamiento" del Estado y la creciente criminalización de las organizaciones sociales, lo cual abre un proceso sin precedentes que impacta fuertemente en la AF. Estos elementos describen una coyuntura en la cual organizar la resistencia impone nuevos desafíos y la búsqueda de creatividad frente a un escenario inédito.

Cabe señalar que la perspectiva teórica en la cual se inscribe este manuscrito, parte de comprender a la política pública como un proceso. En ese sentido, la institucionalización/desinstitucionalización, si bien resulta una expresión material de relevancia en dicho proceso (dado que supone recursos de distinto tipo al servicio de la AF), es solo una de sus posibles expresiones. La eliminación, desguace, desfinanciamiento de las instituciones que atendían a la AF muestran a las claras la toma de posición del Estado sobre el sector en la actualidad. Sin embargo, entendido como proceso, cabe preguntarse si las problemáticas del sector lograrán seguir posicionándose en la agenda política como una cuestión socialmente problematizada. Dicho de otra manera, las "cuestiones tienen una historia, que comienza en un período en el que no eran tales, sigue en los procesos que llevan a su surgimiento, continúa durante su vigencia y eventualmente concluye con su resolución" (Oszlak y O'Donnell, 1995: 118). Queda en evidencia que las problemáticas históricas que atraviesa la AF (acceso desigual a los recursos -agua y tierra-, asimetrías en la comercialización de sus productos, desigual acceso a la tecnología y a créditos, etc) y que explican su organización como sujeto, no han sido resueltas, sino profundizadas en el contexto actual. En ello radica la certeza de que tarde o temprano surgirán nuevas expresiones de resistencia.

[***] Una descripción más detallada de los retrocesos institucionales durante la primera etapa del gobierno nacional de Javier Milei puede encontrarse en Informe "Rascar la Olla 'realizado por miembros del Programa de Estudios Regionales y Territoriales (del que forman parte los autores de este artículo), el Centro de Estudios Legales y Sociales - CELS y la Fundación Rosa Luxemburgo. Se puede acceder a este informe en el siguiente link: http://www.pert-uba.com.ar/archivos/vinculacion/Informe_Rascar_la_Olla.pdf

5. Conclusiones

En este trabajo buscamos delinear y caracterizar el surgimiento en las últimas décadas de lo que llamamos y reconocemos como *nuevas experiencias organizativas de la AF* las cuales analizamos a la luz de la política pública nacional para este actor entre 2004 y 2023.

Para contextualizar y ordenar este proceso, retomamos una perspectiva teórica centrada en el concepto de política pública como un proceso social estructurado en torno a nudos, momentos de intervención estatal que reconfiguran tanto la problemática en cuestión como a los actores involucrados (Oszlak y O'Donnell, 1995). Con ello, identificamos cuatro nudos que nos sirvieron para periodizar y distinguir los abordajes sobre la AF durante el periodo analizado, así como la reconfiguración de las organizaciones.

El *primer nudo*, a partir de 2004, lo asociamos al surgimiento de la categoría de agricultura familiar con fuerte impulso estatal. En el *segundo nudo*, asistimos a un proceso de institucionalización de la AF que se extiende entre 2008 y 2015. Es en este contexto que a partir de la década del 2010 y luego del conflicto con el campo, advertimos el nacimiento de un conjunto de organizaciones con características distintivas. Este reconocimiento no supone un corte tajante con la tradición organizativa previa. En efecto, existen puentes que conectan estas experiencias, pero también rupturas y particularidades.

En el *tercer nudo*, que delimitamos a partir de 2015 con el gobierno de Mauricio Macri y el cambio de abordaje sobre la AF que encara es que las nuevas expresiones organizativas de la AF se visibilizan a mayor escala y se advierten sus principales características distintivas Entre las que identificamos los siguientes: (i) la influencia del movimiento piquetero y de la economía popular; (ii) nuevos repertorios de acción colectiva; (iii) una concepción integral sobre el territorio y el sujeto; (iv) estrategias reivindicativas de tipo gremial. El reconocimiento de estas características surge del acumulado de investigación en la temática del nuestro equipo de investigación, lo cual se complementa con la revisión y sistematización de información secundaria sobre la temática y el análisis de la coyuntura.

El *cuarto nudo*, que coincidió con la apertura a la gestión de las organizaciones durante el gobierno de Alberto Fernandez, da cuenta de una nueva etapa en el proceso de institucionalización de la AF. A pesar de ello, esta apertura, que implicó la gestión directa de las organizaciones en oficinas estatales, convivió con políticas contradictorias a nivel nacional sobre la cuestión productiva y alimentaria, como dan cuenta la superposición de medidas como el Plan Argentina Contra el Hambre, en paralelo con el retroceso en la expropiación de Vicentin, por citar un ejemplo. Estas contradicciones configuraron una situación de fuerte desencanto con un gobierno que había accedido a la presidencia con gran respaldo social.

En la medida de que aquí hemos intentado reflexionar sobre la relación entre la política pública y la reconfiguración y surgimiento de nuevas expresiones organizativas de la AF, resulta difícil no realizar alguna mención sobre la situación de desinstitucionalización que atraviesa la AF con la llegada de Javier Milei a la presidencia. Por ese motivo hemos destinado un último apartado para dar lugar al inevitable interrogante de cómo se reconfigurarán las organizaciones de cara al contexto actual regresivo en términos de fortalecimiento de la AF y también represivo en términos de la organización social. De igual manera, cabe la pregunta de si estamos frente a un quinto nudo o a la extinción de la cuestión socialmente problematizada -en términos de Oszlak y O'Donnell (1995) que dio lugar al proceso de política pública iniciado hace al menos 20 años.

6. Bibliografía

Acero Lagomarsino, Paula y Valeria Ana Mosca (2023).“ Las estrategias de las organizaciones de la agricultura familiar en la producción del territorio: el caso del cinturón hortícola platense (2015–2019)”. Revista Nera, 26(67) https://doi.org/10.47946/rnera.v26i67.10040

Anello, María Cecilia (2023). Mercados de Coordinación Estatal para la Agricultura Familiar: El caso del Mercado Concentrador Zonal de Posadas, Misiones. Revista Pilquen. Sección Ciencias Sociales, 23(1), 16–27. https://revele.uncoma.edu.ar/index.php/Sociales/article/view/2603

Barsky, Osvaldo y Jorge Gelman (2001). *Historia del agro argentino. Desde la Conquista hasta fines del siglo XX*. Buenos Aires: Grijalbo–Mondadori.

Cittadini, Roberto, Luis Caballero, Mariana Moricz y Florencia Mainella (2010). *Economía social y agricultura familiar: hacia la construcción de nuevos paradigmas de intervención*. Buenos Aires: Ediciones INTA.

García, Ariel (2020). Gubernamentalidad neoliberal y trans-formación excluyente en Argentina: el ProHuerta en el lapso 2015-2019. Revista Huellas, Volumen 24, Nº 1, Instituto de Geografía, EdUNLPam: Santa Rosa. Recuperado a partir de: http:// cerac.unlpam.edu.ar/index. php/huellas

Giarraca, Norma (2003). "La protesta agro-rural en la Argentina". En Movimientos sociales y conflictos en América Latina compilado por José Seoane. Buenos Aires: Clacso.

Giarraca, Norma (2001). *La protesta social en la Argentina. Transformaciones económicas y crisis social en el interior del país*. Buenos Aires: Alianza Editorial.

González Cantero, Fernando, Valeria Ana Mosca, Julieta Saettone y Paula Acero Lagomarsino (2024). "Las nuevas experiencias organizativas de la Agricultura Familiar en los nudos de la política pública." Capítulo publicado en "Las agriculturas familiares en la Argentina: una década de debates". Buenos Aires: Ed. AASRu, La Plata. ISBN: 978-631-00-6313-3

Grela, Placido (1997). *El grito de Alcorta*. Rosario: Tierra Nuestra

Guarnaccia, Soledad y Enrique de la Calle (2012). "Movimiento Nacional Campesino Índigena (MNCI): Origen, herencias, historia", acceso el 3 de septiembre de 2024, https://www.agenciapacourondo.com.ar/sociedad/movimiento–nacional–campesino–indigena–mnci–origen–herencias–historia

Hocsman, Luis (2015). "Tierra, capital y producción agroalimentaria: despojo y resistencias en Argentina" en Capitalismo, tierra y poder en América Latina compilado por Guillermo Almeyra, Luciana Concheiro Bórquez, João Márcio Mendes Pereira y Carlos Walter Porto Gonçalves (coords). Buenos Aires: Ediciones Continente.

Lattuada Mario, María Elena Nogueira y Marcos Urcola (2015). "Las formas asociativas de la agricultura familiar en el desarrollo rural argentino de las últimas décadas (1990–2014)". Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa 84. https://investigacion.ubu.es/documentos/618218d8cee94b5c72affb54

Manzanal, Mabel (2021). "La agricultura familiar de Argentina de las primeras décadas del siglo XXI ¿bajo la dominación, en la resistencia o sujeto de transformación?". Estudios rurales 11(24). https://doi.org/10.48160/22504001er24.160

Manzanal, Mabel, Mariana Arzeno, Federico Villarreal, Fernando González, y Mariana Ponce (2014). "Políticas Públicas En Misiones Y Buenos Aires (Argentina)". Eutopía. Revista De Desarrollo Económico Territorial, n.º 6 (diciembre):11-24. https://doi.org/10.17141/eutopia.6.2014.1375.

Manzanal, Mabel y Fernando González (2010). "Soberanía alimentaria y agricultura familiar. Oportunidades y desafíos del caso argentino". Realidad Económica Vol. N°255.

Marcos, María Florencia (2021). "El Monotributo Social Agropecuario como efecto de legibilidad. Un análisis desde los estudios antropológicos del estado". Trabajo y sociedad vol. XXII.

Marcos, María Florencia y Claudia Noseda (2020). “La Agricultura Familiar y sus organizaciones en la interfase urbano rural” en La Agricultura Familiar entre los urbano y lo rural compilado por Fernanda González Maraschio y Federico Villareal. Editorial UNLu: Luján

Mosca, Valeria Ana y Fernando González (2019). “La estatalidad de la AF periurbana en la zona sur del Área Metropolitana de Buenos Aires 2009–2019”. En RevIISE–Revista de Ciencias Sociales y Humanas. Vol. 14, N° 14. https://ojs.unsj.edu.ar/index.php/reviise/article/view/352

Mosca, Valeria Ana y Federico Orchani (2021). “Cuando tenga la tierra”, acceso el 3 de septiembre del 2024, https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/157783

Mosca, Valeria Ana (2020). “Acceso a tierra de la Agricultura Familiar en la Región Metropolitana de Buenos Aires 2009–2019. Política pública y transformaciones territoriales en un conflicto por la tierra en Abasto, La Plata (Buenos Aires, Argentina)”. Tesis de Doctorado en Área Geografía, Universidad de Buenos Aires. http://repositorio.filo.uba.ar/handle/filodigital/12409

Navós López, Nicolás (2021). “La agricultura familiar cebollera en el Valle Bonaerense del Río Colorado: organizaciones, problemáticas y expresiones de la desigualdad”. Estudios Rurales, 11(Esp21). https://doi.org/10.48160/22504001erEsp.21.101

Navós López, Nicolás (2019). “La inclusión de la agricultura familiar: La visión de dos dirigentes de la confederación de trabajadores de la economía popular” Ponencia presentada en la XXI Jornadas de Geografía, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina, 9-11 de octubre.

Nogueira, María Elena, Marco Urcola y Mario Lattuada (2017). “La gestión estatal del desarrollo rural y la agricultura familiar en Argentina: estilos de gestión y análisis de coyuntura 2004–2014 y 2015–2017”. ReLaER Vol. 2, N° 4

Oszlak, Oscar y Guillermo O’Donnell (1995). “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. Redes, 2(4).

Perez, Sebastián y Marcos Urcola (2020). “Movilización política y construcción de agendas reivindicativas: reflexiones sobre el proceso de organización sectorial de la agricultura familiar en el marco del Foro por un Programa Agrario Soberano y Popular”. Temas y Debates, (39).

Saettone Pase, Julieta (2023). “Las nuevas organizaciones de la agricultura familiar. Una aproximación desde el territorio. El caso de la organización La Comunitaria en la región pampeana argentina (2015–2021)”. Revista Nera 26(67). https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/10053

Soverma, Susana, Pedro Tsakoumagkos y Raúl Paz (2008). *Revisando la definición de Agricultura Familiar*. Serie Documentos de Capacitación No 7 PROINDER/SAGPYA.

Teubal, Miguel, Tomás Palmisano, y María Inés Pez (2019). *Pensar resistencias y protestas, Problemas y conceptualizaciones del Siglo XXI*. Buenos Aires: Antropofagia

Tobío, Omar (2014). “El doble carácter de la territorialidad piquetera en el norte de la Argentina: una conceptualización”. Ponencia presentada en el XIII Coloquio Internacional de Geocrítica, Universidad de Barcelona, Barcelona, España, 5-10 de mayo.

Tobío, Omar (2017). “El nexo entre territorialidades contenciosas y no contenciosas: experiencia y vida cotidiana en la acción colectiva de la Argentina contemporánea”. Ponencia presentada en VI Congreso Nacional de Geografía de Universidades Públicas, Universidad Nacional de Nordeste, Chaco, Argentina, 25-27 de octubre.

Toffoli, María Magdalena (2021). “El proceso de organización de la economía popular en Argentina: una articulación de estrategias, dinámicas de interacción y disputas discursivas (2011–2019)” . Sudamérica: Revista de Ciencias Sociales, 0(15).

Urcola, Marcos y María Elena Nogueira (2023). “Las agendas de las políticas públicas para la Agricultura Familiar en Argentina (2004–2023)”. Ponencia presentada en VI Congreso del Foro de Universidades Nacionales para la Agricultura Familiar, Universidad de La Matanza, Buenos Aires, Argentina, 5-6 de octubre.

Viteri, María Laura, Javier Vitale y Gonzalo Quinteros (2020). *Innovar en Tiempos de Pandemia. Agricultura Familiar en la Argentina*. Ediciones Buenos Aires: INTA.