

**CONFLICTO POLÍTICO, POLÍTICAS PÚBLICAS Y  
CAPACIDADES ESTATALES: EL CASO DEL REGISTRO  
NACIONAL DE TRABAJADORES Y EMPLEADORES  
AGRARIOS DE ARGENTINA**

**Lic. Santiago Iorio**

**Tesis -Maestría en Diseño y Gestión de Programas Sociales**

**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales**

**Director: Dr. Rodrigo Martín Salgado**

**Ciudad Autónoma de Buenos Aires  
Marzo 2020**

## **Resumen**

Luego de la crisis del modelo neoliberal en la Argentina, la preocupación por el rol del Estado tomó un lugar preponderante en la agenda pública y académica. En este marco, a partir del año 2003 el Estado Nacional argentino adquirió centralidad en el escenario político buscando dar respuesta a las nuevas encrucijadas macroeconómicas y las problemáticas vinculadas a la desintegración social. Para esto, las intervenciones estatales fueron acompañadas por la generación y/o rediseño de instancias institucionales para abordar las múltiples cuestiones sociales que se resolvieron enfrentar desde el gobierno nacional.

En este proceso, aparece la sanción de la Ley 26.727 en el año 2011 estableciendo el “Nuevo Régimen de Trabajo Agrario” y la creación del Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA), organismo estatal que se encargaría de velar por los derechos de las/os trabajadoras/es del sector agrario. Teniendo en cuenta que las instituciones se constituyen y transforman como resultado de procesos políticos, esta investigación analiza el proceso de institucionalización de esta ley y el RENATEA en el marco del conflicto político entre la fuerza de gobierno y las entidades gremiales del sector agrario nucleadas en la Mesa de Enlace y la UATRE, cuyo hito fundamental inmediatamente anterior se identifica con la disputa alrededor la Resolución 125/08. Al mismo tiempo, se entiende que la constitución de esta nueva institucionalidad fue parte de la profundización de un conjunto de políticas socio-laborales orientadas a la generación de empleo registrado en ramas de actividad que históricamente se caracterizaron por una elevada tasa informalidad.

A la luz de este contexto político-institucional, este trabajo realiza una caracterización de las capacidades estatales, tanto en una dimensión política como administrativa, desplegadas por dicho organismo en el período 2011-2015. Así, la Ley 26.727 y las acciones del RENATEA tuvieron como eje la restitución de derechos para trabajadoras/es del sector agrario a partir de una ampliación de las funciones del Estado en el control sobre las condiciones laborales. Por último, el presente trabajo reflexiona sobre los factores que inciden en la estructuración, direccionalidad y sostenibilidad de las instituciones estatales, sus políticas públicas y capacidades en contextos de polarización política.

**Palabras Clave:** Conflicto político- Trabajo agrario- RENATEA- Capacidades estatales

## **Abstract**

After the neoliberal model crisis in Argentina, concern for the role of the State occupied a prominent place in the public and academic agenda. In this context, since 2003, the Argentinian National State took a central position in the political arena, in order to give answers to the new macroeconomic crossroads and the problems associated with social disintegration. In this sense, State interventions were followed by the generation and/or redesign of institutional arrangement to address the multiple issues in the (new) government's agenda

During this process, in 2011, Law 26.727 was adopted establishing the “New Agrarian Labour Regime” and the creation of the National Register of Agrarian Workers and Employers (RENATEA), a new State agency to guarantee agricultural workers' rights. Since institutions are constituted and transformed as a result of political processes, this thesis work analyzes the Law 26.727 and the RENATEA institutionalization process in a political conflict framework between the government and the agricultural sector unions nucleated in “Mesa de Enlace” and Argentine Union of Rural Workers and Dockers, whose most important and immediately preceding landmark was the dispute about Resolution 125/08. At the same time, the constitution of this new institutionality is understood as part of the deepening of labor and social policies aimed at generating registered employment in activity branches historically characterized by a high rate of informality.

Taking this political-institutional context in consideration, this work characterizes the state capacities in a political and administrative dimension during between years 2011-2015. Therefore, Law 26.727 and RENATEA actions focused on the agrarian employees' rights restitution as a result of a greater role of the State in the control of working conditions in this activity branch. Finally, this work comprehensively reviews the factors that impact in the structuring, directionality and sustainability of state institutions and their public policies and capacities within a political polarization context.

**Key words:** Political conflict- Agrarian work- RENATEA- State capacities

## Índice

<b>Agradecimientos</b> .....	6
<b>Introducción</b> .....	7
<b>Listado de acrónimos</b> .....	10
<b>Listado de cuadros</b> .....	12
<b>Capítulo 1. Marco teórico y estrategia metodológica</b> .....	13
1.1. Problema de investigación .....	13
1.2. Marco teórico y estado del arte .....	20
1.2.1. Estado y autonomía relativa.....	21
1.2.3. Enfoques acerca de las políticas públicas .....	28
1.2.4. Capacidades estatales .....	34
1.3. Abordaje metodológico .....	40
<b>Capítulo 2. La política, los actores y las instituciones</b> .....	48
2.1. El “pacto virtuoso” y su frágil equilibrio (2003-2007) .....	50
2.2. El conflicto por la Resolución 125/08 (2008) .....	60
2.3. La reconfiguración del escenario político (Pos 2008) .....	66
2.4. Agenda Estatal y sanción de la Ley 26.727 .....	70
2.5. Conflicto político y el “Nuevo Régimen de Trabajo Agrario” .....	77
<b>Capítulo 3. Acerca del trabajo agrario</b> .....	80
3.1. Proceso de agriculturización .....	80
3.2. “Lo rural” y “lo urbano” .....	82
3.3. Intermediación laboral .....	83
3.4. Educación y capacitación profesional .....	85
3.5. Trabajo infantil, trata laboral y discriminación de género .....	87
3.6. Organización sindical .....	89
<b>Capítulo 4. RENATEA: reconfiguración institucional y capacidades estatales</b> .....	92
4.1. Proyecto de gobierno .....	93

4.2. Legislación y rol del Estado .....	105
4.3. Estructura burocrática y funciones .....	114
4.4. Proyecto institucional .....	129
4.5. Hacia la institucionalización de capacidades estatales: encrucijadas de la política pública para el trabajo agrario .....	167
<b>Conclusiones</b> .....	<b>175</b>
<b>Anexos</b> .....	<b>181</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>188</b>
<b>Normativa, documentos y artículos periodísticos consultados</b> .....	<b>203</b>

## **Agradecimientos**

En el camino recorrido para la elaboración de esta tesis, me acompañaron diferentes personas que han sido fundamentales para nutrir este trabajo y orientar mi tarea de investigación. En primer lugar, quisiera agradecer a Gabriel y Rodrigo que, algunos años atrás, me abrieron las puertas para realizar una experiencia profesional sumamente enriquecedora en la gestión estatal vinculada al empleo agrario. A partir de allí, surgió mi interés por profundizar el conocimiento sobre el tema que aborda esta tesis.

A Rodrigo Martín Salgado, quien desde un primer momento me orientó y animó a realizar este trabajo. Gracias a su infinita paciencia y permanente presencia en su tarea de dirección que permitió y facilitó mi labor durante todo el proceso de investigación.

A cada entrevistada/o por su disposición y apertura a la hora de reflexionar sobre el fenómeno abordado. Por otro lado, quisiera agradecer a colegas y amigos quienes en distintos momentos me alentaron y apoyaron avanzar en la realización de este estudio.

Por último, a mi familia y Paula por el amor incondicional, siempre presente en estos años de trabajo.

## INTRODUCCIÓN

El estudio de las políticas públicas supone analizar la relación entre el Estado, sus instituciones y los actores sociales de una forma dinámica e histórica. La “estructura de arenas” (Oszlak y O’Donnell, 1981) que conforman esos diversos elementos, adquiere ciertas características a partir de las formas y contenidos que asuman las disputas y alianzas entre fuerzas sociales en un momento histórico determinado. En este marco, las instituciones estatales se constituyen y transforman como resultado de procesos políticos ya que son la condensación de conflictos entre actores, la cristalización de relaciones de poder. Así, el Estado y sus políticas tienden a expresar tensiones y contradicciones de la vida social ya que no solo son resultado de la dinámica entre actores sino también buscan estructurar, mediante arreglos institucionales, aspectos materiales y/o simbólicas en ámbitos de la sociedad.

Partiendo de esta perspectiva, este trabajo tiene el propósito de analizar, a partir del caso del Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios, el modo en que el conflicto político entre actores del sector agrario y la fuerza de gobierno (FPV<sup>1</sup>) en el período 2008-2015 influyó en la configuración institucional del Estado. En este sentido, hacia el año 2008 el conflicto por la “Resolución 125/08” entre el gobierno y entidades gremiales del nucleadas en la “Mesa de Enlace” (SRA, CRA, CONINAGRO, FAA) modificaría el tablero de relaciones entre fuerzas sociales, profundizando antagonismos históricos y generando nuevas tensiones políticas que se sostendrían en gran parte del período posterior a dicho conflicto. En función del papel activo que ocuparía el Estado en el arbitraje de tensiones y conflictos de clase a partir del año 2003 (Vilas, 2017), el kirchnerismo debió adecuar parte del aparato estatal ante la reconfiguración del escenario político y económico pos “conflicto por la 125”. Así, se desarrollaron diferentes iniciativas gubernamentales que buscaron fortalecer el rol del Estado en su relación con el sector agrario. Entre éstas, se destaca la promoción de un Nuevo Régimen de Trabajo Agrario (Ley 26.727) en el año 2011 que modificaría la legislación laboral vigente desde la última dictadura militar y crearía un nuevo

---

<sup>1</sup> El “Frente para la Victoria” fue la coalición política que aglutinó a gran parte del peronismo fundada por Néstor Kirchner y Cristina Fernández en el año 2003 y gobernó desde año hasta el año 2015.

organismo encargado de velar por los derechos de las/os trabajadoras/es del sector: el RENATEA.

La reestructuración jurídica-institucional establecida por la Ley 26.727 modificó parte de la arquitectura estatal, en su dimensión política y administrativa, a partir de una ampliación de sus funciones regulatorias sobre las relaciones laborales de la producción agropecuaria. Esto llevó a la disolución del RENATRE (ente de derecho público no estatal, dirigido por las entidades de la Mesa de Enlace y la UATRE) y a la constitución de una nueva estructura institucional bajo jurisdicción del MTEySS, que articuló y desarrolló determinadas capacidades estatales orientadas a efectivizar el cumplimiento de los derechos laborales consagrados por el nuevo marco normativo. Sin embargo, en el año 2015, a pocos días de la victoria de la Alianza Cambiemos<sup>2</sup> en las elecciones presidenciales, la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró inconstitucionales los artículos N°106 y N°107 de la Ley 26.727 que creaban al RENATEA y, en el año 2016, la nueva gestión nacional establecería bajo decreto el retorno al viejo esquema del RENATRE.

En este marco, esta investigación se propone abordar los siguientes interrogantes: ¿cómo fue el proceso político-institucional entre las fuerzas partidarias y actores sociales del sector agrario que dio origen a la Ley 26.727 y el RENATEA? A la luz de ese proceso, ¿cuáles fueron los atributos que asumieron las capacidades estatales desarrolladas por este organismo? Al mismo tiempo, este estudio buscará indagar sobre los factores que facilitaron y limitaron la institucionalización del RENATEA y sus políticas dirigidas a la protección socio-laboral de un sector históricamente vulnerado, como lo son las/os trabajadoras/es agrarias/os y sus familias. Así, este trabajo recorre dos ejes en la búsqueda de respuestas a estas preguntas: por un lado, aquel referido a la caracterización de la “geografía” de relaciones de poder, influencia y negociación entre la fuerza de gobierno, la alianza Mesa de Enlace-UATRE y sus anclajes partidarios que articularon el espacio a partir del cual se dio la sanción de la Ley 26.727 y, por otro lado, el análisis de las distintas capacidades estatales

---

<sup>2</sup> Esta alianza fue una coalición política nacional de Argentina formalizada en el año 2015 para competir en las elecciones nacionales que se realizaron ese año, a partir del acuerdo establecido entre la Propuesta Republicana, Coalición Cívica ARI, la Unión Cívica Radical y otras fuerzas políticas menores.

desplegadas por este organismo en los años de gestión 2011-2015 teniendo en cuenta el escenario de tensión política entre el gobierno y aquellos actores del sector agrario.

De esta manera, en esta intersección entre “lo político” y “lo institucional”, este trabajo se propone contribuir a la reflexión acerca de los factores que inciden en la estructuración, direccionalidad y sostenibilidad de las instituciones estatales, sus políticas y capacidades en contextos de polarización política.

## **Listado de acrónimos**

AACREA: Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola

AAPRESID: Asociación Argentina de Productores de Siembra Directa

ACSOJA: Asociación de la Cadena de Soja Argentina

EAE: Asociación Empresaria Argentina

AFJP: Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones

ANSES: Administración Nacional de la Seguridad Social

ARGENTRIGO: Asociación Argentina de Trigo

ARI: Argentinos por una República de Iguales

ASAGIR: Asociación Argentinos de Girasol

AUH: Asignación Universal por Hijo

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BM: Banco Mundial

CAC: Cámara Argentina de la Construcción

CARBAP: Confederaciones de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa

CANPO: Corriente Agraria Nacional y Popular

CC: Coalición Cívica

CCC: Corriente Combativa Clasista

CNTA: Comisión Nacional de Trabajo Agrario

CONAETI: Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil

CONINAGRO: Confederación Intercooperativa Agropecuaria

COPRETI: Comisiones Provinciales para la Erradicación del Trabajo Infantil

CRA: Confederaciones Rurales Argentina

CTA: Central de Trabajadores de la Argentina

FAA: Federación Agraria Argentina

FAP: Frente Amplio Progresista

FONAF: Foro de organizaciones nucleadas de la agricultura familiar

FPV: Frente para la Victoria

INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

MAIZAR: Asociación Maíz Argentino

MAGYP: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación

MECON: Ministerio de Economía y Producción de la Nación

MJDH: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

MIN: Ministerio del Interior de la Nación

MINCyT: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación

MSN: Ministerio de Salud de la Nación

MST: Movimientos Socialista de los Trabajadores

MTEySS: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

MTD: Movimiento de Trabajadores Desocupados

NGP: Nueva Gestión Pública

NRTA: Nuevo Régimen de Trabajo Agrario

OSPRERA: Obra Social de los Trabajadores Rurales y Estibadores de la República Argentina.

PCR: Partido Comunista Revolucionario Revolucionario

PEA: Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2016

PJ: Partido Justicialista

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PRO: Propuesta Republicana

PS: Partido Socialista

RENATEA: Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios

RENATRE: Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores

SRA: Sociedad Rural Argentina

UATRE: Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores

UCR: Unión Cívica Radical

UIA: Unión Industrial Argentina

UOCRA: Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina

UTHGRA: Unión de Trabajadores Hoteleros y Gastronómicos de la República Argentina

## **Listado de Cuadros**

Cuadro 1. Síntesis operacionalización de variables.

Cuadro 2. Asalariados en rama Agraria, por nivel educativo. Año 2010.

Cuadro 3. Resultados del Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT).

Cuadro 4. Resultados del PNRT por rama de actividad 2005-2014 (porcentajes).

Cuadro 5. Nuevas registraciones de empleadores y empleados RENATEA.

Cuadro 6 Fiscalizaciones y trabajadores relevados por RENATEA.

Cuadro 7. Esquema de Planificación RENATEA (“Documento Plan Estratégico RENATEA – 2015”).

Cuadro 8. Interinstitucionalidad RENATEA.

Cuadro 9. Síntesis Capacidades Estatales RENATEA.

# CAPÍTULO 1

## MARCO TEÓRICO Y ESTRATEGIA METODOLÓGICA

En este capítulo se describe el problema de investigación y el marco teórico adoptado para este estudio vinculado con las nociones de Estado, políticas públicas y capacidades estatales. Al mismo tiempo, se detalla el abordaje metodológico especificando la operacionalización de los conceptos utilizados y las técnicas de relevamiento de información implementadas.

### **1.1. Problema de investigación**

La crisis del modelo neoliberal sucedida en muchos países de Latinoamérica hacia fines del siglo pasado, abrió nuevamente el debate sobre el rol del Estado en el desarrollo económico y social de la región. Desde diferentes perspectivas, en los últimos años se incorporó a la agenda pública una revalorización del Estado y una preocupación sobre sus capacidades para abordar los nuevos desafíos macroeconómicos así como las crecientes problemáticas provocadas por la desintegración social. A diferencia de la década del noventa, con las reformas impulsadas por el “Consenso de Washington”<sup>3</sup>, en la etapa iniciada a comienzos del nuevo milenio se evidenció una necesidad de avanzar en la reconstrucción de arquitecturas estatales para promover el fortalecimiento del mercado interno, la recomposición del empleo registrado y la protección de sectores socio-económicamente vulnerados.

En la Argentina, la restructuración de las correlaciones de fuerza entre actores sociales y las transformaciones de la matriz política-social llevó a la reconfiguración de la institucionalidad pública impulsando nuevos vínculos Estado-mercado-sociedad, mediante un mayor alcance de las intervenciones estatales, un papel activo de la política y una

---

<sup>3</sup> En la Argentina, un hito en ese proceso de modernización excluyente fue la sanción de la Ley 23.696 de Reforma del Estado en el año 1989 que permitió la privatización de empresas nacionales, la fusión y disolución de distintos entes públicos, entre otras cuestiones.

integración regional en el escenario internacional (Repetto, 2003). En este marco, la orientación de las políticas públicas<sup>4</sup> (específicamente, las políticas laborales y sociales) tuvieron el desafío de dar respuestas a la herencia económica y social del neoliberalismo generando protecciones a subconjuntos poblaciones específicos y buscando el carácter universal e igualitario de su cobertura (Danani, 2008). Para esto, las intervenciones estatales fueron acompañadas por la generación y/o rediseño de instancias institucionales para abordar las múltiples cuestiones sociales<sup>5</sup> que se resolvieron enfrentar desde el Estado. En este sentido, el reconocimiento y la asunción de cuestiones sociales por el Estado provocaron la movilización de sus instituciones para desplegar una serie de acciones y medidas en la búsqueda de soluciones. Esto trajo un proceso de ampliación de asuntos socialmente problematizados que se cristalizó en nuevas funciones estatales destinadas a su resolución a partir de nuevos marcos legales, políticas, organismos, programas, áreas institucionales, etc.

Hubo diferentes iniciativas que buscaron construir una institucionalidad pública alrededor de diferentes asuntos sociales que fueron desatendidos por el Estado en la etapa neoliberal<sup>6</sup>. Uno de ellos, fue el caso del RENATEA creado en el año 2011, con la sanción

---

<sup>4</sup> “Las políticas públicas entendidas como un conjunto de acciones y omisiones (iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas) que expresan “una determinada modalidad de intervención 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: 112-113).

<sup>5</sup> La noción de cuestión social en esta investigación se refiere al conjunto de demandas y necesidades problematizadas a partir de la movilización de clases o fracciones de clase social, organizaciones, grupos o individuos para que sean incluidas en la agenda de problemas socialmente vigentes (Oszlak y O’Donnell, 1981). Esta emergencia no sólo interpela al Estado sino que impacta en el conjunto de relaciones entre los actores que componen el escenario social. Así, una cuestión social puede ser alternativamente atendida por el estado, por el mercado y/o por organizaciones de la sociedad civil, así como por diferentes combinaciones de estas instancias y actores (Oszlak, 2014).

<sup>6</sup> Según Bernazza (2011), la recuperación de la iniciativa en actividades claves en materia de desarrollo ha traído profundos cambios en la Administración Pública Nacional a partir de la reestatización de la empresa Correo Argentino, la creación de ENARSA (Energía Argentina Sociedad Anónima) y de la empresa AySA, la nacionalización de la administración de fondos de pensiones, la recuperación de TANDANOR (Talleres Navales Dársena Norte Sociedad Anónima Comercial, Industrial y Naviera) y de Aerolíneas Argentinas. Otros ejemplos de esto, fue la estatización de los fondos acumulados por las AFJP en el año 2008, eliminando a la intermediación financiera del sistema previsional, y reorientó los aportes de los trabajadores de capitalización a un nuevo sistema unificado: Sistema Integrado Previsional Argentino (Ley 26.425). Otro caso, fue la puesta en marcha la Asignación Universal por Hijo (Decreto 1602/09) bajo la órbita de la ANSES, destinado a aquellos niños, niñas y adolescentes cuyos padres se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal. Sin agotar los diferentes casos de ampliación de la estatalidad sobre asuntos sociales en esa etapa, se menciona por último la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (Ley 26.522) y la creación de la Autoridad

de la Ley 26.727, y sus políticas públicas dirigidas a atender las problemáticas vinculadas al empleo no registrado en el sector agrario y otros riesgos sociales a los cuales están expuestas/os las/os trabajadoras/es de este ámbito como: la trata laboral, el trabajo infantil, el bajo nivel educativo (mayores niveles de analfabetismo con respecto a la población urbana), dificultades en el acceso al sistema de salud y las escasas posibilidades de recalificación laboral. Esta ley dispuso la disolución del RENATRE un ente autárquico de derecho público no estatal creado en el año 1999 bajo la Ley 25.191. Bajo aquel esquema la dirección estaba conformado por la SRA, CONINAGRO, CRA, FAA y el sindicato UATRE. La presencia estatal existía a partir de la presencia de un síndico cuyas funciones eran las de fiscalizar y vigilar todas las operaciones contables, financieras y patrimoniales. La creación del RENATEA supuso la absorción de las funciones del RENATRE pero como una entidad autárquica en jurisdicción del MTEySS, es decir, un organismo plenamente estatal en el control de las condiciones laborales en el sector agrario.

La experiencia del RENATEA evidencia la puesta en marcha de diversas políticas socio-laborales en el territorio nacional orientadas, centralmente, garantizar el cumplimiento de los derechos laborales de las/os trabajadoras/es agrarias/os y contribuir a la mejora en sus condiciones de vida. Teniendo en cuenta que las instituciones públicas se constituyen dinámicamente en el marco de relaciones de poder entre actores sociales, en lucha por un proyecto de gobierno, resulta relevante analizar la génesis del RENATEA en un contexto de tensión política entre la fuerza de gobierno y ciertos actores del sector agrario por la direccionalidad de las políticas públicas para la ruralidad. En este sentido, esa dinámica conflictiva entre el gobierno, los actores vinculados al capital y el trabajo de dicho sector resultó un factor que incidió en la cristalización institucional del organismo y el carácter de sus políticas. Esa conflictividad entre las distintas alianzas sectoriales y partidarias alrededor de la autonomía estatal y el sentido de sus políticas marcaron las condiciones de posibilidad para el surgimiento de este organismo y su sostenibilidad en el tiempo. En este sentido, el RENATEA es un caso particular en el que se dio origen, desarrollo y término a un conjunto de políticas públicas en un lapso de 4 años.

---

Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual con el objetivo de democratizar y universalizar el acceso a una diversidad y pluralidad de contenidos entendiendo a la comunicación como un derecho y no un bien de mercado.

En este marco, los interrogantes que plantea la investigación son: ¿cuál fue la dinámica política-institucional entre la fuerza de gobierno y los principales actores gremiales del sector agrario que dio origen a la Ley 26.727 y al RENATEA? ¿Cuál es la relación entre esas condiciones de surgimiento y las capacidades estatales desarrolladas luego por este organismo?

En función de estos interrogantes, la investigación buscará describir las capacidades estatales desarrolladas por el RENATEA, dirigidas a atender las problemáticas que afectan las/os trabajadoras/es agrarias/os y sus familias, a la luz del proceso político-institucional que le diera origen. De esta manera, se propone la indagación sobre dos dimensiones generales:

- las condiciones político-institucionales y la dinámica conflictiva entre actores sociales que enmarcan la creación de la Ley 26.727 y el RENATEA

- en función de ese proceso, caracterizar los atributos que asumen las capacidades estatales desplegadas por la institución en el marco de las políticas públicas para el empleo registrado.

En relación a la primera dimensión de análisis, se retomará un enfoque teórico que se vincula con la perspectiva dual del Estado (Skocpol, 2007; Oszlak, 1984, 1997). Por un lado, en tanto actor social inmerso en un escenario de poder compartido con otras fuerzas sociales y, por otro lado, como aparato institucional en el que se desarrollan capacidades políticas y burocráticas. Entre ambas dimensiones, se haya la discusión sobre la autonomía relativa (Evans, 1996) del Estado frente al conjunto de intereses que atraviesan a la sociedad, que condicionan las orientaciones y formas de sus intervenciones. Esto implica como ejercicio teórico y empírico analizar el tipo de relación entre Estado y sociedad, la inserción estatal en la vida social y su vínculo con actores sociales. Para esto, se retomará la propuesta conceptual de Acuña y Chudnosky (2013) sobre el abordaje matricial que parte de reconocer el carácter dinámico entre las instituciones y actores en las arenas gubernamentales de una sociedad, en las áreas de políticas sectoriales (en este caso, dirigidas al sector agrario), y en la organización y el comportamiento de los actores sociopolíticos. La noción de matriz política permite comprender la dinámica entre las instituciones, los actores y su relación política. Esta herramienta conceptual pone en juego la intencionalidad política de los actores en su carácter procesual e histórico junto a los marcos jurídicos-institucionales.

Con respecto a la segunda dimensión de análisis, el abordaje metodológico intentará dar cuenta de las características que asumen las capacidades estatales orientadas a la generación de condiciones de inclusión social y equidad para trabajadoras/es del sector agrario y sus familias. Se retoma la noción de capacidad estatal desde una mirada crítica a las perspectivas gerenciales y burocráticas de la gestión pública, que centran el análisis en dimensiones vinculadas a la eficiencia, sostenibilidad, profesionalidad de sus cuadros, eficacia, entre otros (Hilderbrand y Grindle, 1997; PNUD, 2010, Migdal, 1998). Sin perder de vista elementos de esta perspectiva que resultan claves para el análisis del funcionamiento estatal, también se considera fundamental los aportes de Repetto (2003), García Delgado (2013), Sotelo Maciel (2013), Bernazza y Longo (2014) sobre la importancia de la *capacidad política* como “ (...) una dimensión crucial que no se resuelve solamente con los aspectos mencionados: implica la solvencia y la disposición de los cuadros de gobierno para el direccionamiento estratégico y la gestión de los conflictos que pueden condicionar o comprometer el desarrollo nacional. Es necesario redescubrir una dimensión que estuvo explícitamente negada por el gerencialismo y soslayada en la heterogénea producción neoweboneriana: la política, en tanto acción”. (Sotelo Maciel, 2013: 54).

Como menciona Bernazza, Comotto y Longo (2015), esta mirada implica abordar el tema en “clave pública” asumiendo al Estado como un actor central en el desarrollo económico y social de una país a partir de un enfoque *político estratégico*, alejado de la neutralidad valorativa, que orienta el proceso de políticas públicas de gobernantes y agentes públicos. Por lo cual, un análisis sobre capacidades estatales deberá entenderlas en su carácter histórico, situado y constituidas en escenarios atravesados por tensiones sociales en el que el Estado ocupa un lugar central. De esta manera, se adoptará una definición integral de las capacidades estatales teniendo en cuenta las dimensiones burocrática-administrativa y político-institucional que permiten a un Estado tomar decisiones soberanas para alcanzar un desarrollo sostenible con justicia distributiva, respeto por los derechos humanos e inclusión social.

Por último, a la luz del análisis de los dos bloques propuestos se intentará identificar factores que facilitaron y limitaron la institucionalización de las políticas públicas y capacidades estatales desarrolladas por el RENATEA entre 2011 y 2015. Se entiende por institucionalización a aquel proceso de estructuración de arreglos institucionales a partir de

los cuales se orientan las formas materiales y/o simbólicas de la intervención estatal en ámbitos de la sociedad. Refiere a la dinámica social mediante la cual se generan políticas públicas de forma legítima y sostenida en el contexto de actores intervinientes. Esa génesis de formas de intervención estatal supone la comprensión tanto del modo (el cómo), el contenido (qué) y las finalidades (para qué) de aquello que se instituye. Estos elementos no se refieren al conjunto de normas (formales e informales) que regulan al comportamiento de los distintos actores y sus relaciones sino también a los modos de funcionamiento de lógicas políticas dentro del aparato estatal que expresa el modo en que el conflicto social es canalizado y reconducido por el Estado (Cortés, 2008). En este sentido, como principal articulador de la estructura de dominación y actor central en la transformación de las cuestiones socialmente problematizadas, el entramado institucional del Estado tiende a expresar las contradicciones subyacentes en el orden social que se pretende instituir. Así, la institucionalización no se inicia ni acaba en el acto legislativo o burocrático sino que adquiere un carácter dinámico en función de las tramas de actores e intereses alrededor de la cuestión social específica. Con lo cual, las transformaciones del aparato estatal son condicionadas por las fuerzas sociales que operan en el escenario enmarcando los ritmos, instancias y modalidades que asumen las formas de resolución de tales cuestiones (Oszlak y O'Donnell, 1981).

En función de este marco analítico y el caso seleccionado, la hipótesis de trabajo es que el conflicto político<sup>7</sup> entre la fuerza de gobierno y la alianza Mesa de Enlace-UATRE, generada al calor de las disputas por la Resolución 125/08, fue un factor relevante para entender la génesis de la Ley 26.727 y la creación del RENATEA. La lucha entre estas

---

<sup>7</sup> A partir de los elementos conceptuales adoptados en el marco teórico (Oszlak y O'Donnell 1981; Acuña y Chudnosky, 2013), se reconstruye una definición propia sobre esta noción. La existencia de un conflicto político implica la emergencia y reproducción de antagonismos que confrontan en arenas públicas, actuando a partir de diversos repertorios de acción colectiva. Los actores en confrontación generan procesos de subjetivación y producción de identidades colectivas que inciden en sus capacidades de representación, organización y movilización. Así, el conflicto político se constituye como una arena de disputa donde los diversos asuntos sociales llevan a los actores a tomar posición y adoptar lógicas de relacionamiento con otros actores y el Estado. Estos actores actúan en función de sus marcos interpretativos, sus recursos materiales y simbólicos, sus posicionamientos ideológicos e intereses configurando diferentes entramados de coaliciones y oposiciones. Por lo cual, el conflicto político se relaciona con la participación y el poder específico de los actores en función de las posiciones dispares en la estructura de poder y en el acceso a los recursos.

fuerzas sociales alrededor del rol del Estado en el sector agropecuario, constituyó un escenario de polarización política que llevó a los gobiernos de Cristina Fernández (2007-2011/2011-2015) a desarrollar distintas estrategias políticas e institucionales para: por un lado, debilitar a la Mesa de Enlace y la UATRE como a sus anclajes partidarios<sup>8</sup> y, por otro lado, ampliar su base social en el ámbito rural. Esto condujo al oficialismo, entre una serie de cuestiones<sup>9</sup>, a impulsar el Nuevo Régimen de Trabajo Agrario y, con ello, la disolución del RENATRE y creación del RENATEA. Al mismo tiempo, este proceso de ampliación de derechos como del radio de acción estatal debe enmarcarse en un conjunto de políticas públicas de fortalecimiento y ampliación de las instituciones laborales dirigidas a la generación de trabajo decente<sup>10</sup> impulsado, centralmente, por el MTEySS. Por lo cual, se considera que el proceso de institucionalización del RENATEA, las políticas públicas y capacidades estatales desplegadas adquirieron rasgos específicos a la luz de aquel conflicto y de un proyecto de gobierno que promovió el empleo registrado como motor de la inclusión social.

Así, el recorte temporal requiere situarse previamente al año 2011 cuando fuera sancionada la Ley 27.727. La investigación tomará como referencia a la disputa desatada por la Resolución 125/08 para comprender el proceso político que llevó a la sanción e implementación del Nuevo Régimen de Trabajo Agrario. A partir del año 2008, se reconfiguraron los contornos irregulares de un área de conflicto social entre las entidades gremiales rurales (SRA, CRA, FAA y CONINAGRO), el sindicato de trabajadoras/es agrarias/os (UATRE) y las fuerzas sociales aliadas al gobierno que enmarcaría el proceso de

---

<sup>8</sup> Hacia el año 2011, las organizaciones de la Mesa de Enlace apoyaron de forma disímil a los partidos opositores al gobierno de Cristina Fernández como la UCR, la CC-ARI y el PRO. Mientras que la UATRE apoyó al Frente Popular y la candidatura de Eduardo Duhalde.

<sup>9</sup> Por ejemplo, con el Plan Estratégico Agroalimentario (PEA) 2010-2020 impulsado por el MGAP, mediante el Registro de Operaciones de Exportación (ROE) se aumentó la participación en el mercado de cooperativas de productores de la FAA y CONINAGRO con el objetivo no solo desconcentrar el mercado de exportación sino también generar tensiones internas a la Mesa de Enlace (Freytes y O'Farel, 2017). A la vez, se desarrollaron otro conjunto de reestructuraciones de las configuraciones estatales orientados centralmente a los agricultores familiares como la creación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, se institucionalizó el Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FONAF) y se sancionó la Ley 26.737 de Tierras Rurales para limitar la extranjerización de tierras.

<sup>10</sup> El trabajo decente es un concepto desarrollado por la Organización Internacional del Trabajo para establecer las características que debe reunir una relación laboral acorde con los estándares internacionales, de manera que el trabajo se realice en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana. [https://www.ilo.org/buenosaires/publicaciones/WCMS\\_224513/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/buenosaires/publicaciones/WCMS_224513/lang--es/index.htm)

institucionalización del organismo. Por último, se extenderá el análisis hasta el año 2015 para comprender las características de las políticas públicas y capacidades estatales del RENATEA ya que ese año, en el contexto del cambio de la fuerza del gobierno nacional, marcó la ruptura en la continuidad política-institucional del organismo. Hacia fines de ese año, la Corte Suprema de Justicia, declaró la inconstitucionalidad de los artículos 106 y 107 de la Ley 26.727 (que dieran origen al organismo) sentenciando la eliminación del RENATEA y el retorno al viejo esquema RENATRE.

De esta manera, la investigación busca contribuir a la comprensión de los factores que inciden en las características que asumen las políticas públicas y capacidades estatales. Esto requiere analizar la arena política a partir de la cual el Estado, sus instituciones y los distintos actores intervienen tomando posiciones en un momento histórico determinado. Al mismo tiempo, el problema de investigación supone reflexionar sobre la construcción de estatalidad, la ampliación de su radio de acción mediante diferentes tipos de intervención (regulación, promoción de pautas culturales, normativas, etc.) y las características que asumen los diseños institucionales para abordar los problemas sociales. Para esto, este estudio partirá de un enfoque teórico que entienda al Estado no sólo como instancia de lo *instituido*, sino también como campo de lo *instituyente*, de las transformaciones que propone la política (García Delgado, 2013).

## **1.2. Marco Teórico**

El Estado, las políticas públicas y las capacidades estatales conforman un heterogéneo campo de estudio atravesado por distintas disciplinas y una multiplicidad de enfoques teórico-metodológicos que abordan y priorizan diferentes aspectos constitutivos a este fenómeno. En este sentido, resulta un paso fundamental explicitar aquellas teorías y marcos conceptuales que este trabajo toma como referencia para analizar el caso mencionado y dar cuenta de los interrogantes planteados. Para esto, a continuación se propone una breve caracterización por los principales enfoques en relación a las nociones de: Estado, autonomía relativa, políticas públicas y capacidades estatales.

La selección de estas nociones y las perspectivas que serán desarrolladas en el marco teórico responde a diferentes niveles de abstracción en relación con el fenómeno estudiado. Por un lado, las perspectivas sobre el Estado y la autonomía relativa se articularán en tanto teoría general ya que implican un marco conceptual que desarrollan una visión de la sociedad y el cambio histórico orientando la forma de aprehender la realidad en un plan de mayor abstracción conceptual (Sautu et al., 2005). Por otro lado, se desarrollarán conceptos de nivel de abstracción intermedio entre la teoría general del Estado y el problema de investigación, que permitirán definir conceptos clave y la relación entre variables presentes en el modelo de análisis (Sautu et al., 2005). En este nivel de menor de abstracción se encuentra la teoría sustantiva conformada por proposiciones teóricas específicas sobre la realidad social que se pretende estudiar: las políticas públicas y las capacidades estatales. Estos conceptos permitirán enmarcar teóricamente la propuesta metodológica y el abordaje empírico (medición, la observación y construcción de los datos) de la investigación a partir del caso seleccionado.

#### 1.2.1. El Estado y la autonomía relativa

Las teorías generales sobre el Estado han analizado su rol en relación con el desarrollo de las sociedades capitalistas, su vínculo con las clases sociales, su génesis histórica, su poder, sus cristalizaciones institucionales, entre otras cuestiones. Puede reconocerse en la literatura un aspecto central, la relación del Estado con las estructuras e intereses que preceden al mismo o se constituyen en “lo social”. Es decir, un interrogante transversal en la temática que refiere a los modos, el grado y/o el carácter de la autonomía del Estado frente a la sociedad (en sus diversas concepciones). Para los fines de esta investigación la noción de *autonomía relativa* permite enmarcar la discusión en torno a la institucionalización de capacidades estatales ya que éstas son resultado y se inscriben en la dinámica conflictiva entre fuerzas sociales alrededor del Estado. En este sentido, indagar sobre los factores explicativos de la capacidad implica como ejercicio teórico y empírico analizar el tipo de relación entre Estado y sociedad, en su inserción en la estructura social y su vínculo con actores sociales, la legitimidad estatal, en los dispositivos organizacionales y los arreglos interorganizacionales (Bertranou, 2015). Este debate no solo brinda una riqueza teórica, en

un plano heurístico conceptual, sino que aporta herramientas para analizar las formas de estructuración y acción estatal en términos históricos.

En una primera aproximación a la noción de Estado, retomamos la diferenciación realizada por Aldo Isauni (1979) en la que se distinguen tres abordajes conceptuales desde la teoría política: 1) Estado como asociación o comunidad que involucra una institución de gobierno que surge desde “abajo” (Hobbes, Locke, Rousseau) o desde “arriba” expresada en el pensamiento weberiano. 2) como una dimensión o esfera de la sociedad cuyo principal referente es Hegel y 3) como un aparato para el gobierno, la administración y la coerción que tiene sus orígenes en la tradición marxista. A partir de esta diferenciación y en función de los propósitos de esta investigación, se partirá de esta tercera perspectiva mencionada sobre la cual se nutrirá con aportes de neoweberianos y perspectivas latinoamericanas.

Para la corriente marxista clásica, el Estado aparece como un órgano administrativo cuya existencia expresa en una forma jurídica-política las relaciones de producción. Para Marx, la base material que define la relación entre clases sociales (entre aquella que disponen de los medios de producción y aquella que sólo posee la fuerza de trabajo), es quien determina el poder del Estado y, mediante su aparato, la clase dominante ejerce su dominio. El Estado político refleja una ilusión porque la igualdad formal del ciudadano que promulga el Estado capitalista, coexiste con la desigualdad de clase que constituye a la sociedad (Isuani, 1979). En esta concepción no existe margen para el accionar autónomo del Estado, es un producto del carácter irreconciliable de las contradicciones de clase y, por lo tanto, su dinámica responde solo al carácter que asuma esa lucha<sup>11</sup>. Hacia la década del '20, las mutaciones del aparato estatal al ritmo de las transformaciones económicas, políticas y culturales de la época conducirán a Gramsci (1990, [1930-32]) a reflexionar sobre el Estado no solo en sus funciones coercitivas-represivas sino también en la generación de consenso para reproducir la hegemonía de la clase capitalista. Sería la clase dominante poseedora del monopolio intelectual y moral, principalmente a través del entramado institucional del

---

<sup>11</sup> En esta línea, Engels (1986) afirma que el proceso de complejización de las sociedades antiguas llevó a los antagonismos entre clases, una lucha abierta que requería de un tercer poder (el Estado) aparentemente por encima de esa lucha que suprimiera sus conflictos abiertos y permitiera esa disputa solo en el plano económico bajo una forma legal. Para Lenin (2004, [1902]) el Estado es un órgano de dominación de clase creado por la clase dominante, como un instrumento para la explotación de la clase oprimida, siendo la burocracia y el ejército permanente las dos instituciones más importantes de la arquitectura estatal.

Estado, quien le imprimirá no sólo una dirección económica sino también ideológica a la sociedad.

A partir de la mitad del siglo pasado, proliferaron diversos autores que pondrán la noción del Estado y de la “autonomía relativa” en el centro de la teoría marxista para analizar la dinámica del poder político en el marco del capitalismo moderno (Offe, 1973; Aglietta, 1976; Hirsch, 1979; Therét, 1979; Boyer, 1988; Negri, 1991; Holloway 1992). En este sentido, se comenzaría a comprender que el Estado no necesariamente respondía directamente a un actor o fracción del capital, sino que podía ser autónomo de éstos pero no de la relación social capitalista (Rey, 2014). En este marco, Poulantzas (1976) se referirá al concepto *autonomía relativa* para entender al Estado como una instancia política que permite organizar la hegemonía entre las fracciones de la clase dominante. Su postura se contrapone a las teorías que consideran a la burguesía como un bloque coherente y monolítico, donde las élites políticas se repartirían el poder. El Estado puede ser útil para esta clase en tanto se mantenga con cierto grado de autonomía frente a las diversas fracciones del bloque de poder dominante<sup>12</sup>. En este sentido, se propone recuperar la dimensión política en el análisis marxista del Estado entendiéndolo como relación social, como instancia de articulación del bloque dominante y condicionado por la dinámica de las relaciones de producción y lucha de clases. Así, las modificaciones en las formas del Estado hay que buscarlas en las profundas articulaciones de la economía y la política.

Frente a la tradición marxista sobre el Estado, a continuación se identifican los principales aportes de Weber y neoweberianos en la materia. Para Weber, el Estado surge como respuesta a las complejidades de la vida social que generaba el incipiente capitalismo industrial que, como sistema económico, suponía la supremacía del paradigma de la racionalidad instrumental. Se tornaba fundamental volver gobernable a las sociedades de

---

<sup>12</sup> “Cuando se habla de burguesía como clase dominante, no hay que olvidar que se trata de hecho de una alianza entre varias fracciones burguesas dominantes, que participan en la dominación política [...] Esta alianza de varias clases y fracciones todas dominantes no puede funcionar regularmente más que bajo la dirección de una de esas clases o fracciones. Es la fracción hegemónica la que unifica bajo su dirección, la alianza en el poder, garantizando el interés general de la alianza y aquella en particular cuyos intereses específicos el Estado garantiza, por excelencia (...) Tanto más, por otra parte, cuanto que dominación económica y hegemonía política no se identifican necesariamente y de manera mecánica. Una fracción de la burguesía puede desempeñar el papel dominante en la economía sin tener, por ello, la hegemonía política” (Poulantzas, 1975: 118-119)

masa y adaptar sus instituciones políticas a una dinámica que crecía en complejidad al ritmo de la racionalización económica y social. Ahondar en la “dominación legítima” requería analizar la dimensión del poder, su construcción y reproducción. Weber (2002, [1922]) define al Estado como una organización política cuyo órgano administrativo ostente para sí el monopolio legítimo de la violencia física para proteger su orden dentro de un territorio determinado. El Estado moderno es la organización política caracterizada principalmente por la presencia de ejércitos permanentes, por el crecimiento de la burocracia y por el desarrollo de las finanzas públicas (Isuani, 1979). Por lo cual, el Estado ejerce la dominación en un territorio determinado a partir de un aparato burocrático que permite asegurar la obediencia en una población dada. Según Weber, la noción de dominación no es exclusiva a la organización política pero sí constitutiva de esta última, se refiere a la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos cuya legitimidad puede descansar en diversos motivos. El tipo de dominación ejercida por el aparato burocrático del Estado es la racional-legal que se basa en la creencia en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados, por esas ordenaciones a ejercer la autoridad legal. Así, se obedecen las ordenaciones impersonales y objetivas legalmente estatuidas y a las personas por ellas designadas con el objetivo de organizar procesos de gran complejidad y escala de forma eficiente y eficaz. Esta dominación se ejerce mediante un cuadro administrativo burocrático cuyos atributos en su forma típica ideal pueden ser sintetizados en: especialización funcional, principio jerárquico, sistema de reglas abstractas, formalidad impersonal y sistema de carrera (Blau, 1962).

Hacia la década del 80, frente a las teorías marxistas y estructural funcionalistas, surgirán una serie de autores desde la sociología política siguiendo los aportes de Weber que desarrollarán teoría y estudios comparativos analizando el rol del Estado, la dinámica político-institucional y el desarrollo económico. Esta corriente consolidará una perspectiva histórico-institucional sobre el análisis del Estado (en general) y de las capacidades estatales en particular, cuyos principales referentes fueron Skocpol (1991), Evans (1996) y Mann (1991). Un elemento que compartirán estos autores será el rechazo a la tesis marxista determinista que considera al Estado como un mero instrumento de la clase dominante. Al mismo, complementarán la teoría de Max Weber y sus conceptos de legitimidad, dominación y burocracia, con nociones vinculadas al poder del Estado, su autonomía y capacidades

(Mazzuca, 2012). De forma general, van a sostener que la democracia representativa requiere del uso de la jerarquía y del ethos burocrático, y que la construcción de estructuras estatales profesionales es prerequisite ineludible para el desarrollo de las arquitecturas estatales. Frente a las reformas gerencialistas del Estado impulsadas en la década del '90 como correlato de las reformas económicas del neoliberalismo, pusieron en debate el rol del Estado, su centralidad en contextos globalizados y la naturaleza de sus intervenciones para el desarrollo económico y social. En ese marco, se reivindica la importancia de la administración pública y la vigencia de ciertas máximas weberianas como presupuestos de una burocracia eficaz y efectivas (Fuentes et. al., 2009)

En las últimas décadas han sido inspiradores de diversos estudios de la sociología política los aportes conceptuales de Theda Skocpol. En su texto “El Estado regresa a primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual” (1985), la autora propone una perspectiva dual para analizar la dinámica estatal: el Estado en tanto actor cuyo marco de acción es compartido con otros actores sociales; y el Estado como entramado institucional, en tanto sistema de reglas de organización de la vida política y social. Según su perspectiva el análisis de las políticas estatales y el cambio social requiere poner en el centro del debate al Estado en relación a la estructura de actores en una sociedad rompiendo con los enfoque pluralistas estructural-funcionalistas y los neomarxismos. Para esto, propone una mirada relacional en el estudio de su naturaleza, dinámica y desarrollo de capacidades estatales. Se deben identificar tanto la organización y los intereses del Estado como de los grupos socioeconómicos y las formas que adoptan esas relaciones tanto complementarias como conflictivas (Skocpol, 1985). En este marco, adquiere relevancia en su esquema analítico la noción de “acciones autónomas del Estado” en tanto actor diferenciado de otros actores que se encuentra en un rol central, mediante un colectivo de funcionarios que cuentan con la facultad y posibilidad de desarrollar políticas públicas y ser una entidad con capacidad de incidir socialmente en la estructuración del orden social. Al mismo tiempo, el Estado como conjunto de instituciones incide de manera particular en el desarrollo de las acciones colectivas, generando distintas formas y estrategias de acción política (Skocpol, 1985).

Siguiendo con la caracterización de los aportes neoweberianos en torno al Estado, se puede mencionar Michael Mann (1991) quien reflexiona sobre la autonomía estatal. Frente a las teorías que el autor denomina como “reduccionistas” que miran al Estado sólo como la

expresión de una lucha de clases (tradición marxista), como forma en que la voluntad general se expresa bajo un consenso normativo para sostener el orden social (enfoque funcionalista) o como un mero aparato que adoptan mecanismos y lógicas burocráticas (enfoque institucionalista), Mann propone retomar una perspectiva dual que incorpore la mirada marxista y weberiana para pensar la dinámica relativamente autónoma del Estado frente a los actores de la sociedad. Según Mann (1991), la noción de Estado se concentra en su naturaleza institucional, territorial, centralizada, en el que su poder se diferencia socioespacial y organizativamente de los principales grupos de la sociedad civil. Así, se puede entender al Estado como actor, en la persona de las élites estatales, con una voluntad de poder e intereses sobre aspectos de la vida social.

La noción de autonomía estatal es definida a partir de una tensión o una definición paradójica, el Estado es esencialmente una arena de disputa entre clases o fracciones de clase, pero es desde allí mismo que deriva su autonomía y se despliegan dos formas de poder estatal. Por un lado, bajo la forma de poder despótico vinculado con las acciones de negociación no-institucional/formal que las élites estatales pueden desarrollar con la sociedad civil y, por otro lado, bajo la forma de poder infraestructural referido a la capacidad institucional de un Estado para penetrar y desplegar logísticamente sus decisiones para todo un territorio. Para el autor, el Estado no es una mera cristalización de esas relaciones sociales sino también lo dota de un papel activo: *“El Estado no es simplemente un lugar de la lucha de clases, un instrumento del dominio de clase, el factor de cohesión social, la expresión de los valores fundamentales, el centro de los procesos de asignación social, la institucionalización de la fuerza militar (como en las diversas teorías reduccionistas): es una organización socio-espacial distinta. Como consecuencia, podemos tratar a los Estados como actores, en la persona de las élites estatales, con una voluntad de poder (...)”* (Mann, 1991: 68).

Otro de los referentes teóricos dentro de esta corriente es Peter Evans. Este autor desarrolló la noción de autonomía enraizada (*embedded*) para analizar las relaciones del Estado con el sector privado con el objetivo de identificar ciertas condiciones de posibilidad para el desarrollo económico y social de los países en vías de desarrollo. Para Evans (1996:547): *“No se trata de una autonomía relativa, en el sentido estructural marxista de estar constreñido por los requerimientos genéricos de la acumulación de capital, sino que*

*se trata de una autonomía inserta en una serie de lazos sociales concretos, que ligan al Estado con la sociedad y suministran canales institucionales para la negociación y renegociación continua de los objetivos y políticas*". El Estado puede ser un actor clave en el desarrollo económico y social en tanto logre articular dos dimensiones, que en apariencia según el autor pueden ser contradictorias: por un lado, el aislamiento burocrático weberiano y, por otro lado, la "intensa" inserción en la estructura social. El "encastramiento" del Estado en lo social supone contar con redes y relaciones "informales" con el afuera de la estructura pública como factor explicativo de sus capacidades para generar políticas efectivas. Así, la autonomía enraizada es una condición fundamental para el desarrollo de capacidades estatales que permitan al Estado articular políticas de forma eficiente y efectiva, junto al capital y los sectores de trabajadoras/es, para promover la industrialización en los países del subdesarrollo.

En las últimas décadas, se desarrollaron perspectivas desde Latinoamérica sobre el Estado, su relación con la sociedad y los regímenes políticos a partir de experiencias latinoamericanas. Entre ellos, destacaremos los reconocidos aportes de Oscar Oszlak. Según Oszlak (1984, 1997), el Estado aparece, por un lado, como relación basada en el ejercicio de la dominación política y coercitiva de la sociedad y, por otro lado, como un aparato institucional en tanto materialización del poder en un conjunto de instituciones independientes. Teniendo en cuenta, que el surgimiento de los Estados latinoamericanos están íntimamente ligados a la idea de Nación, en la que se conjugan elementos materiales e ideales, el desarrollo de la estatalidad supone adquirir una serie de propiedades: la capacidad de externalizar su poder como unidad soberana en el ámbito internacional, institucionalizar su autoridad mediante el monopolio de los medios de coerción, la capacidad para ejercer el control a través de un conjunto de instituciones públicas independientes y legitimidad para extraer recursos de la sociedad civil y, por último, la capacidad de internalizar una identidad colectiva a través de símbolos y mensajes a partir del control ideológico como medio de dominación (Oszlak, 1978). De aquí se derivan distintas formas de penetración estatal: una modalidad represiva a partir de una fuerza territorial unificada y distribuida territorialmente para mantener el orden, una cooptativa mediante la captación recíproca de prestaciones y apoyos de los sectores dominantes a través de alianzas y coaliciones, una material a partir de la distribución de obras, servicios y regulaciones indispensables para el progreso

económico interno, y una ideológica a través de la difusión de valores y símbolos nacionales patrios para legitimar el sistema establecido. *“En su objetivación institucional, el aparato del Estado se manifiesta como un actor social, diferenciado y complejo (...) en el que el elemento homogeneizador (...) es la legítima invocación de una autoridad suprema que, en su formalización institucional, pretende encarnar el interés general de la sociedad”* (Oszlak, 1997: 20). Por lo que, la relevancia de los elementos culturales no debe opacar la importancia de los factores materiales relacionados con la organización institucional, toda vez que ésta permite reproducir cierto patrón de relaciones sociales y económicas a partir del reconocimiento de su autoridad.

Teniendo en cuenta las diferentes conceptualizaciones sintéticamente reseñadas, la investigación tomará como referencia la perspectiva dual en la que el Estado, en su carácter de relación social y aparato institucional, asume un doble carácter: por un lado, como proceso histórico entre fuerzas sociales que se configura en tanto estructura de poder, como espacio donde actores sociales y económicos heterogéneos pugnan por imponer una direccionalidad al Estado según sus demandas e intereses; por otro lado, como actor dotado de cierta autonomía relativa frente a otros actores de la estructura social que puede definir objetivos y fijar metas, seleccionar y emplear instrumentos de política, movilizar recursos y mantener bajo control las restricciones en que operan las políticas públicas, incluyendo el comportamiento de los actores (Vilas, 2006). Así, entenderemos al Estado en términos de arquitectura institucional-burocrática y como campo atravesado por las múltiples fuerzas sociales que condicionan e influyen en las formas y orientaciones de las cristalizaciones institucionales y el accionar estatal.

### 1.2.2. Enfoques teóricos-metodológicos sobre políticas públicas

El campo de las políticas públicas como fenómeno de estudio de las ciencias sociales emerge hacia mediados del siglo XX, especialmente, en los centros de producción académica norteamericanos. Gran parte de los interrogantes que comenzarían a atravesar este campo de estudio no estaría tanto dirigida a reflexionar sobre la construcción de legitimidad como en el qué y el cómo de la intervención estatal (Roth Deubel, 2010). Hasta los años 80, predominó en la investigación de políticas públicas el marco conceptual del modelo

secuencial iniciado por Lasswell (1956) y Jones (1970). Este enfoque proponía una mirada del fenómeno por “heurística por etapas” (generalmente en la definición de la agenda, formulación y legitimación) y los factores que afectan el proceso dentro de cada etapa (Sabatier, 2010). Así, este modelo fue inspirador de teorías y estudios “parciales” alguna de las etapas de las políticas públicas. Existe un consenso que este marco suponía una mirada lineal, “de arriba hacia abajo” que limitaba entender la generalidad y dinámica del complejo proceso de las políticas estatales.

En las últimas décadas este “ciclo de políticas” fue criticado por ser una mirada simplista que se enfoca en explicaciones causales lineales sobre la “hechura” y el acontecer de las políticas estatales. Así, con la influencia de la tradición institucionalista, centrada en los estudios de las constituciones, el parlamento y el poder ejecutivo, hacia la década del '80 se puede rastrear la emergencia del neo-institucionalismo. Este enfoque se abocará a analizar el rol que juegan las instituciones, como un conjunto de reglas formales e informales, en la comprensión y explicación de la acción política. Retomando a Roth Deubel (2010), se puede reconocer a March y Olson (1984, 1989) como pioneras del neoinstitucionalismo poniendo en debate el rol de las instituciones en la actividad política, de la acción colectiva y las políticas públicas. Las instituciones aparecen como una variable clave en la construcción de sentido para las acciones de los actores. Según Vilas (2006), para esta corriente el éxito económico y de la democracia de un país se basa en la generación y respeto a esos marcos institucionales basados en los derechos propiedad y el mercado libre. Se pueden distinguir tres vertientes en esta corriente: histórica, la elección racional, y sociológica. La diferencia entre éstas se basa en los factores explicativos (históricos, económicos y sociológicos) en el estudio de las condiciones de producción y reproducciones de las instituciones, la dinámica social y el Estado. Al mismo tiempo, según Sabatier (2010) durante los años 80 y 90 se desarrollaron otro conjunto de marcos conceptuales que orientaron una diversidad de estudios sobre las políticas públicas como: “corrientes múltiples”, “equilibrio interrumpido” y el “marco de las coaliciones promotoras”.

A partir de la década del '70, en América Latina surgen diversos autores que analizan la dinámica estatal en relación al régimen político y los actores socio-económicos (Murmis y Portantiero (1971); O'Donnell, 1972; Germani, 1978 [2003]). Al mismo tiempo, desde la segunda mitad de los 70 en estos centros de investigación germinó la revalorización de la

democracia como régimen y el interés en el Estado (Oszlak y O'Donnell, 1976; Oszlak, 1978; O'Donnell, 1977, 1978). Años más tarde, los problemas de eficacia y eficiencia en el funcionamiento de las burocracias estatales durante la década del 80 y los 90 dieron lugar a desarrollos teóricos desde la región para abordar los temas de la arquitectura estatal, las políticas públicas y el desarrollo local (Acuña, 1995; Bertranou, 1995; Cavarozzi, 2000; García Delgado, 1998). Por último, los efectos de las reformas neoliberales y la reconfiguración de los Estados pos Consenso de Washington supuso la emergencia de una multiplicidad de autores que reflexionarían sobre los alcances de esas transformaciones y la construcción de capacidades estatales (Repetto, 2003, Martínez Nogueira, 2002; Vilas, 2006; Isuani, 2010, entre otros).

Para esta investigación se utilizarán como marco teórico-metodológico para el análisis del caso seleccionado aquellos aportes orientados a la construcción de una teoría del Estado latinoamericano y una estrategia de investigación para las políticas estatales. Según la perspectiva teórica-metodológica propuesta por Oszlak y O'Donnell (1981), el estudio de políticas estatales supone analizar al Estado y actores sociales (clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos, eventualmente individuos) de una forma dinámica, en movimiento, donde sus intervenciones se mueven en una “estructura de arenas”. Este escenario, en el que actúa el Estado, actores del sector privado y la sociedad civil suceden mutuas y variables interpenetraciones donde existen disputas, alianzas, negociaciones, movilización de recursos, grados relativos de autonomía y poder. Esto implica entender a las políticas públicas en tanto *“permiten una visión del Estado ‘en acción’, desagregado y descongelado como estructura global y ‘puesto’ en un proceso social”* (Oszlak y O'Donnell, 1981, 107). Debemos tener en cuenta al Estado en tanto relación social e institucionalidad desde donde los actores definen sus estrategias. Así, la política estatal es entendida como un conjunto de tomas de posición del Estado respecto a cierta cuestión social, condicionada/influenciada por las acciones de actores sociales tanto en el diseño como en la implementación de las mismas, que afectan directamente las condiciones de vida de distintos grupos sociales. Si bien la formulación de una política se mueve en un plano abstracto, es preciso definir su accionar, su dimensión concreta: *“entre la formulación y la acción media la distancia entre lo abstracto y lo desagregado -y a la vez materializando- la política”* (Oszlak, 1980:9).

Según Oszlak (2011), en el análisis de las políticas públicas pueden abordarse desde tres niveles conceptuales relacionados entre sí. En los extremos se pueden diferenciar: por un lado, un nivel “micro” en el que el Estado interviene atravesando la capilaridad social, manifestándose de diversas formas en la vida cotidiana de una sociedad pero fundamentalmente en la experiencia individual de sus habitantes; por otro lado, un nivel “macro” donde el Estado aparece como un articulador de las relaciones capitalistas tomando posición sobre tensiones estructurales del orden social y definiendo las reglas de juego que gobiernan las relaciones entre actores e instituciones de una sociedad. En el medio de estas instancias analíticas según el nivel de agregación del rol del aparato estatal, se encuentra el nivel “meso” que se refiere a los contenidos y las orientaciones de las políticas estatales en relación con cuestiones socialmente problematizadas y la puesta en marcha de arquitecturas institucionales para ello. Es en este nivel sobre el que se avanzará profundizando elementos teóricos que enmarquen y orienten el abordaje empírico de esta investigación.

Existe una dinámica en las sociedades modernas en el que un conjunto de necesidades y demandas de la población buscan ser resueltas o satisfechas dando lugar a un proceso en el cual diversos actores buscan intervenir. Este proceso de actores movilizados alrededor de cierta cuestión que requiere ser atendida es llamada “agenda social problemática” (Oszlak y O’Donnell, 1976)<sup>13</sup>. En este marco, el estudio de caso de políticas estatales implica analizar la dinámica del escenario a partir de la cual un tema se problematiza en la agenda pública, se transforma en agenda estatal, es decir, se vuelve una cuestión social sobre la cual el Estado así como otros actores toman posición y adoptan lógicas de relacionamiento alrededor de ella. De esta forma, se delimitan los contornos irregulares de un área de conflicto social en relación con su especificidad, dinámica e intensidad.

A la vez, para avanzar en la caracterización del contexto de la política pública seleccionada en los estudios de caso, Oszlak y O’Donnell (1981) proponen diferenciar tres instancias de análisis en relación al conjunto de variables que inciden en la configuración de esa “estructura de arenas”: un primer nivel que implica describir el “*proceso social tejido*

---

<sup>13</sup> Esa agenda social puede ser atendida por cuatro tipos de actores diferentes: 1) las organizaciones estatales, en sus diferentes niveles jurisdiccionales; 2) los proveedores del mercado, mediante los bienes y servicios que ofrecen a sus clientes; 3) las organizaciones de la sociedad civil y 4) las redes sociales solidarias (Oszlak, 2011).

*alrededor del surgimiento, tratamiento y eventual resolución de la cuestión”* (1981: 120), aquellos factores más específicos al objeto de investigación que inciden en el corto y mediano plazo en la cuestión social y política pública estudiada; por otro lado, un segundo nivel más general que refiere a cómo la agenda particular se articula con otras cuestiones problematizadas socialmente y, por ende, de qué forma la toma de posición y acción de cada actor se vincula con esas otras agendas. Este nivel más abarcativo del proceso social apunta a reconocer la estructuración de conflictos y alianzas en que los actores de la cuestión seleccionada se hallan involucrados. Esta mirada agregada busca identificar los entramados de coaliciones y oposiciones, las relaciones entre sectores dominantes y dominados, aspectos que pueden contribuir a la comprensión de las políticas implementadas. Por último, se identifica un tercer nivel de análisis referido a las características de la estructura social como aquel plafón que define los procesos de constitución de la agenda de cuestiones. Siguiendo esta propuesta teórica-metodológica, los dos primeros puntos son los temas que esta investigación abordará y el ámbito empírico sobre lo que se recogerá información. Mientras que las otras dimensiones, de un plano agregado y global del tema de investigación, tendrán un menor desarrollo a partir de datos secundarios.

Complementando esta perspectiva, resulta pertinente para este trabajo retomar el abordaje matricial que proponen Acuña y Chudnosky (2013) los cuales reconocen el carácter dinámico entre las instituciones y actores en las arenas gubernamentales de una sociedad, en las áreas de políticas sectoriales (en este caso, dirigidas al ámbito rural), y en la organización y el comportamiento de los actores sociopolíticos. La noción de matriz política permite comprender la dinámica entre las instituciones, los actores y su relación política. Esta herramienta conceptual permite poner en juego la intencionalidad política de los actores en su carácter procesual e histórico junto a los marcos jurídicos-institucionales. *“El conjunto de mecanismos organizacionales y jurídico-institucionales estructura la capacidad o el poder de todo grupo sociopolítico para organizarse y definir tanto sus intereses comunes como los objetivos y estrategias funcionales a estos”* (Acuña y Chudnosky, 2013: 30). De esta forma, la matriz política para los autores permite analizar los procesos de las políticas públicas a partir de un sistema de variables socioestructurales, político-institucionales e ideológico-culturales que fijan ciertos límites de factibilidad para los objetivos de los actores, estructuran pautas de comportamientos y esquemas de conocimientos.

Frente a las perspectivas neoinstitucionalistas centradas en la adecuación de los actores a los marcos institucionales y aspectos procedimentales como factores de éxito para el accionar del Estado (aspecto relevante pero insuficiente), se propone rescatar una mirada dinámica acerca de la vida institucional del Estado como producto de los escenarios cambiantes por los procesos históricos que le dan entidad. Esto se debe a que *“las instituciones son arreglos colectivos para el desenvolvimiento social, arreglos de poder entre actores sociales, que se expresan como derechos y obligaciones (...) La estabilidad y la observancia de las instituciones dependen de la permanencia de las condiciones que enmarcaron esos arreglos”* (Vilas, 2012:46). Por lo que, las instituciones y las políticas que ellas impulsan no pueden verse dadas como un mero mecanismo caracterizados por aparatos burocráticos que solo gestionan recursos. Estos procesos en su carácter social se constituyen conflictivamente a partir de los distintos intereses de los actores. De esta forma, las instituciones estatales tienen el rol de incidir en la coordinación y regulación del conflicto social buscando reproducir el orden público, por lo cual, sus intervenciones nunca son neutrales.

Según Rey (2014), esta manera de interpretar permite enmarcar el estudio de las políticas y las capacidades estatales en la dinámica de la política en un nivel general, que se expresa en la orientación del Estado para articular intereses heterogéneos en función de un proyecto socio-político-cultural determinado. Así, esta vección del Estado en tanto relación social no depende de la dinámica de las políticas, sino que éstas son, en un primer momento, la traducción de aquella y que sólo en un segundo momento pueden ser instrumentos de fortalecimiento de dicha construcción hegemónica. Para el autor el estudio de las políticas estatales no solo debe analizar las estrategias de los actores en virtud de la arquitectura institucional sino también las acciones de los actores en torno al proyecto socio-político-cultural en disputa y que se busca consolidar. Si en la dimensión macro política general se juega la disputa alrededor del rol del Estado, en un plano micro se desarrollan las políticas y capacidades estatales como actividades a partir del rol previamente definido. Por lo que, *“(...) la conformación de coaliciones y otros fenómenos de relaciones de fuerzas no surgen de una política pública puntual, sino de un posicionamiento general, el cual debe ser observado en su naturaleza, para a partir de allí observar sus consecuencias para las diferentes políticas públicas que se quieran estudiar”* (Rey, 2014:136).

Esta perspectiva para análisis del Estado y las políticas públicas, permite comprender con mayor profundidad los cambios en las relaciones de poder y los entramados institucionales que se (re)configuraron en las últimas décadas con pos Consenso de Washington en Argentina y otros países de Latinoamérica. Este escenario marcó una nueva dinámica en la que nuevos y/o invisibilizados actores ingresaron en la esfera pública y la agenda estatal tensionando las formas instituidas de la arquitectura y acción estatal en la construcción de derechos. De esta manera, el análisis sobre el Estado y el alcance de sus intervenciones supone combinar una dimensión macro de la política, escenario de las relaciones de fuerzas entre actores, con otra dimensión de políticas públicas en la que aparecen sus capacidades.

### 1.2.3. Sobre capacidades estatales

El concepto de capacidades estatales se inscribe en el accionar del Estado y las políticas públicas, por lo cual, establecer la delimitación de qué se entiende por ello se vuelve un paso fundamental a los efectos teóricos y empíricos de esta investigación. El contexto de surgimiento de los desarrollos teóricos sobre las capacidades estatales se vincula con los procesos de reforma administrativa que se impulsaron hacia fines de los años noventa por recomendación, en parte, de los propios organismos financieros internacionales (Alonso, 2007). Frente al proceso de privatización y reforma del Estado desarrollado durante esos años, las discusiones académicas y técnicas pusieron en el centro del debate a las capacidades estatales para la gestión, regulación y control de los sistemas reestructurados (previsión social, empresas estatales, educación, salud, etc.).

De allí, emergió un abanico de estudios con diversos niveles de análisis (micro, meso, macro), diferentes tipos de capacidades (regulación, redistribución, etc.), procesos (formulación, implementación, control, etc.) o productos, áreas o sectores (agrario, industrial, salud etc.), así como una variedad de perspectivas en relación a las dimensiones del concepto, abordajes metodológicos y formas de operacionalizar y medir dicha noción. (Rodríguez Gustá, 2004; Rey, 2014).

Teniendo en cuenta esta prolífera literatura, se propone esquematizar la diversidad de miradas en relación a la definición conceptual, el nivel de medición y las formas de

operacionalización (estos dos últimos elementos se desarrollan en el apartado “Abordaje Metodológico”). Esto permitirá facilitar la identificación del abordaje teórico y empírico sobre el concepto de capacidad estatal para esta investigación.

### *Definiciones conceptuales*

En una de sus vertientes fundadoras, el desarrollo teórico sobre capacidades estatales estuvo signado por una mirada centrada en la calidad institucional y en los procesos de modernización de lo público-estatal. La capacidad estatal se vinculaba a la racionalidad weberiana y a la profesionalización de los administradores, esto es, al apego a la técnica antes que a las dinámicas de conflicto y concertación política. En este sentido, para Acuña y Chudnovsky (2013) existía (y persiste) una primacía de teóricos (neo) institucionalistas que construyeron un enfoque sobre los problemas latinoamericanos a partir de sus instituciones caracterizadas por su informalidad, inestabilidad y baja eficacia. Estos enfoques tendieron a poner el foco en las reglas formales de la organización y el grado de cumplimiento de las mismas para analizar la “calidad institucional” de un país como referencia de los procesos sociales que generan o la capacidad de respuesta a problemáticas que se dan en la realidad.

Así, en la década del ´80 los trabajos desarrollados sobre las capacidades estatales pondrán el énfasis en el Estado como variable independiente, rescatando la idea de que estas organizaciones pueden para formular objetivos con cierta autonomía de los intereses de grupos o clases sociales (Skocpol, y Finegold, 1982; Evans et al, 1985, Skocpol, 1989, entre otros). Estas perspectivas recuperarán la noción de autonomía estatal desde un abordaje estado-céntrico enfocándose en la estructura formal de las mismas (objetivos oficiales, personal y estructuras). En esta línea, para Skocpol (1985) la capacidad es una condición de la autonomía estatal, ya que ésta no puede expresarse sin que haya elementos subyacentes que permitan al Estado actuar eficazmente como un actor frente a los demás actores sociales. Así, la capacidad es un factor determinante a la construcción de la autonomía. El Estado en tanto actor social puede generar cambios en la conducta de los actores sociales o evitar los bloqueos a sus políticas (Rodríguez Busta, 2004). Por lo que, el análisis completo de la acción requiere contemplar la organización y los intereses de los actores no estatales involucrados, así como detenerse en la observación del carácter conflictivo o cooperativo de

las relaciones entre éstos y el estado a partir de los cambiantes equilibrios entre los recursos de poder (Skocpol, 1985). Así, la autora reconoce la capacidad administrativo–militar, la capacidad burocrática (funcionarios leales y cualificados), capacidad económica (los medios de captar y utilizar recursos financieros) y la capacidad relacionada implementación de políticas sectoriales.

Otro de los autores reconocidos en la fundación de este campo de estudio es Peter Evans (1996; 1998) quien analiza la intervención estatal en los procesos de transformación económica en contextos capitalistas y se pregunta acerca del papel del Estado a la hora de fomentar (o imposibilitar) el crecimiento económico. Como expusimos anteriormente, el autor pone de manifiesto que no sólo es necesario contar con capacidades administrativas a partir de un aparato burocrático de tipo ideal weberiano para el desarrollo económico y social, sino también una “autonomía enraizada” del Estado en lo social. Es decir, no solo es clave el desarrollo de capacidades “hacia dentro” vinculadas a la profesionalización, a la carrera interna, a la ausencia de corrupción y personalismos sino también de capacidades “hacia fuera” que remiten al encastramiento del Estado a partir de redes y relaciones “informales” al exterior de la estructura publica-estatal como factor explicativo de sus capacidades para generar políticas efectivas. Los cuerpos tecno-burocráticos no deben actuar aisladamente, sino que deben generar sinergias de forma continua con los grupos sociales, es decir, “enraizados” en el sector privado. Retomando la teoría burocrática weberiana, remarca la importancia del sistema de reclutamiento meritocrático y la existencia de una carrera profesional con un sistema de incentivos que permite generar un aparato administrativo coherente y competente para lograr objetivos a largo plazo (Isauni, 2010).

Con la profundización del paquete de medidas neoliberales y el apoyo de los organismos internacionales (BM, PNUD y BID), en los años 90 se desarrollaron estudios alrededor de cómo mejorar el desempeño de las instituciones públicas de los “países en desarrollo”. Estos trabajos se centraron en el análisis de déficit de capacidades institucionales mediante metodologías e indicadores para medir capacidades estatales en relación con dos pilares fundamentales, la eficiencia y la eficacia (Tobelem, 1992; Polidano, 1999; Mizrahi, 2004). Retomando el crítico estado del arte elaborado por Bernazza y Longo (2014), los organismos internacionales promovieron perspectivas gerencialistas desde un enfoque ligado a la NGP utilizando el uso de un lenguaje economicista que refuerza la impresión de

que la racionalidad que se propone es la racionalidad del mercado. En este sentido, el PNUD desarrolla una perspectiva de la capacidad estatal vinculada a la “gestión por resultados”<sup>14</sup> centrando su medición (en lo posible cuantificable) sobre la lógica causal actividades-productos-efectos. Esta perspectiva centrada en la arquitectura y dinámica tecno-burocrática del aparato estatal contribuyó al corpus teórico gerencialista donde el Estado aparecía como “(...) *problema, el déficit en la falta de profesionalidad, la demanda de transparencia, generar un gobierno electrónico y configurar un Estado-red articulado a la gobernanza global, entre otros*” (García Delgado, 2013: 14-15).

Frente a estas posturas, en los últimos años una diversidad de autores profundizó el enfoque “dual” acerca de las capacidades estatales retomando los aportes “neo-institucionalistas” así como los enfoques vinculados al análisis político orientado a la dinámica de poder entre actores sociales. En estas vertientes la noción de capacidades estatales refiere a dos ejes de análisis: uno, “hacia dentro” del aparato estatal relacionado a la dinámica organizacional y, otro, político (relacional) que permite comprender los fenómenos referidos a las relaciones Estado-sociedad y al ejercicio del poder por parte de los actores público estatales (Bernazza y Longo, 2014).

Según O’Donnell, se debe entender a la “capacidad estatal” a partir de reconocer al Estado como cristizador del poder político que se procesa también bajo las reglas del régimen político, por lo que, implica entender a esas capacidades más allá de lo “administrativo”, supone trascender la mirada formal sobre el aparato técnico-organizacional. Este autor advierte que es un error asociar el Estado como la suma de las burocracias públicas, que indudablemente son parte del Estado pero no constituyen el todo. La construcción de “capacidad estatales” implica entonces un proceso esencialmente

---

<sup>14</sup> “*Toda institución, ya sea formal o informal, del sector público, de la sociedad civil o del sector privado, tiene el objetivo de desempeñar las funciones y producir los bienes o servicios que hacen posible el desarrollo, utilizando los recursos (humanos, económicos y materiales) y competencias existentes para convertir insumos en productos (políticas, normativas y mecanismos de supervisión, productos de conocimiento, etc.) que contribuyen, a su vez, al logro de determinados efectos (por ejemplo, una mejor prestación de servicios) que, a su vez, contribuyen a conseguir un impacto en las metas nacionales de desarrollo (por ejemplo, la mejora del sistema sanitario o un aumento de la ocupación laboral). Esta cadena de eventos (insumos – actividades – productos – efectos – impacto) es lo que se conoce como cadena de resultados dentro de un enfoque causal sencillo y sistemático que aspira a gestionar y medir los resultados de desarrollo de la manera más tangible posible*” (PNUD, 2010:3).

político, como pueden ser entre otros para la definición de quiénes encabezarían incluyendo, intereses e ideologías— la institucionalización de las arquitecturas estatales. Así se debe tener en cuenta que la direccionalidad del aparato estatal se encuentra en relación directa con la coyuntura, historia y contextos socioeconómicos y políticos específicos. Según Repetto y Moro (2002), esta mirada sobre la estatalidad implica sumergirse en una caracterización asociada a la disputa política sobre la acción pública en el marco de una determinada matriz política. Estos autores recomiendan reconocer las variables sustantivas de esa matriz y sus combinaciones históricas, la característica de la estructura socio-económica, la dinámica del juego político, modalidades de expresión de las ideologías en conflicto, constreñimientos/oportunidades derivados del entorno. Este conjunto permitiría comprender los factores del derrotero de la “capacidad estatal”.

Fabián Repetto (2003), reconocido autor en la materia, entiende a la “capacidad estatal” como la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social. Así, las capacidades estatales se expresan “(...) *en decisiones y acciones concretas en función de un objetivo general (el valor social) a ser definido y redefinido de modo constante a través de la interacción política de individuos y grupos con intereses, ideologías y (sobre todo) dotaciones de recursos de poder diferentes.*” (Repetto, 2003:6). Según este autor, la “capacidad estatal” se compone de dos dimensiones generales: una administrativa y otra política que está directamente asociada a la cuestión del poder. Debe también reconocerse como elemento central la asimetría de recursos entre los actores que buscan expresar dicha capacidad en el plano sistémico y sectorial; así como los correlatos de poder derivados de la institucionalidad formal e informal vigente reglas de juego generales y particulares.

Para Bertranou, las capacidades estatales refieren a “(...) *la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente. Esta aptitud se desprende y se explica a partir de la existencia o accionar de un conjunto de factores que luego denominaremos, componentes de capacidad estatal, y entre los que se encuentran sus dotaciones humanas, sus competencias legales y su legitimidad y sus recursos organizacionales y de acción interorganizacional, entre otros.*” (2015:39). Es un atributo que se expresa a partir de los fines que se propone perseguir el Estado o sus unidades específicas. Teniendo en cuenta que esos propósitos son cambiantes, contingentes, las

capacidades a desarrollar deben establecerse en función de estas particularidades. Considerando que una porción importante de “(...) *las finalidades del Estado son el resultado de luchas políticas sectoriales por la ‘politización’ de los asuntos públicos, por lo que, son específicas a cada contexto histórico-espacial estatal*” (Bertranou, 2015:41).

En un sentido similar, Alonso (2007) va considerar para el análisis de capacidades estatales dos dimensiones: por un lado, capacidades técnico-administrativas relacionada con aspectos instrumentales: funcionarios calificados, agencias especializadas y coherencia interna del aparato estatal, entre otros. Al mismo tiempo, reconoce una dimensión relacional que refiere a la relación del Estado con el entorno socioeconómico. Para el autor, las capacidades estatales se diferencian de las capacidades de gobierno, ya que éstas últimas son recursos de poder situacionales, emergentes de la interacción estratégica entre los actores en determinadas coyunturas y, por lo tanto, están disponibles sólo periódicamente, mientras que las capacidades estatales son recursos de capacidad extractiva, de intervención, regulación y mediación que el estado desarrolla en el largo plazo. Pueden ser entendidas en tanto proceso de institucionalización de habilidades y rutinas por parte de las agencias estatales que, al mismo tiempo, operan como marcos estables y predecibles para la interacción estratégica entre actores.

De esta manera, a partir de una mirada crítica a las posturas neoinstitucionalistas, en los últimos años surgieron una serie de autores que desarrollaron un conjunto de ideas en torno a la noción de capacidad estatal desde una perspectiva no gerencialista. En este sentido, Aníbal Sotelo Maciel (2013) retoma las definiciones de Fabián Repetto pero insiste sobre la importancia de la capacidad política como “*una dimensión crucial que no se resuelve solamente con los aspectos mencionados: implica la solvencia y la disposición de los cuadros de gobierno para el direccionamiento estratégico y la gestión de los conflictos que pueden condicionar o comprometer el desarrollo nacional. Es necesario redescubrir una dimensión que estuvo explícitamente negada por el gerencialismo y soslayada en la heterogénea producción neoweberiana: la política, en tanto acción*”. (Sotelo Maciel: 2013, 54).

Recuperando los avances teóricos-metodológicos de Repetto (2003), García Delgado (2013), Bernazza y Longo (2015) y Sotelo Maciel (2013) adoptaremos en esta investigación una perspectiva de las capacidades estatales que se diferencia tanto de los paradigmas

institucionalistas centrados en la calidad de las instituciones y apego a las normas, de los desarrollos inspirados en la NGP enfocados en la eficiencia y eficacia para el logro de resultados como de las perspectivas neoweberianas basadas en “autonomía enraizada” de los cuerpos burocráticos. En función de esto, se definirá a las capacidades estatales como aquellos componentes del aparato burocrático-institucional y estrategias políticas (dimensión relacional) que permiten a un Estado tomar decisiones soberanas para alcanzar un desarrollo sostenible con justicia distributiva, respeto por los derechos humanos e inclusión social. Para esta investigación retomaremos una mirada integral de las capacidades estatales a partir de dos dimensiones identificadas por gran parte de la literatura especializada: por un lado, aquella referida a “lo organizacional” en la que se expresan aquellos componente del aparato tecno-burocrático relacionada con los procesos internos (diseño institucional, jerarquías, recursos financieros y técnicos) y, por otro lado, una dimensión política en la que se expresan la dinámica relacional y estratégica del Estado o unidad específica en relación a ciertos fines vinculados a un proyecto de gobierno.

Como menciona Bernazza, Comotto y Longo (2015), esta mirada implica abordar el tema en “clave pública” asumiendo al Estado como un actor central en el desarrollo económico y social de una país a partir de un enfoque *político estratégico*, alejado de la neutralidad valorativa, que orienta el proceso de políticas públicas de gobernantes y agentes públicos. De esta manera, un análisis sobre capacidades estatales deberá entenderlas en su carácter histórico, situado y constituidas en escenarios atravesados por tensiones sociales en el que el Estado ocupa un lugar central.

### **1.3. Abordaje metodológico**

#### *Referencia empírica*

Para Bertranou (2015), la selección del nivel de medición depende de cuál sea el interés del análisis político-organizacional que busca desarrollarse en una investigación. Es posible seleccionar como unidad de análisis a instancias estatales con diferentes niveles de jerarquía y/o agregación: un conjunto de dependencias, una agencia, un área, etc. En este sentido, para

Alonso (2007), el estudio de las capacidades estatales y su autonomía no son atributos que puedan darse de forma homogénea para el conjunto del aparato estatal ya que el Estado puede desarrollar eficazmente una política en un área y ser totalmente impotente en otra. Por razones teóricas y metodológicas, es pertinente abordar este fenómeno a partir de estudios de casos desagregados por agencia estatal y su respectivo ámbito de política que aporten a la configuración de un “mapa” que identifique los puntos fuertes y débiles del aparato estatal para el logro de sus objetivos.

Al mismo tiempo, “*dada la gran variedad de funciones y tareas que el Estado desarrolla -ya sea en el nivel nacional, provincial o local- y los diversos contextos y arreglos institucionales en los cuales las lleva adelante, no debe ser pensado como un todo homogéneo*” (Isuani, 2010: 31). Por esto, cada institución del aparato estatal adquiere una dinámica particular en relación con las capacidades estatales a partir de la implementación de políticas públicas. En este sentido, el marco institucional es el escenario a partir del cual estas capacidades se despliegan, tanto en su dimensión burocrática como política, ya que es allí donde se expresan los intereses en conflicto por la direccionalidad del estado, se disponen recursos, se generan mecanismos históricamente conformados (Repetto, 2003).

Teniendo en cuenta estas apreciaciones, si bien podrían seleccionarse una serie de políticas y organismos en relación con la cuestión social abordada (el trabajo asalariado agrario), esta investigación tomará como referencia empírica al RENATEA entre los años 2011-2015.

#### *Formas de medición: operacionalización*

Para el abordaje de estos elementos constitutivos de las capacidades estatales existen diferentes abordajes. Uno de ellos es a través del análisis de las “brechas o déficits de capacidad” (Tobelem, 1992; Hilderbrand y Grindle, 1997; Oszlak y Orellana, 2001, Alonso 2007). Por ejemplo, Tobelem (1992) propone una serie de indicadores generales para medir capacidad institucional a lo largo de cinco dimensiones (reglas de juego, relaciones inter-institucionales, organización interna, sistema de incentivos y política de personal, y calificaciones del personal). Según Alonso (2007), teniendo en cuenta las dimensiones tecno-burocráticas y políticas de las capacidades estatales mencionadas por el autor, se

desprenden dos niveles de medición. Retomando los aportes de Tobelem (1992), Palermo (1998) y Oszlak y Orellana (2002), el autor propone un primer nivel orientado a la identificación de brechas de capacidades institucionales a partir de dos niveles del entorno institucional, uno macro y otro micro<sup>15</sup>. Con respecto a la dimensión relacional, se debe desarrollar una mirada analítica centrada en el nexo estado-sociedad que muestre la lógica de constitución y de acción de los actores sociopolíticos involucrados en una política. Al mismo tiempo, implica focalizar la comprensión sobre las relaciones de poder que se ha configurado en torno a determinada arena política y los vínculos de interpenetración estado-sociedad que se desarrollan<sup>16</sup>.

Otra forma operacionalizar este concepto se refiere a esquema dimensionales que aborden tanto las capacidades organizacionales- burocráticas como las políticas. Según Repetto (2004), las dimensiones que componen la “capacidad estatal” son: coordinación, flexibilidad, innovación, calidad (vinculada a la satisfacción de las demandas sociales), sostenibilidad, evaluabilidad, eficiencia, eficacia, *accountability*, legitimidad y equidad. Por otro lado, Bertranou (2015) propone analizar los componentes explicativos de las manifestaciones de las capacidades estatales, es decir, una dimensión constitutiva que puede ser aprehendida a través de indicadores cuantitativos y cualitativos. Estas dimensiones son: vínculo actor estatal/otros actores, características de los arreglos institucionales y la estructura burocrática, capital de acción interinstitucional y legitimidad del actor estatal. Es

---

<sup>15</sup> Con respecto al entorno macro-institucional se pueden diferenciar: brechas político institucionales, brechas identificables a nivel de las relaciones interinstitucionales y brechas vinculadas a la carrera en la función pública. En relación al entorno micro-institucional se pueden reconocer: brechas referidas a organización interna, brechas referidas a habilidades y conocimientos.

<sup>16</sup> En un análisis dinámico requiere observar el desarrollo histórico en “(...) una determinada arena política ya que condiciona el proceso de cambio institucional, pues ilumina los arreglos institucionales preexistentes y cuánta capacidad mantienen éstos, aun en condiciones de crisis y desarticulación, para adaptarse, bloquear o interactuar con el establecimiento de nuevas reglas.” (Alonso, 2007: 15). Teniendo en cuenta esto, el autor propone identificar los actores relevantes y los recursos de poder disponibles. Estos recursos pueden ser estructural-económicos (recursos materiales disponibles por parte del actor), organizacionales (permiten construir acción colectiva por parte de los actores, y que al interactuar con un determinado marco institucional definen un tipo de relacionamiento con las agencias estatales), político-institucionales (el marco institucional define la estructura de oportunidades que disponen los distintos actores para ejercer influencia y presión en determinada arena política) e información (el control sobre el flujo de información constituye una variable clave en el desarrollo de una política).

importante señalar que estas capacidades no pueden analizarse en abstracto, sino en relación con los fines y metas que el organismo seleccionado de cumplir (Bertranou, 2011).

Por otro lado, en la guía de indicadores e instrumentos para la evaluación de capacidades estatales de Bernazza, Comotto y Longo (2015) se proponen los siguientes indicadores: proyecto de gobierno, liderazgo, diseño estructural, empleo público, diseños procedimentales e innovación tecnológica, comunicación institucional, aspectos fiscales y gestión financiera, compras, contrataciones e inversiones, intersinstitucionalidad y evaluación. Éstos autores proponen diferentes técnicas de relevamiento de información cauli-cuanti y alertan sobre los peligros de los reduccionismos en escalas numéricas y alfabéticas para sintetizar los datos de cada indicador, por lo que, recomiendan profundizar esas ponderaciones con desarrollos analíticos narrativos. Por otro lado, Lattuada y Nogueira (2011) en su estudio sobre capacidades estatales en relación a las políticas agropecuarias, proponen diferenciar un nivel macro y micro en el análisis de las capacidades administrativas y políticas. El nivel macro se relaciona con el posicionamiento y accionar del Estado en un plan general que definirá el carácter y orientación de las intervenciones estatales. El nivel micro se refiere a las estructuras y procesos de carácter específico correspondiente al organismo seleccionado.

Para esta investigación, se propone la siguiente operacionalización que retoma los aportes de Repetto (2003) en cuanto al tipo de capacidades (administrativas y políticas), los niveles de análisis de Lattuada y Nogueira (2011) y la selección de determinadas variables propuestos en Bernazza, Comotto y Longo (2015).

- **Dimensión de capacidades políticas:**

El **nivel macro** se relaciona al posicionamiento político-estratégico del Estado frente al asunto social en cuestión y el conjunto de actores sociales. Se refiere a las orientaciones de gobierno expresadas en las políticas públicas, por lo que está ligada al modo en que se constituye la agenda pública y la incorporación de asuntos a la agenda de gobierno (Lattuada y Nogueira, 2012). Así, denominaremos esta variable como **proyecto de gobierno** y se analizará en función de los siguientes indicadores: Definiciones político-ideológicas y Políticas Públicas.

El **nivel micro** se refiere al carácter político-ideológico específico que atraviesa a la agencia/organismo, expresado en la toma de posición y modos de intervención frente al asunto social que deviene su objeto de intervención. Esto supone una forma de definir una visión, un conjunto de prioridades y resultados de gestión. Implica poner en marcha una serie de políticas y programas para alcanzar los efectos deseados sobre la población objetivo y de dispositivos tanto internos como de vinculación externa para alcanzar los resultados esperados. Así, se propone dar cuenta de esto a través de la variable denominada **proyecto institucional** y sus indicadores son: Visión político-institucional, Plan estratégico, Políticas y programas e Interinstitucionalidad.

- Dimensión de **capacidades administrativas:**

El **nivel macro** se relaciona con la estructura legal que habilita ciertos tipos de intervención estatal sobre la cuestión social aludida y distribuye las incumbencias dentro del complejo institucional tanto horizontal (por ejemplo, entre organismos y agencias de un mismo rango institucional) como verticalmente (como es el caso entre diferentes niveles jurisdiccionales)<sup>17</sup>. Esta variable se denominará **Legislación y rol del Estado** y sus indicadores: Marco legal e Instituciones involucradas.

El **nivel micro** se refiere a aquellos arreglos institucionales de la estructura burocrática que permite llevar a cabo las funciones establecidas para el organismo. Para esto, se propone analizar el diseño estructural (organigrama) y las funciones burocráticas (competencias asignadas). Teniendo en cuenta que una arquitectura institucional es también la manifestación política de una concepción de la organización y su misión, resulta relevante indagar sobre el empleo público. Por último, se indagará sobre los recursos financieros y tecnológicos como instrumentos clave que sostienen las intervenciones estatales. Los indicadores de la **Estructura burocrática y funciones** serán: Competencias asignadas, Diseño estructural, Empleo público y Recursos financieros y tecnológicos.

---

<sup>17</sup> Cabe destacar que estos marcos legales son producto de procesos políticos entre intereses sociales, es decir, sus cristalizaciones devienen de fenómenos la lucha entre actores sociales por establecer límites formales a una cuestión pública. Pero a fines de facilitar el marco analítico la incluiremos dentro de la dimensión administrativa ya que también fija los límites del aparato tecno-burocrático a través de procedimientos formales.

**Cuadro 1. Síntesis operacionalización de variables.**

<div style="text-align: right;">Nivel de análisis</div> <div style="text-align: left;">Dimensión</div>	Macro	Micro
<b>capacidades políticas</b>	<b>1. Proyecto de gobierno.</b> 1.1. Definiciones político-ideológicas. 1.2. Políticas Públicas.	<b>4. Proyecto institucional.<sup>18</sup></b> 4.1. Visión político institucional 4.2. Plan estratégico. 4.3. Políticas y programas. 4.4. Interinstitucionalidad.
<b>capacidades administrativas</b>	<b>2. Legislación y rol del Estado</b> 2.1. Marco Legal. 2.2. Instituciones involucradas.	<b>3. Estructura burocrática y funciones.</b> 3.1. Diseño estructural. 3.2. Competencias asignadas. 3.3. Empleo público 3.4. Recursos financieros y tecnológicos.

*Técnica de investigación y fuentes de información*

El presente estudio posee un diseño de investigación basado en el estudio de caso. Esta estrategia de investigación está dirigida a comprender las dinámicas presentes en contextos singulares, combinando distintos métodos para la recogida de evidencia cualitativa. Contempla tres características: 1) se focaliza sobre una situación o hecho, 2) posee un amplio contenido descriptivo que posibilita evidenciar las complejidades del caso y 3) posibilita encarar explicaciones en relación con cómo suceden los hechos. Se considera pertinente la elección del estudio de caso ya que tiende a focalizar en un número limitado de hechos y fenómenos para poder abordarlos con la profundidad requerida para su comprensión holística y contextual. Específicamente, el diseño de investigación está basado en un estudio de caso de tipo instrumental ya que no solo interesa intrínsecamente el caso individual sino que éste servirá a un objetivo ulterior referido a la comprensión de un problema más amplio:

<sup>18</sup> La numeración de variables e indicadores se relaciona con el orden de exposición desarrollado en el análisis.

la forma en que incide el conflicto político en las instituciones, sus políticas públicas y los atributos que asumen las capacidades estatales.

La selección del RENATEA como caso de estudio se vincula con la singularidad de esta experiencia institucional, tanto por el carácter novedoso de las políticas públicas y capacidades estatales desplegadas como por los factores políticos que atravesaron su creación, desarrollo y posterior disolución. Por un lado, la creación de este organismo a través de la Ley 26.727 condujo a la ampliación del accionar estatal en la regulación de las relaciones laborales en el sector agrario, lo cual llevó al diseño e implementación de una serie de dispositivos de gestión específicos para alcanzar dichos fines. Por otro lado, el RENATEA fue una institución que se creó y desarrolló en un escenario de elevada conflictividad política entre la fuerza de gobierno y la alianza Mesa de Enlace-UATRE. En este sentido, el conflicto por la “Resolución 125” en el año 2008 estructuró un escenario de tensiones entre el gobierno nacional y la alianza entre entidades gremiales del sector agropecuario (SRA, CRA, CONINAGRO y FAA) conocida como Mesa de Enlace reconfigurando el juego de alianzas entre actores sociales. En este marco, se dio el proceso legislativo que condujo a la sanción de la Ley 26.727 en el año 2011, disolviendo el RENATRE (organismo conducido por dichas organizaciones y encargado de velar los derechos de las/os trabajadoras/es agrarias/os hasta ese momento) y provocando la absorción de sus funciones por la nueva institucionalidad del RENATEA. Sin embargo, este proceso de fortalecimiento de la autonomía estatal profundizó las tensiones políticas llevando a la dirigencia de parte de aquella alianza del sector agropecuario a apoyar la Alianza Cambiemos en la elección nacional del año 2015. La victoria de esta coalición política frente al kirchnerismo y el fallo de la Corte Suprema de Justicia dictando la inconstitucionalidad de los artículos que daban creación a dicho organismo y el retorno al viejo esquema del RENATRE, marcaron los límites de esa ampliación y sostenibilidad del accionar estatal en la regulación de las relaciones laborales en el sector agrario.

Por lo cual, el recorte temporal propuesto se compone de dos grandes “momentos”: por un lado, el período relacionado al proceso político que condujo a la sanción de la Ley 26.727 entre los años 2007-2011 y, por otro lado, la etapa 2011-2015 en la que se desarrollaron las políticas públicas y las capacidades estatales del RENATEA.

El abordaje metodológico se basó en técnicas cualitativas a partir de fuentes primarias y secundarias. Con respecto a la primera parte de este trabajo (relacionado con el conflicto

por la Resolución 125, la reconfiguración de alianzas políticas y la sanción del NRTA) se desarrolló un relevamiento y análisis bibliográfico sobre el conflicto agropecuario del año 2008, se analizaron 35 notas periodísticas de diferentes diarios de alcance nacional<sup>19</sup> y se consultaron normativas, documentos y discursos oficiales (leyes nacionales, resoluciones ministeriales, versiones taquigráficas del Congreso de la Nación). En relación a la segunda parte de la investigación (centrada en las capacidades estatales del RENATEA), se centró en el análisis de 49 documentos internos (informes de gestión, planes estratégicos y planificaciones anuales) y 10 documentos de circulación externa (materiales de difusión y comunicación y cartillas de programas específicos), análisis de datos estadísticos, entrevistas a informantes clave (6 ex funcionarios y 8 ex agentes técnicos).

La priorización sobre la técnica de análisis documental, específicamente referida a informes internos de gestión del RENATEA, se basa en que estos documentos reflejan la perspectiva institucional de las distintas áreas sobre aquellas políticas y programas implementados, mecanismos y actividades realizadas, resultados alcanzados, las limitaciones identificadas, los logros destacados, etc. Es decir, resulta de mayor interés en esta investigación aquellos diseños y acciones institucionales desplegados y sistematizados por los propios equipos de gestión para identificar y analizar los atributos de las capacidades estatales del RENATEA. Mientras que la utilización de entrevistas a ex funcionarios y agentes técnicos buscó complementar, contextualizar y ampliar la información relevada en los documentos consultados.

Por último, se aclara que el investigador fue parte de los equipos de gestión de dicho organismo, experiencia a partir de la cual se lograron generar los vínculos interpersonales para acceder a distintos documentos internos y, por ende, facilitó la decisión en la adopción de este tipo de abordaje metodológico.

---

<sup>19</sup> Principalmente, se utilizaron los periódicos de mayor alcance nacional: La Nación, Clarín y Página 12. Durante el período analizado, estos medios de comunicación mostraron diferentes posturas editoriales, fuentes consultadas, temas (in) visibilizados, etc. en relación al conflicto por la Resolución 125/08 (Becerra y López, 2009).

## CAPÍTULO 2

### LA POLÍTICA, LOS ACTORES Y LAS INSTITUCIONES

La perspectiva teórica-metodológica adoptada en esta investigación entiende al estudio de políticas públicas y capacidades estatales a partir de la relación dinámica política entre el Estado, sus instituciones, y los actores sociales<sup>20</sup>. En cada momento histórico, esa “estructura de arenas” (Oszlak y O’Donnell, 1981) adquiere ciertas características a partir de las relaciones de poder entre las distintas fracciones de clase. Los distintos intereses, las desiguales capacidades de organización y movilización, la asimetría en el control de recursos (simbólicos, económicos y políticos) de los actores marcarán las formas y contenidos que asuman las disputas y alianzas alrededor de cuestiones sociales y del Estado.

En función de este planteo, se retoma un interrogante teórico propuesto por Acuña y Chudnovsky (2013:11): “¿son las instituciones las que forjan los procesos sociales y políticos o, por el contrario, son estos procesos los que crean la institucionalidad?”. El enfoque de estos autores desestima la mirada de tradición anglosajona que centra el análisis (y la explicación) de los procesos socio-políticos en las reglas formales de las instituciones, las cuales regulan el comportamiento de los actores a partir de una estructura de incentivos generando marcos de comportamiento racional. Frente a esta perspectiva, los autores destacan el rol del contexto socioeconómico e ideológico-cultural y, particularmente, los intereses y la ideología de los actores. Así, los procesos de negociación y disputa entre actores influyen y condicionan la constitución de diseños institucionales específicos.

Por lo cual, las instituciones regulan y son resultado del proceso político ya que son un “(...) conjunto de reglas que se forman y se transforman según la relación de fuerzas en presencia, ellas mismas son expresiones de los conflictos estructurales (de acumulación

---

<sup>20</sup> “(...) todo sujeto individual o colectivo cuya identidad le permite reconocerse como colectividad o como parte de ella, y con capacidad de acción estratégica; esto es, con capacidad de identificar/definir sus intereses y traducirlos en objetivos, diseñar un curso de acción (estrategia) para alcanzarlos y relativa autonomía (recursos y capacidades) para implementar ese curso de acción” (Acuña y Chudnovsky, 2013:36).

*económica, política o simbólica).*” (Roig, 2008:288). En consecuencia, la dinámica institucional se encuentra en una *matriz política*<sup>21</sup> y se constituye en un doble movimiento: las instituciones condicionan y enmarcan la agencia de los actores pero también éstas son el resultado de las relaciones de fuerza entre actores caracterizados por factores ideológico-culturales y socioeconómicos.

Considerando que existen distintos ámbitos de gobierno, con estructuras institucionales diversas y entramados heterogéneos de políticas públicas, la relación entre las instituciones y los actores varía según los casos particulares. En este sentido, la creación del RENATEA a partir de la sanción de la Ley 26.727 en el año 2011 no sólo es resultado de un proceso legislativo y burocrático sino también de un complejo proceso de negaciones, conflictos, coaliciones y alianzas entre actores sociales del sector agrario<sup>22</sup> y organizaciones partidarias cuyo eje de disputa fue el Estado.

De esta manera, a continuación se buscará dar cuenta de las siguientes preguntas: ¿cómo fue el proceso político e institucional que dio origen a la Ley 26.727 y el RENATEA?, ¿de qué manera el trabajo asalariado agrario emerge en la agenda estatal? En un marco de

---

<sup>21</sup> “(...) una matriz política constituye un sistema de variables socioestructurales, político-institucionales e ideológico-culturales que: a) fija los límites de factibilidad para la realización de intereses de grupos sociales y el alcance de objetivos de actores políticos; b) define probabilidades diferenciales para la realización de esos intereses y el alcance de los objetivos políticos factibles; y c) brinda a los distintos actores un conocimiento o mapeo de cómo funcionan y deberían funcionar las relaciones sociales, influyendo de esta forma sobre la percepción de los límites de factibilidad y los cursos de acción más apropiados para alcanzar objetivos y realizar intereses” (Acuña y Chudnovsky, 2013:30)

<sup>22</sup> En esta investigación se distingue la noción de “lo rural” y “lo agrario” a partir de la diferenciación establecida por la Ley 26.727 en sus artículos N°5 y N°6. Se define por “actividad agraria” a toda aquella actividad dirigida a la obtención de frutos o productos primarios a través de la realización de tareas pecuarias, agrícolas, forestales, hortícolas, avícolas, apícolas u otras semejantes, siempre que éstos no hayan sido sometidos a ningún tipo de proceso industrial, en tanto se desarrollen en ámbitos rurales. El “ámbito rural” se refiere al espacio territorial que no contare con asentamiento edilicio intensivo, ni estuviere efectivamente dividido en manzanas, solares o lotes destinados preferentemente a residencia y en el que no se desarrollaren en forma predominante actividades vinculadas a la industria, el comercio, los servicios y la administración pública. Por otro lado, la noción de “sector agrario” se refiere a aquel ámbito social y productivo compuesto por actores involucrados en la realización de las actividades mencionadas. Es importante destacar que si bien la mayor parte del trabajo agrario se realiza en el ámbito rural, no todos los trabajadores residan allí, esto requiere complejizar la conformación espacial de los mercados laborales y problematizar la dicotomía tradicional que apareaba a priori lugar de residencia con sector de actividad (Pellegrini y Raposo, 2014).

políticas laborales orientadas a la generación de empleo registrado iniciadas desde el año 2003, ¿por qué esa ampliación de un área de regulación estatal del trabajo asalariado no sucedió años anteriores teniendo en cuenta que la misma fuerza política era gobierno?

En la búsqueda de respuestas a estos interrogantes, a continuación se describirán las modificaciones en la geografía” de relaciones de poder (alianzas, coaliciones y disputas) entre las entidades gremiales agropecuarias (SRA, CRA, FAA, CONINAGRO y UATRE), sus apoyos partidarios (PRO, UCR y CC) y la fuerza de gobierno (FPV). Se tomará al conflicto alrededor de la Resolución 125/08 como un punto de inflexión en la dinámica política que caracterizó al período previo (2003-2007), ya que se profundizarían antagonismos históricos y se generarían nuevas tensiones que se sostendrían en gran parte del período 2008-2015. De esta manera, se dividirán los siguientes apartados a partir de tres momentos: por un lado, el período 2003-2007 marcado por la construcción de una alianza de gobierno que encontraría un “frágil equilibrio” entre los actores político-económicos del sector agrario, industrial así como otros sectores sociales; por otro lado, el conflicto alrededor de la Resolución 125/08 que modificaría el estado previo de alianzas y coaliciones; y por último, la incidencia de la reconfiguración del entramado de relaciones entre fuerzas políticas que dio origen al proceso de sanción de la Ley 26.727 y creación del RENATEA. Hacia el final del capítulo, se analiza el modo en que la cuestión del empleo agrario se incorporó en la agenda estatal teniendo en cuenta el proceso de polarización política agudizado al calor del “conflicto del campo”.

### **2.1. El “pacto virtuoso” y su frágil equilibrio (2003-2007)**

El gobierno de Néstor Kirchner en el año 2003 enfrentaría el desafío de reconstruir un marco de alianzas que logre sostener la gobernabilidad política y la sostenibilidad socio-económica que pudiera promover un modelo de desarrollo centrado en el rol del Estado, en la reactivación del empleo y la reconstrucción del tejido social. El nuevo rumbo macroeconómico con la salida de la convertibilidad en el año 2002 y las políticas impulsadas a partir del año 2003, basadas en un continuo aumento del gasto e inversión pública, en políticas de ingreso que favorecieron el consumo privado, en incentivos a la producción

industrial y la elevación del tipo de cambio real en un contexto del “boom” de las commodities permitieron mejorar las cuentas externas, reducir el desempleo y la pobreza como recomponer el poder de compra de los ingresos. Este giro en la política macroeconómica y la modificación en el rol del Estado en la economía, acompañado por condiciones externas favorables, permitió revertir determinadas tendencias regresivas iniciadas desde mediados de los setenta en la Argentina relacionadas a la distribución del ingreso, las remuneraciones reales y la calidad del empleo (Beccaria y Maurizio, 2012).

En lo político, la construcción del kirchnerismo estuvo condicionada por múltiples factores heredados de la “crisis del 2001”: la fragilidad económica e institucional, la baja legitimidad de origen ante el no ballotage con Menem, la dependencia política al duhaldismo, su incierta vinculación con la tradición peronista, y la difícil estructuración de las fuerzas sociales y políticas que sustentaban su apoyo (De Luca, 2014). Existen grandes discusiones sobre cómo el kirchnerismo logró reconstruir la autoridad política y estatal: por un lado, existen perspectivas que enfatizan la idea de cooptación de los movimientos sociales por parte del gobierno a partir de concesiones de programa sociales, acceso a cargos públicos y un discurso que resaltaba la vuelta a la “normalidad”, y por otro lado, que prioriza la noción sobre el rol de la negociación por parte del gobierno con una lógica transversal a diferentes organizaciones movilizadas cuyo anclaje discursivo radicaba en la vuelta al Estado como motor de la reconstrucción social y económica apelando a una gramática nacional y popular a partir de la cual muchos referentes se identificarían (Pérez y Natalucci, 2010; De Luca, 2014).

Abonando a la segunda mirada expuesta, el gobierno comenzaría a construir un conjunto de articulaciones políticas con un amplio espectro de actores interpelando a la sociedad movilizadora, proponiendo una redefinición del rol del Estado frente a la economía, poniendo en marcha un conjunto de dispositivos institucionales desde una mirada de inclusión y restitución de derechos (educación, salud, vivienda y trabajo). La construcción de la “transversalidad” como estrategia de renovación política donde lograría articular la dinámica movimientista con apoyos de organizaciones sociales y sindicales con determinadas estructuras centrales del PJ. Al mismo, el gobierno fue configurando una fuerza política propia con el objetivo de profundizar las tensiones en el movimiento peronista

y generar una estructura con cierta autonomía al poder del PJ, de Duhalde y los gobernadores (De Luca, 2014).

Si bien el período de los primeros años de gobierno se registraron una mayor cantidad de movilizaciones con respecto al momento más agudo de la crisis, esto puede interpretarse más bien a partir de ese carácter “híbrido” del kirchnerismo (Perez y Natalucci, 2012) ante la búsqueda por canalizar institucionalmente las diferentes demandas sociales que en las últimas décadas eran desatendidas combinándola con un esquema de liderazgo fuertemente centralizado con rasgos de la cultura heredada del peronismo tradicional. En ese llamado nacional y popular, el gobierno comenzó a forjar alianza con el sindicalismo moyanista de la CGT y movimientos territoriales no necesariamente justicialistas como organizaciones de desocupados y sindicales ligadas a la CTA en todo el territorio nacional como Barrios de Pie y el MTD Evita (Pérez y Natalucci, 2010).

Los marcos heterogéneos de alianzas políticas fueron producto de la capacidad del gobierno de lograr un liderazgo movilizador interpelando a la ciudadanía a partir de un discurso de la democracia liberal vinculado a la participación y signado por un republicanismo decisionista basado en la concentración de poder re-articulando el “pacto social”. El kirchnerismo lograría reconstruir su propio objeto de representación, un nuevo ethos militante a partir de una resignificación de la política y recomponer la legitimidad en las capacidades institucionales del Estado (Perez y Natalucci, 2010).

En este marco, las elecciones legislativas del año 2005 hizo visible la distancia entre los sectores que conformaba el arco justicialista y generó la arena particular para la disputa por el liderazgo dentro del peronismo (De Luca, 2014). En esa tensión entre Duhalde y Kirchner, el primero contó con el apoyo de Gerónimo Venegas, secretario general de UATRE. El proceso entre el año 2003-2007, mantendría el apoyo al gobierno de Kirchner pero persistiría la tensión con el sindicalismo rural encabezado por Venegas, especialmente, a partir de la disidencia con la conducción de Hugo Moyano en la CGT, quien ocupaba una posición política más cercana al gobierno que había favorecido la unificación de la central bajo la conducción del líder camionero.

El líder de la UATRE, de larga tradición peronista, había fortalecido su poder a partir del manejo de ciertos recursos clave que había alcanzado durante el segundo menemismo.

Por un lado, en el año 1995 Menem firmó el Decreto n° 492/95 que transformaba a los institutos mixtos en obras sociales. Esto tuvo como consecuencia que el Instituto de Servicios Sociales para las Actividades Rurales y Afines (ISSARA) se transforme en Obra Social de los Trabajadores Rurales y Estibadores de la República Argentina (OSPRERA) y pasará a manos de UATRE.

Por otro lado, la creación del RENATRE con la Ley 25.191 en el año 1999, aprobada en los últimos días del gobierno menemista, había sido celebrado por la UATRE ya que le otorgaba cuatro espacios de ocho en su directorio y, por lo tanto, le posibilitaba co-dirigir el organismo con las entidades de SRA, CRA, FAA y CONINAGRO. Este ente de derecho público no estatal tenía entre sus funciones la generación y asignación de libretas de registro laboral a las/os trabajadoras/es agrarias/os, un documento personal y probatorio de la relación laboral<sup>23</sup>. Entre sus formas de financiamiento recibía por el 1,5% del total de la remuneración abonada a cada trabajador, monto que, antes de la existencia de este ente, iba dirigido al Fondo Nacional de Empleo (Ley 24.013). Por otro lado, el RENATRE era responsable de administrar el Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo (SIPRED).

La iniciativa legislativa fue impulsada por miembros del peronismo, la UCR, la UATRE y representantes de la SRA, CRA, CONINAGRO, FAA y la Federación de Acopiadores en la Comisión de Agricultura y Ganadería del Congreso<sup>24</sup>. En el proceso legislativo hubo disidencias sobre si los derechos establecido por la Ley 25.191 debían ser administrados por un organismo ya existente o bien, uno nuevo de forma autárquica. En este sentido, miembros de la UCR elaboraron un dictamen en minoría en el que se fundamentaba que la creación del RENATRE implicaba un incremento de la burocracia ya que las actividades que se pretendían asignar al organismo podían ser desempeñadas por el

---

<sup>23</sup> Otras funciones por Ley 25191: Centralizar la información y coordinar las acciones necesarias para facilitar la contratación de los trabajadores agrarios conformar las estadísticas de trabajo agrario permanente y no permanente; supervisar el Régimen de Bolsa de Trabajo Rural para personal transitorio y propender su pleno funcionamiento; proveer la coordinación y cooperación de la Nación con las provincias en la actividad laboral agraria; brindar al trabajador rural la prestación social prevista en el Capítulo V de la presente ley; dictar la reglamentación interna por la cual se integrará y regirán los distintos estamentos constitutivos del RENATRE. (Fuente: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/61181/norma.htm>)

<sup>24</sup> Serra, L. (11 de febrero de 1999). Buscan sancionar la ley para el peón rural. *La Nación*. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/economia/buscan-sancionar-la-ley-para-el-peon-rural-nid127561>

MTEySS, la CNTA<sup>25</sup>, la ANSES y las seccionales de la UATRE en el interior. Ese punto fue de gran controversia dentro del mismo partido que había impulsado la propuesta legislativa a partir de la desconfianza que generaba el destino y usos de los fondos que se administrarían, estimados en 22 millones de dólares anuales en aquella época<sup>26</sup>.

La historia entre el sindicato y el ente regulador tendría un nuevo episodio en el año 2002 cuando Duhalde autorizara al RENATRE a funcionar en la sede central de UATRE. Es así que luego del año 2003, el líder de UATRE y la “62 Organizaciones peronistas” continuarán siendo leales al bloque duhaldista y marcará cierta distancia con el gobierno de Néstor Kirchner, quien poco a poco iría marcando distancia con el referente de la provincia de Buenos Aires. Sin embargo, este recelo no generaría mayores tensiones con el gobierno ya que las fuentes de poder del sindicalismo rural no eran afectadas por las políticas laborales y sindicales del kirchnerismo. Es así como en las elecciones del año 2007, el líder sindical rural apoyara la candidatura de Cristina Fernández y Daniel Scioli.<sup>27</sup>

Por otro lado, la dinámica relacional entre las entidades gremiales del sector agrario y el gobierno de Néstor Kirchner debe comprenderse a partir de los sectores que representan esas organizaciones y, por lo tanto, los recursos e intereses diversos que orientan su accionar en el escenario político. En este sentido, estas organizaciones presentan diferencias a partir del perfil de sus bases, localización de su predominio territorial y preferencias de política pública (Freytes y O’Farel, 2017). Históricamente, estas organizaciones se estructuraban en función de los clivajes de clase a partir de la relativa homogeneidad de cada una de las fracciones: la FAA agrupaba a las/os pequeñas/os productoras/es y arrendatarias/os; la SRA a las/os grandes terratenientes pampeanos, la CRA a un sector de las/os terratenientes

---

<sup>25</sup> La CNTA es un organismo autárquico, autónomo, tripartito y normativo que actúa en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Está conformada por representantes de las/os empleadoras/es –Sociedad Rural Argentina (SRA), Federación Agraria Argentina (FAA), Confederaciones Rurales Argentina (CRA) y Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO)–; de los trabajadores – Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores (UATRE)– y del Estado provenientes del propio Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social que ejerce la presidencia de la Comisión y del Ministerio de Agricultura. A partir de la sanción de la ley 26727 se amplía la representación gremial con la Confederación Argentina de la Mediana Empresa (CAME) y el Foro de Organizaciones de la Agricultura Familiar (FONAF)

<sup>26</sup> El peón rural, cerca de la libreta de trabajo (5 de junio de 1999). *La Nación*. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/economia/campo/el-peon-rural-cerca-de-la-libreta-de-trabajo-nid198548>

<sup>27</sup> Ybarra, G. (22 de febrero de 2007). Scioli, condicionado por la CGT. *La Nación*. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/politica/scioli-condicionado-por-la-cgt-nid885637>

pampeanos enfrentados a las/os criadoras/es ganaderos y CONINAGRO a pequeñas/os y medianas/os productoras/es (Gras, 2012; Panero, 2018).

Durante el siglo XX, la forma de vincularse de las grandes corporaciones agropecuarias con el Estado era a través de una presencia directa en cargos públicos a través de familiares y allegados, o bien influenciaban en la toma de decisiones ya que contaban con un elevado conocimiento de los mecanismos formales e informales de la estructura de poder, al mismo tiempo que las propias autoridades políticas eran tributarias de la idea de que los sectores representados por las corporaciones era fundamentales e insustituibles para darle viabilidad y progreso a la economía argentina (Nun y Lattuada, 1991; Aronskind, 2010). Sin embargo, las políticas neoliberales de desregulación económica, profundizadas en la década del noventa, provocaron el debilitamiento político-organizacional de estas organizaciones diezmando su capacidad de movilización y representación del sector (Richardson, 2012 citado en Freytes y O’Farel, 2017). En este sentido, en los años ’90 con la Reforma del Estado y la profundización de políticas neoliberales se disolvieron y privatizaron una serie de agencias que cumplían un rol fundamental en la regulación y coordinación de la política agraria (fijación de precios mínimos garantizados a productoras/es, cuotas de producción, etc.). Se disolvieron la Junta Nacional de Granos y de Carnes, la Comisión Reguladora de la Producción y Comercio de la Yerba Mate, la Dirección Nacional del Azúcar y se privatizó el Mercado de Hacienda de Liniers, entre otros. Según Lattuada y Nogueira (2011), esta eliminación de espacios de gestión estatal que implicaban arreglos institucionales público-privado, clausuró los canales de participación de las tradicionales asociaciones “gremiales” que representan a las/os productoras/es en la toma de decisiones de la política sectorial.

En este marco de debilitamiento de las entidades del “campo” hacia los primeros años del 2000, las políticas económicas y la dinámica institucional impulsada por el gobierno nacional en un marco del “boom” de las *commodities* fue ampliando el descontento del sector en el período 2003-2007. En este sentido, la imposición de restricciones cuantitativas a las exportaciones de carne y trigo del gobierno entre el año 2005 y 2006 llevó a dirigentes del empresariado rural a manifestar su rechazo que algunos casos llegando en algunos a suspender la comercialización (Hora, 2010). Sin embargo, ese malestar sectorial no lograría articular una acción unificada y coordinada entre esas asociaciones frente al gobierno de Kirchner hasta el conflicto alrededor de la Resolución del año 2008. En este sentido, el

proceso político y económico entre el año 2003 y 2007 constituyó un escenario constrictivo para la movilización colectiva y articulada de las entidades gremiales frente al gobierno para dar un mayor lugar a los intereses sectoriales en las políticas agrarias.

El *boom* de precios internacionales en esos años y la posibilidad de generar rentas extraordinarias para el sector creó las condiciones para una puja distributiva entre gobierno y esos actores económicos (Freytes y O’Farel, 2017). Para el gobierno, la apropiación de parte de esa renta le permitiría sostener una política macroeconómica a partir del “superávit gemelos” (balances positivos en las cuentas fiscales y en las de comercio exterior) y la minimización del endeudamiento externo con el objetivo de evitar los “cuellos de botella” de los ciclos descendentes del “stop and go”<sup>28</sup>. La política económica centraba su capacidad de generar divisas a partir de impuestos a la exportación de granos que permitía para financiar el incipiente proceso de industrialización por sustitución de importaciones, sostener una redistribución progresiva del ingreso y políticas de inclusión social, tipos de cambios múltiples y política fiscal expansiva (Panigo y Chena, 2011).

En este marco, el gobierno de Kirchner sostuvo el esquema de retenciones que había establecido Duhalde en el año 2002 con alícuotas del 20 por ciento a cereales y oleaginosas, el 10 a otros productos primarios como frutas y hortalizas, y el 5 para carnes y lácteos. En el año 2007 mientras los precios internacionales de los granos se elevaban, la alícuota para la soja pasó a 27,5 por ciento y, posteriormente, 35 por ciento. La retención al girasol y aceite de soja pasó a 32 por ciento, el trigo a 28 por ciento y el maíz al 25 por ciento. De esta manera, para el esquema político y económico del gobierno kirchnerista el empresariado agropecuario cumpliría un rol estratégico por su rol en la generación de divisas extranjeras, ingresos al sistema de recaudación fiscal a partir de las retenciones y ser el principal proveedor de alimentos para la población (Panero, 2009).

Por otro lado, el gobierno de Kirchner mantendría y reforzaría la arquitectura institucional agraria heredada de los años noventa sin generar espacios de influencia del sector en las políticas públicas. Al mismo tiempo, se evidenció una pérdida de gravitación

---

<sup>28</sup> “(...)los conocidos ciclos stop & go, consistentes en despegues parciales que al cabo de algunos años perdían dinamismo no sólo a causa de la rigidez de la oferta, sino también por el estrangulamiento de divisas y la creciente brecha fiscal. Las devaluaciones asociadas a las crisis de balance de pagos alimentaban la inflación, y los desequilibrios externos daban lugar a la aplicación reiterada de planes de ajuste”. (Rapaport, 2011, 140)

de la Secretaría de Agricultura que se manifestó en la baja participación tanto en el diseño de la Resolución 125 como en las negociaciones posteriores (De Anchorena, 2017). En este sentido, la decisión del gobierno de clausurar esos canales de acceso generaba mayor vulnerabilidad a la capacidad acción política de las entidades gremiales, que históricamente influían y/o decidían directamente en las políticas sectoriales a través de puestos jerárquicos en el Estado o bien, “desde fuera” mediante presiones corporativas<sup>29</sup>.

Al mismo tiempo, en términos ideológicos para el empresariado rural el kirchnerismo representaba una alianza social de los sectores industriales y trabajadores cuyo modelo económico estaba orientado al mercado interno donde el sector agrario aparecía como una fuente de financiamiento para la industria y las políticas sociales. En términos ideológicos, históricamente la SRA y la CRA han tenido una postura liberal-conservadora a favor de la libertad de los mercados y la subsidiariedad del Estado mientras que la FAA y la CRA han sido más favorables de políticas de regulación y promoción del sector agrícola.

A pesar de estos factores que conducían a un cierto descontento de actores del sector como la SRA y CRA, las diferencias entre los eslabones de la cadena productiva agraria respecto a la distribución de la rentabilidad del sector, sus preferencias respecto a las políticas públicas, y las estrategias o posturas a adoptar frente a las políticas del gobierno generaron conflictos de intereses dentro del sector (Freytes y O’Farel, 2017). Si bien hubo acciones colectivas frente al gobierno<sup>30</sup>, esto condujo a problemas de coordinación que obstaculizó la construcción de una estrategia de oposición frente al kirchnerismo. Esta dificultad de articulación deriva también de la multiplicidad de actores representativos del sector, consecuencia de una complejización representativa<sup>31</sup> (Panero, 2018). A las

---

<sup>29</sup> Según Gras (2012), retomando los aportes de Nun y Lattuada (1991), históricamente la SRA ejercía un tipo “ejercicio de influencia personal” a partir de relaciones directas con decisores y la participación en cargos estatales. Por otro lado, organizaciones como la CRA tradicionalmente desarrollaron estrategias basadas en “acciones de choque” frente al Estado al no contar con canales de influencia con funcionarios.

<sup>30</sup> Por ejemplo, en el año 2006 desde la Secretaría de Comercio se implementaron una serie de medidas restrictivas de exportación orientadas a desacelerar la inflación que condujo a dos paros de comercialización de la CRA en los se adhirió la FAA y SRA.

<sup>31</sup> Según el autor, el análisis sobre la representación de intereses debe diferenciar tres dimensiones: una estructural económica referida a características socio-económicas y productivas; otra, político-institucional vinculadas con el destinatario de las acciones políticas y a la normativa que rige las relaciones sociales; y la dimensión ideológica relacionada con las “claves interpretativas” de los actores. En este sentido, se señala la transformación en las últimas décadas en el tipo de intervención estatal, transformaciones tecnológicas y en los

organizaciones “tradicionales”, surgieron en la segunda mitad del siglo XX nuevas entidades. En la década del sesenta, se creó la AACREA, una red de empresarios con un perfil técnico-profesional de gestión que había sido conformada por parte de la elite pampeana que luego comenzó a incluir a medianos empresarios e incluso a “chacareros” (Gras, 2012). Al mismo tiempo, las transformaciones productivas del sector agrario desde los años 90 condujo a la consolidación de nuevos actores económicos (las grandes empresas, los pool de siembra) e institucionales como la AAPRESID. Frente a mayor diversidad de actores surgieron asociaciones con perfiles técnicos-políticos por cadena de producción con el objetivo de articular acciones conjuntas: ACSOJA, Argentrigo y Maizar. Estas organizaciones se diferencian de las “tradicionales” ya que no tiene un anclaje homogéneo en relación con su pertenencia a una fracción de clase, sino que estas “nuevas” entidades generan un marco interpretativo común para la acción del empresariado rural (Gras, 2012). Como señalan Freytes y O’Farel (2017) estas asociaciones que nucleaban a diferentes actores involucrados en la producción de esos cultivos (proveedores de insumos, acopiadores, industrias procesadoras, exportadores, asociaciones profesionales, instituciones públicas de investigación y enseñanza, entre otros) no lograron dirimir los conflictos de intereses internos para generar acciones de presión exitosas frente a la política del gobierno<sup>32</sup>.

Por último, para los sectores agroexportadores la “pesificación asimétrica” realizada en el año 2002 y el sostenimiento del régimen cambiario por el kirchnerismo permitió licuar las deudas que muchas/os productoras/es habían contraído en los últimos años del modelo económico anterior para sostener los procesos de reconversión tecnológica. Estas

---

modos de organización y gestión de la producción, la profundización de variaciones regionales en los niveles de producción, entre otros procesos, que desembocaron en una modificación de la base social del agro y de la cúpula en particular.

<sup>32</sup> Según Freytes y O’Farel (2017), un ejemplo del problema de coordinación fue el caso del Foro de la Cadena Agroindustrial. Las tensiones internas condujeron al fracaso de esta experiencia. Por un lado, las asociaciones de productores presionaron por una postura más abiertamente crítica hacia el gobierno por los impuestos a la exportación. Mientras que los actores vinculados a la provisión de servicios o la intermediación no se veían sus intereses afectados siempre que los precios internacionales fueran lo suficientemente altos para no desalentar la producción. Así, los diferentes actores no tenían los mismos incentivos para apoyar estrategias de impugnación a las políticas regulatorias del comercio exterior como los productores debido a los costos de oportunidad que les hubiese acarreado una movilización en ese sentido.

condiciones favorables en el esquema macro-económico fue otro factor que contribuyó a contener las posturas ideológicas opositoras a las políticas del gobierno.

Siguiendo el “modelo de movilización” de Charles Tilly (1978)<sup>33</sup> se puede afirmar que las entidades gremiales a pesar de no participar en las decisiones de gobierno en relación a las políticas sectoriales, expresión de cierta clausura de canales institucionales que pudieran contener los aportes y el descontento de estos actores, no lograron impulsar una acción colectiva frente al gobierno ya que:

- No había intereses unificados dentro del sector y, por lo tanto, un consenso consolidado sobre el posicionamiento frente a las políticas sectoriales del gobierno debido a las diferencias entre las entidades gremiales en relación con el perfil de base social y su perspectiva ideológica, así como por la forma en que eran afectados los intereses de cada actor de la cadena productiva por la política del comercio exterior. Esto provocaba diferentes miradas sobre las “ganancias” y “pérdidas” resultantes de una posible de movilización de oposición al gobierno.

- Más allá que existían diferentes instancias organizativas según el tipo de actividad y escala de productoras/es, los esfuerzos de coordinación entre asociaciones no lograron articular de forma orgánica al sector.

- La clausura de los espacios de participación o influencia en las decisiones de política pública que dotaba de un poder mayor poder autónomo al gobierno, no condujo a procesos de movilización de alto impacto a pesar del control de recursos clave (alimento y divisas), para el modelo de desarrollo impulsado por el kirchnerismo.

- En el período tampoco se advierten oportunidades políticas que hubieran permitido desencadenar un proceso de unificación de intereses, de articulación organizativa y movilización de recursos para la acción colectiva entre los distintos actores del sector.

---

<sup>33</sup> Define a la acción colectiva como aquella llevada a cabo por un grupo de personas que comparten unos intereses comunes, que se organizan en unas estructuras más o menos formales y que ponen en marcha acciones movilizadoras, todo ello bajo una determinada estructura política que facilitará o dificultará su influencia en el poder en función de sus características. Es decir, se trata de una acción conjunta que persigue unos intereses comunes y desarrolla unas prácticas de movilización concretas para alcanzarlos en un sistema sociopolítico y económico determinado. Siguiendo esta definición, la acción colectiva se compone de cuatro elementos diferenciados: intereses, organización, movilización y contexto. (Funes Rivas y Monferrer, 2003).

En este escenario, se generó “un marco de intereses mutuos”, un pacto virtuoso (Aronskind, 2010), entre el sector empresarial rural y el gobierno que logró un “frágil equilibrio” político. Por un lado, debido al sostenimiento del tipo de cambio alto permitió márgenes extraordinarios de ganancias para el empresariado agropecuario (especialmente, productoras/es de soja de la región pampeana) y, por otro lado, ya que el gobierno contó con las divisas necesarias para sostener el modelo de económico de la renta que generaban los empresarios rurales (De Anchorena, 2017). Al mismo tiempo, en el período 2003-2007 se mantuvo sin mayores tensiones la relación con otros sectores ya que la industria disponía de divisas para satisfacer su dependencia estructural de importaciones, los saldos favorables del comercio exterior permitían el crecimiento de las reservas y al fortalecimiento de la base fiscal del estado, los ingresos reales de las/os trabajadoras/es mejoraban, el peso institucional de las organizaciones sindicales se recomponía y el gasto fiscal atendía las demandas de quienes aún no ingresaban al mercado formal de trabajo (Vilas, 2017). Sin embargo, el conflicto del año 2008 alrededor de la Resolución 125 marcaría un punto de inflexión en esta dinámica reconfigurando el marco de alianzas socio-políticas tanto en relación a las entidades agrarias vinculadas al capital y el trabajo como al conjunto de actores de la matriz política argentina.

## **2.2. “Conflicto por la 125”**

A continuación, se esbozan ciertas características del “conflicto de la 125” con el objetivo de destacar el cambio de posicionamiento y vinculación de las entidades del “campo” como el sindicato UATRE frente al Estado y su fuerza de gobierno. Sin desconocer la profundidad histórica que expresa el conflicto, su carácter multidimensional, la complejidad y heterogeneidad del ciclo de protesta en el año 2008<sup>34</sup>, para los fines

---

<sup>34</sup> Existe una gran diversidad de estudios que abordan este fenómeno desde distintas perspectivas (económicas, sociológicas, politológicas) y recortes analíticos (ciclo de protesta, foco en lo distributivo, en lo discursivo, etc.). Así se pueden mencionar los estudios de Aronskind, R. y Vommaro, G. (comp.) (2010): “Campos de batalla. Las rutas, lo medios y las plazas en el nuevo conflicto agrario”, Prometeo Libros, Universidad Nacional

explicativos del problema de investigación se describe la resultante política de ese proceso que derivó en la polarización social de dos fuerzas delimitadas entre “el campo” y “el gobierno” bajo las cuales se alojaron una diversidad de actores con características diferenciadas (Rosati, 2018).

Las presiones inflacionarias que comenzaban a expresarse a fines del año 2007 y la crisis internacional del año 2008, configuraron un escenario en el cual la cuestión fiscal se volvía una preocupación creciente para el gobierno encabezado por Cristina Fernández. Es así que, en marzo de 2008, el Ministerio de Economía a cargo de Martín Lousteau presentó la Resolución 125/2008 públicamente. La medida definía un incremento en el arancel de retenciones que debían abonar las/os productoras/es agropecuarios, especialmente los vinculados a la exportación de soja, desde el inicial 35% a un sistema móvil que fue fijado alrededor del 44,1% del total exportado y las del girasol del 32% al 39%, mientras que las de trigo y maíz bajaban a 0,9% y 0,8% respectivamente. Según las autoridades oficiales, en un contexto de aumento inédito de precios de la soja la medida buscaba contrarrestar las presiones inflacionarias y reducir el impacto del aumento de los precios internacionales al mercado interno, incentivando la producción de maíz y trigo, deteniendo el proceso de sojización<sup>35</sup>.

La medida desató un fuerte conflicto entre el gobierno nacional y el sector ligado a la producción y comercialización agropecuaria generando un fuerte rechazo de las "entidades del campo". En ese contexto, el conflicto se fue polarizando al punto tal que los diferentes sectores ligados a la exportación agropecuaria aliaron sus fuerzas en un frente común contra el gobierno nacional, la “Mesa de Enlace” compuesta por las entidades gremiales: SRA, CONINAGRO, FAA y CRA<sup>36</sup>.

---

de General Sarmiento, Buenos Aires; Barsky, O. y Dávila, M. (2008): “La rebelión del campo”, Sudamericana, Buenos Aires; Giarraca, N. y Teubal, M. (comps.): “Del paro agrario a las elecciones de 2009. Tramas y debates”, Antropofagia, Buenos Aires; Hora, R. (2010): “La crisis del campo del otoño de 2008”, Revista Desarrollo Económico, Vol. 50, N° 197, Buenos Aires; Sartelli, Eduardo (dir.) (2014): “Patrones en la ruta: el conflicto agrario y los enfrentamientos en el seno de la burguesía”, Ceics Ediciones RyR, Buenos Aires; entre otros.

<sup>35</sup> Vuelven a aumentar las retenciones al Campo (11 de marzo de 2008). *La Nación*. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/economia/vuelven-a-aumentar-las-retenciones-agropecuarias-nid994630>

<sup>36</sup> Un antecedente a la Mesa de Enlace puede encontrarse en el programa de políticas sectoriales década del 1990 a las autoridades expresando la confluencia de intereses y perspectivas (Hora, 2010).

El foco del conflicto comenzó en el núcleo pampeano y posteriormente se fue expandiendo a las provincias que habían experimentado el avance de la agriculturización como, por ejemplo, Formosa, Santiago del Estero y Chaco. Mientras que el gobierno nacional sostenía que las retenciones eran necesarias para redistribuir el ingreso hacia los sectores más desfavorecidos, los sectores ligados a la agroexportación alegaban que las medidas eran injustas y confiscatorias, solicitando su abolición inmediata a través de una serie de bloqueos de rutas (paros agropecuarios y lockouts) durante cuatro meses de conflicto. Este sector que históricamente se había caracterizado por las dificultades de movilización, complementaría el paro agropecuario con formas novedosas de protesta. Replicando modalidades de protesta surgidas durante la década del 90, las/os productoras/es agrarias/os llevaron a cabo asambleas en el espacio público y piquetes bloqueando rutas de las principales regiones productoras de commodities (Hora, 2010).

Las organizaciones históricas del sector que representaban a medianas/os y pequeñas/os productoras/es como la FAA y CONINAGRO comenzaron a encontrar intereses comunes con la SRA y CRA cuyas diferencias había sido importantes en el pasado como, por ejemplo, el posicionamiento frente a la convertibilidad (Aronskind, 2010). Al reclamo de estas entidades aglutinadas en la Mesa de Enlace se sumaron otros actores históricamente no movilizados como sectores lecheros y ganaderos, distintas asociaciones y agrupaciones inclusive de perfil técnico: AACREA, ACSOJA, ASAGIR y Cámara de Aceiteros (Nardacchione y Taraborelli, 2010). Mientras que las entidades tradicionales construían la agenda en el ámbito público, las/os productoras/es de base se movilizaban a través de cortes de ruta, asambleas, etc., construyendo una identidad colectiva, un marco de valores y significados compartidos así, como un conjunto de demandas y formas de acción política, es decir, un “ethos” que orientaba la acción (De Anchorena, 2017). En el proceso de organización y movilización fue importante la participación “productores autoconvocados” que desbordaba a la dirigencia gremial de la Mesa de Enlace aglutinando un heterogéneo conjunto de personas de pueblos y ciudades de la región sojera (Hora, 2010).

Así, este conjunto de actores que en la etapa previa 2003-2007 no había lograr unificar un proceso de movilización conjunta por la debilidad de los intereses agrícolas en la arena político-electoral y los problemas de coordinación en la arena de representación de intereses

(Freytes y O’Farel, 2017), bajo el discurso legitimante de “todos somos el campo”<sup>37</sup> comenzó a articular un discurso común y acciones colectivas de oposición a la política del gobierno por fuera de los canales institucionales. Esto puso de manifiesto el núcleo ideológico del empresariado agropecuario que, históricamente, había estructurado las demandas públicas apelando a la defensa del “campo” como una unidad, a su rol preponderante para el conjunto de la nación y a la crítica al Estado como obstáculo para el desarrollo del sector (Gras, 2012).

En este sentido, el retroceso político-institucional de sectores de las clases dominantes agroexportadoras- en particular su desplazamiento parcial del gobierno nacional a partir de 2003- condujo a la emergencia de este proceso sociopolítico basado en la movilización y la acción directa en defensa de sus intereses corporativos. La estrategia de movilización fue una consecuencia directa de la carencia de recursos políticos institucionalizados que había sido configurada en los años anteriores (Freytes y O’Farel, 2017). Al mismo tiempo, el denominado “conflicto del campo” puso de manifiesto no sólo la importancia de las transformaciones agrarias ocurridas en la última década y el lugar del modelo sojero en la estructura económica argentina, sino también el desarrollo de procesos de movilización social regresivo, un fenómeno novedoso para la década. Es decir, se trató de un movimiento que procuró ampliar o conservar privilegios sociales de determinados grupos en detrimento de sectores menos aventajados (Antón et al. 2009). Los sectores que sintieron perder poder institucional apelaron a la vía extra institucional procurando la acumulación de fuerzas para la realización de sus intereses corporativos y políticos.

Por otro lado, avanzado el conflicto frente al gobierno la Mesa de Enlace se sumaron apoyos de actores políticos y económicos extra-agrarios, como el sector industrial (UIA, CAC y AEA). Tal como sugiere De Anchorena (2017), este movimiento se liga a la conceptualización de O’Donnell (1978) en referencia a los ciclos económicos y a la pendulación de la gran burguesía en que su fracción urbana en los momentos de poder lograr una posición dominante se ha aliado a otras fracciones para lograr asegurar una hegemonía de ese sector social. En este sentido, este movimiento de agregación entre actores forjó una

---

37 Carta abierta del campo a los argentinos (07 de mayo de 2008). *La Nación*. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/politica/carta-abierta-del-campo-a-los-argentinos-nid1010529>

alianza social ampliada entre la burguesía pampeana, sectores de la gran burguesía industriales y fracciones de la clase media urbanas frente al gobierno.

El conflicto del año 2008 no solo logró articular a las distintas entidades de productores y empresarios rurales que históricamente tenían grandes diferencias sino también actores antagónicos de la estructura social agraria como a los obreros rurales y sus patronos. En este sentido, la UATRE a pesar de no haber integrado la Mesa de Enlace y no haber tenido pronunciamientos públicos en el proceso de conflicto, su aparente neutralidad se diluía ante la ausencia de su participación en actos a favor del gobierno<sup>38</sup> y por la participación de los representantes de sus delegaciones provinciales en los cortes ruta. La posición ambigua de la conducción de la UATRE frente al conflicto, el apoyo extraoficial al “campo” y su postura pública “mediadora”, obturó las posibilidades de visibilizar e incluir las problemáticas de las/os asalariadas/os rurales en los reclamos del sector frente al gobierno (Villulla, 2009). Este distanciamiento de UATRE se convertiría en el año 2009 en una clara oposición al gobierno de Cristina Fernández. En este sentido, la conducción del sindicato encabezada por Gerónimo Venegas acompañó la candidatura de De Narváez quien expresaba la unión entre partidos políticos conservadores como el PRO y la Mesa de Enlace con el objetivo de captar los votos del campo<sup>39</sup>.

Desde el lado del gobierno, con el objetivo de contener la inflación y mitigar los impactos sociales negativos de la misma, aumentar la capacidad fiscal y la disposición de reservas en un proceso de crecimiento cuyos primeros signos de los históricos “cuello de botella” comenzaban a aparecer en las proyecciones inflación de alimentos, el intento de implementación de la Resolución 125/08 se trasladó de un conflicto sectorial a uno más amplio, con múltiples consecuencias en el escenario político.

En ese marco, la postura del gobierno en el conflicto fue el de profundizar el posicionamiento frente al polo del “campo”, ubicando al sector dentro de los parámetros

---

<sup>38</sup> Según Hora (2010), el mayor acto de demostración de fuerza de gobierno realizado 1º de abril de 2008 en la Plaza de Mayo, congregó a todos los aliados del kirchnerismo, con la única y notoria excepción de los dirigentes del sindicato de trabajadores rurales.

<sup>39</sup> Pertot, W. (21 de junio de 2009). Un Acto con olor a campo. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-127017-2009-06-21.html>  
Fuerzas críticas a Kirchner (8 de abril de 2009). *La Nación*. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/politica/fuerzas-criticas-a-kirchner-nid1116467>

retóricos que remitían a argumentos típicos de la tradición peronista como la percepción de sus rivales agrarios como exponentes del polo negativo del pasado (“la oligarquía”), y del peronismo como la única gran fuerza nacional y popular (“el pueblo”) (Hora, 2010). Desde el Estado, la fuerza de gobierno se apoyó en su base social: sectores vulnerados socioeconómicamente, asalariados y sectores de la pequeña burguesía urbana. Dentro de las organizaciones que mostraron su apoyo durante los meses del conflicto se pueden nombrar a la Federación de Tierra, Vivienda y Hábitat, la CGT, la CTA y una gran parte de las organizaciones peronistas identificadas con el kirchnerismo.

El “conflicto por la 125” pone en evidencia ciertas debilidades de la estrategia político-técnica del gobierno para llevar adelante el aumento de retenciones a las exportaciones de materias primas de origen agropecuario. Por un lado, la forma en que la medida fue elaborada y comunicada evidenció una falta de “enraizamiento” (Evans, 1996) estatal con el sector. La Resolución 125/08 se constituyó en un factor desencadenante para la cooperación de actores de diversos intereses e identidades rurales y urbanas. Ante la ausencia de canales institucionales que ligaban al Estado, mecanismos en los que circula la información y se negocian las políticas públicas (Castellani y Llanpart, 2012), estos actores decidieron ocupar las rutas y plazas en diferentes partes del país. Por otro lado, la medida despertaba malestar en el sector ya que en términos técnicos evidenciaba una falta de conocimiento de la estructura social del agro pampeano (Barsky y Dávila, 2008), es decir, las heterogéneas formas y grados de penetración de relaciones capitalistas que definen los recursos e intereses de los sujetos agrarios (Rosati, 2018)<sup>40</sup>. Por lo que la medida implicaba afectó los intereses de diversos actores productivos de forma homogénea más allá de las rentabilidades que tuvieran según la escala productiva<sup>41</sup> y su ubicación geográfica.

Finalmente, la escalada del conflicto llevó al gobierno a adoptar un cambio en la estrategia de confrontación frente al sector llevando la discusión al Congreso de la Nación

---

<sup>40</sup> Según Rosati (2018), se pueden diferenciar las pequeñas producciones campesinas, la pequeña producción capitalizada, la producción capitalista desarrollada y la gran producción extensiva.

<sup>41</sup> Al mismo tiempo, la resolución establecía que al pasar los 600 dólares el precio de la soja, la alícuota subiría un 95% lo que impedía proyectar un “mercado futuro” obstaculizando operaciones especulativas (Basualdo, 2011)

ya que el bloque oficialista era mayoría. A partir del proyecto de ley<sup>42</sup> enviado al parlamento para ratificar a dicha resolución, hacia fines de junio se levantan los paros y cortes de rutas de los actores movilizados llevando la disputa al campo legislativo. Si bien en la Cámara de Diputados fue aprobada con un número menor al esperado, al calor de las crecientes protestas de los ruralistas en diferentes partes del país a principio de julio, en el Senado se rechazaron las modificaciones a la Resolución 125/08 con el voto “no positivo” del Vicepresidente de la Nación Julio Cobos.

### **2.3. La reconfiguración del escenario político (pos 2008)**

Como parte de las derivaciones del conflicto, se reconfiguraron las coordenadas políticas del mapa de actores previo al año 2008. El nuevo escenario redefinió el juego de alianzas en el escenario político y la “arena de políticas” (Oszlak y O’Donnell, 1981) rompiendo aquel pacto virtuoso entre el gobierno y la burguesía vinculada directa o indirectamente con la producción agraria y agroindustrial. Esto se tradujo en una polarización entre heterogéneas fuerzas sociales que tuvo, por un lado, ciertos rasgos novedosos a partir de la unificación de intereses históricamente contrapuestos y, por otro lado, reavivó tensiones de largo aliento vinculadas al rol del Estado y los principales actores económicos del país.

Entre esos rasgos novedosos del ciclo de protesta, identificamos la articulación de distintos sectores sociales, tanto del ámbito urbano como del rural, para movilizarse en defensa de los intereses de la Mesa de Enlace. De diversas formas, confluyeron en las rutas y calles grandes, medianas/os y pequeñas/os productoras/es agropecuarios, sectores de la pequeña burguesía y fracciones minoritarias de los sectores populares del ámbito urbano, movilizados ya sea por partidos conservadores (CC y el PRO), por porciones de la izquierda partidaria (PCR-CCC y MST) o bien, de forma autoconvocada. Los actores de la Mesa de Enlace posteriormente al ciclo de protesta y el proceso legislativo alrededor de la Resolución

---

<sup>42</sup> “Con el fin de tornarlo más atractivo para los legisladores del interior que debían tratarlo, el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo fijaba el monto del impuesto de acuerdo con la escala y la localización de las empresas agrarias, y a la vez contemplaba destinar un porcentaje determinado de lo recaudado a financiar programas de infraestructura y bienestar en las provincias” (Hora, 2010: 93).

125/08 decidieron participar electoralmente incorporándose a distintos partidos de la oposición. En las elecciones de junio de 2009 representantes del sector obtuvieron bancas. Estos “agro-diputados” provenían de la CRA, la SRA y la FAA, y pasaron integrar la Comisión de Agricultura y Ganadería de la Cámara de Diputados (Gras, 2012).

Frente a esto, el conjunto de actores articulados que apoyaron al gobierno fueron las fracciones de la pequeña burguesía asalariada, asalariados urbanos de sectores populares y una fracción mayoritaria de las fuerzas políticas peronistas agrupadas en la CGT, FTV, CTA y el PJ, entre otros. El conflicto permitió reforzar la identidad entre sus fuerzas internas a partir de su apelación a la tradición peronista con el eje en “lo nacional y popular”. Esto derivó, por ejemplo, en la creación de organizaciones como la CANPO en el año 2010 que sintetizaba el programa político del kirchnerismo en el sector agrario con el objetivo de ampliar su base social en el ámbito rural y movilizar la agenda pública en relación a los “otros” actores del campo.

Al mismo tiempo, los efectos negativos para el gobierno quedaron a la luz en el corto plazo dentro del propio gabinete con la salida del MECON del Ministro Lousteau. Por otro lado, enfrentó al ejecutivo nacional con gobernadores justicialistas como Schiarretti, Uribarri, Colombi, Jaque y Das Neves, así como en intendencias justicialistas del interior de las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe. Por último, partió los bloques parlamentarios oficialistas tanto en el senado como en diputados.

Finalmente, la disputa reactualizó una discusión en la agenda pública que trascendía la medida y puso en debate las formas de recaudación, asignación y distribución de recursos del Estado Nacional. Detrás del eje del conflicto, se instaló socialmente la discusión sobre el rol del Estado en el proceso de acumulación capitalista y su rol en el establecimiento de “reglas de juego” vinculadas marcos normativos en la regulación de los mercados y los actores empresarios (Castellani y Llanpart, 2012). Al mismo tiempo, puso de relieve el rol del sector agropecuario no sólo en términos económicos, sino su papel en términos culturales, sociales y políticos.

La cohesión alcanzada por el heterogéneo arco de productores (Hora, 2010) y su movilización en diferentes puntos del país constituyó la principal crisis política de los gobiernos kirchneristas en 12 años. Así, el conflicto fue un factor desencadenante para

generar alianzas y configurar las condiciones para el aglutinamiento de una diversidad intereses y la emergencia de un actor político con una orientación opositora a la política del oficialismo. Esta alianza social que fue fluctuando en sus modos de integración interna y de agregación de actores en los años posteriores al año 2008, fue aquella que le dio sustentación a la fuerza política de la Alianza Cambiemos que ganaría las elecciones nacionales en el año 2015<sup>43</sup>.

El conflicto del año 2008 alrededor de la Resolución 125 puso de relieve el rol de los actores y las relaciones de poder en la orientación política y configuración institucional del Estado y las políticas públicas. En función del papel activo que ocuparía el Estado en el arbitraje de tensiones y conflictos de clase a partir del año 2003 (Vilas, 2017), el kirchnerismo debió adecuar parte del aparato estatal ante la reconfiguración del escenario político y económico a partir del “conflicto del campo”. En este marco de la “grieta” política argentina, se desarrollaron diferentes iniciativas estatales con que combinaron estrategias de articulación, cooptación como de confrontación frente los actores políticos del sector agrario involucrados en el “conflicto de la 125”. Por ejemplo, buscando ampliar los apoyos provinciales con la creación de un Fondo Federal Solidario para redistribuir a las provincias el 30% de los derechos de exportación, ampliando el espectro de actores representados en la discusión de políticas sectoriales en el largo plazo con el Plan Estratégico Agroalimentario 2010-2020 impulsado por el MGAP, mediante el Registro de Operaciones de Exportación (ROE) se aumentó la participación en el mercado de cooperativas de productores de la FAA y CONINAGRO con el objetivo no solo de desconcentrar el mercado de exportación, sino también de generar tensiones internas a la Mesa de Enlace (Freytes y O’Farel, 2017). A la vez, se desarrollaron otro conjunto de reestructuraciones de las configuraciones estatales

---

<sup>43</sup> “En la construcción del triunfo electoral del PRO fue además clave el clivaje entre una región central, que coincide aproximadamente con la implantación de la agricultura de exportación, y una región periférica, que fue beneficiaria neta de las transferencias interregionales durante el gobierno del FPV (Freytes y Niewiecki, 2016). Las principales decisiones del gobierno en materia de política agrícola, incluyendo la remoción de las restricciones a la exportación de granos y la eliminación de los impuestos a la exportación para todos los cultivos excepto la soja da cuenta de esos apoyos electorales, y se explica tanto por esa base electoral del gobierno como por las posiciones programáticas del partido en el poder, incluyendo cómo conciben el rol de la agricultura en el modelo de desarrollo del país. En este sentido, es clara la primacía que la arena político-electoral tiene en relación con la realización de las demandas del sector.” (Freytes y O’Farel, 2017: 194)

orientadas centralmente a los agricultores familiares como la creación de Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar y diversos programas destinados a organizaciones campesinas y agricultores familiares<sup>44</sup>, el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2016 lanzado en el año 2010<sup>45</sup>, la institucionalización del FONAF, Ley de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de Tierras del año 2012 (“Ley de Tierras” 26.737)<sup>46</sup> y Ley de “Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la construcción de una Nueva Ruralidad en la Argentina” del año 2014 (Ley 27.118)<sup>47</sup>.

En esta intersección entre “lo político” y “lo institucional”, entre el poder y las políticas públicas, la relación entre el gobierno nacional con las entidades gremiales del sector agrario estuvo marcada por las tensiones políticas que se derivaron del conflicto del año 2008, atravesando de diferentes formas la vida institucional del Estado. Uno de estos casos, además

---

<sup>44</sup> Según Lattuada (2015:13), “*Muchas de las asociaciones fomentadas a partir de la intervención de las agencias estatales en los programas de desarrollo rural han confluído en el denominado Foro de la Agricultura Familiar (FoNAF) que, en pocos años supo convertirse en un interlocutor del Estado. El Foro produjo un diagnóstico y propuestas de políticas diferenciales para la agricultura familiar, y jugó un papel central aliado al gobierno para enfrentar a la Mesa de Enlace integrada por las corporaciones pampeanas tradicionales, expresando la diversidad de intereses y voces que integran el “campo argentino”.*”

<sup>45</sup> Según de Anchorena (2017: 144): “*(...) el PEA fue un dispositivo político con una apuesta estratégica para volver a relacionar al Estado con la sociedad respecto a la política agropecuaria. El proceso de convocar a todos los actores del sector para elaborar el PEA resultó fundamental para dotar a la relación con algo de embeddedness sin resignar autonomía (...) donde el Estado detente el lugar central pero pueda convocar a todos los actores del sector agrario para ganar legitimidad y a la vez restaurar una de las relaciones más conflictivas del Estado con la sociedad de los últimos años*”

<sup>46</sup> Esta ley tiene como objetivo determinar la titularidad, catastral y dominial, de la situación de posesión, bajo cualquier título o situación de hecho de las tierras rurales y regular, respecto de las personas físicas y jurídicas extranjeras, los límites a la titularidad y posesión de tierras rurales, cualquiera sea su destino de uso o producción (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación)

<sup>47</sup> Esta ley declara de “*(...) interés público a la agricultura familiar, campesina e indígena por su contribución a la seguridad y soberanía alimentaria del pueblo, por practicar y promover sistemas de vida y de producción que preservan la biodiversidad y procesos sostenibles de transformación productiva. (...) El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral y sustentable, a fin de generar empleo y garantizar el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional fomentando la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica, generando la legislación para planear y organizar el desarrollo rural y la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, fomentando acciones en las siguientes temáticas*”, entre otros aspectos. Fuente: <http://servicios.infoleg.gob.ar/>

de los ya mencionados, se relaciona con el proceso político que dio sanción al NRTA, la creación del RENATEA y la configuración de su arquitectura estatal.

#### **2.4. Agenda estatal y sanción de la Ley 26.727**

La agenda estatal expresa los asuntos prioritarios para un gobierno. Estas cuestiones sociales<sup>48</sup> son tales a partir de la problematización en la agenda pública y se transforman en agenda estatal cuando el Estado toma la iniciativa para su abordaje y, a partir de allí, otros actores toman posición y adoptan lógicas de relacionamiento alrededor de ella. Retomando el objeto de estudio seleccionado, la cuestión social problematizada refiere a las condiciones laborales de las/os asalariadas/os agrarias/os y sus familias. Estas/os trabajadoras/es están expuestos a ciertos riesgos sociales relacionados con: la baja registración laboral, el trabajo temporario, la trata laboral, el trabajo infantil, el bajo nivel educativo (mayores niveles de analfabetismo con respecto a la población urbana) y las escasas posibilidades de recalificación laboral, entre otros factores<sup>49</sup>.

La visibilización de la problemática de las/os trabajadoras/es agrarias/os y su construcción en tanto agenda social como estatal no logró ser impulsada por los sindicatos rurales, organizaciones de productores, agricultores familiares o partidos políticos ni durante el “conflicto por la Resolución 125” ni previamente. Como manifestó un informante clave que participó en el armado del proyecto de ley y luego en la gestión del RENATEA:

*“El surgimiento tardío desde el Estado para abordar estas problemáticas se relacionan con la baja conflictividad del sector a partir de las características de su gremio, el marco normativo vigente en el que se mencionaba el trabajo “sol a sol” y las particularidades de la producción rural: dispersión territorial, trabajo temporario, trabajo migrante, la relación individual con el patrón, la vulnerabilidad del sector social de donde proviene, entre otros. Al mismo tiempo hay que reconocer otro elemento, hubo un nivel de acuerdo base con UATRE quien*

---

<sup>48</sup> Retomando la clásica definición de Oszlak y O’Donnell (1981), una cuestión social es un conjunto de demandas y necesidades problematizadas a partir de la movilización de clases o fracciones de clase social, organizaciones, grupos o individuos para que sean incluidas en la agenda de problemas socialmente vigentes.

<sup>49</sup> Estas problemáticas se describirán con mayor profundidad en el siguiente capítulo.

*ya en el año 2003 había apoyado la campaña de Néstor Kirchner y que con el conflicto de la 125 llevó a la ruptura” (Entrevistado 1)*

Según manifestaban funcionarios de aquel gobierno<sup>50</sup>, el proyecto sobre el NRTA surgió (en parte) frente al fracaso de las negociaciones con la Mesa de Enlace en la que se buscaba para resolver los temas de precarización y explotación laboral que había sido descubiertos en las empresas Nidera, Southern Seeds Production y Satus Ager. Según las entidades gremiales, la intención del MTEySS de generar una nueva institucionalidad estatal que tenga como función la aplicación de la Ley 26.727 era distorsiva de los mecanismos establecidos, a través del RENATRE, por las propias entidades gremiales de la Mesa de Enlace y la UATRE. Según un ex funcionario del RENATEA:

*“El caso NIDERA entró en el debate público como un hito en la explotación de trabajadores agrarios a partir de un proceso político que lo enmarcaba. Muestra el otro campo no mostraba la Mesa de Enlace. (...) Fue la oportunidad lo que movió, pero en un marco de una voluntad política de ampliar derechos.” (Entrevistado 3)*

En un contexto de enfrentamiento con la Mesa de Enlace y la UATRE, la iniciativa de promover un nuevo marco jurídico y rol del Estado en la regulación de las relaciones laborales buscó ampliar la base social del gobierno en el sector agrario, especialmente, las/os trabajadoras/es asalariados y productores familiares. En este sentido, en abril del año 2010 se crea CANPO en un acto en la que estuvieron presentes Cristina Fernández, Julián Domínguez (máxima autoridad en ese momento de MGAyP) y Guillermo Martini (Subsecretario de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar) quién conduciría la organización y, posteriormente, sería el Director General del RENATEA. El acto tuvo como eje "El campo junto a Cristina" y "Queremos un campo para muchos"<sup>51</sup>, en el que se mencionó la importancia de sancionar estatuto del peón rural en el Congreso de la Nación. Esta

---

<sup>50</sup> Premici, S. (11 de enero de 2011). Unidos contra el peón. *Página 12*. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-160644-2011-01-18.html>

<sup>51</sup> Bossi, J. (21 de abril de 2011). La Presidenta busca el voto del campo. *La Nación*. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/politica/la-presidenta-busca-el-voto-del-campo-nid1367294>

organización impulsaría como propuesta política la construcción de una “Nueva Ruralidad”, un proyecto de transformación socio-económica para el ámbito rural a partir de un rol activo del Estado en la búsqueda de una mayor equidad e integración social de las/os trabajadoras/es rurales y agricultores familiares, el agregado de valor, reestructuración de las cadenas de comercialización, fortalecimiento de cooperativas agropecuarias, etc.<sup>52</sup>.

En el marco de políticas laborales contra la informalidad<sup>53</sup> y a la luz del conflicto por la Resolución 125/08, desde el año 2009 en ámbitos estatales del MTEySS y el MGAP comenzó a ponerse en discusión la cuestión del trabajo agrario con el objetivo de modernizar la legislación vigente hasta ese momento decretos de la última dictadura militar (Decreto Ley 22.248). Luego de un proceso interno de revisión técnica, el proyecto elaborado sería presentado en el año 2010 por la máxima autoridad MTEySS, Carlos Tomada, en el Congreso de la Nación (proyecto de ley N°017-D-2010). Al mismo tiempo, miembros de la UATRE que ya en 2010 manifestaban su rechazo junto a las entidades de la Mesa de Enlace, presentaron un proyecto alternativo de ley (N°5153-D-2010) cuya principal diferencia radicaba en que la autoridad de aplicación de los derechos laborales seguía en manos del RENATRE. Sin embargo, el proyecto dirigido a las comisiones de Legislación del Trabajo, de Previsión y Seguridad Social, de Presupuesto y Hacienda y de Agricultura y Ganadería, presididas respectivamente por los diputados Héctor Recalde (FPV), Eduardo Ibarra (Peronismo Federal), Gustavo Marconato (FPV) y Ricardo Bruyaile (UCR), no logró el tratamiento en el recinto hasta fines del año 2011 cuando cambiaría la composición del Congreso a favor del gobierno.

La elección presidencial del año 2011 tuvo como ganadora a la fórmula del FPV encabezada por Cristina Fernández y Amado Boudou con más del 54,11% de los votos, logrando así la reelección presidencial y dejando atrás por 37,3% a Hermes Binner del FAP. La victoria del FPV se dio en un marco de elevada fragmentación de la oposición entre la

---

<sup>52</sup> Cartilla CANPO: “Aportes para la Militancia 2014. Construyendo la nueva ruralidad”.

<sup>53</sup> Desde el MTEySS se promovió la generación de un marco jurídico-institucional para las relaciones laborales promoviendo la negociación colectiva, la reconstrucción de la inspección del trabajo y la capacidad estatal de mediación en los conflictos laborales. Entre éstas, las políticas orientadas a generar empleo registrado podemos mencionar el Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT), la Ley de Ordenamiento del Régimen Laboral (Ley N° 25877), la creación del Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social, entre otros. Estas políticas se caracterizan con mayor detenimiento en el Capítulo 4.

UCR de Ricardo Alfonsín, el Partido Socialista gobernante en Santa Fe, la Coalición Cívica-ARI de Elisa Carrió, el Frente de Izquierda con Jorge Altamira y el PRO encabezado por Mauricio Macri que no participó en las elecciones nacionales. Por otro lado, las elecciones expresaron la continuidad de las fracturas internas del peronismo con el bloque disidente al kirchnerismo de Eduardo Duhalde quién se presentó el sello electoral Unión Popular junto al gobernador de Chubut, Mario Das Neves. Lo mismo ocurrió con Alberto Rodríguez Saa y José María Vernet se presentaron como Peronismo Federal.

Las elecciones permitieron al FPV conseguir la mayoría en el Congreso que había sido amenazada luego de las elecciones legislativas del año 2009. Así, en la Cámara de Diputados el FPV contaba alianzas que le permitían contar con más de 130 diputados, número necesario para dar quórum. Un factor clave en las elecciones, fue la victoria en la provincia de Buenos Aires que permitió esta mayoría a partir de la victoria de Daniel Scioli con el 55% de los votos y del primer diputado Julián Domínguez, quien encabezó la Cámara baja. Detrás se colocó el radicalismo con 41 diputados mientras que el justicialismo no kirchneristas obtuvo 23 bancas, el FAP 22 y el PRO 12 diputados. El bloque “perdedor” en esas elecciones fue la Coalición Cívica, que pasó de 19 a 7 diputados. Por otro lado, en el Senado el FPV logró contar 38 bancas entre senadores propios y aliados sosteniendo la mayoría y permitiendo recuperar las comisiones que habían quedado en manos opositoras tras las elecciones de 2009.

En ese marco sumamente favorable para el FPV, de fuerte apoyo social expresado en las mayorías obtenidas en el Congreso, se reavivarían las tensiones políticas latentes del conflicto alrededor de la Resolución 125. En diciembre del año 2011, el bloque oficialista impulsaría el tratamiento en la Cámara de Diputados el proyecto de ley conocido como el “Nuevo Régimen de Trabajo Agrario”<sup>54</sup>. Este proyecto evocaba, por un lado, el Estatuto del

---

<sup>54</sup> Como mencionamos anteriormente, un año antes, el 22 junio del año 2010, el bloque opositor presentaba un proyecto impulsado por el diputado Roberto Moulillerón (Peronismo Federal-PF), Felipe Sola (PF), Lidia Satragno (Unión Pro), Christian Gribaudo (Unión Pro) Alberto Perez (PJ), Pablo Eduardo Orsini (UCR) entre otros, con el apoyo de la Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores (UATRE) y la Mesa de Enlace. Si bien contemplaba un conjunto similares al proyecto oficial con respecto a la inclusión de los trabajadores agrarios en la Ley de Contrato de Trabajo, el establecimiento de remuneraciones mínimas vinculadas al salario mínimo, vital y móvil, y fijadas por la Consejo Nacional de Trabajo Agrario (CNTA), el preaviso y el pago de indemnización, entre otros. La principal diferencia entre el proyecto oficial y el opositor

Peón Rural del año 1944 impulsado por Juan Domingo Perón (decreto-ley 28.169/44) que dotaba a las/os trabajadoras/es una serie de derechos fundamentales de trabajo<sup>55</sup> y, por otro lado, a la Ley 13.020<sup>56</sup> “ley de los cosecheros” en el año 1947 que buscaba regular los trabajos temporarios y creó, entre una serie de aspectos, un organismo paritario tripartito, la Comisión Nacional de Trabajo Rural (antecedente de la actual CNTA).

El proyecto buscaba instituir un estatuto jurídico que reemplace la Ley 22.248<sup>57</sup> sancionada por la última dictadura militar en el año 1980 que había sepultado a aquellas

---

se relaciona con y tipo de participación del Estado, especialmente, no suponía la disolución del RENATRE. Fuente: <http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=5153-D-2010>

<sup>55</sup> Regulaba las condiciones de trabajo rural en todo el país, su retribución, las condiciones de seguridad o higiene, alojamiento, alimentación, descanso y reglas de disciplina, aplicándose a aquellas tareas que, aunque participaran de características comerciales o industriales propiamente dichas, utilizaran "obreros" del campo o se desarrollaran en los medios rurales, montañas, bosques o ríos con la expresa excepción de las faenas de cosecha. Declaraba obligatorio el descanso dominical, día en el cual sólo se autorizaba la realización de trabajos absolutamente urgentes y que no pudieran paralizarse sin grave perjuicio; disponiendo para aquellos trabajadores y trabajadoras que se ocuparan en tal día, el otorgamiento de un descanso compensatorio en el curso de la semana siguiente. Como un gran avance en sentido protectorio de los trabajadores y trabajadoras, establecía que el alojamiento debía satisfacer condiciones mínimas de abrigo, aireación, luz natural y de espacio equivalente a 15 metros cúbicos por persona; contando asimismo con muebles individuales para el reposo y comodidades para una higiene personal completa con arreglo a las condiciones ambientales, posibilidades y naturaleza de la explotación. Ordenaba también, que los locales destinados a habitación del personal no podían ser utilizados como depósitos y debían tener una separación completa con los lugares de crianza, guarda o de acceso de animales y que los sitios que se destinasen a comedor o esparcimiento del personal debían contar con mesas, asientos y utensilios indispensables en proporción al número de personas trabajadoras. Respecto de las vacaciones, aquellos empleados o empleadas que tuvieran una antigüedad superior a un año continuado de servicios, tenían derecho a gozar de un período anual ininterrumpido de 8 días de vacaciones pagas. En caso de despido establecía que aquellos trabajadores y trabajadoras con una antigüedad superior a 1 año no podían ser despedidos sin justa causa; debiéndoseles abonar en caso de producirse un despido bajo tales circunstancias una indemnización consistente en medio mes de sueldo por cada año de servicio o fracción mayor de seis meses.

<sup>56</sup> Aquella ley creaba asimismo las denominadas Comisiones Paritarias Locales compuestas por delegados de los sectores obreros y patronales de las organizaciones más representativas de cada sector y presididas por un funcionario de la Secretaría de Trabajo y Previsión cuyas atribuciones eran : fijar por cada ciclo agrícola, tarea y cultivo y por zona, las condiciones y jornadas de trabajo a la cual debían sujetarse todo trabajador jornalizado o a destajo que trabaje bajo la modalidad que la legislación actual enmarca en la categoría de no permanente.

<sup>57</sup> La ley se dedicaba principalmente a los trabajadores y trabajadoras de “planta permanente”, mientras que los denominados trabajadores y trabajadoras “de cosecha” o “transitorios” quedaban desprotegidos legalmente y sin estatuto profesional que los ampare. Del carácter restrictivo, la nueva ley prohíbe en el trabajador o trabajadora rural el derecho de huelga, limita sus descansos, y en su decreto reglamentario - art. 30- autoriza al patrón del establecimiento en el caso de que el trabajador o trabajadora, no deje la vivienda que ocupaba al finalizar el contrato de trabajo, a requerir directamente, sin orden judicial, el concurso de la “fuerza pública”. Los salarios de los trabajadores y trabajadoras aún siguen siendo “fijados”, sin mayores variaciones en el tiempo, por la Comisión Nacional de Trabajo Agrario, que también puede dictar resoluciones sobre

leyes del peronismo. Esta ley sustituía los regímenes instituidos por el "Estatuto del Peón" y la "Ley N° 13.020", mencionados excluyendo expresamente al trabajador y trabajadora rural de las previsiones y el amparo de la ley 20.744 "Ley de contrato de Trabajo", que databa del año 1974.

Así, la iniciativa legislativa buscaba equiparar los derechos de las/os trabajadoras/es agrícolas con las/os de otras ramas de actividad, regular el trabajo permanente y el no permanente en sus modalidades de empleo transitorio y de "permanente discontinuo". En otra serie de aspectos, que más adelante se describirán con mayor detalle, la propuesta implicaba reemplazar el RENATRE como ente autárquico de derecho público no estatal cuya dirección estaba conformado por la SRA, CONINAGRO, CRA, FAA y el sindicato UATRE por el RENATEA como una entidad autárquica en jurisdicción del MTEySS, es decir, un organismo plenamente estatal en la regulación del capital y el trabajo en el sector agrario.

Desde el FPV, se refería que el espíritu de la ley era luchar contra la informalidad laboral a través de que el Estado recupere su capacidad de fiscalizar y controlar las relaciones laborales en dicho sector<sup>58</sup>. En un marco de políticas públicas laboral que buscaron el crecimiento del empleo en general y del formal en particular, la mejora en la distribución del ingreso, el fortalecimiento de las instituciones del trabajo y la formación profesional de las/os trabajadoras/es (Tomada, 2008), la iniciativa buscaba la ampliación de derechos e inclusión social de un sector históricamente excluido.

El proceso de tratamiento en el Congreso en los últimos días del mes de diciembre del año 2011, a muy poco tiempo de efectuada la renovación de las bancas legislativas, estuvo atravesado por diferentes tensiones tanto en el bloque oficialista como por el opositor. El reclamo de Moyano por la deuda de la Nación con las obras sociales sindicales de 12.000 o 15.000 millones de pesos, y su alianza con viejos enemigos del proyecto kirchnerista,

---

remuneraciones, condiciones de labor, etc. La ley también contiene disposiciones sobre vivienda y alimentación - que pueden ser objeto de retenciones en el caso de ser otorgada - higiene y seguridad, trabajo de niños y mujeres.

<sup>58</sup> "El principal planteo de esta ley es que el Estado recupere su capacidad de fiscalizar y de luchar contra la informalidad y el trabajo esclavo. Hasta ahora este organismo [por el Renatre] no fue tripartito sino bipartito, pues es controlado sólo por las patronales y el gremio" Miguel Pichetto- jefe bloque FPV en el Senado. Serra, L. (22 de diciembre de 2011). Protesta por la sanción de la ley del trabajo rural. *La Nación*. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/politica/protestas-por-la-sancion-de-la-ley-del-trabajo-rural-nid1434713>

relacionados muchos de ellos al duhaldismo, como el líder del sindicato gastronómico (UTHGRA) Luis Barrionuevo, Pablo Micheli (ATE y CTA disidente) Gerardo Martínez líder del sindicato de la construcción (UOCRA) y Gerónimo Venegas, jefe del sindicato de UATRE y las 62 Organizaciones, llevaron a la ruptura entre el gobierno y el moyanismo.

Por otro lado, la reconfiguración institucional del RENATRE al RENATEA tenía implicancias que transcendían los avances en términos de derechos laborales que implicaba el proyecto de ley. En este sentido, en términos políticos el proyecto de ley suponía un fuerte golpe a la conducción de la UATRE, Gerónimo Venegas, y las entidades gremiales de la FAA, la SRA, la CRA y la CONINAGRO quienes perderían el control del organismo a manos del Estado. Así, la discusión parlamentaria estuvo atravesada por diferentes manifestaciones encabezadas por Gerónimo Venegas en las calles de Buenos Aires. Tanto desde la UATRE y la Mesa de Enlace<sup>59</sup> veían a la ley como una “intromisión” del Estado al diálogo entre esas organizaciones para fijar condiciones laborales de trabajadoras/es agrarias/os. En este sentido, declaraciones de representantes de esos sectores manifestaban que la medida buscaba profundizar la tensión iniciada en el “conflicto por la 125” del año 2008<sup>60</sup>.

El 21 de diciembre del año 2011, la Ley 26.727 sería sancionada. En la Cámara de Diputados, el FPV logró aprobar por 174 votos. Hubo cuatro votos en contra y una abstención, de parte de la UCR y el Frente Amplio Progresista (FAP). En la Cámara de Senadores, obtuvo 68 votos positivos contra uno solo negativo del ex presidente del Gobierno Carlos Menem.

---

<sup>59</sup> Dentro de la CRA, fue la Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y la Pampa (CARBAP) quien se opuso mayormente amenazando con llevar adelante lockouts para frenar esta ley.

<sup>60</sup> Premici S. (22 de diciembre de 2011). Sobre el escenario, un representante del gremio, vestido de gaucho, con poncho al hombro, y un discurso que evocaba –por su tono y palabras elegidas– el conflicto de la resolución 125. Página 12. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-183939-2011-12-22.html>.

*"El proyecto es una propuesta malintencionada. Quieren quedarse con todo. Es parte de la pelea que tiene el Gobierno con el campo y con el gremialismo opositor. El Gobierno no quiere entender que, para que haya trabajo, tiene que haber empleadores"- Venegas a La Nación.* “Ofensiva del Gobierno contra el campo- (31 de enero de 2011). Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/politica/ofensiva-del-gobierno-contra-el-campo-nid1345937>

## 2.5. Conflicto político y el “Nuevo Régimen de Trabajo Agrario”

La reconstrucción del proceso de sanción de la Ley 26.272 pone de manifiesto la relación conflictiva entre actores sociales, el Estado y la definición de políticas públicas orientadas al trabajo asalariado rural en un momento histórico dado. En una mirada que evita periodizaciones estancas y entiende a las políticas públicas en términos de continuidades y rupturas, la puesta en marcha del NRTA expresa la materialización de conflictos del pasado que se encontraban latentes y sobre los cuales se estructuraron formas de intervención estatal.

En este sentido, el proceso de institucionalización de esta ley y el RENATEA se inscribe en un conflicto entre la fuerza de gobierno y la alianza política anclada en el sector agropecuario, cuyo hito fundamental inmediatamente anterior se identifica con la disputa alrededor la Resolución 125/08. Las derivaciones políticas del conflicto reconfiguraron la estructura de coaliciones y alianzas marcó la dinámica político-institucional tanto durante ese período de gobierno (2007-2011) como en el posterior (2011-2015). La victoria en las elecciones del año 2011 por la misma fuerza de gobierno generó las condiciones sociales, políticas e institucionales para el debate y, posterior, sanción de la Ley 26.727 dentro de la cual se establecían un conjunto de derechos y obligaciones para empleadas/os y empleadoras/es del sector agrario. Tal como se mencionó anteriormente, esta ley suponía en sus incisos la creación de un organismo que debía velar por la aplicación efectiva de la normativa. Esto implicó la disolución del RENATRE organismo co-conducido por las principales entidades gremiales agropecuarias que en el nuevo marco de alianzas actuaron como opositores en el escenario político y fijaron ciertos límites a las intervenciones del RENATEA<sup>61</sup> (en el Capítulo 4 se analizan los alcances y límites en la institucionalización del organismo).

---

<sup>61</sup> Esto se evidenció en el acto de la Exposición Rural del año 2015, donde los dirigentes de las distintas entidades y la UATRE mostraron públicamente el apoyo a Mauricio Macri: Luis Echeveré (SRA), Rubén Ferrero (CRA), Egidio Mailland (CONINAGRO), Alfredo De Angeli (FAA) y Gerónimo Venegas (UATRE). Cabe aclarar que la FAA ese año tuvo disidencias con las otras entidades con respecto al posicionamiento frente al gobierno nacional. Esto tuvo que ver con el recambio de autoridades de la FAA. En el año 2014, asumió Omar Príncipe como nuevo titular abriendo una “grieta” en las alianzas de la entidad a partir del acercamiento con el gobierno nacional a partir de políticas segmentadas y de estímulo a los pequeños productores. Álvarez, L. (3 de agosto de 2015). Las penas del patrón. *Revista Anfibia*. Recuperado de: <http://revistaanfibia.com/cronica/las-penas-del-patron/>

Por lo cual, la génesis del RENATEA en tanto heredera de ese conflicto reavivó disputas históricas entre sectores del peronismo y una porción del sector agrario en relación con la direccionalidad de las políticas públicas para la ruralidad. En este sentido, se entiende que el proceso de institucionalización de esta nueva dependencia se enmarca en una estrategia desplegada desde las fuerzas de gobierno con el objetivo de ampliar el marco de alianzas en el ámbito rural a partir de la implementación de políticas socio-laborales<sup>62</sup> orientadas a promover el empleo registrado y la inclusión social.

Por otro lado, el “conflicto del campo” puso en debate el rol del sector agropecuario en el modelo económico y social del país. Sin embargo, la cuestión del trabajo agrario no fue puesta en el centro del debate por las demandas de los actores movilizados frente al gobierno. Esto se debe a las características socio-económicas y político-ideológicas de las organizaciones que compusieron la Mesa de Enlace así como a sus alianzas sectoriales y partidarias. La cuestión social relacionada a los derechos de trabajadoras/es agrarias/os fue puesta de relieve desde el Estado.

A diferencia de otros casos en los que el kirchnerismo se apoyó en reivindicaciones de las organizaciones sociales para promover iniciativas gubernamentales y legislativas (Matrimonio Igualitario, Ley de Servicios Comunicacionales, Derogación de las Leyes de Punto Final y Obediencia de Vida, entre otros), el caso del NRTA da cuenta de un proceso en el que es el gobierno quien promueve “desde arriba” esa agenda pública y la constituye como agenda estatal. La iniciativa gubernamental no sólo se centró en los problemas de las/os asalariadas/os agrarias/os sino que también se expresó en una serie de políticas para atender un conjunto diverso de asuntos vinculados al sector agrario: acceso a la tierra, agregado de valor, las patentes tecnológicas, la agricultura familiar, entre otros. En efecto, el gobierno decidió abordar prioritariamente estas cuestiones también con el fin de recomponer sus alianzas en el ámbito rural y fortalecer la participación estatal en la política agraria. Así, la visibilización pública acerca de las necesidades y demandas de este sector de la producción agraria, la “agenda social problemática” (Oszlak y O’Donnell, 1976), se

---

<sup>62</sup> Tal como se describirá en el Capítulo 4, el RENATE desarrolló acciones en el sector agrario que combinaron: por un lado, políticas de tipo laboral relacionadas con la distribución primaria del ingreso interviniendo directamente en las condiciones de venta y uso de la fuerza de trabajo y, por otro lado, políticas de tipo social con intervenciones en la distribución secundaria del ingreso a partir de acciones centradas en las condiciones de reproducción de la vida. Esta diferenciación conceptual se retoma de Cortés y Marshall (1993).

impulsó por las fuerzas de gobierno con el proyecto político de la “Nueva Ruralidad” y el proyecto de ley del NRTA.

## **CAPÍTULO 3**

### **ACERCA DEL TRABAJO AGRARIO**

Antes de avanzar en el análisis de las capacidades estatales desplegadas por el RENATEA, con el fin de comprender de forma contextualizada y con mayor profundidad sus atributos, se realizará una caracterización sintética de determinados factores críticos que atraviesa el mercado de trabajo en el sector agrario. En este sentido, se considera que, para alcanzar una lectura de esas capacidades, tanto en su dimensión administrativa como política, se requiere contemplar las especificidades del objeto de intervención de la institución analizada. En este sentido, la dinámica productiva agropecuaria configura un escenario heterogéneo a partir de la dispersión geográfica y la temporalidad de las actividades agropecuarias, los actores intervinientes en la gestión de la producción y comercialización, el tipo de materia prima producida, el tipo de tarea y demandas de calificación requeridas, etc. Estas variables influyen sobre el modo en que se estructura el mercado laboral agropecuario generando profundos desafíos en relación con los modos de regulación y protección estatal. Teniendo en cuenta esto, a continuación se describen sintéticamente ciertos procesos económicos, laborales, sociales y culturales recientes del sector agrario argentino.

#### **3.1. Proceso de agriculturización**

Las transformaciones económicas y políticas ocurridas en los años 80, profundizaron algunas de las problemáticas históricas en el mercado laboral agrario a partir de ciertos cambios en los procesos productivos, en las formas de gestión y organización del trabajo, así como en el rol del Estado. Dentro de estas transformaciones, se pueden identificar aquellas derivadas de las innovaciones tecnológicas aplicadas a la producción rural a nivel mundial, lo que transformó el comercio regional e internacional, especialmente, el caso de la producción de cereales y oleaginosas. A estos factores se sumó la apertura de mercados de exportación no tradicionales para los países latinoamericanos como fue la fuerte

vinculación comercial con China. Se extendió universalmente el uso de organismos genéticamente modificados (por ejemplo, semillas de soja transgénicas) y la utilización de agroquímicos que permitieron el avance de la agricultura sobre tierras que se encontraban anteriormente fuera del circuito agroexportador. Es el caso de la producción de cultivos como el maíz, la soja y/o la extensión de pasturas destinadas a la alimentación del ganado en las provincias de Santiago del Estero, Chaco, Salta, entre otras (Reboratti, 2010).

Así, el “proceso de agriculturización” trazó los principales componentes de los nuevos escenarios de la producción y el trabajo rural. Éste se consolidó primero en las zonas “núcleo” de la región pampeana extendiéndose luego a otras áreas de la misma región y a otras en el país, modificando los mercados de trabajo al continuar el ciclo de capitalización, de reducción del empleo directo y de cambios en los requerimientos de mano de obra (Neiman et. Al, 2006). A partir de este proceso, se registra una mayor estacionalidad, un descenso en el número de trabajadoras/es fijos y el aumento de los transitorios, mayores requerimientos de competencias y calificaciones en ciertas actividades, nuevas formas de contratación, la relocalización de la mano de obra rural en zonas urbanas y el crecimiento de empleos ligados a servicios para la producción primaria.

Estos procesos no solo provocaron cambios relacionados a la expansión de la frontera agrícola y nuevas formas de organización del trabajo, sino que también trajo aparejado un desarrollo industrial de origen agropecuario. La introducción de la siembra directa llevó a la conformación de sociedades transitorias- pools de siembra- que comenzaron a competir con los tradicionales propietarios de grandes tierra. A la vez, la elevada rentabilidad de la producción agrícola reconfiguro la “estructura social” del sector a partir del surgimiento de nuevos pequeños empresarios diferentes a los productores tradicionales. Se estableció una tendencia donde los pequeños propietarios de tierra se transformaron en rentistas e irrumpió la presencia de contratistas en gran parte de las producciones agraria. Por otro lado, estos cambios han producido un significativo proceso de quiebre de la permanencia del/de la pequeño/a productor/a en su predio, así como la aparición del fenómeno de su creciente exclusión social (Rofman: 2000), intensificando en muchos casos la asalarización parcial o total de sus integrantes, tanto en el medio rural como en el urbano (Neiman et al., 2006).

### 3.2. “Lo rural” y “lo urbano”

La configuración social del espacio en que se desarrolla la producción y el mercado laboral agrario en la Argentina se caracteriza por su gran extensión territorial y una heterogeneidad de problemáticas que responden a las características de las estructuras productivas, culturales e institucionales en cada región<sup>63</sup>. A esto, se suma la reconfiguración de la dinámica de este mercado laboral en las últimas décadas se relaciona con los “nuevos” vínculos territoriales entre la “ciudad” y el “campo” así como entre la producción primaria y la industrial. En este sentido, la dicotomía urbano-rural característica de la configuración histórica de la Argentina tendió a desdibujarse marcando un cambio en la distribución de hogares rurales y urbanos, cambio evidenciado en el aumento de personas que residen en zonas urbanas o suburbanas y alternan el trabajo en las ciudades con las labores en el campo (Novick y Campos, 2007).

Las obras de infraestructura, transporte y en comunicación en las últimas décadas influyeron fuertemente en las interacciones territoriales entre lo “urbano” y lo “rural” volviendo más difusas sus fronteras entre un espacio y otro (Gómez, 2001; Crovetto, 2010). La mayor fluidez e interpenetración entre territorios facilitaron los flujos migratorios, los vínculos entre los actores y los diversos mercados de trabajo. En determinados casos, también se configuraron nuevos espacios denominados “peri-urbanos” caracterizados por territorios productivos, residenciales y de servicios que se despliegan al borde de las ciudades y que se encuentran sometidos a procesos económicos relacionados con la valorización capitalista del espacio, como consecuencia de la incorporación real o potencial de nuevas tierras a la ciudad (Barsky, 2005). El tipo particular de agricultura que se practica en esos territorios intersticiales entre lo urbano y lo rural son explotaciones primario-intensivas que conforma un entramado productivo denominado cinturón verde.

---

<sup>63</sup> En este sentido, en la Pampa húmeda se desarrolla la producción principalmente de cereales y oleaginosas, de carne (bovino, porcino y equino), de leche y la producción hortícola. En el NEA, centralmente se da la producción de arroz, tabaco, algodón y yerba mate. En la Patagonia: ganadería ovina, bovina, caprina y actividades frutícolas. En el NOA: ganadería extensiva de tipo pastoril, consistente en la cría de ovinos, caprinos y llamas principalmente, también producción de azúcar y tabaco, arándano y limón, cultivos aromáticos y especies.

En este marco, las/os trabajadoras/es agrarias/os interactúan de manera constante con los mercados urbanos y rurales, en la que no siempre son coincidentes los espacios de trabajo y residencia, consolidando mercados de trabajo denominados “rururbanos” caracterizados por: ingresos provenientes de tareas no agrarias en el campo, habitantes urbanos que trabajan en la agricultura, residencia urbana de pequeñas/os productoras/es, migraciones por relevos como estrategia multiocupacional de las familias, entre otros (Aparicio y Crovetto, 2009). Por otro lado, la tecnificación de muchas de las actividades anteriormente manuales, la organización de nuevas producciones dirigidas a la exportación, el auge de actividades secundarias y otras de servicios, dan cuenta de la importancia que comenzó a tener el trabajo no agrícola en el medio rural llevando a las/os trabajadoras/es a desarrollar “pluriactividades” entre los mercados urbanos y rurales. A su vez, otro impacto en el mercado laboral agrario fue la relocalización de la mano de obra rural en zonas urbanas y el crecimiento de empleos ligados a la provisión de servicios para la producción primaria incluyendo la aparición de nuevas formas de “tercerización” y de intermediación laboral tal como se desarrollará a continuación.

### **3.3. Intermediación laboral**

El proceso de ampliación de la frontera agrícola afectó el funcionamiento de los mercados de trabajo rurales y repercutió en los actores intervinientes en él: entre los que demandan fuerza de trabajo, los que ofrecen su trabajo y aquellos que intermedian en la relación entre oferta y demanda (Korinfeld, Montauti y Zelaschi, 2001). En este sentido, este proceso hizo progresar la disminución del empleo directo a partir de una caída de las/os trabajadoras/es permanentes, un incremento relativo en el uso de empleados de transitorios, aunque contratados a través de terceros que reforzaron y complejizaron las condiciones de precarización y flexibilización laboral (Neiman, 2012).

La intermediación laboral se consolidó, fundamentalmente, como un sistema de reclutamiento y contratación de trabajadoras/es a partir de la expansión de actividades agrícolas intensivas, con elevados requerimientos estacionales, particularmente, para la época de cosecha. Este sistema adquiere características específicas a partir del tipo de

cultivo, la demanda estacional de mano de obra, el nivel de tecnificación, entre otros. Así, pueden coexistir intermediarios más o menos informales “clásicos” o “tradicionales” (enganchadores, cabecillas, cuadrilleros pudiendo desempeñarse también como trabajador-) y de modernas empresas contratistas (Neiman, 2010; Sánchez, 2009). Por otro lado, los desequilibrios regionales entre la demanda y oferta de trabajo, la reconfiguración de las interacciones urbano-rurales-periurbanas, los cambios tecnológicos en la producción agrícola y la proliferación de múltiples formas de intermediación laboral incidieron en la conformación de diferentes modalidades de “flexibilidad funcional” promoviendo relaciones de trabajo de mayor flexibilidad con la utilización de trabajadoras/es temporarios en lugar de permanentes (Neiman y Quaranta, 2013). Es así que la transitoriedad, la eventualidad y la intermitencia reemplazaron a la estacionalidad como dinámica laboral en el sector, profundizando la precariedad ocupacional de las/os trabajadoras/es agrarias/os.

Las transformaciones en los procesos productivos, la desestacionalización de las tareas y la segmentación del mercado laboral a partir de diferentes requerimientos de trabajo no sólo acentuaron la participación de las/os trabajadoras/es temporarios sino que, además, modificaron su perfil (Neiman y Quaranta, 2013). En este sentido, los tradicionales trabajadoras/es “zafrales” que se insertaban cíclicamente al mercado de trabajo pasaron a ser trabajadoras/es semi-ocupados a partir de inserciones en tiempos de cosechas, en actividades puntuales por fuera de los tiempos de cosecha (por ejemplo, podas de invierno, raleos, desbrotos), en otros momentos en actividades vinculadas al mercado de trabajo urbano y por último, también pueden desarrollar actividades vinculadas a la agricultura familiar. Esto configuró trayectorias laborales más complejas a partir de inserciones disímiles en el mercado de trabajo, complementarias, que combinan formas autónomas y asalariadas, desarrollando pluri-actividades en el medio urbano, rural o periurbano.

Esta tendencia responde centralmente a las estrategias empresariales cuyo objetivo es reducir las responsabilidades que suponen el empleo registrado permanente sustituyéndolo por la contratación continua de trabajadoras/es transitorios (Neiman, 2012). Es aquí donde los sistemas de intermediación anteriormente descriptos asumen un rol central en la gestión de esta mano de obra facilitando las modalidades flexibles y precarizantes de contratación, rompiendo con la tradicional dependencia laboral. De esta manera, el conjunto de factores caracterizados anteriormente provocan la existencia de un elevado porcentaje de trabajo no

registrado<sup>64</sup> en el sector que se expresa de forma disímil según las producciones y regiones del país (Neiman et al, 2006).

### **3.4. Educación y capacitación profesional**

Los cambios tecnológicos en la producción agropecuaria en las últimas décadas transformaron los requerimientos en términos de calificaciones y competencias para la inserción laboral en el sector agrario argentino. Según Tsakoumagkos y Bendini (2002) se produjo una diferenciación en las/os trabajadoras/es permanentes como transitorios: por un lado, se constituye un obrero permanente central más polivalente y semicalificado en las unidades productivas reconvertidas de mediano o gran tamaño, por otro lado, persiste el peón permanente periférico de baja calificación dedicado a tareas generales y estacionales predominantemente en las chacras de menor tamaño y/o no reconvertidas y, por último, también existe una segmentación de los transitorio entre aquellos que realizan tareas calificadas (tractoristas, podadores, raleadores, etc.) y aquellos más “periféricos” que realizan actividades de cosecha. Para estos autores, este proceso provocado por el cambio tecnológico tiende a aumentar la polivalencia y la desjerarquización de las/os trabajadoras/es agrarias/os.

Esto supone una transformación de las competencias laborales requeridas en el mercado laboral. Es decir, no sólo los conocimientos específicos técnicos sino también la cualidades personales (actitudes, destrezas, habilidades) que son portadas por los sujetos pero que su desarrollo o su inhibición dependen del contexto productivo e institucional en el que estos se insertan (Sladogna, 2014). Por lo cual, la ausencia de posibilidades de una formación integral orientada al trabajo puede volverse un obstáculo para mejorar la inserción laboral para de estas/os trabajadoras/es y, especialmente, para las/os jóvenes. En este sentido, las competencias demandadas y la inexistencia de una oferta formativa orientada estratégicamente puede contribuir en formas de exclusión al mercado laboral.

---

<sup>64</sup> Según el INDEC al tercer trimestre del año 2010, del casi millón de personas que se ocupan a lo largo del año de forma permanente o transitoria sólo están registrados 320.542. Esta tasa de informalidad cercana al 70% por ciento duplicaba la media de la economía.

Por otro lado, los procesos de migración de las/os trabajadoras/es y sus familias en función de las demandas de trabajo en las distintas regiones del país, las grandes distancias a los centros educativos en el ámbito rural o urbano y sus dificultades de acceso, así como las estrategias familiares de subsistencia que involucran a niños y adolescente en procesos productivos limitan el acceso a la educación formal de amplios sectores del ámbito rural. Siguiendo el informe de la Subgerencia de Investigaciones y Estadísticas (2015) de “Caracterización de la Población Ocupada en el Agro con Base al Censo 2010” el cuadro siguiente muestra el nivel educativo de las/os trabajadoras/es asalariados agrarias/os en el país:

**Cuadro 2. Asalariados en rama Agraria, por nivel educativo. Año 2010**

Nivel Educativo	Total Asalariados Agrarios		Varón		Mujer	
	Total	%	Total	%	Total	%
Sin instrucción o primario incompleto	234.307	31,7%	196.098	32,1%	38.209	29,9%
Primario completo o secundario incompleto	407.938	55,2%	336.441	55,1%	71.497	55,9%
Secundario completo o terciario/universitario	75.667	10,2%	62.426	10,2%	13.241	10,4%
Terciario completo	5.550	0,8%	4.173	0,7%	1.377	1,1%
Universitario completo	15.119	2,0%	11.561	1,9%	3.558	2,8%
<b>Total</b>	<b>738.581 (*)</b>	<b>100,0%</b>	<b>610.699</b>	<b>100,0%</b>	<b>127.882</b>	<b>100,0%</b>

(\*) Los datos de este cuadro corresponden a un procesamiento preliminar realizado por el INDEC especialmente para el RENATEA dado que no existe a la fecha información oficial publicada en la página.

Se observa que tanto para mujeres como para los hombres asalariados del sector agrario existe un bajo nivel educativo donde solo un 10,2 % de la población ha terminado la secundaria y casi un 32% no ha recibido instrucción o no termino el primario. El acceso y sostenimiento en la educación formal es un factor que puede contribuir para la reducción de la pobreza y romper con la transmisión intergeneracional de esta condición. Sin embargo, las cambiantes y ambiguas relaciones entre educación y trabajo en las últimas décadas, sumado a la devaluación de los títulos escolares (Bourdieu y Passeron, 1996) han

contribuido a romper las reglas de equivalencia automática entre niveles de formación y acceso y calidad del empleo (Jacinto, 2010).

Por otro lado, la baja cobertura educativa y de formación para el trabajo entre las comunidades de jóvenes rurales (personas entre 15 y 29 años) genera mayores niveles de analfabetismo, un menor promedio de años de estudio, menores probabilidades de concluir la educación secundaria y un limitado acceso a la educación universitaria en comparación con sus contrapartes urbanas (Gaudin, 2019). Esto provoca mayores condiciones de precariedad, inestabilidad, desempleo y bajos salarios que los adultos mayores y, por lo tanto, refuerza los mecanismos de transmisión intergeneracional de la pobreza.

Así, la exclusión, las formas precarias y temporarias de inserción al mercado de trabajo de los jóvenes rurales sumada a la “marginación ecológica”<sup>65</sup> provoca, por un lado, formas de aislamiento social ante las dificultades de integrarse a espacios de socialización y, por otro lado, favorece la migración a centros urbanos abandonando el ámbito rural. Por último, la falta de visibilidad de los jóvenes rurales frente a aquellos que habitan en ámbitos urbanos afecta de forma negativa a la participación social y política ya que se encuentran marginados del diseño y ejecución de iniciativas colectivas, y su ejercicio ciudadano es limitado ya que muchas veces están fuera de la toma de decisiones que inciden en sus condiciones de vida (Gaudin, 2019). Así, la existencia de tramas institucionales que permitan contener las encrucijadas de los jóvenes rurales frente a la educación, la formación profesional y el trabajo se vuelve un factor de suma importancia para la integración y el desarrollo socio-económico del ámbito agrario.

### **3.5. Trabajo infantil, trata laboral y discriminación de género**

Existen otra serie de problemáticas sociales que atraviesan las actividades productivas del sector agrario como el trabajo infantil y adolescente, el trabajo en condiciones de servidumbre o el denominado "trabajo esclavo", la discriminación hacia las mujeres, así

---

<sup>65</sup> Los jóvenes en el ámbito rural suelen habitar en zonas dispersas del territorio, con baja infraestructura de servicios sociales, con insuficientes redes de transportes, etc. (Jacinto, 2002)

como la persistencia de sistemas coercitivos de reclutamiento de mano de obra y la perdurabilidad de modalidades de pago en especies.

Según Aparicio (2007), el trabajo infantil<sup>66</sup> fue un fenómeno que estuvo siempre presente en el agro argentino. La persistencia de este tipo de trabajo tiene diversos factores explicativos vinculados a múltiples condicionantes de orden económico, político y cultural. En el ámbito rural, muchas veces está naturalizado por las familias que sus hijas/os trabajen, y muchas veces se considera que trabajando desde niña/o aprenderá mejor el trabajo de sus padres, valorándose más ese tipo de formación que la que puedan recibir en la escuela. Al mismo tiempo, por grandes necesidades económicas y/o escasa formación educativa de las/os adultos, el trabajo infantil se conceptualiza como una estrategia básica de subsistencia para el grupo familiar. Sin embargo, el trabajo infantil no solo puede satisfacer necesidades materiales de las familias, sino también la necesidad social de empleadoras/es de mayor productividad y uso de la fuerza de trabajo al menor costo<sup>67</sup>. Así, la inserción temprana y sostenida niñas/os y adolescentes tienen profundos impactos en relación a la salud y pérdida del capital educativo consolidando la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Por otro lado, las condiciones de pobreza y el bajo nivel educativo de las/os trabajadoras/es agrarias/os llevan a situaciones de mayor vulnerabilidad social a partir de las cuales se favorecen las situaciones de trata de personas y trabajo forzado. Las víctimas de trata suelen ser reclutadas mediante engaños y trasladadas hasta el lugar donde serán

---

<sup>66</sup> Según el Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo Adolescente 2018-2022- MTEySS, se define al trabajo infantil a toda actividad y/o estrategia de supervivencia remunerada o no, realizada por personas que se encuentran por debajo de la edad mínima de admisión al empleo, mientras que el trabajo adolescente es aquel que es realizado por aquellas personas entre 16 y 17 años. Según este organismo, existen diferentes modalidades de trabajo infantil como actividades económicas destinadas al mercado, al consumo y actividades domésticas intensas. Desde la literatura especializada, se entiende al trabajo como aquel que priva a los niños, niñas o adolescentes de su infancia, su potencial y su dignidad, y que es nocivo para su desarrollo físico y mental (García, 2009). La Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI) identifica al trabajo infantil rural como el trabajo infantil desarrollado en zonas rurales donde se llevan a cabo tareas en ciertas actividades de la cosecha y en los primeros procesamientos de ciertos productos agrarios, en floricultores y horticultores.

<sup>67</sup> Se estima que las regiones con mayor número de niños y niñas trabajando en el medio rural son las que registran producciones intensivas que demandan mayor mano de obra. Así, el trabajo infantil aparece actividades como la siembra, la cosecha, en la preparación de la tierra, en el cuidado de animales, fumigaciones, entre otros. Éstas se realizan acompañando a miembros de la familia sea en unidades de producción familiar que supone el cuidado de los adultos, acompañando a familiares asalariadas/os bajo condiciones de trabajo que fija el/la empleador/a y/o trabajando por su propia cuenta (solos, sin su familia) para terceros (Aparicio, 2007).

explotadas. En los lugares de explotación, las víctimas son retenidas por sus captores mediante amenazas, deudas, mentiras, coacción o violencia. Específicamente, la trata de personas con fines de explotación laboral para el trabajo agrario surge como un sistema de reclutamiento y contratación de trabajadoras/es, asociado fundamentalmente a la expansión de actividades agrícolas intensivas, con elevados requerimientos estacionales (especialmente, en época de cosecha) con la cadena de subcontrataciones y con el cambio constante de los lugares de trabajo (Díaz, 2019).

Al mismo tiempo, dentro de este universo de problemáticas se puede mencionar las desigualdades de género que se producen en el ámbito rural. Al igual que en los ámbitos urbanos, las mujeres rurales sufren de la discriminación que surge de la división sexual del trabajo. Sin embargo, a diferencia del ámbito urbano la distancia que existe entre el trabajo doméstico y trabajo productivo es ambigua o poco clara en las zonas rurales. El trabajo reproductivo de las mujeres rurales tiene características específicas que lo diferencia del que realizan las mujeres urbanas ya que, por lo general, transcurre en el mismo espacio físico donde se lleva adelante el trabajo productivo o las actividades generadoras de ingreso del predio rural. Al mismo tiempo, el mayor tiempo destinado a las labores productivas y reproductivas en el seno del hogar reducen y/o imposibilitan el acceso a formas de trabajo asalariadas y ámbitos de la vida pública a las mujeres (Barrancos, 2011).

Por último se observa una segmentación en el tipo de actividades realizadas que no se relaciona a criterios técnicos sino que encuentra en estos esquemas una manera de organizar y jerarquizar la fuerza de trabajo sexualmente diferenciada (Mingo, 2011). En el marco de la reconversión productiva en las últimas décadas demandó una especial atención a las etapas de cosecha, postcosecha y empaque que, desde las empresas, se organizó en gran medida con mano de obra femenina. De esta manera, el proceso de segmentación de la mano de obra por sexo en la producción agropecuaria también cumple un rol fundamental en las estrategias de acumulación de capital en el que las empresas apelan a determinados rasgos de género para organizar más eficientemente la mano de obra (Mingo 2011).

### **3.6. Organización sindical**

Las diferentes vulnerabilidades que enfrentan estas trabajadoras/es en el plano laboral se relaciona con la gran capacidad de las empresas de imponer condiciones de trabajo precarizadas, así como por la falta o insuficiente capacidad regulatoria del Estado para hacer cumplir derechos laborales. Al mismo tiempo, estas dinámicas negativas no logran ser confrontadas por las limitadas posibilidades de las/os trabajadoras/es de definir estrategias colectivas para la defensa de sus derechos laborales a partir de la organización gremial.

Existen diversos factores que hacen de la organización sindical agraria un proceso que conlleva dificultades para su concreción. Según Berger y Bober (2010), estos factores responden a: la dispersión geográfica de los espacios de producción y trabajo que dificulta el vínculo entre trabajadoras/es, las intermitencias de las producciones estacionales, el predominio de formas de contratación precarias e informales y condiciones de explotación de mano de obra que dificultan la construcción estructuras colectivas de trabajadoras/es, los procesos migratorios, la presencia de la intermediación laboral que diluye la relación laboral, la falta de visibilidad de las/os trabajadoras/es agrarias/os respecto a trabajadoras/es de la ciudad por la lejanía de los lugares de trabajo y de residencia de las ciudades como espacio privilegiado para la repercusión social de cualquier acción de visibilización, la doble condición de productor/a familiar y asalariada/o agraria/o que dificulta la identificación con intereses específicos de este tipo de trabajadoras/es, transitoriedad y constante circulación por distintas actividades productivas, empresas y tareas que dificulta el reconocimiento de intereses comunes.

Si bien desde principio de siglo XX, se observan organizaciones y acciones colectivas de trabajadoras/es agrarias/os es a partir durante el primer gobierno peronista que se consolidan la organización sindical en el sector<sup>68</sup>. En esta época desembocó la formación de La Federación Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores (FATRE) en 1947, si bien

---

<sup>68</sup> Una primera etapa a comienzos del siglo XX que se caracteriza por la emergencia de conflictos agudos entre con las patronales y el Estado, impulsados mayormente por movimientos socialistas y anarquistas. En este período encontramos la huelga de cañeros en Tucumán (1911), el Grito de Alcorta (1912), la huelga de braseros (1919), la Patagonia trágica huelga de esquiladores en Santa Cruz, la confrontación en “La Forestal” en Rosario y la Masacre de Jacinto Arauz (1921) Una segunda etapa que está marcada por el fortalecimiento de trabajadoras/es de la pampa húmeda que llevó a la constitución de organizaciones sindicales con fuertes vínculos con el Estado. Estos grupos tuvieron un papel importante en la aplicación del Estatuto del Peón sancionado en el primer gobierno de Perón, fuertemente resistido por las patronales agrarias (Berger y Bober, 2010).

tenían representatividad nacional el grueso de las seccionales se encontraba en la pampeana región.

En 1988, una resolución del Ministerio de Trabajo de la Nación definió que FATRE tome el carácter de Unión, pasando su denominación a Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores (UATRE). En 1990 la profundización de las políticas neoliberales marca otra etapa donde el sindicalismo adquirió una estrategia “defensiva” frente al avance de la desindustrialización y al creciente desempleo. En este momento, comienza a perfilarse una forma de gestión de sindicalismo de corte empresarial y gerencial (Berger y Bober, 2010). Sin embargo, en los últimos años surgieron experiencias sindicales novedosas en diferentes partes del país como la experiencia de SOEFRNyN, STHIMPRA en el Valle de Río Negro relacionadas a la Fruticultura y el SOF en Entre Ríos, en Cuyo con SUTRE, SITAF en Río Negro y Neuquén, el sindicato de tareferos en Misiones SITAJA y la ASISATRU en Santiago del Estero.

Son diversos las causantes de la informalidad laboral y, en forma más general de calidad de empleo en el sector agrario. Existe una multiplicidad de factores (contrataciones ilegales de empleadoras/es y contratistas, bajo nivel educativo, bajas posibilidades de acceso a capacitación, dificultades para generar estrategias de lucha colectiva, naturalización de situaciones de vulneración, etc.) que inciden en las inserciones precarias de estas/os trabajadoras/es en el mundo laboral, refuerzan las situaciones de vulneración social y generan incertidumbre creciente para amplios sectores del ámbito rural. En este sentido, las/os trabajadoras/es agrarias/os y sus familias están atravesados por múltiples vulneraciones como resultado de un proceso de segregación de capitales económicos, simbólicos y sociales (Bourdieu, 1990). De esta manera, el carácter multidimensional de las problemáticas que afectan a estas comunidades ligadas a la producción agropecuaria constituyó el escenario y objeto de intervención del RENATEA.

## CAPÍTULO 4

### RENATEA: POLÍTICAS PÚBLICAS Y CAPACIDADES ESTATALES

La reestructuración jurídica-institucional establecida por la Ley 26.727 condujo a la creación del RENATEA y la disolución del RENATRE transformando la infraestructura del Estado en su dimensión política y administrativa. Esto se expresó en la cristalización de una estructura organizacional que articuló y desarrolló determinadas capacidades estatales buscando consolidar una serie de políticas públicas que aseguren los derechos consagrados por el NRTA.

El análisis sobre este fenómeno, que se enmarca en un proceso más general como es la regulación del trabajo y el capital en el agro argentino, presenta un doble desafío interpretativo: por un lado, implica reflexionar sobre el modo en que el Estado despliega una serie de capacidades para instrumentar políticas orientadas a empleadoras/es y asalariadas/os agrarias/os y, por otro lado, requiere contemplar las características que asume el modelo productivo y el mercado de trabajo en el sector agrario. Ambas dimensiones configuran el escenario donde se dirimen el efectivo cumplimiento de los derechos laborales.

En efecto, abonando a un marco interpretativo que dé cuenta de la complejidad del fenómeno, se debe entender que los mercados de trabajo adquieren determinadas características a partir de las configuraciones específicas de variables económicas, políticas e institucionales en cada momento histórico, entre las cuales el tipo de producción, el excedente de fuerza de trabajo, el comportamiento empresarial, los sindicatos y el Estado desempeñan roles centrales. Los efectos y condicionantes de estas dimensiones están interconectados, ya que no sólo las políticas públicas afectan al mercado de trabajo, el comportamiento de empresarios y sindicatos, sino que estos últimos inciden sobre la orientación e implementación de las políticas estatales (Marshall, 2000).

Reconociendo esa intersección entre la dinámica política-institucional y económica-productiva, esta investigación ancla su mirada en el análisis de aquellas capacidades estatales que desarrolló el organismo del RENATEA durante el período 2011-2015. De esta manera, retomando la definición conceptual de capacidades estatales esbozada anteriormente y la

propuesta de análisis empírico, a continuación se describirán aquellas capacidades vinculadas a la dimensión política y administrativa tanto en un nivel macro como micro<sup>69</sup>.

#### **4.1. Proyecto de Gobierno**

En un nivel macro, las capacidades políticas expresan el *proyecto de gobierno* (*dimensión 1.*), entendido como aquel conjunto de definiciones ideológicas que marcan el rumbo del andamiaje institucional y refleja la perspectiva sobre el asunto social abordado a partir del cual se desarrollan las políticas públicas. En este caso, esa mirada expresa un modo de interpretar el rol del Estado sobre el empleo y las condiciones de vida en el sector agrario. Así, las variables de la dimensión que se serán abordadas son las “Definiciones político-ideológicas” y las “Políticas públicas” desarrolladas. Al mismo tiempo, el análisis siguiente tendrá como objeto de referencia a aquellas políticas desarrolladas por el MTEySS siendo éste el máximo responsable de las políticas de empleo y el marco institucional del RENATEA según la Ley 26.727. Cabe destacar que la caracterización siguiente no pretende generar un análisis exhaustivo de cada política y normativa implementada durante las gestiones del kirchnerismo sino que se mencionarán los principales elementos sobre las variables seleccionadas permitiendo dar un marco para la comprensión de las capacidades políticas en un nivel micro desarrolladas por el RENATEA.

##### **4.1.1. Definiciones político-ideológicas.**

Las definiciones políticas-ideológicas dan sentido al proyecto de gobierno ya que son el fundamento de la acción estatal y estructuran las políticas públicas en la dinámica social (Bernazza, Comotto y Longo, 2015). Estas definiciones durante las administraciones de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2011 y 2011-2015) tendrían un

---

<sup>69</sup> A fines de generar un relato acorde a la hipótesis planteada y que permita entender de forma coherente las diversas características de las capacidades estatales desplegadas por el RENATEA los siguientes apartados se ordenarán de la siguiente forma: primero el “Proyecto de gobierno” (dimensión política nivel macro), segundo “Legislación y rol del Estado” (capacidad administrativa nivel macro), luego “Estructura burocrática y funciones” (dimensión administrativa nivel micro) y por último, “Proyecto Institucional” (dimensión política nivel micro).

hilo conductor: su diferenciación con los postulados neoliberales consolidados durante décadas previas, en los que la “mano invisible” del mercado tendría como una de sus principales variables de ajuste al trabajo. Las políticas neoliberales durante la década del '90 en la Argentina consolidarían la noción del acceso al empleo como una responsabilidad individual, como un problema relacionado con las habilidades y actitudes del sujeto. Frente a esta mirada, en la etapa iniciada en el año 2003 y continuada durante más de una década, los gobiernos kirchneristas irían reconstruyendo, por un lado, una noción del trabajo como un derecho y, por lo tanto, la responsabilidad del Estado para garantizarlo y, por otro lado, el rol central del Estado la reactivación del empleo como un factor de integración y reconstrucción del tejido social (Novick y Villafañe, 2008).

*"El gran articulador social, el trabajo, es lo que dignifica a una sociedad, lo que la organiza, lo que recrea los lazos de solidaridad social. El cambio cultural por el que trabajamos desde el 2003 es un proyecto de país que incluye, que protege, que recupera, que repara... Trabajamos por un modelo de acumulación que articula capital y trabajo y que le da al trabajo la centralidad clave para nuestra recuperación". (Cristina Fernández, 1 de mayo, 2012<sup>70</sup>)*

---

<sup>70</sup> Cuenta oficial Twitter Cristina Kirchner (@CFKArgentina) 1 de mayo 2012. En otras ocasiones la ex presidenta manifestó la centralidad del trabajo en el modelo de país: Discurso de la presidenta Cristina Fernández en la inauguración del 131° período de Sesiones Ordinarias del Congreso Nacional- Año 2012: *“Realmente, el mayor elemento para reducir la pobreza en la Argentina no han sido las transferencias que se han hecho desde el sector público, a través de programas sociales o de políticas contracíclicas. El verdadero centro de la disminución de la pobreza ha sido el surgimiento del trabajo en la Argentina, del trabajo legal y registrado. Más de 6 millones de puestos de trabajo, el retorno de las negociaciones colectivas de trabajo, de condiciones libres entre patronal y sindicatos... (Aplausos.)... que ha permitido, además, poner en funcionamiento –luego de haber estado paralizado durante décadas– el Consejo del Salario Mínimo, Vital y Móvil, que llevó nuestro salario mínimo, vital y móvil a ser el más importante de América latina no solo en términos nominales, sino también en términos de paridad en poder adquisitivo.”* Discurso de la presidenta Cristina Fernández en la inauguración del 133° período de Sesiones Ordinarias del Congreso Nacional-Año 2015: *“Porque este modelo hizo del trabajo, de la generación de empleo y de la reindustrialización del país los ejes fundamentales que fueron los que nos permitieron generar más de 6 millones de puestos de trabajo. Fueron los que nos permiten tener hoy también en el tercer trimestre del 2014 que la tasa de trabajo no registrado se redujo al 33,6%, y desde el 2003 esta tasa experimentó una retracción de alrededor de 17 puntos. Se logró una reducción sistemática de la incidencia del trabajo no registrado por primera vez desde 1980. (...) estamos en nuestro 12° año de paritarias libres consecutivas, donde trabajadores y empleadores deciden libremente su salario y se mantiene el poder adquisitivo del salario de los trabajadores argentinos, convirtiendo al salario mínimo vital y móvil en el salario más alto de toda Latinoamérica, con un aumento de más del 2.000% desde el 2003 a la fecha (...) desde el año 2004 al 2014 se sancionaron 48 leyes laborales (...) no fueron leyes laborales donde se quitaban derechos, no fueron leyes laborales sospechadas de sobornos,*

La cuestión del empleo apareció como uno de los ejes centrales de la política pública durante la etapa analizada, donde el Estado se constituyó como un entramado institucional orientado a la generación de trabajo decente y las/os trabajadoras/es fueron un actor social y político fundamental en el modelo de desarrollo. En ese sentido, las definiciones políticas-ideológicas del kirchnerismo se anclan en la tradición peronista donde el Estado aparece como articulador activo de las relaciones entre el capital y el trabajo<sup>71</sup>.

Esto queda expresado en el siguiente fragmento del Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, Carlos Tomada, durante esos doce años de gobierno:

*“Hoy, desde el Ministerio, podemos decir que ese rumbo, hacia el que viró la política laboral, comenzó con la fuerte convicción acerca de que el trabajo debe estar en el centro de las políticas públicas, que el trabajo es un factor dador de ciudadanía y el eje principal de la integración social”* (Tomada, 2008)

El objetivo expresado pone al trabajo como un elemento fundamental para la inclusión social de las personas y en materia laboral el trabajo decente como una condición para el desarrollo social y económico. En esa perspectiva Estado-céntrica, la política laboral aparece como un elemento clave para el restablecimiento de las instituciones del mundo de trabajo (marcos regulatorios, políticas de ingresos y de empleo, negociación colectiva, entre otros) y el efectivo cumplimiento de los derechos de las/os trabajadoras/es.

Esta perspectiva política-ideológica relacionada al ámbito del trabajo en general se entrelazaría con una mirada particular para el sector agrario a partir del antagonismo

---

*fueron leyes laborales dando derechos, ampliando derechos. Algunos que fueron restituciones, como el Estatuto del Peón Rural (...) como el reconocimiento a las mujeres que trabajan en las casas de familia, que hoy tienen dignidad, que hoy tienen aportes, que hoy tienen vacaciones, que hoy tienen seguro, que ya no pueden ser explotadas.”*

<sup>71</sup> *“Leyes y políticas explicitan una concepción que repolitiza las condiciones de vida en general –y el trabajo, en particular –, e intervienen activa y explícitamente, invocando “los derechos fundamentales del trabajo” y la “debida protección social” (Jefatura de Ministros, 2003), y declarando como indelegable el rol del Estado. Eso recomponen el encadenamiento del trabajo como fuente de derechos y de la riqueza nacional, cobrando institucionalidad y visibilidad la negociación tripartita, todos elementos caros a la tradición peronista.”* (Danani, 2013:8)

generado por el conflicto en torno a la Resolución 125 del año 2008. Esa disputa configuraría una mirada específica sobre la producción y el trabajo en dicho ámbito. En este sentido, se establecería la frontera entre el “gobierno” y “el campo”. Desde la perspectiva del gobierno, éste se figuraba como el defensor de los intereses del “pueblo” (trabajadoras/es y pequeñas/os productoras/es), guardián de la democracia como legítimos representantes de la ciudadanía y defensor de un modelo de distribución del ingreso, mientras que la Mesa de Enlace se identificaba como el “campo”, un todo homogéneo más allá de las diferencias productivas e ideológicas de los actores movilizados en ese espacio, un grupo particular político-económico “expropiador” de la clase trabajadora, una minoría poderosa que buscaba ampliar los márgenes de ganancia a costa del “pueblo” (Vommaro y Yabrowski, 2010).

A luz de este conflicto, en el año 2010 desde el gobierno de Cristina Fernández se impulsaría la creación de una organización política (CANPO) que encarne la construcción de una “Nueva Ruralidad” diferente al proyecto de la Mesa de Enlace. En el acto de lanzamiento<sup>72</sup>, la ex presidenta expresaba esa postura política-ideológica:

*“Pero no basta porque si solamente siguiéramos exportando recursos sin valor agregado estaríamos reprimarizando nuestras exportaciones y lo que necesitamos es hacer un cambio estructural en este nueva ruralidad del Bicentenario que supere la ruralidad del centenario de un país para pocos; queremos un campo para muchos, queremos un campo donde sus pequeños y medianos productores puedan asociarse, introducir nuevamente el cooperativismo como una de las armas más formidables para lograr precisamente que los pequeños y medianos participen en la rentabilidad (...) Tenemos que generar una nueva ruralidad, donde no haya explotación en el campo, donde se termine con esta idea del trabajo de sol a sol, que avergüenza (...) Por eso también creemos que esta nueva ruralidad tiene que poseer un nuevo paradigma en el trabajo rural, avergüenzan ver escenas de explotación dignas del siglo XIX. Queremos una nueva ruralidad donde los trabajadores del campo tengan los mismos derechos. Por eso le pedimos al Congreso de la Nación que apruebe el*

---

<sup>72</sup> En el acto de lanzamiento impulsado por Cristina Fernández y Julián Domínguez, ex Ministro de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación junto a organizaciones políticas de la fuerza de gobierno (La Cámpora, Movimiento Evita, Peronismo Militante y el grupo San Martín), organizaciones de productores (a Asociación de Trabajadores de la Industria Lechera (ATILRA), la Asociación de Criadores de Cabra Colorada de La Pampa, Pequeños Productores 16 de Septiembre) y trabajadoras/es de instituciones de ciencia y técnica (INTA, Universidad de Río Cuarto, entre otros)

*proyecto que enviamos, el año pasado, que consagra los derechos del trabajador rural.*”<sup>73</sup>

De esta manera, la “Nueva Ruralidad” condensaría (entre una serie más amplia de aspectos) una mirada sobre el trabajo en el ámbito rural y un esquema de intervención del Estado en el sector agrario. Este proyecto político-institucional implicaba el fortalecimiento de una alianza social con aquellos actores que no estaban representados por gran parte de la Mesa de Enlace (salvo la FAA): pequeñas/os productoras/es, agricultoras/es familiares, asalariadas/os rurales, industriales y trabajadoras/es urbanos junto a instituciones de ciencia y técnica. Contenía un programa de desarrollo agrario alrededor de diferentes ejes: políticas públicas orientadas por una perspectiva de derecho por medio de las cuales el Estado se oriente a la generación de oportunidades y fortalecer instrumentos en términos de equidad e integración social de las/os trabajadoras/es rurales y agricultoras/es familiares; promoción de la producción rural con agregado de valor o industrialización de la ruralidad donde las/os medianas/os y productoras/es ocupen un lugar central; la restricción a la extranjerización de la tierra, la promoción de la agricultura familiar, desarrollo de cooperativo agrario, políticas de comercialización y soberanía tecnológica, entre otros<sup>74</sup>.

#### 4.1.2. Políticas Públicas

Dentro del universo de políticas estatales, se pueden distinguir la política social de la laboral (Danani, 2008). Las políticas sociales pueden ser concebidas como aquellas que actúan sobre las condiciones de vida y reproducción de vida de la población actuando en el momento de la distribución secundaria del ingreso. Mientras que las políticas laborales intervienen directamente en la relación capital-trabajo regulando las condiciones de venta y de uso de la fuerza de trabajo, en la distribución primaria del ingreso.

---

<sup>73</sup> Discurso de la ex presidenta de la Nación Cristina Fernández en el acto de lanzamiento de la Corriente Agraria Nacional y Popular (CANPO), en el Luna Park, CABA Fuente: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/23216-blank-17444126>

<sup>74</sup> Cartilla CANPO: “Aportes para la Militancia 2014. Construyendo la nueva ruralidad”.

A continuación se describen las principales políticas laborales durante la etapa de gobierno 2007-2015 a partir de tres pilares: instituciones del trabajo, políticas de ingresos y política de empleo.

- *Instituciones del trabajo*

Con respecto al primer eje, se promovió la generación de un marco jurídico-institucional para las relaciones laborales promoviendo la negociación colectiva, la reconstrucción de la inspección del trabajo y la capacidad estatal de mediación en los conflictos laborales. Esto quedó expresado en la Ley N° 25.877 aprobada en 2004 que establecía la promoción del trabajo decente como objetivo prioritario de las políticas de gobierno. Entre otros aspectos, se recuperó la ultraactividad, con respecto a la prevalencia de los convenios de menor nivel (empresa) por sobre los de mayor nivel (actividad) y se recuperó el principio de sucesión de los convenios y la preservación de la condición más favorable (Novick y Tomada, 2007). En este marco, se promovió la negociación colectiva como un mecanismo para mejorar la distribución de la riqueza generada en el contexto de crecimiento económico inaugurado a partir del año 2003. En este sentido, para el año 2012 la cobertura de la negociación colectiva fue un 90% más elevada en relación al 2002 cubriendo a 5.5 millones trabajadoras/es (MTEySS, 2013).

Otro elemento de aquella nueva institucionalidad se relacionó con el fortalecimiento de la inspección del trabajo a través del Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT). Lanzado en el año 2003 tuvo el objetivo de que las/os trabajadoras/es estén debidamente registrados. Para el año 2013, el PNRT contaba con una cobertura nacional a través de las 38 delegaciones regionales.

En el año 2004, por medio de la Ley de Ordenamiento del Régimen Laboral (Ley N° 25877), se crea el Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social que atribuye al MTEySS el carácter de autoridad de aplicación del mismo. En este marco de fortalecimiento de la inspección laboral, se circunscribe la creación del RENATEA en el ámbito del MTEySS para la inspección de las condiciones de trabajo en el sector agrario.

Por otro lado, en el año 2014 se sanciona la Ley de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral (Ley N° 26.940) cuyo objetivo es la lucha contra el empleo

no registrado. Esta ley incluye dos herramientas el Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL) que tiene por finalidad hacer públicas las sanciones firmes por trabajo no registrado que sean aplicadas por la Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo, AFIP, las autoridades provinciales, RENATEA, y por la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (FORLAC-OIT, 2015).

Este entramado de capacidades político-institucionales permitió avanzar en la tasa de regularización de trabajadoras/es, es decir, las/os trabajadoras/es relevados por inspectores y que han obtenido la Clave de Alta Temprana (CAT)<sup>75</sup> como resultado de la fiscalización:

**Cuadro 3. Resultados del Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT)**

<b>Año</b>	<b>Trabajadoras/es relevados</b>	<b>Tasa de detección TNR</b>	<b>Tasa de regularización de trabajadoras/es (RAI)</b>
2005	311.099	22,6%	32,1%
2006	499.652	24%	35,2%
2007	416.097	24%	37,4%
2008	385.816	29.7%	36,7%
2009	403.346	28.3%	36%
2010	391.080	32%	36,8%
2011	342.871	34.7%	39,8%
2012	305.999	36.7%	42,7%
2013	341.336	33.6%	44,8%
2014	397.267	32.4%	43,3%

Fuente: Programa de Formalización en América Latina y el Caribe (FORLAC- OIT). NOTAS SOBRE TENDENCIAS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO. Fortalecimiento de la inspección laboral en Argentina: el Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT)

Según los datos y análisis del FORLAC-OIT (2015), la tasa de detección de TNR por el PNRT aumentó en porcentaje en la serie presentada, siendo del 22.6% en el año 2005 y

<sup>75</sup> Al contratar un empleado, previo al inicio de la prestación de tareas por parte de éste y hasta el día inmediato anterior a su incorporación, el/la empleador/a tendrá que efectuar su alta en el sistema "Simplificación Registral" con clave fiscal o en la dependencia de AFIP en la que se encuentra inscripto. Fuente: [https://www.afip.gob.ar/genericos/guiavirtual/consultas\\_detalle.aspx?id=399182](https://www.afip.gob.ar/genericos/guiavirtual/consultas_detalle.aspx?id=399182)

alcanzando el 32.4% en el año 2014. Esto puede explicarse a partir del crecimiento de la infraestructura institucional a partir del mayor número de inspectores (cuyo número aumento en un 400% desde el año 2004) y la detección de zonas específicas donde se desarrollaba el trabajo no registrado. Por otro lado, la tasa de regularización por acción inspectiva (RAI), que hace referencia a las/os trabajadoras/es que han obtenido la Clave de Alta Temprana (CAT), muestran que desde la implementación del PNRT se ha mejorado este indicador de 32,5% en el año 2005 a 43,3 en el año 2014.

Por otro lado, retomando la información generada por el FORLAC-OIT (2015) vinculada al trabajo no registrado por rama de actividad se constata que el mayor porcentaje de trabajo no registrado en el período entre 2005 - 2014 se presenta en Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca (50.8%), le sigue con una gran diferencia Transporte (34.9%) y Construcción (34.4%) y el menor porcentaje se encuentra en la rama de Intermediación financiera y otros servicios financieros (21.8%).

**Cuadro 4. Resultados del PNRT por rama de actividad 2005-2014 (porcentajes)**

	<b>Tasa de detección (situación registral)</b>	<b>Tasa de regularización 2014</b>
Total país	29,3%	43,3%
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	50,8%	45%
Explotación de minas	31,5%	32,5%
Industria manufacturera	25,9%	46,7%
Construcción	34,4%	37,4%
Comercio, actividades inmobiliarias y de alquiler	25,3%	43,2%
Hoteles y restaurantes	30,4%	54,9%
Transporte y almacenamiento	34,9%	30,5%
Intermediación financiera, servicios empresariales y comunicaciones	21,8%	31,7%
Enseñanza	32,7%	50,1%

Servicios sociales, comunitarias y personales	29,2%	34,3%
---	-------	-------

Fuente: Programa de Formalización en América Latina y el Caribe (FORLAC- OIT). NOTAS SOBRE TENDENCIAS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO. Fortalecimiento de la inspección laboral en Argentina: el Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT)

Si bien la tasa de regularización se encuentra en los casos de la rama de Hoteles y Restaurantes (54.9%), Enseñanza (50%) e Industria Manufacturera (46.7%), en el sector agrario la tasa de regularización es relativamente baja en relación a la tasa de detección de trabajo no registrado.

En relación a la calidad del empleo, históricamente este mercado de trabajo se caracterizó por la existencia de un déficit en la generación y sostenimiento del trabajo registrado. Así, predominaron los empleos informales, con bajas remuneraciones, sin acceso a protección social, y sin respeto pleno de los derechos laborales (remuneraciones por debajo del salario mínimo vital y móvil y sistema de pago a destajo, junto con malas condiciones de seguridad e higiene). Para la rama “Agricultura, ganadería, caza y silvicultura” el número de registrados ascendió un 22,9% desde el año 2004 al año 2013, de 269.508 a 349. 848 registrados (Neiman, 2016). Tal como se analizará más adelante, esto responde a las especificidades socio-productivas del sector, las dinámicas del mercado laboral y las características que asuma la arquitectura estatal de forma sostenida en el tiempo.

En relación a la reconstrucción de la institucionalidad del empleo, es posible identificar otro conjunto de normativas y organismos que tuvieron como fin aumentar el poder estatal para controlar el trabajo no registrado, romper con la vulneración de derechos y la búsqueda de una mayor equidad entre el conjunto de trabajadoras/es. Uno de ellos, se refiere a la Ley 26.844 Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares sancionada por el Congreso en el año 2013. En el año 2006 se lanza el Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil. Para la lucha efectiva contra la trata de personas con fines laborales y el trabajo infantil existió la articulación entre la Comisión Nacional contra el Trabajo Infantil (CONAETI) y las Comisiones Provinciales con Trabajo Infantil (COPRETI).

Por último, en el año 2008, se promulga y sanciona la Ley 26.364, modificada por la Ley 26.842 en el año 2011 a fin de incrementar los derechos de las víctimas<sup>76</sup>, relativa a trata de personas como norma fundamental para el accionar contra el trabajo esclavo, especialmente, sobre los sectores que más utilizan esta práctica ilegal: el rural y el textil.

- *Políticas de ingresos*

En relación al segundo pilar de las políticas públicas orientadas al mundo del trabajo, las políticas de ingresos se basaron en tres instrumentos: el salario mínimo, el impulso a la negociación colectiva (ya reseñada) y la política previsional (Novick y Tomada, 2007).

La política salarial también se apoyó fuertemente en la recuperación del salario mínimo, vital y móvil (SMVM) a partir del Consejo del Salario Mínimo, Vital y Móvil. Con respecto a la sector agrario, la CNTA a partir del período analizado impulsaría la fijación de salarios mínimos para los diferentes tipos y categorías de trabajadoras/es en el sector, a partir de adicionales remunerativos por presentismo, de remuneraciones diferenciadas para tareas de supervisión, para actividades productivas de reciente desarrollo y para la regulación del monto de las prestaciones en caso de incapacidad laboral temporaria del trabajador agrícola permanente y no permanente. Según Neiman (2016:90), *“la participación de la remuneración total al trabajo asalariado en el valor agregado bruto de la rama también muestra una tendencia positiva al pasar de 15,3% a 25,2% entre 2004 y 2013 (INDEC, Dirección de Cuentas Nacionales), aun cuando se mantiene en niveles llamativamente bajos respecto del respectivo nacional”*.

Otro conjunto de acciones en la política de ingresos, dirigidas al sector agrario, se refiere al programa “Interzafra” y luego Programa “Intercosechas” destinado a compensar ingresos de los meses de inactividad de trabajadoras/es agrarias/os temporales a través de transferencias económicas. Por último, si bien las políticas de Asignación Universal por Hijo (AUH) y de acceso al sistemas de jubilaciones y pensiones no fueron diseñadas solo para la población vulnerada del ámbito rural, registraron un amplio acceso por parte de esta y de

---

<sup>76</sup> La actualización normativa elevó la edad mínima de ingreso al trabajo a 16 años estableciendo límites claros entre el trabajo en empresa familiar sujetándolas a requisitos y prohibiendo ese tipo de trabajo si esa empresa es proveedora de otra empresa.

pequeñas localidades, que en un contexto de bajos ingresos logra un impacto considerable en los recursos disponibles de los hogares (Neiman, 2016).

- *Políticas de empleo*

En lo que respecta a la política de empleo, se puede mencionar el Plan Integral para la Promoción del Empleo “Más y Mejor Trabajo” impulsado por el MTEySS en el año 2008 cuyos pilares institucionales fundamentales fueron la Red de Formación Continua y la Red de Servicios Públicos de Empleo. Este plan tuvo el fin de promover la inserción laboral de las/os trabajadoras/es desocupados promoviendo el ingreso en empleos de calidad, a través de estrategias que comprenden la asistencia durante los procesos de inserción laboral y las acciones dirigidas a sostener el empleo en sectores o actividades que requieren asistencia o en circunstancias en las que el ciclo económico (Helbig, Mazzola y García, 2015). Este plan implicó la puesta en marcha de la Red de Formación Continua generó la articulación entre diferentes actores del mundo del trabajo (cámaras empresariales, organizaciones sindicales e instituciones de formación profesional) para desarrollar y fortalecer instituciones/ciclos de formación y certificación de competencias vinculadas a las demandas territoriales. Por otro lado, a partir de 2005 la Red de Servicios Públicos de Empleo implicó una resignificación del rol de las Oficinas de Empleo Municipales en la política orientada del mercado de trabajo. *“Así se pasó de un esquema de política social y de transferencias de ingresos, especialmente diseñado para atender las necesidades de la población vulnerable en los momentos más complejos de la crisis de 2002 y para contribuir a la gobernabilidad, a una nueva estrategia cuyo principal objetivo consiste en impulsar la integración sociolaboral dentro del mercado de trabajo”* (Helbig, Mazzola y García, 2015:14). Según los autores, esto implicó un crecimiento de la institucionalidad de estas unidades de gestión de 62 en el año 2005 a 631 en el año 2015 favoreciendo el mayor alcance de la política de empleo. En este sentido, para el año 2014, el Programa Seguro de capacitación y empleo alcanzó 124.112 personas y el Programa “Jóvenes con más y mejor trabajo” 223.316 (Helbig, Mazzola y García, 2015). Sin embargo, según los datos relevados por los autores solo el 2,5% de la población atendida fueron trabajadoras/es rurales dando cuenta de las dificultades que supone alcanzar a este sector.

Por último, otra política vinculada al empleo y la formación, fue el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina - PROG.R.ES.AR. implementado desde el año 2013, que promueve y apoya la finalización de los estudios de todos los niveles y la formación técnica y en oficios para jóvenes que se encuentran entre los 18 y los 24 años. Para el año 2014, la cantidad de perceptores del programa ascendía a más de 994.000 jóvenes (Giovambattista, Gallo y Panigo, 2014). El PROGRESAR parte del reconocimiento de un sector socio-económico de bajos ingresos que opera como una barrera a la formación y permanencia en el sistema educativo, incidiendo de forma negativa en las posibilidades de acceder a un empleo de calidad que permita a estos sujetos salir de la situación de pobreza en la que se encuentran (Panigo et al. 2016). En este sentido, retomando la distinción inicial entre políticas estatales, el PROGRESAR comparte los postulados de los programas de transferencia de ingresos, por lo que podría considerarse más una política social que laboral.

Como se analizará con más detalle posteriormente, en el año 2014 el PROGRESAR en el ámbito rural sería desarrollado por el RENATEA debido a la capilaridad territorial<sup>77</sup> de sus delegaciones y unidades territoriales para llegar a este subconjunto poblacional vulnerado con una oferta formativa que contemple específicamente las características del mercado de trabajo agrario.

### **Análisis sobre el Proyecto de gobierno**

Retomando la caracterización desarrollada anteriormente, la concepción e intervención sobre el mundo del trabajo por el gobierno nacional, durante el período 2003-2015, valorizó al empleo registrado como motor de la inclusión social y al Estado como un actor rector en la generación de marcos institucionales que promuevan el trabajo decente. Esto implicó la puesta en marcha de una arquitectura estatal que adoptó una forma de intervencionismo opuesto al paradigma neoliberal (Danani, 2013). El patrón de intervención de las políticas laborales se basó en la protección del trabajo asalariado a partir del impulso de un marco jurídico-institucional, a través de un conjunto de leyes y políticas, orientadas

---

<sup>77</sup> “El RENATEA es, tal vez, uno de los organismos que está más cerca de este sector vulnerado. Por eso debemos fortalecer un trabajo conjunto en esta materia para generar oferta formativa a los trabajadores rurales” (Tomada, 2014). Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/trabajo-y-renatea-incorporan-jovenes-de-zonas-rurales-al-progresar>

promover una serie de derechos a conjunto de trabajadoras/es históricamente vulnerados (por ejemplo, en el empleo agrario y doméstico). Al mismo tiempo, se desarrollaron una serie de capacidades político-institucionales de registración laboral y de participación estatal en instancias de concertación entre el capital y el trabajo.

Específicamente, el proyecto de gobierno para el sector agrario se relacionó con la construcción de una “*Nueva Ruralidad*” que incluía y transcendía el fenómeno de los derechos laborales de las/os asalariadas/os de dicho ámbito. Por un lado, este proyecto político de gobierno se tradujo en una serie de políticas públicas y marcos normativos que promovían el empleo registrado en el sector a partir de la Ley 26.7272, el RENATEA, de la reconstrucción institucional de las negociaciones colectiva, la inspección laboral, el rol activo de la CNTA y programas de ingresos y empleo. En este sentido, se pusieron en marcha tanto mecanismos “indirectos” de carácter económico-social como mecanismos “directos” de naturaleza jurídica por obligatoriedad (Cortés y Marshall, 1993).

Por otro lado, la “*Nueva Ruralidad*” suponía el fortalecimiento de una alianza social de aquellos actores identificados por la agricultura familiar, las/os pequeñas/os productoras/es y asalariadas/os rurales. Muchos de estos actores serían parte de la fuerza de gobierno enmarcada en la organización CANPO. Esta estrategia de articulación política y de desarrollo socio-económico para el sector agrario suponía antagonizar con el movimiento político que sostenía la Mesa de Enlace y sus alianzas partidarias, fortaleciendo los mecanismos de intervención estatal ámbitos de la producción y el trabajo.

En este sentido, el proyecto de gobierno buscó generar una mayor autonomía del poder Estatal frente a las entidades gremiales agropecuarias a partir del desarrollo de capacidades políticas, expresadas en un entramado institucional de normativas y programas, ampliando el campo de intervención estatal y apoyándose con los actores vinculados al trabajo del ámbito rural.

#### **4.2. Legislación y rol del Estado**

El marco normativo refiere al conjunto de leyes, decretos y reglamentos que facultan a una entidad pública a implementar una serie de intervenciones en los ámbitos de la

sociedad. Tal como se ha analizado en el Capítulo 2 de la investigación, el marco legal que establece la Ley 26.727 es producto de un proceso político entre actores sociales por establecer límites formales para los derechos y obligaciones de empleadoras/es y empleadas/os del sector agrario. Al mismo tiempo, a través de procedimientos formales y distribuyendo las incumbencias dentro del complejo institucional, esta normativa fijó los límites del aparato tecno-burocrático y el accionar político. En este sentido, el NRTA encuadra a las políticas públicas del RENATEA estableciendo su orientación, alcances y atribuciones.

A continuación se describen los principales aspectos que refieren al régimen de trabajo agrario bajo el “Marco Legal” y las “Instituciones involucradas”.

#### 4.2.1. Marco Legal

Las nuevas regulaciones establecidas en el año 2011 partieron de los antecedentes del “Estatuto del Peón” (Ley N° 28.169) del año 1944, el “Estatuto del cosechero” (Ley N° 13.020) del año 1947, que fueron una primera regulación sistemática de las relaciones laborales de las/os trabajadoras/es ligados a las explotaciones tradicionales del sector. Hasta aquel entonces el trabajo agrario se regulaba por normativa notoriamente escasa e insuficiente emanada del Código Civil y reglamentos de estancia a posteriori devenidos en Códigos Rurales provinciales (Ruiz y Senyk, 2012).

La Ley 26.727 derogó la Ley 22.248 establecido por la última dictadura en el año 1980 que había derogado los regímenes instituidos por el “Estatuto del Peón”, el “Estatuto del cosechero” y excluyó al trabajador rural de las provisiones y el amparo de la ley 20.744 “Ley de contrato de Trabajo” del año 1974. Por otro lado, el NRTA modificó la Ley N° 25.191 sancionada en el año 1999 que estableció el uso obligatorio de la Libreta de Trabajo Rural, documento probatorio de la relación laboral para trabajadoras/es en la actividad rural, y creó el RENATRE.

A continuación se realiza una caracterización sobre los principales avances en materia de derecho laboral:

- Esta ley rige el contrato de trabajo agrario, los derechos y obligaciones de trabajadoras/es y empleadoras/es y prevalece sobre todas las normas nacionales o

provinciales si el contenido se opone a sus disposiciones. No se pueden pactar condiciones de trabajo menos favorables para el trabajador que las contenidas en la Ley, en los acuerdos colectivos en el marco de las leyes 14.250 y 23.546 y en las resoluciones de la CNTA.

- Las actividades agrarias incluidas son aquellas que obtienen frutos o productos primarios a través de la realización de tareas pecuarias, agrícolas, forestales, hortícolas, avícolas, apícolas u otras semejantes, siempre que éstos no hayan sido sometidos a ningún tipo de proceso industrial, en tanto se desarrollen en ámbitos rurales. Se incluyen las tareas: la manipulación y el almacenamiento de cereales, oleaginosos, legumbres, hortalizas, semillas u otros frutos o productos agrícolas, las que se prestaren en ferias y remates de hacienda y aquellas de empaque de frutos y productos agrarios propios. Quedan por fuera de esta ley trabajadoras/es comprendidos en las convenciones colectivas de trabajo con relación a las actividades agrarias incluidas en el régimen de negociación colectiva previsto por la ley 14.250 con anterioridad a la entrada en vigencia del Régimen Nacional de Trabajo Agrario, aprobado por la ley N° 22.248.

- En relación al contrato de trabajo incluye referencias a la tercerización laboral. Así quienes contraten o subcontraten la realización de trabajos o servicios o cedan su propiedad son solidariamente responsables de las obligaciones emergentes de la relación laboral y respecto a los sistemas de seguridad social. Por otro lado, se prohíbe el suministro de mano de obra temporal ya sea realizada por empresas de servicios para la provisión de trabajadoras/es, agencias de colocación u otro tipo de empresas.

- Incluye la protección de las/os trabajadoras/es temporarios favoreciendo la estabilidad laboral rompiendo con la dicotomía de trabajadoras/es permanentes y no permanentes. Esta categoría se las denominó como contrato de trabajo agrario permanente de prestación continua que incluye a todo trabajador/a temporario contratado de manera consecutiva por el mismo empleador. A partir de la segunda contratación tendrá iguales derechos que las/os trabajadoras/es permanentes ajustados a las características discontinuas de sus prestaciones.

- Con respecto a las condiciones de trabajo, se prevén aspectos vinculados a la vivienda, alimentación y traslado. La vivienda que se provea al trabajador deberá ser construida

con materiales que garanticen condiciones de seguridad, higiene, abrigo y luz natural, ambientes acordes al núcleo familiar, entre otros. La alimentación de las/os trabajadoras/es deberá ser sana, suficiente y adecuada, según el área geográfica y la actividad que desarrollen. Si la/el trabajadora/or es contratado para residir en el establecimiento, el empleador tendrá a su cargo el traslado de aquél y de su familia y las pertenencias de todos ellos, desde el lugar de contratación al de ejecución y del regreso al terminarse el vínculo laboral.

- El salario mínimo es fijado por la CNTA y no puede ser inferior al salario mínimo vital y móvil vigente. En relación a las bonificaciones se contempla un uno por ciento (1%) de la remuneración básica de su categoría, por cada año de servicio, cuando el trabajador tenga una antigüedad de hasta diez (10) años. Uno y medio por ciento (1,5%) de la remuneración básica de su categoría por cada año de servicio, cuando el trabajador tenga una antigüedad mayor a los diez (10) años de servicio.

- La jornada de trabajo no puede ser mayor de ocho (8) horas diarias y de cuarenta y cuatro (44) semanales desde el día lunes hasta el sábado a las trece (13) horas. Caso contrario, el empleador debe abonar las horas extras trabajadas. El empleador debe respetar las correspondientes pausas para la alimentación y descanso según la naturaleza del trabajo. Se considera trabajo nocturno al que se desarrolla entre las veinte (20) horas de un día y las cinco (5) horas del día siguiente.

- Además de las licencias por maternidad del personal femenino, se establece para el personal permanente de prestación continua una licencia con goce de haberes de treinta (30) días corridos por paternidad, la que podrá ser utilizada por el trabajador de manera ininterrumpida entre los cuarenta y cinco (45) días anteriores a la fecha presunta de parto y los doce (12) meses posteriores al nacimiento.

- Queda prohibido el trabajo de las personas menores de dieciséis (16) años en todas sus formas, exista o no relación de empleo, y sea aquél remunerado o no. La inspección del trabajo debe ejercer las funciones conducentes al cumplimiento de dicha prohibición. Al mismo tiempo, promueve la prevención del trabajo infantil mediante la creación de espacios de contención para niñas/os por parte de las/os empleadoras/es. El/la empleador/a deberá habilitar espacios de cuidado y contención adecuados a fin de atender

a los niños y niñas a cargo del trabajador, durante todo el tiempo que dure la jornada laboral y poner al frente de los mismos a personal calificado y/o con experiencia en el cuidado de la infancia.

- Promueve la capacitación de trabajadoras/es agrarias/os por intermedio del MTEySS mediante una política nacional de capacitación técnica intensiva contemplando la naturaleza de las actividades, las zonas en que éstas se realizaren, los intereses de la producción y el desarrollo del país. A este efecto, el mencionado ministerio debía impulsar la programación de cursos de capacitación y de perfeccionamiento técnico.

- En relación a la seguridad social, los/s trabajadoras/es tienen el derecho a la jubilación ordinaria con cincuenta y siete (57) años de edad, sin distinción de sexo, en tanto acrediten veinticinco (25) años de servicios, con aportes. El/la empleador/a que contrate trabajadoras/es temporarias/os y permanentes discontinuos, goza por el término de veinticuatro (24) meses, de una reducción del cincuenta por ciento (50%) de sus contribuciones vigentes con destino al sistema de seguridad social.

- Se estableció el uso obligatorio de la Libreta del Trabajador Agrario o del documento que haga sus veces en todo el territorio de la República Argentina para todos las/os trabajadoras/es que desarrollen tareas correspondientes a la actividad agraria en cualquiera de sus especializaciones, comprendidas en el ámbito de aplicación del NRTA. Tendrá el carácter de documento personal, intransferible y probatorio de la relación laboral.

- Se crea el RENATEA, como entidad autárquica en jurisdicción del MTEySS. El RENATEA absorberá las funciones y atribuciones que desempeña el RENATRE, a partir de la vigencia de la ley que aprueba este régimen de trabajo agrario.

#### 4.2.2. Instituciones involucradas

La institucionalización de un marco normativo, su correlato en el aparato burocrático y la delimitación de sus esferas de actuación implican una disputa no solo en el ámbito social sobre el que sucede u opera la cuestión sino también al interior del mismo Estado. Según los autores (Oslak y O'Donnell, 1984), esto genera repercusiones "horizontales", en otras unidades del Estado, y "verticales" que implican la atribución de la competencia y asignación

de recursos a la aparato burocrático encargado del abordaje de la cuestión. Por lo cual, estas “cristalizaciones institucionales” pueden convivir con otras instancias estatales especializadas en otros aspectos de la problemática social.

Como se mencionó anteriormente, la autoridad de aplicación del régimen de trabajo agrario fue el MTEySS a través del ente autárquico del RENATEA. Este ente adquirió por normativa una estructura propia y una serie de funciones específicas mencionadas anteriormente que dotaron al RENATEA de un rol central en la coordinación inter-institucional, con organismos y gobiernos de diferente nivel jurisdiccional, para promover el cumplimiento efectivo de derechos laborales en el sector agrario.

Por otro lado, la CNTA integrado por representantes el MTEySS, MGAYP y MECON, representantes de las/os empleadoras/es y de trabajadoras/es, es el organismo encargado, entre otras funciones<sup>78</sup>, del establecimiento de las categorías de las/os trabajadoras/es permanentes que se desempeñen en cada tipo de tarea, determinando sus características, modalidades especiales, condiciones generales de trabajo y fijando sus remuneraciones mínimas.

Teniendo en cuenta que la Ley 26.727 estableció una serie de condiciones referidas a la seguridad social y su pilar contributivo, la participación del ANSES a través del Sistema Integrado Previsional Argentino y su gestión sobre los beneficios jubilatorios de trabajadoras/es y contribuciones patronales, fue una institución involucrada en la efectivización de los derechos consagrados por aquel marco normativo. Por otro lado, el RENATEA a través de su Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo tenía a su cargo el pago de las asignaciones familiares que correspondieren a cargo del ANSES. Así, la Ley 26.727 contribuyó al fortalecimiento del Sistema de Seguridad Social Nacional (SSSN) y sus cuatro subsistemas: a) previsional, b) de asignaciones familiares, c) de desempleo y d)

---

<sup>78</sup> Otras de las funciones de la CNTA establecidas por la Ley 26.727 artículo 89 se refieren a: establecer el funcionamiento de las comisiones asesoras regionales, determinando sus respectivas jurisdicciones en función de las características ecológicas, productivas y económicas de cada zona, dictar normas sobre las condiciones mínimas a las que deberán ajustarse las prestaciones de alimentación y vivienda a cargo del/la empleador/a teniendo en consideración las pautas de la presente ley y las características de cada región, promover el cumplimiento de las normas de higiene y seguridad en el trabajo rural e intervenir en los conflictos colectivos de trabajo que se susciten entre las partes y actuar como árbitro cuando de común acuerdo lo soliciten las mismas.

de riesgos del trabajo administrados y regulados de manera conjunta por el MTEySS, la ANSES y el Ministerio de Salud de la Nación.

Otra institución vinculada indirectamente al cumplimiento de la Ley 26.727 en articulación con el MTEySS y el RENATEA fue la AFIP a partir de su función de recaudación y distribución de aportes y contribuciones así como de fiscalización de las condiciones de empleo de las/os trabajadoras/es. En este sentido, la información remitida por la AFIP al RENATEA apuntó a facilitar la gestión del mismo en relación a: el otorgamiento de las prestaciones económicas por desempleo, prestaciones médico asistenciales, la realización de las fiscalizaciones respecto al cumplimiento de la normativa laboral y la generación de información y estadísticas puntuales. Al mismo tiempo, el RENATEA realizó el control el cumplimiento por parte de las/os trabajadoras/es y empleadoras/es de las obligaciones que les impone la ley N°26.727, utilizando la información de movimientos de Altas y Bajas registradas y los datos de la nómina declarada por las/os empleadoras/es. A partir del mismo, le permitía a aquel organismo a identificar a la modalidad contractual del trabajo agrario, las remuneraciones y zonas geográficas declaradas por el/la empleador/a<sup>79</sup>.

### **Análisis sobre la Legislación y rol del Estado**

El recorrido realizado por los principales hitos de la Ley 26.727 da cuenta que este marco normativo generó un avance sustancial para la protección laboral y social de las/os trabajadoras/es agrarias/os, a cargo del Estado Nacional, para enfrentar las vulneraciones de derechos que, muchas veces, ocurren en el mercado laboral del sector. Por un lado, esta ley derogó el marco normativo regresivo operante desde la última dictadura militar (Ley 22.248) y estableció una serie de avances en materia laboral para trabajadoras/es agrarias/os y sus familias a partir de su reconocimiento como sujetos de derecho al igual que trabajadoras/es de otras ramas productivas. En este sentido, el NRTA implicó el equiparamiento o, incluso, una superación con respecto a la legislación laboral general como, por ejemplo, con la Ley de Contrato de Trabajo- Ley 20.744- al establecer responsabilidades jurídicas a los

---

<sup>79</sup> Fuente: Instructivo de utilización de información. AFIP. <http://www.afip.gov.ar/genericos/organismosSegSocial/archivos/instructivoRENATREDDJNNominaV1.pdf>

intermediarios o subcontratistas en la contratación de trabajadoras/es rurales, con la Ley Nacional de Empleo- Ley N° 24.013- al establecer condiciones sobre agravamientos indemnizatorios y fortalecimiento de la estabilidad para quienes realicen este tipo de reclamo y con establecimiento de la edad jubilatoria de 57 años con 25 años de aportes reconociendo las duras condiciones de trabajo agrario (Ruiz, 2014).

Al mismo tiempo, esta ley reconoce las particularidades de la actividad agropecuaria al establecer regulaciones específicas sobre modos de contratación vinculados a los ciclos productivos y la dinámica del mercado laboral agrario. En este sentido, establece una serie de seguridades jurídicas para cada tipo de relación laboral: permanente, temporario, permanente discontinuo y trabajo en equipo o cuadrilla familiar. Por otro lado, consolida una perspectiva “amplia” sobre las condiciones de trabajo, es decir, no sólo aspectos remunerativos y horas de trabajo sino también especificaciones sobre la vivienda, la alimentación, el traslado, licencias, espacios infantiles de cuidado, capacitación, etc. De esta manera, el NTRA implicó “(...) *un cambio de paradigma, tanto al propender a una mayor estabilidad y consecuente mejor calidad del empleo rural, al elevar los niveles de protección de los trabajadores creando nuevas o fortaleciendo antiguas obligaciones patronales, como al ampliar los márgenes de responsabilidad directa e indirecta de todos los que se benefician de las prestaciones de los obreros rurales*” (Ruiz y Senyk, 2012:201).

En cuanto a las principales limitaciones de la Ley, puede observarse que la definición de trabajo agrario<sup>80</sup> deja por fuera a determinadas actividades típicamente rurales al estar enmarcadas en convenios de trabajo que fijan condiciones superiores al NRTA, tal es el caso, de la actividad vitivinícola -CCT N° 85/89- y 154/91, cítrica -CCT N° 271/96- y cosecha de fruta -CCT N° 271/96. Como menciona Sánchez Enrique (2016), esta fragmentación normativa afecta, centralmente, a las/os asalariadas/os temporarios que pueden trabajar, según la época y las cosechas, en distintas provincias con producciones regidas por diferentes convenio colectivos especiales a los que se les aplica subsidiariamente el régimen general de la Ley de Contrato de Trabajo. Así, un mismo trabajador/a agrario/a que pase, por

---

<sup>80</sup> Artículo 5° sobre la actividad agraria: “A los fines de la presente ley se entenderá por actividad agraria a toda aquella dirigida a la obtención de frutos o productos primarios a través de la realización de tareas pecuarias, agrícolas forestales, hortícolas, avícolas, apícolas y otras semejantes, siempre que éstos no hayan sido sometidos a ningún tipo de proceso industrial, en tanto se desarrollen en ámbitos rurales.”

ejemplo, por la poda de la uva, la cosecha del limón y la cosecha de la papa podría ser regulado por tres legislaciones diferentes (y distintos organismos estatales) a pesar de tratarse una actividad agraria.

Otra limitación relacionada a las exclusiones de la ley, se refiere a aquellas/os trabajadoras/es que se desempeñan en las cadenas agro-industriales. En este sentido, la ley circunscribe su aplicación al personal que se desarrolle tareas en “lo rural”, circunscribiéndolo un criterio geográfico, excluyendo actividades que teniendo una naturaleza agraria se realizan en ámbitos urbanos (Napoli, 2012). Esta segmentación dificulta el control y la registración laboral en empresas cuyas explotaciones realizan ambos tipos de actividad, cultivo-cosecha e industrialización del producto como, por ejemplo, en la producción de aceitunas (Sánchez Enrique, 2016).

Si bien una ley en sí misma no es suficiente para transformar la informalidad laboral en el sector agrario, sí es una condición necesaria para diseñar e implementar políticas públicas para la regulación de las relaciones laborales en dicho ámbito. En este sentido, la Ley 26.727 tuvo el objetivo de fortalecer la penetración del Estado sobre las problemáticas sociales del ámbito rural y generar instancias autónomas de gestión estatal (Skocpol, 1985) con la creación del RENATEA. En efecto, este marco normativo estableció la eliminación del RENATRE, ente de derecho público no estatal conducido por asociaciones empresariales y un sindicato rural, como principal institución fiscalizadora y de registradora del empleo agrario. En su lugar, la ley fijó la creación del ente autárquico estatal RENATEA y promovió la jerarquización de la CNTA en la fijación de las condiciones de trabajo en el sector rural. La creación de una serie de mecanismos institucionales-burocráticos (de registración y fiscalización, fijación de salarios y condiciones de trabajo, de acceso a la seguridad social, a seguros por desempleo, a la capacitación, etc.) permitió recuperar la capacidad administrativa del Estado Nacional en materia de derechos laborales en el sector.

Por otro lado, la cristalización institucional de la Ley 26.727 implicó una diferenciación entre unidades burocráticas al interior del Estado Nacional: por un lado, de forma “vertical” en relación al MTEySS a partir de las nuevas facultades de registración, fiscalización y capacitación del RENATEA. Por otro lado, en una dimensión “horizontal” supuso la articulación del ANSES y AFIP ya que RENATEA intervenía en el proceso de recaudación de aportes en seguridad social y aportes jubilatorios.

Sin embargo, persiste una fragmentación de la inspección de las condiciones de trabajo y la registración laboral. Tal como advierte (Sánchez Enrique, 2016), existe un complejo esquema de organismos estatales compuesto por una pluralidad de organismos facultados para fiscalizar diversos aspectos del empleo agrario. Se encuentran, las Secretarías de Trabajo Provinciales, el MTEySS encargado de acciones de fiscalización en todo el territorio nacional para fortalecer el control provincial, la AFIP que obliga a las/os empleadoras/es a ingresar los aportes y contribuciones al Sistema Único de Seguridad Social (SUSS), a cargo de la ANSES, aplicando sus sistemas de penalidades, tipificación y procedimiento sancionatorio, la Superintendencia de Riesgos de Trabajo (SRT) cuya finalidad es fiscalizar el cumplimiento de las normas de seguridad e higiene en el trabajo, como así también, el funcionamiento de las Aseguradora de Riesgos de Trabajo (ART) y el RENATEA (Sánchez Enrique (2016). Esta multiplicidad de organismos estatales de diversa índole y jurisdicción (nacional y provincial) atenta contra las posibilidades de una coordinación eficiente para combatir la informalidad laboral en el sector.

Por último, cabe señalar que las políticas estatales difícilmente se ajusten a un proceso lineal, de adecuación entre “lo normado”, “lo planificado” y los procesos sociales, es decir, a lo que en la literatura se denomina como el “ciclo de políticas públicas”. El enfoque que se retoma en esta investigación advierte que éstas son el resultado de una dinámica social e intra-burocrática que se mueven en un escenario con actores, posicionamientos, intereses y cursos de acción heterogéneo (Oszlak, 2014). Por lo cual, es necesario complementar la mirada de las capacidades administrativas en su nivel macro y micro (“Estructura burocrática y funciones” del RENATEA) con las capacidades políticas relacionadas al “Proyecto institucional” del RENATEA (micro).

### **4.3. Estructura burocrática y funciones**

En el nivel micro, las capacidades administrativas se relacionan con la dimensión formal del aparato técnico-organizacional, es decir, con los atributos que asume el fenómeno burocrático de la institución. La Ley 26.727 dispuso la creación del RENATEA y el establecimiento de una nueva configuración institucional que reemplazara al RENATRE. Esto implicó poner en marcha una serie de dispositivos organizacionales que pudieran viabilizar las competencias asignadas por dicha ley en todo el territorio nacional. Para esto,

se analizará las competencias asignadas, la estructura institucional y su jerarquía administrativa, aspectos vinculados al empleo público, los recursos financieros y tecnológicos.

#### 4.3.1. Competencias asignadas

La capacidad estatal es un atributo que sólo puede expresarse en relación con los fines que se entiende que debe perseguir el Estado o sus unidades específicas (Bertranou, 2013).

En función de esto, el RENATEA por ley tenía las siguientes funciones:

- “a) Expedir la Libreta de Trabajo Agrario y/o documento que haga sus veces, sin cargo alguno para el trabajador, procediendo a la distribución y contralor del instrumento y asegurando su autenticidad;*
- b) Centralizar la información y coordinar las acciones necesarias para facilitar la contratación de los trabajadores agrarios;*
- c) Conformar las estadísticas de todas las categorías, modalidades y especializaciones del trabajo agrario en el ámbito de todo el país;*
- d) Proveer la coordinación y cooperación de la Nación con las provincias y los municipios en la actividad laboral agraria;*
- e) Brindar al trabajador agrario la prestación social prevista en el Capítulo V de la presente ley;*
- f) Dictar la reglamentación interna por la cual se integrará y regirán los distintos estamentos constitutivos del RENATEA;*
- g) Controlar el cumplimiento por parte de los trabajadores y empleadores de las obligaciones que les impone la presente ley. El RENATEA podrá además desarrollar otras funciones de policía de trabajo que le sean delegadas por los organismos nacionales o provinciales competentes.” (Ley 26.727- Artículo 106, 2011).*

La Ley 26.727 asignó a la institución naciente del RENATEA un conjunto de tareas relacionadas con la regularización laboral (registro y fiscalización de las relaciones laborales), la administración de una porción de la seguridad social de las/os trabajadoras/es agrarias/os (recaudación de aportes patronales y de trabajadoras/es así como la gestión del seguro de desempleo y servicios de sepelio), generación de información sobre las actividades productivas agrarias con presencia de asalariadas/os y promover la coordinación con organismos nacionales y provinciales con la finalidad de potenciar los puntos anteriores. Estos ejes representan las atribuciones formales de la institución que enmarcan (en parte) su

interacción política en el espacio público (Repetto, 2010). Sin embargo, como se analizará más adelante, las instituciones se constituyen también por una dimensión informal que surge de la propia lógica de relacionamiento con los otros actores sociales así como de la cultura organizacional del mismo ámbito institucional.

#### 4.3.2. Diseño estructural

Una vez sancionada la Ley 26.727, el siguiente paso del Estado Nacional fue disolver las antiguas estructuras del RENATRE y reemplazarlo por un diseño institucional que respondiera a los mandatos que estableciera el nuevo marco normativo. En los primeros días de enero del año 2012, el MTEySS envió un delegado normalizador cuyo plazo de intervención era de 60 días para regularizar el traspaso de la estructura y funciones al RENATEA. Ante esta situación, desde la UATRE se presentaron cuatro recursos de amparo ante la justicia denunciando la inconstitucionalidad de los artículos 106 y 107<sup>81</sup> que posteriormente fueron desestimados por los juzgados<sup>82</sup>.

La resistencia de las entidades que conformaban el RENATRE, llevó al proceso de normalización a un elevado nivel de conflictividad ante la resistencia de grupos de personas identificadas con UATRE que se negaban a que ingresen los equipos del MTEySS a la sede central del RENATRE<sup>83</sup>. En este marco, la Gendarmería Nacional intervino para que las autoridades designadas del MTEySS lograsen iniciar la normalización.

---

<sup>81</sup> El Artículo 106 (entre otras consideraciones) crea el RENATEA, como entidad autárquica en jurisdicción del MTEySS. El RENATEA absorberá las funciones y atribuciones que actualmente desempeña el RENATRE, a partir de la vigencia de la ley que aprueba el Régimen de Trabajo Agrario. El Artículo 107 establece que el RENATRE y el Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo, serán denominados en adelante RENATEA y Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo y Servicio de Sepelio, respectivamente. Fuente: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/190000-194999/192152/norma.htm>

<sup>82</sup> El peor carnaval para los peones rurales (14 de enero de 2012). *Página 12*. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-185458-2012-01-14.html>

Gremialistas de la UATRE impiden el ingreso del normalizador de Renatea. (6 de enero de 2012). *La Prensa*. Recuperado de: <http://www.laprensa.com.ar/386282-Gremialistas-de-la-UATRE-impiden-el-ingreso-del-normalizador-de-Renatea.note.aspx>

<sup>83</sup> Venegas resiste la intervención del registro de peones rurales (6 de enero de 2012). *La Nación*. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/politica/venegas-resiste-la-intervencion-del-registro-de-peones-rurales-nid1438343>

Premici, S. (13 de julio de 2012). El control patronal le quitó su esencia. *Página 12*. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-198577-2012-07-13.html>

Según las fuentes consultadas, la estructura institucional heredada del RENATRE asumía, por un lado, características heterogéneas en las provincias según la entidad responsable de gestionar las oficinas territoriales<sup>84</sup> y, por otro lado, contaba con un esquema de tercerización de funciones de fiscalización, recaudación y capacitación a empresas subcontratista<sup>85</sup>. La creación del RENATEA implicaba la reconfiguración de esa arquitectura organizacional bajo una que estuviera al servicio del Estado Nacional y, específicamente, en el marco de las políticas públicas impulsadas por el MTEySS. Sin embargo, este ente autárquico contaría con una estructura institucional propia acorde al proyecto político-institucional de quienes conducirían el organismo:

*“Su no incorporación en la estructura existente ni del RENATRE ni de las Gerencias de empleo del MTEySS, fue una decisión política. Había intención del MTEySS de que el RENATEA se subsuma a esa configuración institucional. La idea era generar un entramado institucional con un enfoque de intervención territorial que respondiera directamente al organismo.” (Entrevistado 2)*

De esta manera, el gobierno y administración del RENATEA estuvo a cargo de un Director General y de un Subdirector General designados por el Poder Ejecutivo Nacional, a propuesta del MTEySS. El MTEySS ejercía las funciones de contralor a través de un síndico titular y un suplente fiscalizando las operaciones contables, financieras y patrimoniales del RENATEA.

El Registro contaría con un Consejo Asesor integrado por igual número de representantes de empleadoras/es y trabajadoras/es de la actividad agraria, por representantes del MECON, del MGAyP y del MINCyT, así como por representantes de otros sectores sociales vinculados a la actividad agraria en cualquiera de sus especializaciones, conforme

---

<sup>84</sup> Según el Delegado Normalizador en entrevista con Sebastián Premici (14 de enero de 2012): *“Las delegaciones estaban sectorizadas, tal provincia era gestionada por un dirigente de Uatre, otra por la Sociedad Rural, y así sucesivamente. Todo estaba perfectamente delineado y planificado. Cada región del país llevaba la impronta de una entidad particular. Eso le quitaba la esencia de una institución federal.”* “El peor carnaval para los peones rurales”. Página 12. <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-185458-2012-01-14.html>

<sup>85</sup> Premici, S. (15 de julio de 2013). Contratos para los amigos con los aportes de los peones. *Página 12*. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-224513-2013-07-15.html>

lo determine el MTEySS (artículo 106, Ley 26.727). Sin embargo, el grado de polarización política con las entidades agropecuarias tradicionales y la UATRE no permitió la constitución del Consejo Asesor:

*“Jamás se llegó tener diálogo con las entidades ya que se convocaron para el consejo asesor, pero nunca asistieron, no se llegó a constituir el Consejo Asesor.”* (Entrevistado 2)

Según los documentos consultados de dicho organismos<sup>86</sup>, el organigrama se componía de dos Gerencias: por un lado, la “Gerencia Gestión y Políticas Públicas Territoriales” que tenía a cargo las subgerencias de “Formación y Capacitación”, “Registro y Prestaciones”, “Fiscalización” y de “Gestión Territorial”; por otro lado, “Gerencia Legal Técnica y Administrativa” a cargo de las subgerencias de “Asuntos Jurídicos”, “Informática e Innovación Tecnológica”, “Recursos Humanos”, “Recaudación y Finanzas”. Al mismo tiempo, existieron dos áreas que dependieron directamente de la Dirección General: “Subgerencia de Investigaciones y Estadísticas” y “Subgerencia de Comunicaciones y Relaciones Institucionales”. Por último, existió una Unidad de Auditoría Interna. Las subgerencias poseían una estructura organizativa compuesta por un subgerente a cargo de la supervisión general en función de los ejes y objetivos estratégicos, jefatura específicas cuya función era la supervisión específica de la acción y coordinación operativa de programa y acciones, y equipos técnico-administrativos.

Para el cumplimiento de sus fines contó con una red de 5 Delegados Regionales (del NEA, NOA, Centro, Patagonia y Cuyo) que articulaban con las Delegaciones en cada una de las provincias argentinas. Al mismo tiempo, estas Delegaciones Provinciales (27<sup>87</sup>) coordinaban la labor en las distintas localidades a partir de sus Unidades Territoriales conformadas por pequeños equipos técnicos-administrativos y sus Unidades de Gestión Local operadas en articulación con áreas municipales. En total se constituyeron 100 Unidades Territoriales y 156 Unidades de Gestión Local en todo el país<sup>88</sup>.

---

<sup>86</sup> Cuadernillo “Ley 26727 Comentada” y “Nueva institucionalidad”.

<sup>87</sup> Tanto en la provincia de Santa Fe como en Córdoba había dos delegaciones provinciales. En la primera, se emplazaban en Rosario y ciudad de Santa Fe, mientras que en la segunda en Río Cuarto y ciudad de Córdoba.

<sup>88</sup> Informe de Gestión 2015, Subgerencia de Investigaciones y Estadísticas.

Así, la estructura institucional del RENATEA combinó dos tipos de coordinaciones: una de tipo “temática” a partir de las gerencias y subgerencias y otra de tipo “territorial” con las delegaciones regionales y provinciales y oficinas locales. Al mismo tiempo, como señala un ex funcionario del organismo:

*“El hecho de ser un organismo autárquico y descentralizado permitió tener un mayor margen para innovar en la gestión” (Entrevistada 6)*

El diseño estructural constituido por una red de oficinas regionales, provinciales y locales dependientes política y técnicamente del organismo, con cierto grado de autonomía del MTEyS, permitió garantizar una mayor gobernabilidad para su dirección. Tal como retoma Bernazza, Comotto y Longo, (2015) sobre Matus (1987:75) en relación al diseño estructural, la *“gobernabilidad del sistema es una relación entre las variables que controla un actor en el proceso de gobierno, ponderadas por su valor o peso en relación a la acción de dicho actor. Mientras más variables decisivas controla, mayor es su libertad de acción y mayor es para él la gobernabilidad del sistema.”*

#### 4.3.3. Empleo público

Las características que asume el empleo público en el Estado se relacionan con las modalidades de contratación, la carrera profesional, sistema de promoción, la formación, entre otros. Para los fines del análisis propuesto en esta investigación, se acotará el abordaje de esta variable a dos indicadores: uno cuantitativo en relación al número de agentes y otro cualitativo vinculado a los perfiles y competencias requeridos para ocupar cargos de dirección y técnicos/administrativos. El análisis sobre estos aspectos contribuye a comprender las formas que asume el proyecto institucional para cumplir las funciones y atribuciones del organismo según la Ley 26.727. En este sentido, como señala (Bernazza, Comotto y Longo, 2015: 34) *“(…) una relación consistente entre el Estado empleador y los trabajadores públicos, fundada en la valoración de competencias integrales que abarquen el compromiso con las cuestiones de Estado, redundando en una mayor capacidad estatal.”*

Con respecto a la dimensión cuantitativa, según la información primaria y secundaria relevada entre el año 2012 y 2015 el organismo pasó de una planta del RENATRE de aproximadamente 300 personas a 880 personas en todo el territorio nacional. En este sentido, el mismo artículo 106 incorpora el artículo 7 bis a la Ley N° 25191, en el que se establece que la relación laboral entre el RENATEA y sus empleados se regirá por la ley de contrato de trabajo, garantizándose la continuidad laboral del personal no jerárquico del RENATRE. A medida que se ampliaban sus políticas y programas como su trama institucional en cada territorio se fueron incorporando agentes técnicos y administrativos tanto en su sede central como en sus delegaciones provinciales y oficinas locales. Cabe destacar, que en mayo de 2015 se acordó con las autoridades del RENATEA y UPCN un Convenio Colectivo de Trabajo para las/os trabajadoras/es de RENATEA (CCT 1453/15) para garantizar a todas/os las/os trabajadoras/es la condición y estabilidad propia de todo empleado del Estado.

En relación a la dimensión cualitativa, según expresaron diferentes ex funcionarias/os del organismo con la puesta en marcha del RENATEA se priorizó la incorporación del personal de dirección y agentes técnicos con “compromiso social”:

*“Nosotros logramos articular lo administrativo con una gestión política, con gente con compromiso social, un ambiente de trabajo libre y creativo. Fue una política del personal previamente planificada, teníamos el aval político para hacerlo. Hubo un análisis de los perfiles, sus perfiles técnicos y políticos.”*  
(Entrevistada 4)

*“En algunas de las Gerencias de Empleo provinciales eran dirigidas por funcionarios de carrera de Buenos Aires, nosotros queríamos gente de las provincias en esos lugares que conociera las dinámicas de los lugares. Por eso tuvimos ese criterio. También hubo gobiernos provinciales oficialistas que sugerían personas, y para nosotros era importante porque esas personas tenían legitimidad política en sus territorios, para que pudiera aplicar políticas, sino sos foráneo y eso dificulta mucho.”* (Entrevistado 2)

Los criterios de incorporación refieren a las diversas cualidades valoradas al momento de conformar o ampliar el personal de trabajo y expresan los atributos de mayor importancia para el funcionamiento de una organización. En el caso del RENATEA, la “politización” de las personas aparece como elemento ponderado en la incorporación de trabajadoras/es tanto

en el nivel técnico-administrativo como para cargos de dirección donde el perfil político es clave para la viabilidad de las acciones que se llevaron a cabo en las provincias. En este sentido, según las fuentes consultadas tanto en el nivel central como en las delegaciones provinciales muchos de los cargos técnicos y políticos fueron ocupados por militantes de las agrupaciones políticas de gobierno: CANPO, La Cámpora, Movimiento Evita y Peronismo Militante.

Este carácter militante como rasgo distintivo en la configuración del personal se relacionaba con el proyecto institucional (analizado más adelante) en el que se pretendía dar una impronta territorial, de cercanía a las problemáticas que afectan al empleo rural, en la implementación de las políticas públicas del organismo. Esto implicaba contar con trabajadoras/es en la institución que posean cierta “sensibilidad” y conocimientos sobre los procesos productivos y sociales a nivel local para lograr abordajes más eficientes y eficaces. En este sentido, muchas de las acciones emprendidas por el organismo de regularización (registración y fiscalización) laboral como de asistencia social (alfabetización, políticas de cuidado, fortalecimiento socio-productivo de grupos de trabajadoras/es, etc.) requirieron un compromiso social más allá de la función institucional y voluntad de transformación, aspectos propios de la identidad militante.

*“Esto trajo algunos aprendizajes, esta idea de militante que está dentro del Estado... a veces fuimos descuidados con compañeros y compañeras que se arriesgaban mucho. Algunos fueron amenazados, otros se adentraban a lugares peligrosos. Algunas personas del RENATEA se arriesgaron la vida. En esos casos fuimos descuidados.”* (Entrevistada 4)

Sin embargo, esta dinámica militante puede llevar a ciertas dificultades en la gestión del personal y administrativa ya que implicaba tensiones dentro de la propia estructura burocrática entre la agencia político-institucional y los procedimientos normados. Se advierte que la dinámica en el RENATEA ponderaba más el sentido político de las intervenciones que la conformidad hacia los procedimientos burocráticos.

*“Por ejemplo, una compañera de una unidad territorial veía un caso de trata, podía hablar con fiscalización directo si era muy urgente, antes que a un*

*delegado. Porque había que actuar en el momento. Te avisan de un campo que hay tres nenes en una situación de explotación, ¿qué vas a esperar al lunes para comunicarte con tu superior? Hay problemáticas como la trata laboral o el trabajo infantil que necesita actuar al instante, urgente. También por eso, en algún momento ampliamos lo que se conoce como la “caja chica” para que esos compañeros del territorio tengan recursos para actuar en esos casos (...) por ejemplo, una tarjeta de combustible de YPF y plata como para tener que llevar comida una noche a gente que rescatáramos. Eso chocaba con la lógica administrativa, con la gente de compras. (...) Después teníamos que emprolijar, las facturas había que rendirlas, pero en vez de esperar al vale de combustible para hacer algo (...) O sea era la idea no tener que esperar al lunes para actuar en casos extremos.” (Entrevistada 4)*

Esta significación del entramado intraburocrático se aleja de la noción del empleo público asociada al tipo ideal de burocracia weberiano que suponía la separación entre “lo político”, esfera constituida por las decisiones políticas a cargo de funcionarios de Estado, y “lo administrativo” constituido por normas y procedimientos que estructuraban el accionar del burócrata. Al mismo tiempo, se diferencia de la perspectiva del “Management Público”, que entre una serie de reformas<sup>89</sup>, impulsó la llegada de gerentes a los puestos de decisión y con ello una reconceptualización de la función pública. Este giro buscó consolidar los valores típicos del sector privado centrados en una gestión eficiente y eficaz de los asuntos públicos que brindara mejores servicios a los ciudadanos, ahora devenidos en clientes de la administración (Bernazza, Comotto y Longo, 2015). Frente a estos a dos paradigmas de la administración pública, el caso del RENATEA pareciera ajustarse a lo que Perelmiter (2012) denomina como “*burocracia plebeya*” sobre el caso del Ministerio de Desarrollo Social y las políticas de asistencia<sup>90</sup>. Es decir, una configuración de la gestión pública asentada en un

---

<sup>89</sup> En la Argentina se avanzó en planes de reforma del Estado buscando, por un lado, su “achicamiento” a partir de la privatización de empresas estatales, la tercerización de funciones al sector privado, la eliminación de áreas de gestión, y por otro lado, dotar de un espíritu managerial a la administración pública con la implementación de la gestión por resultados, la concepción del ciudadano como consumidor-cliente, entre otros.

<sup>90</sup> “*En efecto, la construcción de un Ministerio “sensible”, cultor de cercanía social, permeó el estilo de gestión de Alicia Kirchner y los principios de evaluación de las prácticas de los agentes ministeriales. Evocando el imaginario evitista de la asistencia, la implementación de mecanismos de asistencia directa, la respuesta a demandas originadas en cartas, la reivindicación de un ethos del sacrificio, la consagración de la acción urgente y el voluntarismo caracterizaron la narrativa institucional del organismo y organizaron gran parte de sus acciones concretas. Acciones que complementaron a y se entretajeron con los dispositivos tecnificados de gestión social. Incluso las estrategias de territorialización institucional aspiraron a este tipo*

personal políticamente comprometido con los fines de la organización y modalidades de intervención (“de cercanía” con aquellos que sufren vulneraciones) que ponderaba los saberes de la práctica sobre los académicos, la empatía frente a la distancia tecnocrática con los sujetos de la política pública y el compromiso social sobre la racionalidad tanto burocrática como managerial.

#### 4.3.4. Recursos Financieros y Tecnológicos

Los recursos públicos son instrumentos de la política pública ya que son medios de financiamiento, vinculados a la capacidad fiscal y obtención de ingresos, que permiten desarrollar planes y programas estatales (Isuani, 2010). En este sentido, siguiendo al autor mencionado se pueden diferenciar tres tipos de recursos claves: recursos humanos (desarrollado anteriormente), recursos financieros y recursos tecnológicos.

En relación al financiamiento, el RENATEA combinó dos formas de obtener recursos: por un lado, con la asignación presupuestaria que anualmente realiza el Poder Legislativo y, por otro lado, con los aportes de trabajadoras/es y contribuciones patronales equivalentes (cada uno) al 1,5% del total de las remuneraciones brutas, con la inversión de sus fondos disponibles y con la recaudación de las multas aplicadas a empleadoras/es que cometen infracciones a la normativa vigente. Este mecanismo de recaudación “desde fuera” de la esfera estatal, dotó de mayor autonomía en la capacidad de financiamiento ya que una porción de sus recursos no dependía de las negociaciones políticas entre las fuerzas de gobierno y opositoras en el Congreso en la definición del presupuesto nacional.

Los recursos tecnológicos se relacionan con la racionalidad técnica que viabiliza el desarrollo de acciones públicas, con el conocimiento utilizado para transformar elementos materiales o simbólicos en bienes o servicios (Suárez y Felcman, 1975 en Isuani, 2010). Según la información relevada en informes de gestión, dentro de un conjunto vasto de

---

*de validez sensible: se trataba de “salvar distancias”, de “embarrarse”, de hacerse presente “ahí”, en el lugar de los padecimientos. Si comúnmente se espera de la burocracia estatal acciones orientadas por una racionalidad instrumental, en este caso se esperó además empatía con el sufrimiento de los pobres. La validez de estas intervenciones se fundó así en un juicio que no sólo reclamaba eficacia objetiva y rectitud normativa sino también autenticidad subjetiva. (...) Una autoridad plebeya, si se quiere, en la medida en que estos aspectos expresivos suelen ser impugnados como indicadores o bien de una voluntad política manipulatoria o bien de la indulgencia de quiénes los escenifican” (Perelmitier, 2012: 318)*

recursos tecnológicos que hacen a un organismo nacional (mobiliario, pc, sistemas de comunicación interno, etc.), en el caso del RENATEA se destaca la tecnología vinculada al sistema de registración y gestión de prestaciones. Esto suponía un doble desafío: por un lado, sortear las dificultades que implicaba generar conectividad en lugares remotos del sector rural (dificultad de acceso, insuficiente infraestructura en telecomunicaciones, etc.) y, por otro lado, desarrollar un escenario informático y de comunicación que permita facilitar la coordinación interinstitucional en la asignación y distribución de prestaciones socio-laborales.

En relación al primer escollo, se desarrollaron dispositivos on-line para potenciar las herramientas que tenían, por un lado, las/os propias/os empleadoras/es para la registración de trabajadoras/es y de sí mismos en RENATEA a través del “Portal de Empleadores” alojado en el sitio web del organismo y, por otro lado, los equipos del organismo en operativos de registración en origen<sup>91</sup>. Otro aspecto vinculado a los recursos tecnológicos para el tipo de actividades desarrolladas para este organismo fue contar con una flota vehicular para acceder de forma presencial a las unidades productivas y comunidades del ámbito rural. En el año 2012 el organismo contaba con 31 vehículos para el uso de las delegaciones mientras que hacia fines del año 2015 esa flota había aumentado a 151 unidades<sup>92</sup>. Al mismo tiempo, para incrementar la capacidad inspectiva el Registro contaba con 6 oficinas móviles con conexión satelital para desarrollar operativos de fiscalización. Por último, con respecto al segundo desafío mencionado, los sistemas de comunicación e información con AFIP, ANSES y la obra social OSPRERA fueron elementos clave para los movimientos de recursos financieros ligados a la recaudación de aportes patronales y de trabajadoras/es así como la asignación y distribución de prestaciones ligadas a la seguridad social<sup>93</sup>.

---

<sup>91</sup> Operativos territoriales de control y registración laboral en los espacios producción donde trabajadores se encontraban realizando sus labores como asalariadas/os.

<sup>92</sup> Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/las-delegaciones-provinciales-del-renatea-recibieron-71-vehiculos-para-fortalecer-la>

<sup>93</sup> Según el Informe de Gestión de la Subgerencia de Recaudación y Finanzas del año 2014: “(...) la consolidación de las bases de información permitió armar un padrón único de trabajadoras/es y empleadoras/es agrarios, utilizando la información actual del Registro, más información suministrada por la AFIP. Esto permitió al RENATEA incorporar: 588.363 relaciones laborales no informadas, 456.140 trabajadoras/es no inscriptos (incremento del 50% del padrón histórico), 79.713 empleadoras/es infractores

Sin embargo, la disponibilidad y calidad de estos recursos son factores clave para el desempeño de una organización estatal (Isuani, 2010). En este sentido, según la revisión de 23 informes de balances anuales elaborados por delegaciones provinciales y 9 informes de subgerencias del mismo carácter, todos ellos del año 2014, se observan los siguientes aspectos críticos en relación a los recursos humanos, financieros y tecnológicos así como los procesos vinculados a ellos:

#### Recursos Humanos:

- Insuficientes recursos humanos en delegaciones y subgerencias. A pesar del aumento del personal desde el año 2012, las diferentes áreas y sedes provinciales advirtieron contar con personal insuficiente en relación a la diversidad y aumento de acciones de capacitación, registración, fiscalización, comunicación, administración del sistema de seguridad social, entre otros.

#### Recursos Financieros-Tecnológicos:

- Insuficiente infraestructura tecnológica, especialmente, en las Unidades Territoriales y Unidades de Gestión Local para potenciar el trabajo de registración, fiscalización y gestión de prestaciones (falta de conectividad sistema INTRANET del organismo, insuficiente flota de vehículos, insuficientes impresoras para emitir libretas u otra documentación, celulares, computadoras, muebles de oficina, entre otros). Esto obligó en algunas provincias a que una parte del trabajo se realizará con bienes personales.
- Dificultades en el intercambio de información y comunicación entre delegaciones y el nivel central en relación a: Fondo Fijo<sup>94</sup>; tiempos de aprobación de las planificaciones presentadas, trámites tan simples como las carpetas de legajos, solicitud de documentación o certificaciones por parte de los empleados, pago de prestaciones extraordinarias, reposición de Fondos Fijos, entre otros. En este sentido,

---

*(las multas a aplicar irían desde \$353 millones a \$ 1,7 mil millones) y 41.173 empleadoras/es no inscriptos (incremento del 50% del padrón histórico)”.*

<sup>94</sup> Es un monto de dinero en efectivo que se destinaba a las diversas delegaciones y unidades territoriales para gastos cotidianos, adquisiciones o servicios menores necesarios para dotar de mayor agilidad a la gestión.

se manifestó en los documentos la existencia de un desfase en los tiempos de los cruces de bases de datos para poder otorgar las prestaciones a las/os trabajadoras/es Permanentes Discontinuos.

- Falta de digitalización de la Libreta del Trabajador Agrario. Si bien se manifestaron avances en la construcción de una propuesta de tarjeta electrónica, la existencia en papel de la documentación que comprueba la relación laboral y las características de contratación fue un obstáculo para agilizar los sistemas de registración y gestión de prestaciones.
- La gestión de la Libreta de Trabajo ante RENATEA y el Alta Registral ante la AFIP de forma separada generaba procesos de registración, trámites redundantes y cargas administrativas al empleador/a. Esto podía desincentivar a las/os empleadoras/es en la registración de trabajadoras/es. Al mismo tiempo, implicaba mayores cargas administrativas para el RENATEA. Por otro lado, la presentación de un cupón trimestral ante RENATEA y la declaración jurada mensual (F-931) ante AFIP, en ocasiones, generaba sanciones a empleadoras/es cuando en realidad podían cumplir con los requisitos, por ejemplo, una sanción por no presentar el cupón trimestral cuando presentó mensualmente las declaraciones juradas, sanción por no tramitar la Libreta cuando en realidad realizó el Alta Registral del trabajador. El aumento de micro y pequeños empleadoras/es que anteriormente delegaban la carga registral en empresas contratistas de mano de obra agrícola, prohibidas a partir de la Ley 26.727, exige que el proceso registral sea lo más sencillo, accesible y unívoco posible.
- La administración centralizada (disposición y distribución) de materiales (insumos, de difusión, didácticos, etc.) en ocasiones dificultó que las delegaciones provinciales dispongan en tiempo y forma de las herramientas necesarias para acciones territoriales. Esto no solo podría estar ligado a los mecanismos de logística para tales fines sino también en relación a las capacidades de planificación en las áreas correspondientes.

Estos elementos incidieron de forma negativa en una eficiente y eficaz gestión administrativa del organismo centralmente en la registración, la inteligencia inspectiva y la gestión de prestaciones. Siguiendo a Isuani (2010), en ciertos casos estas dificultades se relacionaron con la *obsolescencia* vinculada a la falta de actualización tecnológica en un recurso clave (por ejemplo, por falta de digitalización del documento de la Libreta de Trabajo Agrario), con la *inadecuación* haciendo referencia a la falta de concordancia entre los objetivos perseguidos y los tipos de recursos instrumentados (por ejemplo, la duplicación de tramites de registración en AFIP y RENATEA influyó de forma negativa en los fines de la institución) y con la *carencialidad* entendida como una situación de insuficiencia de recursos que limita la capacidad de gestión tanto a nivel administrativo como territorial (es el caso de la falta de recursos tecnológicos y humanos mencionados).

### **Análisis sobre la Estructura burocrática y funciones del RENATEA.**

En función de lo expuesto, podemos vislumbrar que las funciones del RENATEA establecidas por la Ley 26.727 tuvieron su expresión en el diseño estructural del organismo. Éste se estableció por fuera de las estructuras organizacionales del MTEySS, Gerencias y Oficinas de Empleo, generando una mayor autonomía a sus cuadros de dirección y gobernabilidad interna sobre el rumbo del organismo. Al mismo tiempo, parte de sus mecanismos de financiamiento de origen exógeno (por fuera del Presupuesto Nacional), a partir de la recaudación de aportes patronales y trabajadoras/es como de multas a empleadoras/es, reforzó esta dimensión autónoma en términos de recursos financieros. Por otro lado, el RENATEA se caracterizó por la construcción de un entramado institucional tanto “temático” (gerencias y subgerencias) como territorial (delegaciones regionales/provinciales y unidades locales). Teniendo en cuenta la dispersión geográfica de la producción agropecuaria, este diseño institucional se caracterizó por establecer una presencia territorial a partir de unidades de gestión local cercana a los ámbitos residencia y trabajo de las/os asalariadas/os agrarias/os.

La constitución de un organismo autárquico y descentralizado permitió evitar (en parte) la dispersión organizacional de que un conjunto instituciones estatales estuvieran a cargo de forma fragmentada de la cuestión del empleo agrario. La centralidad del RENATEA en la aplicación de la Ley 26.727, aunque no exclusiva, permitió generar una estructura

organizativa que llevó a la constitución de un organigrama propio que impulsó acciones para abordar las problemáticas nodales del empleo agrario a partir de áreas temáticas específicas (subgerencias), las delegaciones en los territorios y la coordinación con instituciones ligadas al control y promoción del empleo registrado. Según Rey (2012), este tipo de diseño institucional con una estructura compacta, jerarquizada, pautada por normas y procedimientos, con ciertos grados de flexibilidad en la definición de objetivos por sus delegaciones regionales y provinciales, buscando dar respuestas a situaciones específicas<sup>95</sup>, son elementos clave para una nueva administración pública que combina los elementos virtuosos del modelo burocrático weberiano (estructura centralizada, apego a la norma y planificación estratégica) con el modelo managerial (abordajes particulares a partir de la gestión por objetivos).

En la revisión de distintos informes de gestión anual se observó la tensión entre los “tiempos administrativos” y los “tiempos territoriales”. Las áreas del RENATEA central planteaban dificultades vinculadas a: las modalidades y tiempos para elaborar una planificación consistente a los fines del área temática, la adecuación en términos legales a las propuestas de trabajo de las delegaciones, aspectos vinculados a la documentación de convenios, compras realizadas para actividades, etc. Mientras que las delegaciones encargadas de instrumentar las políticas y programas en cada región aludían que la dinámica propia de los territorios tiene tiempos que requieren en ciertos momentos intervenciones urgentes (como en el caso de la trata y el trabajo infantil) que son difíciles de anticipar en una planificación o bien, en lugares remotos del sector agrario resaltaban la dificultad de encontrar proveedores que pudieran cumplir con los requisitos de la administración pública nacional en la contratación de bienes y servicios. Esta tensión se vincula con las dimensiones constitutivas del ámbito organizacional del Estado: la esfera política, relacionado con el sentido y el tipo de intervenciones estatales en el espacio público, la valoración, la negociación, la subjetividad, y la esfera administrativa vinculada a la eficacia técnica, estimación por la precisión, la rapidez, el control experto, la continuidad, la discreción, la

---

<sup>95</sup> Los mecanismos de planificación entre áreas centrales y territoriales se analizará en el apartado de capacidades políticas en un nivel micro donde se verá que delegaciones tenían un rol preponderante en la definición de prioridades provinciales y locales.

eliminación completa de relaciones personalizadas y de consideraciones no racionales (Merton, 1993).

Sin embargo, la dispersión de las actividades productivas agropecuarias en el territorio nacional, las heterogéneas características sociales y culturales de cada región, la necesidad de generar abordajes integrales (y en algunos casos inmediatos) ante vulneraciones de derechos, los movimientos migratorios de trabajadoras/es y sus familias, entre otros factores, constituyen un escenario sumamente complejo en el sector agrario que requiere de una adecuación y coordinación eficiente entre los procesos administrativos y políticos. En este sentido, la política del personal del RENATEA buscó complementar estas dimensiones con la incorporación de personal técnico “politizado”, alineados con los fines institucionales del organismo y con conocimiento técnico sobre las dinámicas del empleo agrario. De esta manera, la incorporación de personas con expertise técnico-política fue una estrategia que buscó combinar el compromiso de los cuadros técnicos como un elemento clave en la implementación de las políticas con una administración orientada a ejercer un dominio burocrático para evitar la cooptación de intereses ajenos al bien común<sup>96</sup>.

#### **4.4. Proyecto Institucional del RENATEA**

En un nivel micro, las capacidades políticas expresan el *proyecto institucional* (*dimensión 4.*) que condensa la visión organizacional y el modo en que ésta se expresa en un plan estratégico. Para esto, entre otros aspectos de análisis, es fundamental analizar la coherencia (o no) con el proyecto de gobierno. A la vez, el proyecto institucional se caracteriza por un conjunto de políticas y programas que requieren del diseño e implementación de acciones públicas sobre las problemáticas de una determinada realidad

---

<sup>96</sup> Esta noción es desarrollada por Rey (2012:129) quien afirma que “*la crítica a la neutralidad de la burocracia se asienta en que su compromiso es necesario, sobre todo, puesto que más allá del diseño, si quien la ejecuta no está convencido, difícilmente resulte bien hecha. Por otro lado, en términos descriptivos, se denuncia la cooptación que sufrieron muchas burocracias por parte de intereses particulares que, sin capacidad para influir políticamente mediante la democracia electoral, lo hacían mediante la manipulación del aparato administrativo*”.

social. Por último, las capacidades políticas se expresan en determinados mecanismos y tipos de relacionamiento con otras áreas estatales y otros actores no-estatales. Esta dimensión relacional tiene un carácter eminentemente político ya que expresa la forma en el Estado se sumerge en la sociedad y evidencia las prioridades de articulación que la fuerza de gobierno le imprime al aparato estatal.

#### 4.4.1. Visión político-institucional

La visión político-institucional implica una apuesta estratégica de largo plazo que da sentido lógico (coherencia) a los planes, objetivos e instrumentos de las políticas públicas así como la expresión de valores y apreciaciones, experiencias históricas, identidades y aspiraciones colectivas que atraviesan a la institución (Martínez Nogueira, 2010). Se constituye como la condensación de una mirada política y técnica sobre los problemas sociales que atañen a las competencias organizacionales. Es una concepción sobre los conflictos y tensiones cuya búsqueda de resolución guían las políticas y sus dispositivos de abordaje.

A partir de las funciones y atribuciones establecidas en la Ley 26.727, el análisis de diversos documentos institucionales y consideraciones de ex funcionarios que ocuparon cargos de dirección en el organismo<sup>97</sup>, la visión político-institucional del organismo entendía que para mejorar las condiciones de vida de los trabajadoras/es agrarias/os, sus familias y las comunidades vinculadas a la producción agropecuaria, el Estado debía tener un rol activo en la regulación del trabajo y capital (de actividades agrarias incluidas en Régimen de Trabajo Agrario) siendo un garante de derecho<sup>98</sup>.

---

<sup>97</sup> Esta forma de reconstruir empíricamente los atributos de esta variable se debe a que en el proceso de relevamiento de información no se encontró documentos que estableciera de forma única y formal de la visión institucional. La visión descrita se deriva de consideraciones diversas en los documentos de planificación estratégica del organismo del año 2013, 2014 y 2015 cuadernillo de formación llamado “RENATEA: una nueva institucionalidad”.

<sup>98</sup> “Desde el año 2003, se motoriza un Estado nacional activo, presente y promotor de políticas públicas universales de ampliación de derechos y de participación en la regulación y equilibrio de relaciones económicas y sociales” (Cuadernillo “RENATEA: una nueva institucionalidad”, 2015:3)

*“Esto supone un organismo cercano a los trabajadores y empleadores agrarios y partícipe protagónico de las dinámicas y relaciones que estructuran las relaciones de trabajo.”* (Documento de Plan Estratégico RENATEA- 2015: 3)

A partir de la articulación con sectores productivos y actores sociales<sup>99</sup> su propósito fue garantizar el empleo registrado (de calidad), el acceso a la seguridad social, la capacitación y formación profesional para trabajadoras/es agrarias/os y sus familias<sup>100</sup>.

*“Su principal objetivo es la jerarquización de los trabajadores agrarios a través de una mejora progresiva y sostenible de las relaciones laborales del sector.”* (Cuadernillo “RENATEA: una nueva institucionalidad”, 2015:9)

*“(…) trabajamos teniendo como objetivo general la descentralización territorial en tanto que el abordaje se orienta a las necesidades y problemáticas del trabajador rural y su familia teniendo en cuenta el ámbito físico donde vive y trabaja.”* (Documento de Planificación Subgerencia de Gestión Territorial-2014:1)

---

<sup>99</sup> *“Para implementar cada uno de los objetivos estratégicos con esta perspectiva se deberán contemplar e intervenir en dimensiones de tipo: Entramado Sectorial: Un acertado y continuo análisis de las dinámicas productivas, tecnológicas, comerciales y laborales de cada sector a trabajar, Actores sociales: Una trabajo articulado con los actores sociales (patronales y sindicales) en cada una de las acciones, Entorno institucional: Cada territorio supone una red de instituciones públicas, privadas y sociales sobre la cual debemos trabajar e intervenir para implementar nuestras iniciativas, Acciones articuladas del organismo: Cada iniciativa del organismo tendrá que estar guiada por los objetivos y la perspectiva de trabajo –política y administrativa- que contiene y unifica este Plan, que supone una mayor centralización en las definiciones estructurales y un mayor protagonismo de las Delegaciones en la implementación.”* (Documento de Plan Estratégico RENATEA- 2015: 5)

<sup>100</sup> Esta afirmación se basa en el siguiente extracto del cuadernillo anteriormente mencionado: *“En base a las políticas inclusivas, igualitarias e integradoras que promueve el Estado Argentino, adopta en Octubre de 2003 los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2003-2015, entre los cuales se encuentra la “Promoción del Trabajo Decente”, en el que se establecen como prioridades para el periodo 2012- 2015: 1) Reducir la precariedad laboral, el empleo no registrado y la informalidad, promoviendo la protección social y la calidad y cantidad de empleo.2) Mejorar las condiciones de empleabilidad y accesibilidad, generando una mayor articulación entre educación y formación para el trabajo y los requerimientos del sector productivo. 3) Promover el efectivo cumplimiento de los derechos y principios fundamentales en el trabajo, con especial atención a la prevención y erradicación del trabajo infantil y el trabajo forzoso. 4) Consolidar la extensión de la cobertura de la protección social.”* (Cuadernillo “RENATEA: una nueva institucionalidad”, 2015:3)

Esta visión pondera el abordaje sobre las/os trabajadoras/es agrarias/os, como sujeto de prioritario intervención, reconociendo las vulneraciones laborales y sociales que afectan a esta población históricamente invisibilizada. Complementariamente, se reconoce que la/el trabajadora/or agraria/o es parte de un grupo familiar y un entorno comunitario que debe contemplarse en los dispositivos de intervención.

*“Pensamos las problemáticas desde los sujetos, desde los trabajadores y sus familias. Tuvimos una mirada más social, de restituir derechos que habían sido despojados, o que nunca tuvieron. Pensamos en la calidad de vida de las personas, de trabajadores y trabajadoras y sus familias. Sino nunca hubiéramos pensado en programas de cuidado para hijos, políticas de alfabetización (...) Podríamos habernos solo dedicado a la registración” (Entrevistado 5)*

Esto supone una perspectiva amplia de las problemáticas que afectan los hogares rurales donde la inserción informal y precaria al mundo laboral es una de las dimensiones que provocan vulneraciones en esta población. La registración laboral<sup>101</sup> aparece como el principio de un proceso de ampliación de derechos dentro del cual el RENATEA facilitaría el acceso a protecciones sociales y apalancaría al conjunto de instituciones y organismos que permitan acercar la prestación de bienes y servicios sociales brindados por el Estado en sus diferentes niveles jurisdiccionales. Esto se expresa en el slogan presente en las piezas de comunicación del organismo que refleja esta concepción: *“Garantizando derechos, construyendo inclusión”*.

Por otro lado, esta visión político-institucional se alineó dentro del proyecto de gobierno orientado a construir una “Nueva Ruralidad” donde el trabajo registrado y la capacitación eran ejes centrales de las políticas públicas para el sector agrario. Esto se refleja en un extracto de un material oficial del RENATEA:

---

<sup>101</sup> “(...) convertir a la registración en la puerta de entrada a la concreción de los derechos de trabajadores agrarios y sus familias. (...) Esto supone comprender e intervenir decididamente tanto en los aspectos sectoriales de la actividad agraria como en la articulación con actores sociales y económicos (organizaciones de trabajadores y de empleadores, instituciones públicas y organizaciones sociales” (Documento “Plan Estratégico RENATEA- 2015”)

*“La Nueva Ruralidad que está en marcha en nuestro país implica que superemos las falsas disyuntivas “campo-industria”, “economía regionales-economías pampeanas” y seamos capaces de adaptar las instituciones que acompañen este proceso de base agropecuario a otro agroindustrial. El conjunto de políticas públicas activas que promueven el agregado de valor en origen y la industrialización de la ruralidad como motor de la inclusión social implica también la promoción de trabajadores capacitados que puedan adaptarse y aportar al nuevo contexto laboral agroindustrial, por ello resulta central el avance en la registración y capacitación de los trabajadores agrarios” (ex Director General RENATEA, MANUAL “PROFE”-Subgerencia de Formación y Capacitación)*

Este encuadramiento dentro del proyecto de gobierno no solo se relaciona con la lucha contra la informalidad y precariedad laboral en el sector agrario sino que también condensa una mirada más amplia al derecho laboral poniendo en el centro de la cuestión del empleo, los derechos sociales y la inclusión social de trabajadoras/es y sus familias. Esta concepción en que el RENATEA es parte de aquella estrategia de gobierno para la ruralidad le imprimió el carácter político a la orientación de las intervenciones del organismo expresadas en el plan estratégico, las políticas, programas y articulaciones interinstitucionales desplegadas.

#### 4.4.2. Plan estratégico

Una plan estratégico sectorial (relacionado con las competencias de un organismo) es la expresión de una voluntad de gobierno que orienta la acción institucional en pos de los bienes y servicios a brindar y, al mismo tiempo, configura rutinas, procesos, actividades y resultados a obtener (Bernazza, Comotto y Longo, 2015). Considerando los documentos oficiales que contienen los planes estratégicos del año 2013, 2014 y 2015 a los que se logró consultar, se pueden identificar cuatro pilares que guiaron la planificación de acciones de las gerencias, subgerencias, delegaciones regionales/provinciales y unidades territoriales.

##### 1. Registración:

Este eje tiene el objetivo de lograr un aumento significativo del número de trabajadoras/es y empleadoras/es registrados a través de mecanismos permanentes, accesibles y masivos de registración, potenciando el rol fiscalizador del organismo

y fortalecimiento los sistemas de información y administración para lograr una eficiente gestión de políticas.

## 2. Fortalecimiento institucional:

Se planteó como parte del plan estratégico, por un lado, institucionalizar territorialmente como principal organismo estatal en materia de trabajo agrario a partir de la articulación interinstitucional con aquellos organismos que aborden directa o indirectamente la situación de las/os empleadoras/es y las/os trabajadoras/es y sus familias, acrecentando las instancias y los mecanismos de difusión y promoción de los objetivos, funciones y acciones desarrolladas desde el RENATEA; y, por otro lado, el fortalecimiento interno de su estructura, procesos y personal buscando consolidar equipos de trabajo identificados con los lineamientos político-institucionales del organismo, y con capacidad técnica para la gestión de las políticas del organismo.

## 3. Protección social de las/os trabajadoras/es y sus familias.

Este pilar se relaciona con “(...) *promover, proteger y hacer efectivos, desde el RENATEA y sus Delegaciones, los derechos básicos del trabajador rural, tanto aquellos vinculados al cumplimiento de la Ley 26.727, como así también los que hacen a un desarrollo social integral del trabajador y su familia*” (Documento “Plan Estratégico RENATEA- 2014”: 4)

## 4. Organización político-sindical.

Se estableció como cuarto eje de la estrategia político-institucional promover y facilitar la organización y participación efectiva de las/os trabajadoras/es y sus organizaciones representativas en la definición de las políticas de las cuales son destinatarios. Para esto se estipuló generar instancias de formación, articular con actores gremiales e institucionalizar espacios de diálogo con entidades sindicales y organizaciones representación de trabajadoras/es.

Los lineamientos estratégicos esbozados dan cuenta del “espíritu” del proyecto institucional, el cual puede ser analizado en dos planos: vertical y horizontal. La coherencia entre el proyecto de gobierno y el institucional con el plan estratégico y sus programas se relaciona con la consistencia en el plano “vertical” del Estado, mientras que en términos “horizontales” el foco está puesto en la coordinación política-administrativa entre instituciones y actores sociales para instrumentar los medios necesarios para alcanzar los objetivos de la política pública (Martínez Nogueira, 2010).

En un plano vertical, se observa una coherencia con la visión político-institucional y el proyecto de gobierno en función de dos pilares complementarios: la lucha frente a la informalidad y precariedad laboral y la ampliación de derechos de los sectores vulnerados a partir de protecciones sociales. En un plano horizontal, se destaca la relevancia de articular y coordinar con actores sociales partiendo de la noción que en cada territorio existe un entorno institucional compuesto por instituciones públicas, privadas y sociales que potencialmente pueden colaborar para potenciar los alcances buscados. Buscando complementar estos dos planos, la unidad de dirección y la coordinación intra-institucional, el plan estratégico promovía cierto nivel de descentralización en las unidades de gestión provincial para fijar prioridades político-institucionales articulando con actores locales que permitan ampliar la capilaridad territorial del organismo. Una concepción estratégica centrada en “*una territorialidad política*”.

*“El RENATEA profundizará su organización y gestión con una concepción de territorialidad. Esto supone un organismo cercano a los trabajadores y empleadores agrarios y participe protagónico de las dinámicas y relaciones que estructuran las relaciones de trabajo. Esta concepción deberá estar presente en cada área y en cada trabajador del Organismo, tanto en el nivel central como en las Delegaciones y Unidades Territoriales. En síntesis, debemos pasar de la territorialidad “formal” a una territorialidad política, con mayor integralidad en las acciones y funciones más claras entre los ámbitos.”* (Documento de Plan Estratégico RENATEA- 2015).

Otro elemento resaltado por entrevistados y documentos internos, es la importancia de contar con información actualizada sobre las dinámicas productivas, tecnológicas, comerciales y laborales de cada sector para ampliar la eficacia y eficiencia de las intervenciones. La disponibilidad de investigaciones y datos claves sobre los sectores productivos permitían adecuar las estrategias de registración, fiscalización y capacitación según comenta un ex funcionario:

*“No teníamos información certera, específica, sobre la población objetivo, sobre el sector, entonces era fundamental generar datos para orientar las políticas (...) No tenía que ser información solo para contar con estudios de investigación, sino con el fin de hacer políticas públicas. Por eso la jerarquizamos el área con un equipo específico y que dependiera de la dirección, darle un lugar estratégico”*  
(Entrevistado 1)

Por último, se plantea el fortalecimiento político de trabajadoras/es en búsqueda fortalecer sus capacidades organizativas como un mecanismo de institucionalizar los derechos que establece la Ley 26.727 y empoderar a las/os trabajadoras/es en su ciudadanía política.

*“La gran dificultad fue no haber contado con el apoyo de la UATRE, fue una complicación. Si el trabajo hubiese sido en conjunto el trabajo se hubiera potenciado. Esto tiene que ver con la crisis del campo y como se realineo el enfrentamiento entre la Mesa de Enlace más la UATRE fue una alianza monolítica contra el gobierno. No hubo colaboración con estos actores (...) Hubo una hipótesis que iba ser posible lograr articulaciones con otros actores por fuera de la UATRE, asociaciones, sindicatos, etc. Sin embargo, más allá de su representación política el fenómeno del trabajo agrario es muy complejo. El trabajo temporario, discontinuo, el pluriempleo, dificulta la constitución de una identidad como trabajador agrario y participar en espacios de representación política.”* (Entrevistado 7)

Por lo cual, este eje del plan puede interpretarse como una “lectura” institucional del escenario político que enmarcaba las relaciones de fuerzas oficialistas y opositoras. En este sentido, el acompañamiento y fortalecimiento de procesos organizativos de trabajadoras/es

en distintas regiones fue una estrategia para promover espacios de interlocución sectorial por fuera de la UATRE, organización que desde el debate parlamentario de la ley fue opositor de la creación del RENATEA.

Por otro lado, el modo en que este plan se implementaba territorialmente fue a partir de un proceso de planificación, seguimiento y evaluación que involucraba a las distintas unidades de gestión según el nivel de responsabilidad (Ver Anexo I “Esquema de Planificación RENATEA”).

*“El plan estratégico era anual, se realizaba en el mes de enero entre las gerencias, subgerencias y las delegaciones, en base a eso se definían objetivos de trabajo y se cuantificaban metas”. (Entrevistado 2)*

Esta modalidad de planificación combinaba un proceso de centralización de las definiciones estructurales en la dirección y gerencias con un protagonismo de las delegaciones y sus unidades territoriales en la definición de planes regionales, provinciales y locales. Si bien en su forma pareciera responder a una lógica vertical de tipo burocrática tradicional en la que prima la exhaustividad y consistencia lógica<sup>102</sup>, la dinámica descentralizada y flexible (en términos de adaptación a los lineamientos generales) de cada delegación provincial para definir prioridades (objetivos, tipos de articulaciones, modos de abordajes, etc.), ante la heterogeneidad de situaciones de poder y problemáticas socio-laborales propias de las actividades productivas regionales, expresa el carácter político-estratégico que asumió el proceso de planificación en el organismo.

*“Una planificación con capilaridad territorial, fue un aprendizaje para todos (...) Definíamos metas dialogadas, no impuestas desde el nivel central. No era de planificación de corte vertical. (...) El tema era como llegar a toda la población de trabajadores, población invisibilizada, porque su no registración era una de otras formas de no reconocimiento como sujeto de derechos, no tenían un beneficio por no tener ciudadanía. Ese era el desafío” (Entrevistada 6)*

---

<sup>102</sup> “Los sistemas de planificación racional-burocráticos comportan un riesgo implícito de carácter tecnocrático: la aspiración a suplantar la política como mecanismo de decisión por una red exhaustiva de decisiones sistemáticas adoptadas en procesos articulados de programación, bajo el supuesto de que la racionalidad técnica constituye el pilar principal de las políticas públicas” (Sotelo Maciel, 2013:59-60)

Esto implicaba reconocer a la planificación como una técnica significativa en la capacidad de gobierno, es decir, en la habilidad de dirección a partir de técnicas, métodos, destrezas y experiencias para orientar el proceso social hacia determinados horizontes (Matus, 1987). En este caso, la dirección de ese proceso se orientaba a generar condiciones para el reconocimiento derechos laborales y sociales de las/os trabajadoras/es agrarias/os y sus familias promoviendo un proceso de “ciudadanización”<sup>103</sup>.

Por otro lado, esa mirada “capilar” supone contar con la mirada más cercana a los procesos y actores territoriales permitiendo realizar planes para abordajes específicos y acuerdos a las problemáticas del lugar. Al mismo tiempo, se estipulaba instancias de evaluación y seguimiento de forma vertical de las gerencias y delegaciones regionales sobre subgerencias y delegaciones provinciales para ir adecuando las acciones del plan. Para esto, se promovió un proceso de profesionalización del personal en clave instrumento de gobierno:

*“No había un instrumento de planificación único consolidado. Se promovió en coordinación entre distintas áreas interna un proceso de formación sobre la planificación en las delegaciones con la idea de profesionalizar a la gestión para tener planes rigurosos de gestión. Pero instalar una cultura, un hábito, un instrumento de planificación lleva tiempo. Había una mayor vocación política que técnica en muchos casos.” (Entrevistado 7)*

De esta manera, la concepción del plan estratégico y su planificación se alejó de aquella perspectiva normativa o tradicional que entiende a la planificación como un mero proceso técnico de apoyo a la toma de decisiones, donde está previamente resuelto el

---

<sup>103</sup> “En este sentido, el ciudadano no es un sujeto con derechos, aunque necesite de ellos para verificar su ciudadanía: ante todo es un sujeto que se asume como un sujeto con derechos políticos que son correspondidos por la normatividad estatal, es decir, es un sujeto en estado de autoconciencia de ciertas facultades políticas. El acto de producir el derecho, de reconocerse activamente en él, es lo decisivo de su cualidad ciudadana pues en el fondo no hay ciudadano al margen de la práctica de la ciudadanía, esto es, de la voluntad de intervenir en los asuntos que lo vinculan con los demás conciudadanos. (...) si bien es cierto que el ciudadano se constituye en torno al Estado como espacio social de verificación institucional de sus derechos ciudadanos, no es él quien puede crear por sí mismo el efecto de ciudadanía porque el Estado es la síntesis expresiva de los procesos de ciudadanización que bullen al interior de la estructura social. El Estado puede potenciar una específica manera de ciudadanía para garantizar su papel dominante, puede sancionar y subalternizar modos distintos o antagónicos al prevaleciente, pero no puede inventarse al ciudadano.” (García Linera, 2000: 85)

problema del poder político. Por el contrario, el proceso de planificación del RENATEA se enmarcó en una mirada que entiende a la planificación como un cálculo incesante y permanente que precede y preside la acción de los actores en conflicto (Matus, 1987). En este sentido, esta herramienta de gobierno cumplió con una doble función: “(...) *a) la función normativa, que tiene como propósito la definición de la trayectoria, sus objetivos y metas, y b) la función paragógica, que refiere a la tarea de lidiar, en situaciones complejas, conflictivas e inciertas, con actores que representan intereses diversos e, incluso, contrapuestos, a efectos de hacer viable la trayectoria elegida*” (Sotelo Maciel, 2008:4). Así, el plan estratégico se instrumentó mediante procesos de planeamiento en clave de “territorialidad política” para la implementación de abordajes institucionales que contemplen la especificidad de las actividades productivas y los actores de cada realidad local.

#### 4.4.3. Políticas y programas<sup>104</sup>

El conjunto de políticas y programas implementadas por el RENATEA tendieron a generar abordajes político-institucionales sobre un conjunto de problemáticas vinculadas al sector agrario. La caracterización sobre aquellas distintas líneas de acción desarrolladas por el organismo permite entender la toma de posición del Estado frente a los distintos procesos socio-laborales y las condiciones de vida que atraviesan el sector. Así, las políticas y programas expresan la racionalidad político-técnica del Estado, evidencian un modo de interpretación de las problemáticas y sus posibles formas de transformación, una lógica causal de cambio. Sin embargo, como se mencionó en el apartado teórico, la formulación de una política o un programa se mueve en un plano abstracto por lo cual es preciso definir su accionar, su dimensión concreta ya que “*entre la formulación y la acción media la distancia entre lo abstracto y lo desagregado -y a la vez materializando- la política*” (Oszlak, 1980:9).

---

<sup>104</sup> Las políticas públicas son el conjunto de acciones ejecutadas para alcanzar los fines hacia los que se orienta el ejercicio del poder político. Si bien operan con cierta autonomía operativa dependiendo de la unidad administrativa específica, responden al proyecto de poder de las fuerzas políticas a cargo del gobierno (Vilas, 2012). Mientras que los programas son un conjunto organizado, coherente e integrado de actividades, servicios o procesos con el fin de producir determinados bienes y servicios capaces de satisfacer necesidades o resolver problemas.

Por lo cual, a continuación se describirán los atributos de las políticas y programas desarrolladas por el RENATEA.

### *Registración y Fiscalización.*

La trama compleja del mercado de trabajo agrario genera profundos desafíos en relación a los modos de regulación y protección estatal. En este marco, el RENATEA implementó una serie de dispositivos de registración, fiscalización y gestión de prestaciones vinculadas a la seguridad social de las/os trabajadoras/es agrarias/os que se describirán a continuación.

La registración laboral fue el eje vertebrador de las políticas impulsadas por este organismo que, como se mencionó anteriormente, implicaba una forma inicial de generar protecciones sociales para trabajadoras/es agrarias/os y sus familias para ser luego ampliados mediante el acceso a otros derechos sociales y prestaciones brindadas por el RENATEA u otros organismos estatales (ANSES, Ministerio de Salud de la Nación, AFIP, Ministerio de Educación de la Nación, entre otros). El área encargada de esta función (“Subgerencia de Registro y Prestaciones”) desarrolló una estrategia de registración a partir de distintos mecanismos complementarios<sup>105</sup>:

1- Generación de información y análisis de los sectores productivos con mayor informalidad laboral. Para esto la coordinación interna con la “Subgerencia de investigaciones y estadísticas” permitió generar diagnósticos específicos para el diseño de estrategias de registración niveles locales.

2- Se impulsaron acciones de difusión y sensibilización con capacitaciones y soportes gráficos y radiales con contenidos específicos para empleadoras/es y trabajadoras/es a partir de la coordinación interna con la “Subgerencia de Comunicación y Relaciones Institucionales”.

3- Vinculación con empleadoras/es mediante la registración on-line en un portal para empleadoras/es, charlas explicativas y de incentivo a la registración.

---

<sup>105</sup> La síntesis de estos puntos son el resultado del análisis de informes de gestión del año 2014 y 2015 así como de la entrevista de un informante clave en la conducción y coordinación del área.

4- Registros “en origen” a partir de operativos territoriales en los espacios de producción donde trabajadoras/es se encontraban realizando sus labores como asalariadas/os realizando la inscripción de empleadoras/es y trabajadoras/es en el organismo así como la emisión de libretas para las/os trabajadoras/es.

5- Grandes operativos de inscripción en localidades nodales de la producción agropecuaria que se realizaban, generalmente, en épocas de cosecha donde las/os trabajadoras/es ya se encontraban trabajando o bien cuando las/os trabajadoras/es migrantes se hallaban prontos a viajar a alguna provincia para ser contratados. En estos operativos participaban distintos organismos (MSN, ANSES, AFIP, MTEySS, MIN, entre otros) que proveían distintas prestaciones y servicios que iban desde consultas de salud, AUH, DNI, consulta de aportes, etc.

De esta manera, se puede sintetizar el proceso de la inscripción a partir de la retroalimentación de información para adecuar las estrategias para el registro de trabajadoras/es según producciones y regiones, la sensibilización a empresas y trabajadoras/es sobre la Ley 26.727 y el rol del RENATEA e implementación de distintos dispositivos de inscripción. Esto implicaba mecanismos de coordinación interna con diferentes áreas así como con otros organismos nacionales y provinciales y con las empresas.

Con respecto a la coordinación estatal, se consolidó una Mesa Interministerial conformada por ANSES, INADI, SENAF, AFIP, Secretaría de Empleo, MSN (Programa Médicos Comunitarios), área de Migraciones, PROTEX, Programa Primeros Años, donde se coordinaron las acciones territoriales (Informe de Gestión 2014- Subgerencia de Registro y Prestaciones). Mientras que con el sector privado:

*“Se trabajó en informar y sensibilizar a las empresas, se buscó realizar la inscripción en origen pero las empresas debían informar el posicionamiento geográfico de la producción. Se coordinaba con las empresas desde la partida de trabajadores migrantes, conociendo hasta el número de ómnibus, hasta la llegada y salida de los predios productivos donde se contrataba el cumplimiento de la normativa (...) Se llegó a un nivel de especialización muy alto en temas de inscripción, donde en algunos casos como con Nidera y empresas tabacaleras el RENATEA motorizó la bancarización de los trabajadores y entrega de tarjetas, se entregaron 8 mil, en convenio con el Banco Nación. Para la gran mayoría de los trabajadores fue la primera vez que contaron con una tarjeta, muchos de ellos*

*hasta se emocionaban. También se entregaron más de 10 mil uniformes de trabajo elaboradas por una cooperativa.” (Entrevistado 5)*

Por otro lado, la articulación con las organizaciones de trabajadoras/es como la UATRE relacionadas a la registración era de corte “administrativa” para la gestión de las prestaciones brindadas por el organismo.

*“Con UATRE había comunicación permanente con ellos porque mensualmente había que pasarle el listado del seguro de desempleo y sepelio para meterlos en la obra social. Había negociaciones a partir de las prestaciones.” (Entrevistado 5)*

Al mismo tiempo, en determinados casos para los grandes operativos de registración también se articulaba con “cuadrilleros” a partir de las relaciones informales que agentes provinciales poseían de forma que se pudiera acceder a trabajadoras/es no sindicalizados y dispersos en distintos territorios. Estos mecanismos informales permitían ampliar el alcance de las intervenciones del organismo ya que esos actores cuyo rol era la intermediación laboral, tenían una relación cercana a un importante volumen de trabajadoras/es descolectivizados. De esta manera, la estrategia de registración del RENATEA se basó en un abordaje interinstitucional que combinaba lógicas formales e informales a partir de articulaciones en el nivel estatal con sus diferentes reparticiones y jurisdicciones así como con actores del sector privado como con colectivos de trabajadoras/es.

Por otro lado, el organismo tenía la potestad de gestionar el Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo y el Seguro por Servicios de Sepelio instituidas en la Ley N° 25.191 para todos las/os trabajadoras/es desempleados cuyas relaciones laborales se rijan por la Ley N° 26.727. Las diferentes prestaciones brindadas eran de tipo médico – asistenciales, seguro por servicios de sepelio y prestación económica por desempleo. A la par de estas prestaciones de tipo contributivas, el organismo implementó prestaciones no

contributivas que eran destinadas a trabajadoras/es agrarias/os y sus familias ante catástrofes climáticas y a víctimas de trata en cualquiera de sus modalidades<sup>106</sup>.

Estas acciones de registración eran complementadas con estrategias de fiscalización de ámbitos laborales agrarios contemplados por la Ley 26.727. Esta labor encargada a la “Subgerencia de Fiscalización” se realizaba a partir de inspecciones en las unidades productivas a partir de la información aportada desde el propio organismo y AFIP. Muchos de estos operativos, se articulaba con la Procuraduría contra la trata y la explotación infantil (PROTEX)- Ministerio Público Fiscal, Comisiones provinciales para la prevención y erradicación del trabajo infantil (COPRETI), secretarías provinciales de trabajo y fuerzas de seguridad.

*“Por misiones y funciones no era una institución que podía recibir denuncias. Por ley era entregar libretas, capacitación, administración de la seguridad social y controlar la tenencia de libreta de trabajo. Las denuncias no podían realizarse desde el organismo, eran competencias provinciales, pero el organismo actuaba para visibilizar la problemática sea presentando denuncias en la administración provincial o bien articulando con otras dependencias del gobierno nacional, como la Fiscalía de Trata de la Nación quien capacitaba a nuestros inspectores. Luego se institucionalizó un mecanismo de recepción de denuncias para comenzar a generar canales de comunicación más ágil con las personas vulneradas. Luego, se daba aviso a las ART, AFIP, Ministerio de Justicia, Gendarmería, según cada caso.” (Entrevistado 9)*

Esta ampliación de las funciones y atribuciones establecidas por la Ley 26.727 a partir de la generación de canales de denuncia “directa” permitió tener una mayor capacidad de detección de situaciones de vulneración de derechos. Así, las fiscalizaciones que realizaba el registro se generaban por denuncias ante el organismo o por planificación previa. En el primer caso y según la magnitud de la denuncia se solicitaba a otros organismos del Estado

---

<sup>106</sup> Esta prestación fue denominada Suplemento Rural Complementario (SURCO) Resolución N° 526/2015 que estableció una prestación de protección social con destino a las/os trabajadoras/es agrarios que sean relevados como presuntas víctimas de trata de personas, en cualquiera de sus modalidades, explotación laboral, trabajo infantil y/o cualquier otra infracción a la normativa laboral que los vulnere de modo flagrante, durante procedimientos de fiscalización y/o inspección del trabajo en los cuales el organismo sea parte y/o a través de procedimientos judiciales y/o por los organismos con competencia en la materia tanto de orden nacional, provincial o municipal. El monto era equivalente a SEIS (6) cuotas mensuales del monto máximo de la Prestación por Desempleo prevista en la Ley N° 25.191, prorrogable por otros SEIS (6) meses.

Nacional y/o Provincial que formaban parte de una mesa interministerial (AFIP, Ministerios de Trabajo Provinciales y Nacional, etc.) y participaban del equipo de fiscalización que operativos específicos. Además del equipo de fiscalización de la subgerencia participaban los responsables del área de las Delegaciones provinciales. Por último, el RENATEA solicitaba el acompañamiento de las fuerzas de seguridad ante dos situaciones posibles: cuando la magnitud de la denuncia implica una gran cantidad de trabajadoras/es y/o una importante extensión territorial o en caso que en una inspección previa al mismo establecimiento hubieran reacciones con algún nivel de violencia.

Según informes de gestión e informantes clave, para el abordaje de situaciones que trascendían la vulneración de derechos laborales como lo es la trata de personas o el trabajo infantil, los inspectores contaban con herramientas brindadas por los organismos especializados como la Procuraduría de Trata de Personas y Secuestros Extorsivos del Ministerio Público Fiscal - el Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento a personas damnificadas por el Delito de Trata, el Área para la prevención de las Peores Formas de Vulneración de Derechos de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia de la Nación, y la Coordinación del Comité Ejecutivo para la Trata de Personas. Esta articulación era impulsada junto al área de “Coordinación de Políticas de Inclusión” permitiendo generar acciones integrales para las víctimas.

En este marco, los inspectores realizaban operativos que no solo contemplaban la existencia de trabajo registrado sino también aspectos socio-ambientales. La detección de diferentes dimensiones de vulneración eran relevadas a partir de la observación y entrevista a trabajadoras/es y luego sistematizadas a partir de una herramienta llamada *Cálculo de Abuso y Explotación Laboral* desarrollado por la Procuraduría de Trata de Personas y Secuestros Extorsivos para determinar presunción de delito. A partir de allí, se decidían distintas estrategias de abordaje para generar las protecciones necesarias a las víctimas.

De esta manera, las políticas de registración, fiscalización y seguridad social tuvieron como eje asegurar un empleo de calidad y generar protecciones para las/os trabajadoras/es agrarias/os. Para esto, la Ley 26.727 generó un marco normativo que permitió avanzar en una serie de seguridades sociales sobre las distintas modalidades contractuales en el mercado de trabajo agrario. En efecto, las consideraciones específicas sobre el *trabajador permanente discontinuo* (Artículo 18) y el *trabajo por equipo o cuadrilla familiar* (Artículo 19) permitió

ampliar los derechos y seguridades de trabajadoras/es agrarias/os y sus familias ante las situaciones de alternancia y movilidad laboral. Al mismo tiempo, la gestión del Sistema Integral de Prestaciones, a través del Seguro por Desempleo, permitió transferir recursos monetarios ante las situaciones típicas de desempleo temporal de la actividad agraria que requieren mano de obra en ciertos momentos del año y generan momentos de trabajo y no trabajo para los sujetos. Por otro lado, la ejecución de prestaciones extraordinarias (no contempladas por la Ley 26.727) ante situaciones de vulneración extrema de derechos, como la trata de personas o frente a catástrofes climáticas, ampliaron el radio de protecciones sociales para esta población.

En relación a las formas de intervención de registración y fiscalización, se pueden sintetizar en dos tipos de abordajes dependiendo las dinámicas y situaciones socio-productivas problemáticas:

- Abordaje previamente consensuados con otros actores (estatales y no estatales): planificada y comunicada externamente con actores estatales como con aquellos actores vinculados a la producción, tanto con empresarios como con grupos de trabajadoras/es (sea mediante sindicatos o “cuadrilleros”), definiendo el momento, lugar y tipo de acciones a desarrollar. Es el caso de operativos de registración en origen descriptos anteriormente.

- Abordaje inmediato/sorpresa: planificada centralmente desde el RENATEA, a partir de denuncias sobre situaciones de explotación laboral o de información generada internamente, que condujeron a intervenciones inmediatas y/o sorpresa sobre predios productivos donde se podría incurrir en vulneraciones de trabajadoras/es agrarias/os y sus familias. Es el caso de las fiscalizaciones ante denuncias de trata laboral o trabajo infantil.

Estas modalidades de intervención articularon una serie de aspectos clave en el desarrollo de capacidades estatales (Repetto, 2004): por un lado, la flexibilidad relacionada a la adecuación de los dispositivos de acción pública en función de problemáticas específicas, por otro lado, la coordinación interinstitucional para llevar a adelante operativos de registración y fiscalización generando sinergias en función de los roles de actores estatales y no estatales en el sector productivo agrario y, por último, esto redundo en una mayor eficacia a la hora de lograr combatir la informalidad y precariedad laboral así como otro tipo de vulneraciones sociales. En este sentido, retomando datos de la Subgerencia de

Investigaciones y Estadísticas, las políticas de registración y fiscalización lograron algunos de los siguientes resultados:

**Cuadro 5. Nuevas registraciones de empleadoras/es y empleadas/os RENATEA.**

	2012	2013	2014	2015	Acumulado 2012 - 2015
Trabajadoras/es	36.024	38.798	44.603	35.149	154.574
Libretas entregadas (incluye reimpresiones)	64.524	76.386	95.238	80.071	316.219
Empleadoras/es	1.549	2.258	5.494	2.401	11.702
Prestaciones de desempleo, por “contingencias climáticas” y “especiales”					15.000

**Cuadro 6. Fiscalizaciones y trabajadoras/es relevados por RENATEA.**

	2013	2014	2015	Acumulado 2013 - 2015
Fiscalizaciones	269	870	641	1.780
Trabajadoras/es relevados	6.927	16.099	8.516	31.542
Detección y Rescate de víctimas de trata	-	-	-	763

Así, desde el RENATEA se desarrollaron una serie de capacidades orientadas a generar regulaciones del capital y el trabajo en el sector agrario en un marco jurídico-institucional impulsado por el Estado Nacional (proyecto de gobierno) que promovió la ampliación de derechos laborales y sociales a partir de ampliar los dispositivos de regularización del trabajo, la reconstrucción de la inspección laboral en el sector y el fortalecimiento del sistema de seguridad social para trabajadoras/es agrarias/os.

*Formación, Capacitación y Promoción de derechos.*

Según los documentos oficiales internos a los que se pudo acceder<sup>107</sup>, el RENATEA a través de su Subgerencia de Formación y Capacitación desarrolló una serie de programas orientados a la recalificación laboral, la alfabetización, la formación política, la asociatividad socio-productiva y el fortalecimiento de las comunidades educativas agrarias. Según lo expresan los documentos oficiales de los programas impulsados por esta área, este conjunto de iniciativas buscaron impactar en un aumento de los índices de registración a partir del empoderamiento técnico-político de las/os trabajadoras/es agrarias/os y sus familias. Así, a través de las delegaciones y unidades territoriales del RENATEA sus líneas programáticas fueron:

- Programa de formación para el trabajo

- i. La capacitación técnico laboral para fortalecer las competencias laborales de las/os trabajadoras/es y como un medio para vincular en el largo plazo con la población objetivo del RENATEA. Las Delegaciones Provinciales actuaban como centros de formación profesional, a partir de la validación por el MTEySS, brindando una oferta formativa sobre diversas temáticas (sanidad Animal, seguridad higiene, manejo de agroquímicos, derechos laborales, entre otros). Al mismo tiempo, esto generaba un canal para potenciar la llegada del PROGRESAR a jóvenes rurales.
- ii. Proyectos de calificación laboral donde se posibilite la práctica laboral y asociativa, mejorando competencias para el trabajo de las/os trabajadoras/es, en derechos laborales, y en herramientas organizativas y de gestión, a los que pueda complementarse con equipamiento, herramientas de trabajo y mejoras en infraestructura para facilitar ese proceso de calificación.

- Programa de Educación

- i. A través del método de alfabetización “Yo, sí puedo”, en convenio con la Fundación Un Mundo Mejor es Posible y con voluntarios de los territorios, se implementó una

---

<sup>107</sup> Documento de “Planificación Estrategia 2012-2015 Subgerencia Formación y Capacitación RENATEA”, documentos de los programas y materiales implementados por el área.

campaña de alfabetización y promover la continuidad del proceso de formación laboral y educativa de los asistentes a través de la inserción en programas disponibles para tal fin (Programa FINES, Formación para el trabajo y/o en oficios, etc.).

ii. Se promovieron proyectos de desarrollo e integración comunitaria de instituciones educativas emplazadas en zonas rurales, periurbanas o urbanas con alta población de hijos de trabajadoras/es agrarias/os. Es objetivo fue promover la capacitación de estudiantes, docentes y directivos en temas referidos al trabajo agrario y el nuevo régimen de trabajo (Ley 26.727).

- Programa de fortalecimiento de la organización

i. Se centró en la formación de actores locales para fomentar el fortalecimiento de redes locales que fortalezcan la interacción y el trabajo conjunto de distintos actores para favorecer el desarrollo organizacional del territorio. La población objetivo fueron referentes locales, actores políticos, representantes de organizaciones sindicales, jóvenes y mujeres.

Tomando como referencia los materiales<sup>108</sup> utilizados por estos programas y las apreciaciones de ex agentes del área, estos dispositivos no sólo buscaron profundizar conocimientos y habilidades vinculadas al trabajo sino que tuvieron como fomentar la concientización de las/os trabajadoras/es como sujetos de derecho, tanto en el plano individual como en el colectivo, y promover el asociacionismo y la sindicalización política de los mismos.

Según los entrevistados del área, se constituyeron diferentes estructuras operativas tanto en el nivel central como en las delegaciones del organismo, definidas en función de las tareas, acciones, proyectos específicos, sin que necesariamente reproduzcan las de los programas. De manera tal que fuera posible conciliar polivalencia de tareas, responsabilidades, coordinaciones, con la estructura jerárquico-formal de las subgerencias. Se esperaba así mayor flexibilidad, mayor implicancia y participación de los integrantes de

---

<sup>108</sup> Manual para el fortalecimiento de escuelas rurales, Cartillas para Facilitadores, Cursos de derechos laborales y Manual Curso de Promotor Socio-comunitario.

los equipos, y de esta manera mayor eficiencia en el cumplimiento de los objetivos, sin desvirtuar la responsabilidad que le incumbe a cada rol. Esta flexibilidad supone la posibilidad de que las políticas se adecuen a cambios en las circunstancias subyacentes que le dieran origen, aspecto central para que los instrumentos de política pública tengan plasticidad y se adecuen a las demandas territoriales. (Repetto, 2004). Esto resulta de suma importancia teniendo en cuenta las diferentes necesidades y dinámicas territoriales y características de los perfiles técnicos en cada provincia del país. Así, desde el área se lograron alfabetizar 3630 participantes con 452 voluntarios en 18 provincias del país, se lograron capacitar 11.028 personas en formación para el trabajo en el periodo 2014 – 2015, se desarrollaron 15 proyectos de fortalecimiento de escuelas rurales y se implementaron 70 proyectos socio-productivos que involucraron 3.089 trabajadoras/es agrarias/os<sup>109</sup>.

Por otro lado, se destacó por los agentes del área la interrelación de los programas en su implementación:

*“Si bien los diferentes programas que estructuraron las políticas públicas de la subgerencia se enmarcaron dentro de departamentos específicos, se concibió la implementación de las diferentes acciones de manera integral, lo que suponía una interrelación de los departamentos, así como de los programas y acciones que se enmarcaban dentro de ellos (...) La demanda de formación provenía de las delegaciones según las necesidades de calificación laboral según cada producción y acordaba con la Subgerencia. Al mismo tiempo, los cursos de capacitación permitía detectar si esos trabajadores estaban registrados, por lo cual, también permitía reforzar la registración laboral.” (Entrevistado 7)*

Se observa la relevancia de no compartimentar la oferta programática de formación y capacitación para evitar cierta rigidez institucional y se propone la coordinación interna horizontal para realizar abordajes integrales sobre las problemáticas que atraviesan al mercado laboral agrario. Por otro lado, se advierte la importancia de contar con una oferta formativa y capacitación vinculada a las competencias laborales necesarias para cada producción según las regiones del país a partir de “lectura” territorial de las delegaciones provinciales y sus unidades en distintas localidades. Por último, se visualiza que las acciones de esta área tenían no solo un objetivo de fortalecer las capacidades técnicas y políticas de

---

<sup>109</sup> Esta información proviene del “Informe de Gestión RENATEA-2015” elaborado por la Subgerencia de Investigaciones y Estadísticas del organismo.

las/os trabajadoras/es sino también un modo de vehiculizar la registraci3n laboral.

### *Políticas de inclusi3n y equidad*

El complejo escenario que configura situaciones de vulneraci3n de derechos a la comunidad agraria, condujo al organismo a la creaci3n del 3rea de “Coordinaci3n de Políticas de Inclusi3n” en el a3o 2014 con el objetivo de implementar estrategias de intervenci3n sobre la poblaci3n de mayor vulnerabilidad: mujeres, infancia y j3venes. Esta creaci3n ad hoc del 3rea se relaciona con el aprendizaje institucional ante la emergencia de situaciones de violaci3n de derechos no solo laborales sino tambi3n ante la existencia, a partir de las inspecciones realizadas por el 3rea de fiscalizaci3n, de delitos penales relacionados con la trata de personas, trata de ni3os, trabajo forzoso y trabajo infantil. Desde esta 3rea, se desarrollaron las siguientes l3neas de acci3n:

- Colaboraci3n en la gesti3n de la prestaci3n econ3mica a v3ctimas de trata (SURCO).

Ante los reiterados casos de trabajadoras/es agrarias/os que el Registro encontraba en situaci3n de explotaci3n y/o trata laboral, desde la Coordinaci3n de Políticas de Inclusi3n se promovieron acciones espec3ficas para atender grupos en situaciones de vulnerabilidad social y precariedad laboral, principalmente de trabajadoras/es temporarios o migrantes, dentro de las cuales se cre3 una prestaci3n econ3mica a las/os trabajadoras/es agrarias/os v3ctimas de trata de personas, reducci3n a la servidumbre y/o explotaci3n laboral.

- Programa Centros 3nicos Infantiles de Atenci3n y Recreaci3n (CUIDAR).

Este programa se instrument3 como una estrategia integral de cuidado y promoci3n de derechos dirigida a los sectores m3s vulnerables de la poblaci3n rural, que busc3 -acompa3ando la acci3n de entidades, organismos e instituciones p3blicas y/o privadas- contribuir a la erradicaci3n progresiva del trabajo infantil, as3 como dar respuesta a las necesidades de cuidado, asistencia, formaci3n y recreaci3n de ni3os, ni3as y adolescentes (Dubruski, 2017). Tuvo por objetivo promover instalaciones

y/o mejoras de espacios de cuidado y contención para la niñez y la adolescencia a cargo del trabajador/a agrario/a que aún no habían cumplido la edad escolar y también, en contra turno, para los que asistían a la escuela, cubriendo en ambos casos la jornada laboral de los adultos a su cargo. El Programa se instrumentó a través de la firma de convenios entre el RENATEA y la contraparte autora y responsable del proyecto presentado. Los Convenios podían suscribirse con gobiernos provinciales, municipales, asociaciones sindicales de trabajadoras/es de cada sector o rama de actividad y/o instituciones públicas o privadas sin fines de lucro. Se trataba siempre de actores con participación local. Como señala Dubruski (2017:8), el organismo “*trascendiendo las atribuciones y competencias que eran asignadas por Ley 26.727<sup>110</sup>, asumió el compromiso de complementar y reforzar esa tarea allí en donde fuera necesario, sin suplir las obligaciones y responsabilidades concernientes al sector empleador pero reconociendo que la vigencia plena de la Ley no sería un proceso inherente al texto de la misma, sino que requeriría de adecuaciones paulatinas y controles exhaustivos para volverse una realidad.*”

- Promoción de la erradicación del trabajo infantil.

Otra de las líneas de trabajo del área promovidas por el área fue la visibilización de la problemática del trabajo infantil agrario y la implementación de acciones que contribuyan a la erradicación del mismo desde un enfoque de promoción de derechos. Para esto se elaboraron distintos materiales didácticos y de difusión accesible a trabajadoras/es agrarias/os y sus familias, se llevaron adelante capacitaciones tanto internas como a externas, etc.

- Desarrollo de una perspectiva de género.

Según lo que plantean informantes clave, la necesidad de un abordaje de las políticas de RENATEA que involucre la perspectiva de género planteó la necesidad de

---

<sup>110</sup> El artículo N° 64 del Nuevo Régimen de Trabajo Agrario (Ley N° 26.727) establece la obligación del/de la empleador/a de habilitar espacios de cuidado infantil en los establecimientos productivos para los hijos de los trabajadoras/es.

comenzar por capacitaciones al personal del organismo. Así, se generaron acciones que pusieran en discusión cómo se actúa desde el organismo frente a las desigualdades de género en la inserción de las mujeres en el mercado de trabajo agrario a fin de que se fomenten e integren las acciones realizadas. Por otro lado, en coordinación con la “Subgerencia de Formación y Capacitación” se laboraron materiales tendientes a la promoción de los derechos laborales y económicos de las mujeres agrarias con el fin de generar herramientas para que los integrantes del RENATEA de las distintas delegaciones puedan identificar demandas, intereses y capacidades de las mujeres para su inclusión socio-productiva.

Tomando como antecedentes las experiencias ejecutadas por el MTEySS a través de la CONAETI y las COPRETI como Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata del MJDH, el organismo a través del área de “Coordinación de políticas de inclusión” generó una serie acciones para combatir el trabajo infantil, la trata laboral y la discriminación de género en el marco de las políticas de niñez, infancia, adolescencia y familia desarrolladas por el Estado Nacional. Estas políticas buscaron conciliar la intersección entre el trabajo y la familia desde una perspectiva de género buscando romper las barreras de acceso al mercado laboral de las mujeres agrarias a partir de “descomprimir” las tareas de cuidado. Fue un modelo “desfamiliarista” (Martínez Franzoni, 2008) basado en la transferencia (en parte) de las responsabilidades del cuidado a servicios con cierta intervención estatal como de actores no estatales. A su vez, estas acciones se complementaron por políticas secuenciales (Blofield y Martínez, 2014) que protegen la seguridad de los ingresos durante los tiempos de cuidado a partir de licencias maternales y paternales establecidas por la Ley 26.727 (artículos 50 y 51).

*“El eje social que le dimos al organismo fue a partir de la realidad con la que nos encontramos. Por eso tuvimos que crear nuevas políticas y áreas, como la Coordinación de Política de Inclusión. No la definimos el primer día. Ante las demandas tuvimos que dar respuesta. Tuvimos que incorporar gente que piense cuestiones específicas, como espacios de cuidado para hijos de trabajadores de la cebolla en Villa Lino. ¿Quién te pone un jardín de infantes a las dos de la mañana? El RENATEA. Después se empezó a hacer en otras provincias.”(Entrevista 4)*

La especificidad de los dispositivos desarrollados por el área radicó en que su diseño e implementación se desarrollaron a partir de las necesidades y demandas de los actores productivos de las comunidades rurales. En este marco, se abrieron 31 centros cuidar que lograron alcanzar a 2078 niños y adolescentes, un número significativo en el escaso tiempo de funcionamiento del área. Así, esta política desarrollada por el RENATEA se generó y adaptó su contenido y formas al contexto local como a las capacidades reales de las organizaciones que permitieran su efectivización (Dubrunski, 2017). De esta forma, el organismo fue el encargado de canalizar problemáticas territoriales con una perspectiva de “abajo-arriba” (Subirats, 1992) y a partir de un abordaje “en red” (Fleury, 2002) a partir de la formulación e instrumentación acciones que se adecuaron a los procesos concretos de las comunidades locales, a las posibilidades de gestión de los actores que fueron contrapartes de los proyectos (municipios, sindicatos o sectores eclesiásticos) y a los programas existentes del Estado nacional y provincial sobre las áreas problemáticas.

#### *Ampliación político-institucional en el territorio.*

La compleja gama de actividades económicas y fuertes interrelaciones sociales y económicas existentes entre zonas de población aglomerada y dispersa (Manzanal, 2006) configuran un territorio diverso y extendido para las estructuras y acciones institucionales estatales orientadas a generar protecciones socio-laborales de las poblaciones vulneradas en el sector agrario. En este contexto, desde el RENATEA se implementaron dos líneas programáticas orientadas a fortalecer y ampliar la trama político-institucional del organismo en el territorio nacional:

- Programa de Fortalecimiento de la Gestión Territorial.

Desde la Subgerencia de Formación y Capacitación junto a la Subgerencia de Gestión Territorial se implementó este programa. Su objetivo era desarrollar acciones formativas inter/intra institucionales de los distintos aspectos de la Ley 26.7272 que aseguren y fortalezcan la implementación y sostenibilidad de las políticas estratégicas del RENATEA en los territorios. Estaba dirigido a actores

vinculados (directa o indirectamente) con la implementación de las distintas políticas del organismo como por ejemplo: trabajadoras/es de las oficinas y unidades de empleo del MTEySS, de distintas áreas municipales y provinciales con injerencia en el trabajo agrario (Secretarías de empleo, GECAL, Secretarías de Desarrollo Social; Subsecretaría de Agricultura Familiar, etc.), organizaciones de la sociedad civil, organizaciones de productores de la Agricultura Familiar representantes de comunidades de pueblos originarios, empleadoras/es, cámaras empresariales, colegios de Profesionales (abogados, contadores).

- Programa RENATEA en tu Municipio.

En razón de la vasta extensión y dispersión territorial de la producción agropecuaria, los municipios son actores clave para la construcción de un entramado institucional que, a partir del conocimiento de los problemas que afectan a los mercados laborales regionales, permita la consolidación de forma ágil y eficiente de las acciones y políticas del RENATEA. En función de esta mirada, este programa tuvo el objetivo de realizar acciones coordinadas y conjuntas entre el RENATEA y los Municipios tendientes a lograr los objetivos y obligaciones que la Ley 26.727 encomendaba al organismo. Este programa se implementó a través de Convenios con los gobiernos municipales contemplando la posibilidad de proveer a los mismos recursos físicos y humanos para cumplimiento a las responsabilidades asumidas entre las entidades vinculadas a la promoción de la registración y capacitación de trabajadoras/es agrarias/os, la tramitación y otorgamiento de la Libreta de Trabajo Agrario, la difusión de la normativa laboral agraria, intercambio de información sobre las actividades agrarias locales, entre otros.

La disolución del RENATRE y la creación del RENATEA implicó (re) configurar un entramado institucional en el territorio que permitiera “acercar” el Estado Nacional a las/os trabajadoras/es agrarias y sus familias. En este sentido, la sanción de la Ley 26.727 implicó no solo la puesta en marcha de un conjunto de políticas, sino también un proceso novedoso de estructuración de una arquitectura institucional orientada a generar una capilaridad territorial

cercana a las producciones agropecuarias. La generación de una trama institucional diferenciada a la ya existente del MTEySS y sus Gerencias de Empleo, tuvo el objetivo de contar con una mayor autonomía por parte de la dirección del organismo para la toma de decisiones. Por otro lado, según relata una entrevistada supuso construir otra lógica de abordaje menos “burocrática”<sup>111</sup>, más dinámica y adecuada a los procesos del empleo rural en cada región. Para esto, según la información relevada, la coordinación interinstitucional con municipios fue fundamental para lograr una mayor eficacia y eficiencia de las intervenciones sobre las dinámicas del empleo agrario. En este sentido, la ampliación de su aparato administrativo a través de convenios y acuerdos con gobiernos municipales permitió llegar con las distintas políticas y programas a las tramas productivas y sociales locales del sector.

*Fortalecimiento de las organizaciones gremiales de trabajadoras/es agrarias/os.*

Desde el RENATEA, a través del Programa de *Relaciones con Asociaciones de Trabajadores y Sindicatos*, las delegaciones provinciales del organismo acompañaron procesos de fortalecimiento a partir de la asistencia técnica para aquellas asociaciones de trabajadoras/es en instancia de conformación sindical y a sindicatos constituidos. Para esto, como mencionan informantes clave, se identificaron las experiencias de aquellos sindicatos que no se habían plegado a la UATRE en década del '90.

*“Intentamos fomentar las organizaciones que no tenían personería jurídica o sindicatos preexistentes con problemas legales, o que habían sido intervenidos, por eso acompañamos la organización sindical, a dirigentes previos, o sea, no empezamos con nuevos procesos. En organizaciones incipientes o proto-organizaciones que no estaban representados por UATRE.” (Entrevistado 11)*

---

<sup>111</sup> “La lógica fue más de acción directa que “burocrática”, la autonomía y la descentralización nos permitió diseñar políticas y destinar recursos para actuar rápidamente. Un ejemplo de esto es la alfabetización, cuando íbamos a los campos, veíamos analfabetos, asumíamos la problemática y nos hacíamos como Estado cargo generando acciones. En una lógica burocrática, ¿qué haces? Vas al Ministerio de Educación de la Nación e intentas que ese ministerio se haga cargo. Cuando nos juntamos con las autoridades de ese ministerio, ellos se daban cuenta que no podían resolver esa problemática con el sistema que disponían en ese momento, de tipo áulico con docentes. Era muy difícil llevar ese esquema al campo y diseñar uno nuevo llevaría mucho tiempo.”

Como resultado de esta acción, se articularon acciones con diversos procesos de organización política de trabajadoras/es con inserciones regionales o provinciales. Según el informe de gestión del programa <sup>112</sup>, en Patagonia con el Sindicato de Trabajadores Agropecuarios y Frutihortícola (SINTAF) y en Cuyo con el Sindicato de Trabajadores Rurales y Empacadores (SUTRE), el organismo acompañó el proceso de normalización de la organización junto de la Dirección Nacional de Asociaciones Sindicales. Los referentes de estos sindicatos estaban en conflicto desde la década del 90 con la UATRE a cargo de Gerónimo Venegas. En el Noreste, el RENATEA articuló con el Sindicato de Tareferos de Jardín América (SITAJA) acompañando la organización de eventos de intercambio y problematización del mercado laboral agrario.

El RENATEA acompañó con asesoramiento y la facilitación del vínculo institucional con el MTEySS para la creación Federación Argentina de Trabajadores Agrarios (FATA). Esta federación surge a partir de la confluencia de 11 experiencias sindicales de base organizadas por trabajadoras/es agrarias/os de distintas ramas productiva. El espacio reúne, los tareferos de Misiones (SITAJA), las/os trabajadoras/es frutihortícolas de Río Negro y Neuquén (SINTAF), las/os trabajadoras/es rurales y empacadores de San Juan, Tucumán, San Luis, Mendoza, Santa Fe y La Rioja (SUTRE), y la Asociación Sindical de Santiago del Estero de Trabajadores Rurales (ASISATRU). Además la Federación cuentan con la adhesión del Sindicato de Trabajadores Rurales y Estibadores de Salta, el Sindicato de Trabajadores Rurales de Jujuy, los forestales de Corrientes, los cosecheros de algodón de Chaco y a los horticultores de Buenos Aires, entre otras experiencias gremiales.

*“El concepto de mejorar calidad de vida de los trabajadores, implica su organización política. Se fueron identificando núcleos de organización, llegamos a trabajar con 16 en todo el país. Con esos terminamos contratando algunos para las estructuras, trabajábamos con programas de capacitación y formación, con proyectos socio-productivos, etc. También llegábamos a asesorar legalmente, aspecto que transcendía nuestras funciones legales pero fue un factor que busco mejorar la calidad de vida de los trabajadores a través del empoderamiento de los trabajadores” (Entrevistado 1)*

---

<sup>112</sup> Documento RENATEA (2015): “Experiencias sindicales de trabajadores agrarios en la Argentina”

Esta ampliación en la práctica sobre las atribuciones contempladas por la Ley 26.727 con acciones de fortalecimiento sindical por parte del RENATEA, partió de aquella concepción “amplia” sobre las problemáticas que afectan al empleo rural donde la dimensión política fue un aspecto clave de las políticas del organismo en la construcción de ciudadanía para las/os trabajadoras/es agrarias/os y sus familias. Al mismo tiempo, como se analizará en el siguiente punto, estos mecanismos de relacionamiento y fortalecimiento con las organizaciones sindicales por fuera del entramado político de la UATRE también respondieron a una estrategia de “enraizamiento” del RENATEA con el objetivo de lograr ampliar los apoyos y alianzas sociales que permitan ampliar sus propósitos políticos-institucionales en un marco de conflicto político con actores del sector agrario. En este sentido, como señala Bertranou (2015) muchas de las finalidades del Estado son el resultado de luchas políticas sectoriales por la ‘politización’ de los asuntos públicos (en este caso, los derechos y obligaciones vinculados al empleo agrario), por lo que las capacidades estatales serán específicas a cada contexto histórico-espacial.

#### 4.4.4 Interinstitucionalidad

La coordinación interinstitucional implica el modo en que una determinada institución interactúa con diversos actores estatales y no estatales, tanto en el nivel sectorial como jurisdiccional, generando sinergias en función de sus tareas asignadas y/o sus ventajas comparativas para cumplir los objetivos públicos previstos (Repetto, 2004). La coordinación es un mecanismo que permite reducir las superposiciones e inconsistencias de las políticas, atenuando el conflicto político y burocrático y promoviendo abordajes más amplios (perspectiva holística) sobre los problemas sociales (Licha y Molina, 2006). Al mismo, esta aptitud relacional del Estado se vincula con un aspecto político en la formulación e implementación de las políticas públicas ya que da cuenta de aquellos criterios de selección vinculados al proyecto de institucional que orientan las articulaciones a impulsar con áreas estatales, actores sociales y económicos. Por lo cual, la hipótesis es que mayores y mejores vinculaciones con instituciones estatales, organizaciones sociales y económicos con los que se pueda articular proyectos de gestión, redundan en una mayor capacidad estatal (Bernazza, Comotto y Longo, 2015).

Las/os trabajadoras/es agrarias/os, sus familias y comunidades están atravesados por diferentes problemáticas relacionadas con la informalidad laboral, la vulneración a derechos humanos (como la trata de personas, trabajo infantil, servidumbre, etc.), dificultades de acceso a instancias educativas y formativas, bajo nivel de organización política, entre otros. En función de estas realidades heterogéneas vinculadas a las características productivas, sociales y culturales de cada región del país, se estructuraron un conjunto de políticas y programas que implicaron diferentes modalidades de gestión. Más allá de las diferencias en los objetivos y mecanismos de implementación, la articulación interestatal como con organizaciones económicas y sociales apareció como un rasgo transversal de las capacidades estatales desarrolladas por el RENATEA.

*“Logró la articulación con organismos públicos, porque era una población que les interesaba, la preocupación territorial, que de otra forma no llegaban. (...) esos dispositivos de articulación fueron un gran logro”.* (Entrevistado 9)

Tal como señala Martínez Nogueira (2007), parte de los desafíos de la coordinación interestatal reside en el carácter multidimensional de las problemáticas y la multiplicidad de organización en la implementación. Tanto en términos “verticales” a partir de la transferencia y/o co-gestión de responsabilidades de los Estados nacionales a los niveles locales de gobierno como “horizontales” con otros organismos nacionales de similar jerarquía. En este sentido, según los entrevistados y documentos analizados, debido a la capilaridad territorial de su estructura institucional y las acciones desarrolladas (de registración, capacitación, inclusión social, etc.) el RENATEA vehiculizó la “llegada” de otras áreas estatales a las poblaciones vulneradas del sector rural. Desde la ANSES con sus prestaciones como la AUH, el MTEySS con su sistema de certificación de competencias y acreditación del PROGRESAR, el Ministerio de Salud y sus servicios sanitarios, la bancarización de trabajadoras/es a través del Banco Nación, el Ministerio del Interior con la gestión de DNI y resolución de problemas migratorios, el Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata del MJDH, entre otros.

Un caso de articulación interestatal que ejemplifica esa tarea de vinculación entre jurisdicciones y distintos áreas del estado fue el “Programa de Salud Rural Vacunación de

las/os trabajadoras/es del desflore de maíz contra Fiebre Hemorrágica Argentina” impulsado por la Delegación de Buenos Aires del RENATEA junto al Instituto Nacional de Enfermedades Virales Humanas "Dr. Julio I. Maiztegui" (INEVH)<sup>113</sup>, uno de los centros de la red de la administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud, dependiente del Ministerio de Salud de La Nación ubicado en la ciudad de Pergamino. Desde la delegación provincial se articularon acciones con el Instituto para lograr la vacunación en el lugar de residencia de las/os trabajadoras/es migrantes que llegan al territorio de la provincia de Buenos Aires proveniente de la provincia de Santiago del Estero. A partir de esto se coordinaron actividades de vacunación y prevención junto al Ministerio de Salud de aquella provincia para la vacunación de trabajadoras/es migrantes mediante el traslado de los trabajadoras/es hacia los vacunatorios habilitados en Santiago del Estero, charlas institucionales durante la campaña en cada localidad y entrega de folletos de RENATEA. A la vez, para la implementación de dicho programa se articularon las fechas y lugares para el traslado de trabajadoras/es del desflore de maíz con la Asociación de Semilleros Argentinos. Según el “Informe de Gestión 2015 Delegación Buenos Aires”, esta iniciativa se fundamentaba en la necesidad de implementar acciones no solo de atención a la enfermedad sino también de prevención ya que la actividad del desflore se desarrolla en una zona de gran prevalencia de fiebre hemorrágica humana o “mal de los rastrojos” que afecta principalmente a las/os trabajadoras/es agrarias/os y cuya tasa de mortandad es de alrededor del 30%.

Otro de los casos destacados de la articulación interinstitucional, fue la implementación del Programa de Formación para el Trabajo para que jóvenes de comunidades rurales de la provincia de San Luis no solo adquieran competencias para el ámbito laboral sino también que puedan acceder al PROGRESAR. El eje vertebrador de la oferta formativa fue el “Curso de Asistente en Agro-ganadería” con distintas temáticas vinculadas a derechos laborales y aspectos técnicos de la producción regional. Para esto se

---

<sup>113</sup> La responsabilidad primaria del INEVH es diseñar, coordinar y realizar las actividades de diagnóstico, tratamiento, investigación, prevención y docencia de enfermedades virales humanas, constituyéndose en centro de referencia en la materia de su incumbencia, realizando el desarrollo, producción, control y aseguramiento de la calidad de biológicos, vacunas y reactivos de diagnóstico vinculados con las enfermedades virales humanas.

desarrollaron articulaciones con organizaciones e instituciones propias de los territorios<sup>114</sup> y en algunos casos junto a organismos nacionales (ANSES y la Secretaria de Agricultura Familiar del MGAP). De esta manera, se implementó el programa en 16 municipios<sup>115</sup> de la provincia con la participación de más de 1000 jóvenes entre el año 2014 y 2015.

Sin embargo, según señalan ciertos informes provinciales uno de los aspectos que limitó el alcance de las acciones del RENATEA fue la asincronía entre los acuerdos interinstitucionales a nivel nacional y los acuerdos a nivel local. En este sentido, no siempre las articulaciones a nivel nacional se replicaron necesariamente a nivel provincial/local afectando el soporte institucional a las acciones territoriales. Por ejemplo, los acuerdos con el ANSES a nivel nacional no necesariamente se tradujeron en acuerdos de trabajo a nivel local en determinadas provincias. Esto derivó en una limitante para vehicular las inscripciones a PROGRESAR en el sector agrario.

La ampliación institucional del RENATEA a través de sus delegaciones y unidades territoriales implicó una articulación con otras esferas estatales, como los gobiernos provinciales y municipales, que permitieron implementar las políticas y programas en cada territorio. Esto se vincula con formas de gestión relacionales e interconectadas de agentes interrelacionados, frente a modelos autocentrados e individuales (Duque Daza, 2011) permitiendo desarrollar políticas integrales. Según Fleury (2002), la multiplicidad de actores sociales que influyen en el proceso político y las políticas públicas propende a la reconfiguración de los nexos verticales entre Estado y la sociedad con el desplazamiento del nivel central al local (tanto estatal como no estatal) y la formación de estructuras multicéntricas. En este marco, la autora señala la importancia de las propuestas de descentralización de las políticas públicas, en la cual el poder local asume el protagonismo en la unión entre las organizaciones gubernamentales, empresariales y sociales y amplía la red de acción pública por medio de la inclusión de otros actores políticos.

---

<sup>114</sup> Colegio N°31 Profesor Víctor Saa de Quines, Biblioteca Popular Domingo Faustino Sarmiento de Lujan, Jóvenes rurales de Luján, Foro Provincial de la Agricultura Familiar, Radio Open de Buena Esperanza, Centro Integrador Comunitario (CIC) de Buena Esperanza, Iglesia Evangelista de Fortuna, Escuela N° 255 de Las Chacras, Centro Ganadero de San Martín, Intendencias de Villa de Praga, Paso Grande, Santa Rosa de Conlara y Buena Esperanza, entre otros.

<sup>115</sup> San Luis, Villa Mercedes, Nogoli, Suyuque, Fortuna, Fortín El Patria, Buena Esperanza, San Martín, Las Chacras, Paso Grande, Villa de Praga, Lujan, Quines, San Francisco del Oro, La Toma y El Trapiche.

Esta concepción estuvo presente en la estrategia de intervención del organismo. Tanto desde el nivel provincial como desde el nivel local se establecían las prioridades en la construcción de instancias de articulación con organizaciones de la sociedad civil y del sector privado con el objetivo de ampliar el alcance y la efectividad de las políticas desplegadas por el organismo.

*“Las articulaciones con organizaciones sociales era definidos por las delegaciones y unidades territoriales, ellos definían cuales era las mejores aliados para desarrollar las políticas según cada territorio. Por ejemplo, en Luján de Cuyo se había articulado con asociaciones de bolivianos porque hay mucha población de ese país que trabaja en el sector, entonces era importante generar esa articulación para la registración y la capacitación. Otro caso similar, en Jujuy con las comunidades guaraníes en las yungas donde muchas personas trabajan de forma asalariada en producciones rurales.” (Entrevistado 2)*

Por otro lado, estas capacidades vinculadas a interinstitucionalidad no sólo estaban vinculadas con lograr una mayor cobertura del Estado y una ampliación de derechos laborales y sociales sino también eran parte de una estrategia institucional ante la tensión política originada en la misma génesis del organismo:

*“Formar redes externas, entramados externos, más allá de las propias capacidades. Por ejemplo, los alfabetizadores, la articulación con los municipios, asociaciones de trabajadores agrarios (...) Fue una vía alternativa ante la disputa política con algunos sectores del campo y para dar respuesta a los problemas de los trabajadores rurales.” (Entrevistado 7)*

La coordinación interinstitucional con organizaciones sindicales incipientes, excluidas del entramado político de la UATRE, la búsqueda de apoyos territoriales con organizaciones comunitarias como asociaciones vecinales y grupos de activistas sociales, con universidades nacionales, con empresas productivas de diferentes escalas y localización geográfica que no respondían a las entidades de la Mesa de Enlace fue una estrategia de “enraizamiento” (Evans, 1996) en el marco del conflicto político iniciado en el año 2008 y profundizado con de la creación del RENATEA en el año 2011 a través de la Ley 26.727.

*“La Mesa de Enlace y la UATRE nos “marcaron la cancha“ a la hora de gestionar el organismo, sin embargo, no tenían la legitimidad para decir que desde el RENATEA no se estaban haciendo cosas por los derechos de los trabajadores. (...) Eran incuestionables nuestras acciones desde el punto de vista de los derechos de los trabajadores con alfabetización, con las capacitaciones, con el abordaje con temas de trata y trabajo infantil, con las prestaciones extraordinarias, etc, quien podía cuestionarlo. Por eso, su único argumento en la vuelta al esquema del RENATRE era el aumento del personal y recursos.”*  
(Entrevistado 1)

Por otro lado, esa concertación y establecimiento de alianzas entre diferentes ámbitos del Estado y organizaciones no gubernamentales como del sector privado dio lugar a diferentes arreglos interinstitucionales (Martinez Nogueira, 2010) con vínculos heterogéneos a partir de diferentes tipos de cooperación y niveles de articulación. En este sentido, retomando los aportes de Rovere (1999) sobre la construcción de redes, las relaciones interinstitucionales del RENATEA tuvieron distintos niveles de vinculación con los actores sociales relacionados con la problemática del trabajo asalariado rural<sup>116</sup>:

- Nivel de reconocimiento: implica la aceptación de un “otro” capaz de participar en la mejorar de una prestación de servicios. Este fue el caso de la UATRE en la gestión de prestaciones de seguridad social.
- Nivel de conocimiento: supone aceptar a un actor como interlocutor válido. Esto sucedió como con la coordinación junto a empresas de producción agropecuaria para difundir la normativa y procedimientos de registración con la Ley 26.727.
- Nivel de colaboración: se dan en el marco de acciones espontaneas y puntuales como el caso del acompañamiento de las fuerzas de seguridad y fiscalías provinciales en operativos de fiscalización y rescate de víctimas de trata:
- Nivel de cooperación: entendida como formas sistemáticas de operación a partir de procesos más complejos donde existe un problema común, una co-problematización, y el compartir acciones y recursos. Este es el caso de las articulaciones del RENATEA

---

<sup>116</sup> Retomando los distintos tipos de coordinación mencionados en este apartado y anteriores, en el ANEXO II “Cuadro Interinstitucionalidad” se sintetizan las principales vinculaciones interinstitucionales impulsadas por el RENATEA que lograron ser relevadas en el marco de esta investigación a partir de la revisión de documentos institucionales y entrevistados.

con organizaciones proto-sindicales de trabajadoras/es, gobiernos provinciales comprometidos en la formalización del empleo agrario o ministerios nacionales (de salud, desarrollo social) en operativos de registración;

- Nivel de asociación: cuando se profundiza la cooperación a través de formas de contrato o acuerdo compartiendo objetivos, proyecto y recursos. Este es el caso de programas con una mayor complejidad en la que es preciso articular con organizaciones sociales y comunitarias con el caso del programa de alfabetización y la Fundación Un mejor Mundo es Posible con su método “Yo, sí puedo”. Otro caso fue la asociación con la ANSES y la AFIP para la gestión de prestaciones sociales, registración y fiscalización. Por último, otro ejemplo fue el caso de la articulación con el Programa de Rescate de Víctimas de Trata del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

Como señala Bertranou (2013), esta dimensión de las capacidades estatales se relaciona con el grado de autonomía o heteronomía del Estado con los actores sociales, con la densidad de las relaciones y sinergias que los actores estatales establecen con los actores no estatales (Skocpol, 1985; Evans, 1996; Migdal, 1998). El marco de polarización política que signó el origen del organismo, llevó a la dirección del organismo a construir una serie de alianzas y articulaciones con distintos actores no estatales por fuera de las organizaciones que gestionaban al RENATRE:

*“El RENATRE en abstracto era un organismo donde la sociedad civil estaba presente. Pero era un absurdo que el zorro controle al gallinero. La pata del Estado es necesaria en un lugar así. Ahora bien, el Estado sin los actores sociales es también un pato rengo. (...) Faltó consolidar marcos de negociación con esos actores por las tensiones políticas que venían del 2008” (Entrevistado 2)*

Si bien proliferaron una serie de coordinaciones interinstitucionales relevantes, el nivel de conflictividad política entre las fuerzas de gobierno y la alianza Mesa de Enlace-UATRE apareció también como una limitante a la hora ampliar el radio de articulaciones con organizaciones “clave” en términos territoriales y políticos para el combate contra la informalidad laboral en el sector agrario.

## **Análisis Proyecto Institucional del RENATEA**

En función de lo expuesto anteriormente, consideramos que el proyecto institucional del RENATEA consolidó una perspectiva multidimensional sobre la cuestión del empleo agrario centrada en lograr mayores tasas de registración laboral, facilitar el acceso al sistema de seguridad social y generar procesos de inclusión y equidad social. La visión organizacional partió de una concepción que entendía a las problemáticas del trabajo agrario no sólo como la ausencia o insuficiencia de registración laboral sino con un proceso más amplio vinculado a la desafiliación social (Castel, 1995) de los sujetos del ámbito rural. Esta mirada parte de complejizar la perspectiva dualista de exclusión/inclusión social, para entender que esta población es afectada tanto por la precarización laboral como por la vulnerabilidad relacional, es decir, con procesos de segregación social a partir de una debilidad de los vínculos de inserción comunitaria. Esta fragilización de los soportes relacionales (Castel, 1995), se expresa tanto en términos de carencias materiales como en una dimensión política y social relacionada con un escasa organización colectiva que permita a estos grupos generar la visibilización de sus demandas en el espacio público y los ámbitos de decisión gubernamental (Kessler, 2010).

En efecto, esta visión se tradujo en una arquitectura estatal y dispositivos de intervención que tendieron a abordajes integrales sobre las heterogéneas situaciones de vulneración laboral y social sobre las/os trabajadoras/es agrarias/os, sus familias y comunidades. A través de sus políticas y programas, se desarrollaron acciones sobre aspectos laborales contra la informalidad y precariedad laboral, el trabajo migrante y la trata laboral, entre otros, y por otro lado, aspectos sociales relacionados con la seguridad social, el desarrollo de capacidades técnicas y políticas de las/os trabajadoras/es y acciones orientadas a generar condiciones más favorables para la inclusión y equidad social. En este sentido, las políticas impulsadas buscaron generar un proceso de ciudadanía garantizando el efectivo cumplimiento de los derechos laborales y sociales pero también impulsando y fortaleciendo procesos organizativos que permitieran a las/os trabajadoras/es agrarias/os y sus familias reconocerse como sujetos políticos.

Al mismo tiempo, este proyecto institucional se expresó en una serie de planes estratégicos anuales basados en una concepción de “*territorialidad política*” que buscó complementar la coherencia política con el proyecto de gobierno y entramados institucionales territorializados que operaban generando coordinaciones con actores sociales locales. En este marco estratégico, el proceso de planificación se estableció como una herramienta político-técnica central en la gestión del organismo, como una capacidad de gobierno (Matus, 1987). Así, la planificación se desarrolló en clave territorial a partir de la generación de información sobre las actividades productivas y las prioridades de las delegaciones en base al conocimiento de sus jurisdicciones logrando abordajes diferenciados en cada territorio. Esto permitió impulsar acciones con cierto grado de descentralización a partir del rol activo de las delegaciones provinciales y unidades territoriales en la definición de prioridades de gestión y las articulaciones interinstitucionales a desarrollar. Como consecuencia de esta dinámica, se desplegaron un conjunto de capacidades estatales basadas en la flexibilidad/adecuación de sus políticas y programas a las particularidades de las producciones regionales, tendiente a construir articulaciones multiactorales en función de las problemáticas socio-laborales provinciales o locales, a partir de una estructura institucional con capilaridad territorial.

Otro atributo relevante de las capacidades estatales relevadas, se refiere a la implementación de estrategias de relacionamiento externo, tanto con actores estatales como no estatales, que permitieron generar diferentes tipos y niveles de articulación. Tal como se ha desarrollado anteriormente, en algunos casos se generaron redes territoriales que permitieron ampliar el alcance de las políticas implementadas así como mejorar su efectividad en cada provincia. Teniendo en cuenta que las capacidades estatales son una cristalización de un proceso político entre fuerzas sociales donde se ponen en juego intereses e ideologías en contextos socio-económicos y coyunturas específicas (Repetto y Moro, 2002), el sentido de las vinculaciones del RENATEA con actores no-estatales fue generar alianzas sociales con sectores de la estructura social y productiva agraria que se encontraban fuera de la Mesa de Enlace y la UATRE. En este sentido, se destaca el entramado de articulaciones con actores sindicales y grupos de trabajadoras/es en proceso de sindicalización como una estrategia de “enraizamiento” (Evans, 1996) en lo social a través

de canales institucionales e informales que buscaron fortalecer políticamente a esos colectivos.

En consecuencia, el conjunto de capacidades políticas (en un nivel micro) desarrolladas por el RENATEA tuvieron como propósito contribuir a la generación de empleo de calidad y al mejoramiento de las condiciones de vida de asalariadas/os ligados a la producción agraria. Para esto, su proyecto institucional se orientó a la construcción de seguridades y protecciones sociales donde la registración laboral y las prestaciones sociales fueron ejes vertebradores del conjunto de intervenciones impulsadas por el organismo. Alrededor de ellas, se desplegaron otro conjunto políticas y programas que buscaron: el empoderamiento político y técnico de trabajadoras/es, la promoción de un nuevo marco de valores y prácticas para el empleo registrado, la generación procesos de inclusión y equidad social así como el fortalecimiento del tejido asociativo local y del espacio público rural.

Para lograr una mayor efectividad de las acciones públicas desarrolladas, se destacó por los entrevistados el rol fundamental que tuvo la generación de investigaciones e información actualizada (elaborada por el propio organismo con los aportes, centralmente, de AFIP, INDEC y MTEySS) que permitieron nutrir el proceso de toma de decisiones de la gestión en general y, particularmente, de las estrategias de registración y fiscalización. Por otro lado, siguiendo a Repetto (2004) se destacan otra serie de atributos relacionadas con la flexibilidad, la coordinación, la eficacia y la innovación a la hora de la implementación de las políticas y programas del organismo.

De esta manera, a partir de las funciones y atribuciones establecidas por la Ley 26.727, el proyecto institucional del RENATEA tuvo coherencia (Martínez Nogueira, 2010) con el proyecto de gobierno a partir de su adecuación con: la concepción del Estado como garante del acceso a derechos que permitan contribuir a la inclusión social de sectores de trabajadoras/es vulnerados, con el conjunto de políticas nacionales impulsadas por el MTEySS orientadas a generar empleo de calidad y, por otro último, con el proyecto político, económico y social para el sector agrario denominado como “Nueva Ruralidad” impulsado por las fuerzas de gobierno al calor del conflicto por la Resolución 125.

#### **4.5. Hacia la institucionalización de capacidades estatales: encrucijadas de la política pública para el trabajo agrario.**

La caracterización sobre las capacidades estatales del RENATEA permitió contar un “mapa” de acciones públicas desplegadas para generar protecciones socio-laborales a trabajadoras/es agrarias/os, sus familias y las comunidades vinculadas a la producción agropecuaria. A la luz de los atributos que asumieron estas capacidades<sup>117</sup>, a continuación se propone realizar una reflexión integral de las mismas en función de las problemáticas del mercado laboral agrario que fueron esbozadas anteriormente. Por último, se identificarán factores que permitieron fortalecer la institucionalización de dichas capacidades así como determinados elementos que limitaron ese proceso.

En un marco donde el status del empleo ya no es suficiente para lograr protecciones y derechos (Castel, 2008), los rasgos que asumió en las últimas décadas el mercado laboral agrario argentino reconfiguraron las formas de la relación salarial e identidades de las/os trabajadoras/es. En efecto, las/os asalariadas/os agrarias/os se constituyeron como un sector altamente heterogéneo en cuanto a las actividades productivas que realizan, su vinculación entre los espacios de residencia y trabajo así como en sus calificaciones y demanda de éstos en el mercado de trabajo. Al mismo tiempo, se profundizaron los fuertes vaivenes estacionales, los ciclos migratorios y surgieron diversas modalidades de contratación a partir del preponderante rol de los sistemas de intermediación. A partir de este escenario, es que la Ley 26.727 y las políticas públicas desarrolladas por el RENATEA lograron generar una arquitectura estatal que permitió abordar diferentes procesos socio-laborales que afectan a las/os trabajadoras/es agrarias/os y sus familias.

La nueva institucionalidad del RENATEA se enmarcó en un “Proyecto de Gobierno” que tuvo como prioridad al empleo registrado como motor de la inclusión social y el Estado como un actor rector en la generación de marcos institucionales que promuevan el trabajo decente. En este sentido, la creación del NRTA estuvo ligado a las políticas públicas impulsadas por el MTEySS dirigidas a ampliar los derechos de las/os trabajadoras/es, recomponer el empleo registrado, reconstruir las instituciones del trabajo y mejorar los ingresos de trabajadoras/es. Al mismo tiempo, el proyecto de gobierno para el sector agrario

---

<sup>117</sup> Ver Anexo III “Cuadro 9. Síntesis Capacidades Estatales RENATEA”

estuvo dirigido a la construcción de una “*Nueva Ruralidad*”, un proyecto político de las fuerzas de gobierno que nació al calor de las disputas entre la Mesa de Enlace y el gobierno a partir del año 2008. Esa plataforma política suponía fortalecer una alianza social de aquellos actores identificados por la agricultura familiar, las/os pequeñas/os productoras/es y asalariadas/os rurales y antagonizar con la Mesa de Enlace, sus anclajes partidarios (UCR-CC-PRO) y aliados sindicales (UATRE).

En el marco de esa disputa, durante los años posteriores al “conflicto por la 125” el gobierno nacional desplegó una estrategia centrada en fortalecer los mecanismos de intervención estatal en ámbitos de la producción y el trabajo agrario. En efecto, los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner buscaron generar una mayor autonomía del poder Estatal frente a las entidades gremiales del sector agrario a partir de una serie políticas públicas y leyes dentro de las cuales se encuentra la sanción de la Ley 26.727 y el RENATEA.

La reconfiguración del “Marco normativo y el rol del Estado” sobre la *cuestión del trabajo agrario* constituyeron un avance sustancial en términos de derechos para trabajadoras/es y sus familias. Entre ellos, se puede mencionar el reconocimiento sobre las distintas modalidades de contratación que contemplaron las múltiples formas de inserción asalariada en el mercado laboral rural generando, especialmente, seguridades para aquellos trabajadoras/es empleados temporalmente y de forma recurrente por un mismo empleador/a (trabajador permanente discontinuo). Por otro lado, las responsabilidades legales establecidas para intermediarios y subcontratistas como las acciones desarrolladas por el RENATEA vinculadas a la registración en origen, las tareas inspectivas, la capacitación de empleadoras/es y trabajadoras/es sobre el nuevo marco de derechos permitieron avanzar en la regularización laboral frente a las modalidades flexibles y precarizantes de contratación que, muchas veces, desarrollan los sistemas de intermediación.

Sin embargo, la Ley 26.727 tuvo un alcance limitado en relación al tipo de actividad productiva regulada ya que supuso la exclusión de trabajadoras/es de determinadas producciones (por ejemplo, de limón y vitivinícola), con convenciones colectivas de trabajo incluidas en el régimen de negociación colectiva con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley de facto 22.248, y por la propia definición de actividad agraria que excluye a las producciones agro-industriales. Esto llevó a “parcelar” las regulaciones establecidas sobre las/os trabajadoras/es que se desempeñan en unidades productivas localizadas en ámbitos

rurales o peri-urbanos y que, en muchas ocasiones, desempeñan tareas en espacios cercanos o compartidos impidiendo a un mismo organismo a aplicar acciones de regularización laboral.

Por otro lado, la Ley 26.727 estableció la disolución del RENATRE y creación del RENATEA ampliando el radio de acción estatal sobre las relaciones del capital y el trabajo en el sector agrario. Su expresión en un aparato burocrático y un conjunto de capacidades administrativas tuvo el objetivo de fortalecer de poder infraestructural (Mann, 1991) del Estado para penetrar en ámbitos de la sociedad, específicamente, espacios sociales ligados a la producción agropecuaria. Esto llevó a profundizar los atributos esenciales de la estatidad relacionados con la generación de instancias institucionales relativamente autónomas respecto de la sociedad civil con cuadros profesionales especializados y recursos materiales (Oszlack y O'Donnell, 1997). Este proceso supuso la apropiación y conversión de intereses “comunes”, anteriormente bajo el control del RENATRE, en objetos de actividad del RENATEA que serían revestidos de la legitimidad del interés general. De esta manera, la creación de este organismo del Estado nacional llevó a la transformación de los arreglos institucionales previos, desplazando el ámbito de referencia de la actividad social (en este caso, las relaciones contractuales entre empleadoras/es y empleadas/os agrarias/os) del ámbito privado al ámbito público estatal.

Al mismo tiempo, se reconfiguraron la “Estructura burocrática y funciones” del RENATRE con el establecimiento de un nuevo organigrama, creación de áreas y espacio de vinculación con la sociedad civil y el sector privado (que no logró a conformarse). Se estableció un organigrama que combinaba una autoridad centralizada en el ámbito central, con coordinaciones temáticas, y direcciones provinciales que aportaban la mirada territorial a los planes estratégicos anuales. En efecto, existió una descentralización relativa en la planificación provincial y un control estratégico por las áreas temáticas de la sede central. Por otro lado, se pueden destacar dos elementos en relación a las capacidades administrativas desplegadas: una burocracia enraizada territorialmente y una política del personal que priorizaba agentes comprometidos políticamente. Con respecto al primer elemento, su entramado institucional se constituyó bajo una lógica de capilaridad territorial buscando generar soportes administrativos y políticos cercanos a las producciones agropecuarias y lugares de residencia de trabajadoras/es agrarias/os. Las migraciones internas en tiempos de

cosechas y la “pluriactividad” que caracteriza a estas trabajadoras/es entre los mercados urbanos, rurales y rururbanos, llevó a la conformación de una red de oficinas del organismo que permitieran acoplarse a las dinámicas laborales del sector y lograr abordajes más eficientes y eficaces. En relación al segundo elemento mencionado, según los ex funcionarios entrevistados que tuvieron un rol central en la conformación del personal, denotan la intención de darle al organismo un carácter *plebeyo* (Perelmetier, 2012) antes que tecnocrático a la cultura organizacional del organismo. En este sentido, se buscó consolidar un ethos militante ligado a la acción urgente, el compromiso político y la sensibilidad social antes que una racionalidad meramente instrumental como muchas veces caracteriza los ámbitos burocráticos del Estado.

Teniendo en cuenta la extensión y dispersión territorial de las actividades agrarias reguladas por la Ley 26.727, una de las limitaciones relevadas de las capacidades administrativas fue la insuficiente existencia de recursos humanos y tecnológicos para acompañar la ampliación de la estructura institucional. En este sentido, un factor clave para las acciones desarrolladas por el RENATEA fue la necesidad de contar con herramientas informáticas y comunicacionales para facilitar, especialmente, la registración laboral, tareas inspectivas y la gestión de prestaciones. Los ámbitos remotos donde muchas veces se realizan las producciones agropecuarias y la persistencia de un déficit de infraestructura en los ámbitos rurales vuelven de suma importancia la disponibilidad de dispositivos de gestión estatal con personal suficiente y capacitado para el manejo de tecnologías de información y comunicación.

La consolidación de una nueva institucionalidad para el trabajo decente en el sector agrario no solo implicó una serie de actos administrativos para la constitución de una estructura burocrática sino también la puesta en marcha de una serie de capacidades políticas para asegurar el cumplimiento al NRTA y dotar de legitimidad a la intervención estatal en dicho ámbito. En efecto, los atributos de la estructura burocrática se forjaron en función de un “Proyecto institucional” que, en coherencia con el proyecto de gobierno, entendía al Estado como garante de derechos y un actor primordial en la construcción de equidad e inclusión social. La direccionalidad político-institucional del RENATEA partió de una concepción “amplia” sobre la problemática de la informalidad laboral en el sector agrario. A partir de aquella visión, desde este organismo se diseñaron e implementaron una serie de

políticas y programas destinados a abordar las múltiples las vulneraciones que afectan a trabajadoras/es agrarias/os y sus familias: precarización laboral, dificultades de un acceso sostenido al sistema de salud y educación, la trata laboral, analfabetismo, trabajo infantil, entre otros. Es así que se generaron protecciones laborales y sociales mediante acciones de registración, fiscalización, gestión de prestaciones (de desempleo, servicios de sepelio, por catástrofes climáticas, por trata), se promovieron pautas de comportamiento y valores tanto para la apropiación como para el cumplimiento del nuevo marco normativo en las comunidades rurales, se desarrolló una oferta de formación y capacitación profesional para mejorar las competencias de trabajadoras/es, especialmente, de jóvenes del sector, se impulsaron estrategias de detección y acompañamiento para víctimas de trata, se crearon jardines de cosecha con el fin de des-feminizar las tareas de cuidado en los hogares rurales, fortaleciendo procesos de organización política de trabajadoras/es, entre otros.

Algunas de estas líneas de acción no estaban contempladas en la Ley 26.727 como aquellas vinculadas al fortalecimiento sindical, los mecanismos de denuncia establecidos, la promoción de proyectos socio-productivos, las políticas de cuidado y género. Sin embargo, el carácter político que asumen las organizaciones estatales puede conducir a resignificar o ampliar “lo normado”. En el caso del RENATEA, esto se corresponde a dos factores complementarios: por un lado, la voluntad política de generar acciones públicas que tensionan los arreglos institucionales establecidos y, por otro lado, el desfase entre los marcos instituidos y la dinámica de los propios asuntos problemáticos que el Estado pretende regular, administrar y/o resolver. En los casos donde ese proceso instituyente sea en un sentido de fortalecer la democracia, los derechos humanos, generar inclusión y equidad social<sup>118</sup> “ (...) desde una pretendida pureza institucional ese proceso puede ser visto como vulneración o desprolijidad, desde una perspectiva más dinámica puede ser reconocido como uno de los medios de adaptación de instituciones creadas en determinados escenarios y condiciones, a otros diferentes, es decir como casos de cambio institucional” (Vilas, 2012:49). La experiencia del RENATEA evidencia el modo en que la dimensión política de la organización fue un factor que incidió en el desarrollo de capacidades estatales orientadas

---

<sup>118</sup> Es decir, que ese proceso instituyente no caiga en la discrecionalidad y arbitrariedad en la toma de decisiones atentando contra los objetivos institucionales. O bien, que esa arbitrariedad genere una excesiva fragmentación de la administración pública en unidades con sus propios objetivos, y subsiguiente pérdida de la coherencia en la acción estatal (Abal Medina, 2012)

a ampliar las condiciones de acceso a derechos laborales y sociales para trabajadoras/es agrarias/os y sus familias. En este sentido, las funciones “ad hoc” dispuestas por su dirección generaron *procesos instituyentes* orientados a generar un marco de prácticas y sentidos que permitiesen generar mejores condiciones de vida de estos sujetos de la producción agropecuaria.

Asumiendo el empleo otorga reconocimiento social y político (un status de derecho) a partir de su inserción en un sistema de regulación (Castel, 2008), se puede afirmar que la Ley 26.727 y el RENATEA contribuyeron en la reconstitución de la “ciudadanía social”<sup>119</sup> de las/os trabajadoras/es agrarias/os ya que no solo reafirmó los derechos de autonomía individual sino que también los derechos económicos, sociales y culturales ligados al derecho al trabajo, a un nivel de vida adecuado, a la salud, la alimentación, vivienda, la seguridad social, entre otros. En este sentido, el NRTA rompió con el modelo de “ciudadanía restringida” (Svampa, 2005) consolidado durante los años 90 que estableció condiciones de acceso a bienes y servicios sociales básicos dentro de la lógica de mercado.

Sin embargo, el proceso de institucionalización tanto en su “momento” legislativo como en su instancia de aplicación con el RENATEA estuvo marcado por el conflicto político entre el gobierno y la alianza Mesa de Enlace-UATRE. Las movilizaciones fuera del Congreso de la Nación en protesta al proyecto de ley oficial, las tensiones del proceso normalizador que llevó a la disolución del RENATRE, las negativas a participar en ámbitos consulta participación (Consejo Consultivo) y a involucrarse en las políticas públicas desarrolladas fueron parte de una estrategia de aquella alianza para deslegitimar las acciones del naciente organismo. Frente a esto, desde el RENATEA se desarrolló una estrategia basada en la interinstitucionalidad a partir de la colaboración, cooperación y asociación una serie de actores estatales (municipios, provincias, ministerios) como no estatales (empresas, sindicatos, asociaciones vecinales, universidades). Este “encastramiento” se dio a partir de

---

<sup>119</sup> La versión de Marshall (1949) sobre la noción de ciudadanía social es asociada al estado de Bienestar contemplando: los derechos civiles (libertad de expresión, de convicción, de religión, de poseer propiedades), los derechos políticos (derechos a participar activa o pasivamente, directa o delegadamente, en el proceso de toma de decisiones) y por último, los derechos sociales (acceso al bienestar económico, el derecho a participar de la convivencia social y a vivir la vida de personas civiles). Se retoma la perspectiva de la CEPAL (2000), que incluye los derechos sociales como una dimensión fundamental en la construcción de ciudadanía, refuerza la noción sobre la participación activa en las instituciones políticas democráticas y enfatiza sobre el fortalecimiento de las relaciones de solidaridad y responsabilidades sociales para el desarrollo colectivo.

canales institucionales y relaciones “informales”, a partir de los vínculos de agentes territoriales con esos actores, contribuyendo a consolidar la alianza social y política que impulsaba el proyecto de gobierno alrededor de la “Nueva Ruralidad”.

El quiebre con actores de la producción y el trabajo sumamente relevantes del ámbito rural, como son las organizaciones gremiales de la Mesa de Enlace y el sindicato UATRE, fue un aspecto limitante en la institucionalización del RENATEA, ya que afectó negativamente la posibilidad de consolidar las políticas públicas y las capacidades estatales de manera regular y legitimada en el marco de los actores intervinientes. Por un lado, la imposibilidad de articulación con éstas acotó los canales de difusión y capacitación de los derechos establecidos por ley así y obturó la posibilidad de colaborar con acciones de regularización laboral. Por otro lado, las declaraciones públicas por esas organizaciones y las presentaciones judiciales de los dirigentes de la UATRE contra la creación del RENATEA buscaron des-legitimar el rol del Estado en la regulación del capital y el trabajo en el sector agrario. Por último, las acciones de amparo presentadas en el año 2012<sup>120</sup> por la UATRE fueron atendidas por la Corte Suprema de Justicia a días de la victoria en las elecciones presidenciales del año 2015 de la Alianza Cambiemos (anclaje partidario de la SRA, CRA, CONINAGRO y UATRE) frente al FPV<sup>121</sup>. Hacia fines de ese año, la máxima autoridad judicial declaraba la inconstitucionalidad de los artículos que creaban al RENATEA sentenciando su disolución<sup>122</sup>. En el año 2016, el gobierno nacional encabezado

---

<sup>120</sup> El día 5 de enero de 2012, la UATRE interpuso una acción de amparo ante la justicia federal de la seguridad social para que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 65 a 68, 71, 84 a 98 y 106 de la ley 26.727 (Kusinsky, 2018)

<sup>121</sup> Premisci, S. (25 de noviembre 2015). Ordenó anular el RENATEA. *Página 12*. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-286902-2015-11-25.html>

Balinotti, N. (25 de noviembre 2015). Recupera Venegas el control del RENATRE. *La Nación*. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/politica/recupera-venegas-el-control-del-renatre-nid1848633>

El nuevo escenario. Un nuevo fallo de la Justicia ordena que se restablezca el Renatre. (27 de febrero 2016). *Clarín*. Recuperado de: [https://www.clarin.com/rural/renatea\\_0\\_rkz76\\_DXl.html](https://www.clarin.com/rural/renatea_0_rkz76_DXl.html)

<sup>122</sup> “Que la Corte Suprema de Justicia de la Nación se pronunció descalificando por arbitraria la sentencia dictada por la Sala VII de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, ordenando que se dicte nuevo fallo, al entender que el tribunal inferior omitió hacerse cargo de la argumentación invocada por la accionante, y que es que, con la sanción de la Ley N° 26.727, *el mencionado seguro social obligatorio dejó de estar a cargo de una entidad con autonomía financiera y económica, administrada por los interesados con participación del Estado, es decir, constituida con arreglo a lo previsto en el tercer párrafo del art. 14 bis de la Constitución Nacional, para pasar a manos de un ente que no reunía todas esas características, lo cual vulneraba dicho*

por Mauricio Macri, a través del Decreto 1014/1016, estableció la reorganización institucional del RENATEA conformando nuevamente el RENATRE. En ese proceso reestructuración, la dirección nombrada por el gobierno nacional realizaría un recorte de personal de aproximadamente 600 empleados<sup>123</sup> que habían sido contratado en la etapa 2012-2015 del RENATEA bajo el pretexto del “contenido político” de esas/os trabajadoras/es<sup>124</sup>. A lo largo del año 2016, se completaría la eliminación de la arquitectura estatal pasando a un esquema dirigido por las entidades de la Mesa de Enlace y la UATRE.

Teniendo en cuenta que las instituciones son expresión de conflictos (de acumulación económica, política o simbólica) entre fuerzas sociales (Roig, 2008), la disputa entre el gobierno nacional y la Mesa de Enlace-UATRE clausuró la posibilidad de generar ámbitos de concertación que permitieran transformar o catalizar ese conflicto en políticas públicas sostenidas más allá de los cambios de gobierno. En este sentido, la institucionalidad estatal se constituye y modifica como resultado de procesos políticos, arreglos de poder entre actores sociales, y, por lo tanto, la estabilidad de las mismas están atadas a las condiciones en que se forjan esos arreglos que le dieron origen (Vilas, 2012). Así, el desafío para la constitución de arquitecturas estatales y políticas públicas sostenidas en el largo plazo reside en que los actores sociales en disputa logren acordar, al menos, la continuidad de condiciones básicas que permitan sustentar los arreglos institucionales que tiendan al reconocimiento de los derechos humanos e impulsen la equidad y justicia social.

---

*precepto constitucional y comportaba, además, “un caso claro de regresividad en materia de derechos sociales” (Decreto PEN N°1014/2016)*

<sup>123</sup> Este proceso de despidos se dio a partir de un acuerdo entre la nueva gestión del RENATEA-MTEySS y UPCN (Resolución MTEySS N° 287/2016) que dejaba sin efecto el CCT 1453/15 considerando “extinguida” la relación laboral de los contratados desde 2012. Por otro lado, un grupo de trabajadoras/es del organismo sindicalizados en ATE iniciaron un proceso judicial ante el Estado para la reincorporación de las/os trabajadoras/es despedidos.

<sup>124</sup> “*Si bien seguimos bajo la órbita del Estado, nuestro compromiso es respetar el fallo de la Corte Suprema que declaró inconstitucionales los dos artículos de la ley de Trabajo Agrario, que crearon este organismo, y ordenó a la Cámara a dictar un nuevo fallo que habilite la vuelta del Renatre. Estamos tratando de volver al estado anterior. Hoy son casi 900 empleados, con un fuerte contenido político. Se triplicó el personal*”. Declaración del Subdirector RENATEA Ramón Ayala en Premisci, S. (8 de febrero de 2016). Con el Momo a la cabeza del desmantelamiento. *Página 12*. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-292002-2016-02-08.html>

## CONCLUSIONES

A partir del año 2008, con el conflicto alrededor de la Resolución 125/08, se intensificó la polarización política en Argentina. El denominado “conflicto del campo” llevaría al quiebre del “pacto virtuoso” entre distintos sectores sociales y económicos consolidado por el kirchnerismo entre los años 2003-2007. Por un lado, se rompería la alianza política con la dirigencia del sindicalismo agrario (UATRE) y la FAA (entidad representativa de pequeñas/os y medianas/os productoras/es) y, por otro lado, se quebraría el marco de intereses compartidos con la SRA, CRA y CONNINAGRO constituido a partir de políticas económicas que acompañaron el *boom* internacional de los commodities. Así, el gobierno nacional encabezado por Cristina Fernández atravesaría una crisis política a partir de la movilización impulsada por los actores de la Mesa de Enlace y acompañada por diversos sectores sociales y partidarios. En función de este escenario, la investigación analizó el modo en que se constituyó el RENATEA y las características que asumieron sus capacidades estatales. Así, se identificaron dos factores que confluyeron para que la fuerza de gobierno impulsara la sanción de la Ley 26.727 y la creación del RENATEA.

Por un lado, a la luz de las tensiones con los actores mencionados del sector agrario, el FPV impulsó un proyecto de gobierno dirigido a construir una “Nueva Ruralidad” con el objetivo de fortalecer sus apoyos sociales en el ámbito rural frente a la alianza Mesa de Enlace-UATRE. Este programa político, que tuviera expresión en una serie de medidas gubernamentales, buscó profundizar el enraizamiento del Estado Nacional con el “otro campo”: empleadas/os agrarias/os, agricultoras/es familiares y pequeñas/os productoras/es. En este marco, la sanción de la Ley 26.727 y la creación RENATEA fueron resultado de una estrategia político-institucional impulsada por el gobierno nacional para fortalecer la autonomía estatal en materia de registración laboral y seguridad social y, al mismo tiempo, limitar el acceso a recursos (económicos, políticos y simbólicos) de la Mesa de Enlace y la UATRE con la disolución del RENATRE. De esta manera, el RENATEA puede entenderse como la cristalización institucional surgida al calor del conflicto entre actores del sector

agrario y la fuerza de gobierno, expresión de un modo específico en que se configuró la organización del poder político de la sociedad.

Por otro lado, el NRTA se enmarca en un proyecto de gobierno que fortaleció el rol del Estado Nacional en el mundo del trabajo, a partir de la reconstrucción de las instituciones del trabajo y el despliegue de políticas de empleo e ingresos, consolidando un “régimen de empleo con protección social” (Palomino, 2007). En efecto, la constitución de esta nueva institucionalidad fue parte de la profundización de un conjunto de políticas socio-laborales orientadas a la generación de empleo registrado en ramas de actividad que históricamente se caracterizaron con elevada informalidad. Así, la Ley 26.727 y las acciones del RENATEA tuvieron como eje la restitución de derechos para trabajadoras/es agrarias/os y sus familias a partir de una ampliación de las funciones del Estado en el control sobre las condiciones laborales en el sector agrario.

Al mismo tiempo, en esta investigación se caracterizaron una serie de atributos de las capacidades estatales desplegadas por aquel organismo. Teniendo en cuenta una serie de problemáticas propias del mercado laboral agrario, se analizaron distintos elementos de esas capacidades tanto en una dimensión administrativa como política. A partir de esa descripción, se identificaron factores “facilitadores” y “limitantes” en la institucionalización de las acciones desarrolladas por el RENATEA. Entre los elementos que favorecieron la consolidación de una estructura de protección socio-laboral para trabajadoras/es agrarias/os y sus familias se destacó: el establecimiento de un entramado institucional con capilaridad territorial, la coherencia entre el proyecto institucional y el de gobierno que concebía al Estado como garante de derechos, una autonomía relativa en la definición de metas frente a grandes estructuras burocráticas como el MTEySS, un conjunto de programas que generaron abordajes multidimensionales sobre problemáticas sociales y laborales que afectan a trabajadoras/es agrarias/os y sus familias, una plantilla de agentes con compromiso político-social, una lógica de trabajo en red con actores estatales y no estatales, abordajes situacionales en función de las características productivas, culturales, poblacionales, etc. de cada ámbito provincial y/o local, entre otras cuestiones. Con respecto a los elementos limitantes, se identificaron: ciertas inconsistencias en la Ley 26.727 relacionada a las “exclusiones” de las actividades legisladas, la persistencia de una multiplicidad de organismos estatales en el rol de control de las condiciones laborales del sector agrario, la

insuficiente existencia de recursos humanos y tecnológicos para acompañar la ampliación de la estructura institucional en el medio rural, la tensión entre una lógica “administrativa” y otra “política” en la gestión del organismo, la imposibilidad de establecer relaciones interinstitucionales con la Mesa de Enlace y la UATRE que hubieran permitido ampliar el alcance y efectividad de las acciones impulsadas por el RENATEA.

En un contexto de elevada polarización política, las dificultades de consolidar canales institucionales para negociar con la diversidad de actores del sector los objetivos de las políticas relacionadas al empleo agrario, obturó la posibilidad de fortalecer una autonomía enraizada (Evans, 1996) por parte del gobierno nacional y dotar de mayor legitimidad al RENATEA en su rol como autoridad de aplicación del NRTA. Estos elementos limitantes en la institucionalización del RENATEA pueden explicarse a partir de la agudización de las tensiones políticas como consecuencia de la pérdida de posiciones de influencia y realización de intereses por la Mesa de Enlace-UATRE con la disolución del RENATRE. Tal como señalan Acuña y Chudnosky (2013), toda reforma institucional en una dirección sociopolíticamente inclusiva resulta en un mayor conflicto hasta que se alcance el equilibrio en una nueva distribución del poder. En ese proceso de transformación, las instituciones aparecen como una estructura de opciones a partir de la cual los actores redefinen sus estrategias de relacionamiento con el Estado y otros actores no estatales. Por lo cual, la posibilidad de fortalecer una autonomía enraizada que permita sostener políticas públicas de ampliación de derechos no sólo requiere de un aparato burocrático con mecanismos de coordinación eficiente, eficaz, transparente, etc. sino también de un proyecto de gobierno capaz de generar canales de negociación con un arco diverso y amplio de actores en pos de un desarrollo que promueva la inclusión y la equidad social.

Sin embargo, el “giro a la derecha” (Vommaro, 2019b) con la llegada de la Alianza Cambiemos al gobierno nacional en el año 2015, selló el futuro del organismo estatal. La coalición de centro-derecha, asentada en un discurso pro-mercado centrado en la “eficiencia” y la “gestión”, llevaría a la ruptura de un conjunto de políticas públicas que habían sido impulsadas por más de una década por los gobiernos anteriores. Como fuera mencionado anteriormente, el nuevo contexto político llevaría a la eliminación del RENATEA y reconstrucción del RENATRE volviendo al antiguo esquema institucional a cargo de los actores que conformaron a la Mesa de Enlace y a la UATRE.

Este proceso de reforma se relacionó con la orientación programática del gobierno de Macri que redefinió el rol del Estado en aspectos de la vida económica y social del sector agrario, definiendo quienes serían los “ganadores” y “perdedores” en este ámbito. Por un lado, se destacan un conjunto de medidas en favor del empresariado agrario, especialmente de aquellos actores ligados a la exportación de cereales y oleaginosas: reducción de los derechos de exportación de soja (del 35% al 30%) y sus derivados (del 32% al 27%) y eliminación de retenciones a cereales y productos agroindustriales (Decreto PEN N°133/15), eliminación del Registro de Operaciones de Exportación (ROE) que controlaba las exportaciones de productos agropecuarios (Resolución 4/15, 7/15 y 7/15 de los Ministerios de Agroindustria, Hacienda y Finanzas y Producción), devaluación la moneda en un 40% y eliminación de los controles cambiarios, entre otras cuestiones. Por otro lado, se desplegaron un conjunto de medidas que afectaron negativamente a agricultores familiares, pequeños productoras/es agrarias/os y comunidades campesinas: se desmantelaron una serie de políticas públicas relacionadas con el fortalecimiento de la agricultura familiar como la eliminación del Monotributo Social Agropecuario y el vaciamiento de la Secretaria de Agricultura Familiar del ex Ministerio de Agroindustria, se modificó por Decreto (PEN N° 820/2016) a Ley de Tierras (Ley N° 26737) ampliando la posibilidad de capitales extranjeros para la compra de tierras en el país y las economías regionales sufrieron las consecuencias del plan económico a partir del aumento de costos, ligado a quitas de subsidios directos e indirectos a la producción, la reducción del salario y del consumo, entre otros (Mattos y Burgos, 2017).

Este proceso de disputa entre proyectos de gobierno alrededor del Estado y sus distintos arreglos institucionales puede comprenderse a la luz de una dinámica de poder de largo aliento. Los períodos atravesados por los procesos políticos del kirchnerismo y el macrismo dan indicios de cierta persistencia de antagonismos entre fracciones de la clase dominante y los sectores populares en sus movimientos de agregación y desagregación (Vommaro, 2019a). En efecto, el marco analítico esquematizado por O'Donnell (1977) para caracterizar la dinámica por la hegemonía y el control del Estado entre los años 1955-1977, reviste de cierta vigencia para reflexionar y analizar los procesos políticos actuales alrededor del aparato estatal. Si bien, en la actualidad, existen grandes diferencias en la composición de esas fracciones de clase con respecto a aquel período, debido a la mayor heterogeneidad

de actores vinculados al capital como al trabajo, podemos afirmar que el kirchnerismo consolidó una “alianza defensiva” (O’Donnell, 1977), con sectores de la burguesía urbana industrial y comercial así como el heterogéneo campo de los sectores populares (urbanos y rurales), mientras que el macrismo consolidaría al sector financiero y el agro-exportador como las fracciones de clase que conducirían el bloque dominante en el período 2015-2019.

En virtud de las diferencias en el carácter social de esas coaliciones entre fracciones de clase (Canelo y Castellani, 2016; CIFRA/CTA-FLACSO, 2016) y sus proyectos de gobierno, la disputa por el control del aparato estatal y la direccionalidad de sus políticas se volvió un elemento fundamental para entender la historia reciente del país. En este sentido, el “conflicto de la 125” fue un momento en el que se agudizaron las tensiones estructurales de la matriz política argentina y se marcaron los contornos irregulares de un escenario de elevada polarización entre fuerzas sociales por los años siguientes. En el marco de esta “grieta” emergió el proceso que condujo a la creación del RENATEA y, posteriormente, su disolución. De esta forma, es posible vislumbrar la vigencia de aquella dinámica donde el Estado aparece sujeto de una historia pendular y eje central del conflicto político (Vommaro, 2019a).

Por último, este estudio permitió observar determinados elementos de un proceso más amplio, donde el Estado adquirió centralidad en la dinámica de la escena política y la vida social en la Argentina. Un período donde un proyecto de gobierno puso en acción al aparato estatal reconfigurando su capacidad reguladora (económica y social) en un contexto de globalización neoliberal. Particularmente, a la luz de las condiciones de emergencia y las características que asumieron las intervenciones de aquel organismo, consideramos que el Estado actuó en el centro de tensiones sociales (del sector agrario) buscando generar procesos de ciudadanización de sujetos vulnerados, asegurando y extendiendo el marco de derechos instituidos. En este sentido, se dio un proceso instituyente orientado a fortalecer un régimen de protección social para trabajadoras/es agrarias/os e impulsar la participación política de las/os mismas/os en la escena pública, es decir, una transformación en un sentido de ampliación democrática. Teniendo en cuenta esto, podemos afirmar que el Estado, a través del RENATEA, no sólo se constituyó en una instancia de “lo instituido” sino también de “lo instituyente”.

Es a partir de aquí que surgen una serie de interrogantes vinculados a los limitantes que se evidenciaron con la experiencia del RENATEA en el marco de las reflexiones recién esbozadas. En un marco de elevada polarización entre fuerzas sociales ¿qué condiciones político-institucionales se requieren para alcanzar políticas públicas sostenidas en el mediano y largo plazo? ¿Cómo es posible lograr mayores niveles de enraizamiento tal que permitan sostener políticas públicas sociopolíticamente inclusivas ante cambios en las orientaciones de gobierno? Por otro lado, ¿cómo influye la dinámica de poder entre fuerzas sociales en las características que asumen los diseños institucionales y las capacidades estatales? ¿De qué forma es posible conciliar los procedimientos burocrático-administrativos con la lógica política-militante en las instituciones estatales?

Planteadas estas preguntas que buscan aportar al debate sobre la intersección entre el conflicto político, las instituciones estatales y sus capacidades, el estudio de caso del RENATEA evidenció el modo en que se estructuró la dinámica política entre la Mesa de Enlace y la UATRE ante un proyecto de gobierno que buscó ampliar y fortalecer la autonomía estatal en la protección socio-laboral de trabajadoras/es agrarias/os y sus familias. De esta manera, consideramos que la investigación mostró las complejidades en torno a la configuración de arquitecturas estatales en el marco de un proceso político signado por la polarización entre fuerzas sociales y la disputa por el sentido de las políticas públicas para el sector agrario.

## ANEXO

### I. Cuadro 7. Esquema de Planificación RENATEA (“Documento Plan Estratégico RENATEA – 2015”).

Instancia	Nivel de Responsabilidad	Instrumentos	Frecuencia
Visión, misión, objetivos estratégicos y metas institucionales.	Director General y Gerencias	Documento de planificación estratégica anual.	Anual
Objetivos específicos, líneas de acción, programas, indicadores y metas generales, plan operativo trimestral con afectación presupuestaria.	Gerencias, subgerencias, áreas centralizadas y delegados regionales.	Documento de planificación anual matriz de planificación RENATEA.	Anual con ajustes trimestrales de metas y presupuesto.
Evaluación y seguimiento.	Gerencias.	Informe de gestión y metas.	Trimestral
Objetivos y metas sectoriales/regionales.	Subgerencia y Delegaciones provinciales.	Matriz de planificación sectorial.	Trimestral.
Plan operativo anual y trimestral.	Delegaciones Provinciales.	Matriz de planificación RENATEA. Plan operativo anual y trimestral.	Anual y trimestral
Evaluación y seguimiento.	Delegados regionales.	Informe de gestión y cumplimiento de metas.	Anual y trimestral
Plan de trabajo territorial.	Unidades territoriales	Matriz de planificación territorial.	Mensual

## II. Cuadro 8. Interinstitucionalidad RENATEA

Tipo de Actor Tipo de relacionamiento	Público/Estatal	Social	Económico <sup>125</sup>
Reconocimiento		UATRE	SRA, CRA, FAA, CONINAGRO
Conocimiento	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca de la Nación, Gendarmería, Fiscalías Provinciales	UATRE (Tucumán y Neuquén)	<p>Pequeñas y medianas empresas productoras, la Asociación de Semilleros Argentinos, Asociación Forestal Argentina (Entre Ríos, Chaco, Misiones y Corrientes),</p> <p>Sindicato de Obreros y Empleados Vitivinícolas (La Rioja), en San Juan con las Cámara de Semilleros, Cámara Olivícola, Cámara de Exportadores (Uva de Mesa) y Cámara de Paseros, en Chaco con</p> <p>Asociación de tabacaleros, Cooperativa de tabacaleros, Carbotec s.a., Arroceras San Carlos, cámara de contratistas forestales, Unión de cooperativas agrícolas limitada, Federación de Entidades Arroceras Argentinas (Entre Ríos)</p>

<sup>125</sup> Se sistematizaron dentro de esta categoría a entidades (asociaciones y federaciones) representativas de empresas y productores debido al carácter económico y su orientación a la acumulación de capital de los actores representados.

Colaboración	Gobiernos provinciales <sup>126</sup> y locales <sup>127</sup> , Ministerio del Interior de la Nación, SENASA, AFSCA, ARBA, INADI, SENAF, Universidad Nacional de La Rioja, Universidad Nacional del Nordeste, Universidad Nacional de La Plata, Universidad Nacional de Río Cuarto, Instituto Universitario Formosa, Universidad Nacional de Catamarca.	Federación de Organizaciones Nucleadas De La Agricultura Familiar, Asociaciones Vecinales, Colegios de Abogados.  Federación de Cooperativas y Mutuales de la Red Federal De Turismo, Colectividades Bolivianas (Arauco- La Rioja, Luján de Cuyo- Mendoza, La Plata- Buenos Aires), Sindicato de Educadores de La Rioja, organizaciones comunitarias de diversas índoles <sup>128</sup> , Sindicato de Trabajadores Aceiteros y Desmotadores (S.T.A.D.Y.C.A-Corrientes), Asociación de Trabajadores Forestales Corrientes.	Monsanto, Syngenta,  Extraberries, Cámara del Tabaco de Misiones y Salta. Asociación de Semilleros de la Argentina (ASA),  Federación Argentina de Contratistas de Máquinas Agrícolas (Santa Fe), Asociación de Trabajadores de la Industria Lechera de la República Argentina (Santa Fe), Asociación Argentina de Productores Porcinos, Asociación de Productores de Papa (Tucumán)

<sup>126</sup> Se firmaron convenios con las siguientes provincias: La Rioja, Mendoza, San Juan, Entre Ríos, Chaco, Catamarca, Salta, Santiago del Estero, Tucumán, Río Negro y La Pampa.

<sup>127</sup> Según informes provinciales y convenios del “Programa RENATEA en tu municipio” a los que se logró acceder, hubieron diferentes niveles de articulación con los municipios. Teniendo en cuenta la caracterización de Rovere (1999), en algunos casos fueron de colaboración y otros de cooperación. En total se logró relevar acciones y articulaciones en un total de 314 localidades en: Buenos Aires (37), Catamarca (5), Chaco (8), Chubut 9, Córdoba (19), Corrientes (14), Entre Ríos (9), Formosa (6), Jujuy (16), La Pampa (18), La Rioja (20), Mendoza (14), Misiones (14), Neuquén (11), Río Negro (10), Salta (14), San Luis (20), Santa Cruz (2), Santa Fe (17), Santiago del Estero (22), Tierra del Fuego (2) y Tucumán (23).

<sup>128</sup> Asociaciones vecinales, asociaciones campesinas, comunidades de poblaciones originarias, agrupaciones gauchas, asociaciones de mujeres, clubes de barrios, centro de salud y educativos barriales, parroquias, bibliotecas populares, etc.

Cooperación	Gobiernos locales, Ministerio de Salud de la Nación, INDEC, COPRETI, CONAETI, INTA, PROTEX, Procuradora General de la Nación. Ministerios de Trabajo de Buenos Aires.	FEDIAP, Escuelas de la Familia Agrícola (Corrientes y Misiones), Escuelas Rurales, Federación de Asociaciones de Centro Educativos sobre la Producción Total.  Sindicatos: SOEFRNyN y STHIMPRA (Valle de Río Negro), Fruticultura SOF (entre Ríos)  SUTRE (San Juan- La Rioja), SINTAF (Río Negro), SITAJA (Misiones), ASISATRU (Santiago del Estero). FATA.	
Asociación	ANSES, AFIP, MTEySS, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.	Fundación Un Mundo Mejor Es Posible.	

### III. Cuadro 9. Síntesis Capacidades Estatales RENATEA

1. Proyecto de gobierno	1.1. Definiciones político-ideológicas.	Empleo como factor de integración social
		Estado como un entramado institucional facilitador en la generación de condiciones de trabajo decente
		Proyecto de Nueva Ruralidad
	1.2. Políticas Públicas.	Recuperación de las instituciones: negociación colectiva, reconstrucción de la inspección laboral y marcos normativos específicos.
		Promoción de política de ingresos: impulso al SMVM, rol activo de la CNTA y Programa Intercosecha
		Promoción de política de empleo: Fortalecimiento de Red de Formación Continua y la Red de Servicios Profesionales para el Empleo y PROGRESAR.

2. Legislación y rol del Estado.	2.1. Marco Legal: Ley 27.727.	El Estado como rector del cumplimiento de derechos laborales: MTEySS y RENATEA.
		Modalidades contractuales del trabajo agrario contempladas: trabajo agrario permanente de prestación continua, trabajo temporario y Trabajador permanente discontinuo y Trabajo por equipo o cuadrilla familiar.
		Condiciones de vivienda, alimentación y traslado.
		Remuneraciones y formas de pago.
		Determinación de condiciones de la jornada de trabajo y descanso.
		Condiciones de seguridad e higiene.
		Licencias por maternidad y paternidad
		Prohibición del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente.
		Prevención del trabajo infantil. Espacios de contención para niños y niñas.
		Capacitación y formación profesional.
		Régimen de seguridad social.
	Disolución RENATRE/ Creación del RENATEA	
	2.2. Instituciones Involucradas	MTEySS: marco institucional-administrativo.
		RENATEA: registración, fiscalización, prestación de beneficios laborales y generación de información y estadísticas.
CNTA: fijar condiciones de remunerativas, de vivienda, alimentación, traslado y seguridad e higiene para las distintas actividades agropecuarias diferenciando los modos de contratación.		
ANSES: administración de contribuciones patronales y jubilatorios de trabajadores.		
AFIP: recaudación y distribución de aportes y contribuciones, fiscalización de las condiciones de empleo de los trabajadores y gestión de la información sobre modalidades, remuneraciones y locación de las contrataciones.		
		Registración y fiscalización laboral.

3. Estructura burocrática y funciones.	3.1. Competencias asignadas	Gestión del Sistema Integral de Prestaciones de Desempleo y Servicios de Sepelio.
		Producción de información actualizada sobre actividades productivas agropecuarias con presencia de asalariadas/os.
		Coordinación interinstitucional para potenciar la misión del organismo.
	3.2. Diseño estructural	Autarquía y descentralización de funciones y recursos.
		Coordinaciones temáticas (gerencias y subgerencias) y territoriales (regionales, provinciales y locales).
		Entramado institucional territorializado.
	3.3. Empleo Público	880 empleados
		Personal con compromiso social: combinación expertise técnico-político.
		Convenio Colectivo de Trabajo- UPCN-RENATEA.
	3.4. Recursos Financieros y Tecnológicos.	Recursos financieros provenientes del Presupuesto Nacional y recaudación propia por aportes de patronales y trabajadores y cobro de multas.
		Recursos tecnológicos: sistemas de información y comunicación para la registración y gestión de prestaciones, flota vehicular (151 móviles), oficinas móviles de registración y equipamiento de oficinas centrales y territoriales.
		Dificultades vinculadas a la falta de actualización tecnológica en recurso clave (falta de digitalización del documento de la Libreta de Trabajo Agrario), inadecuación entre los objetivos perseguidos y los tipos de recursos instrumentados (duplicación de tramites de registración en AFIP y RENATEA) y carencialidad de recursos (insuficientes recursos tecnológicos y humanos especialmente en unidades de gestión local).
. Proyecto Institucional	4.1. Visión político-institucional	Concepción (“amplia”) socio-laboral de las problemáticas del mercado laboral agrario: informalidad/ precariedad laboral y otras formas de vulneración social (analfabetismo, trata de personas, problemas de salud, discriminación de género, etc.)
		El Estado como garante de derechos y construcción de inclusión social: proceso de “ciudadanización”.
		Población objetivo: trabajadores, sus familias y comunidades vinculadas a la producción agraria.

	Coherencia con el proyecto de gobierno: empleo de calidad, regulación estatal activa en la relación capital-trabajo y “Nueva Ruralidad”
4.2. Plan Estratégico	Ejes: registración, fortalecimiento institucional, protección social de trabajadores y sus familias y organización política de trabajadores.
	Territorialidad política (concepción estratégica)
	Proceso de planificación en clave “territorial”.
	Descentralización provincial y control central en la definición de objetivos y metas.
4.3. Políticas y programas	Registración y fiscalización.
	Formación, Capacitación y Promoción de derechos.
	Políticas de inclusión y equidad.
	Ampliación política-institucional en el territorio.
	Fortalecimiento de las organizaciones gremiales de trabajadores agrarios.
4.4. Interestatidad	Articulación con actores público-estatales (de diferentes niveles jurisdiccionales), sociales y del sector privado.
	Flexibilidad y construcción de redes territoriales a partir de criterios provinciales y locales.
	Estrategia de “enraizamiento” social por fuera de la alianza política de la Mesa de Enlace-UATRE.

## Bibliografía

Abal Medina, J. M. (2012). De la “nueva gerencia pública” a una concepción distinta sobre el estado. *Aportes para el estado y la administración gubernamental*, n° 30, pp. 9-13.

Acuña, C. et al. (1995). *La nueva matriz política argentina*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión

Acuña, C. y Chudnovsky, M. (2013). “Cómo entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos”. En Acuña, Carlos (comp.), *¿Cuánto importan las instituciones?: Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. (pp. 19-71) Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Aglietta, M. (1986) [1976]: “*Regulación y crisis en el capitalismo*”. Madrid: Siglo XXI Editora Iberoamericana.

Alonso, G. (2007). Las capacidades institucionales entre el estado y la sociedad. En *IV Congreso Argentino de Administración Pública*. Panel: Capacidades Estatales: debate teórico y metodológico. Buenos Aires.

Antón, G.; Cresto, J.; Rebón, J. y Salgado, R. (2011). “Una década en disputa. Apuntes sobre las luchas sociales en la Argentina”. En Modonesi, Massimo y Rebón, Julián (comp.), *Una década en movimiento. Luchas populares en América Latina en el amanecer del siglo XXI*. (pp. 19-44). Buenos Aires: CLACSO- Prometeo Libros.

Aparicio, S. (2007). “El trabajo infantil en el agro argentino”. En Documento OIT (2007), *El trabajo infantil en la Argentina. Análisis y desafíos para la política pública*. (pp. 197-232). Buenos Aires. MTEySS-OIT.

Aparicio, S. y Crovetto, M. (2009). Un objeto de estudio complejo: los mercados de trabajo “rururbanos”. Ponencia en *VI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología del Trabajo (ALAST)*. México D.F.

Aronskind, R. y Vommaro, G. (comp.) (2010). *Campos de batalla. Las rutas, los medios y las plazas en el nuevo conflicto agrario*. Buenos Aires: Prometeo Libros- UNGS.

Aronskind, R. (2010). “Cambio estructural y conflicto redistributivo: el caso del agro argentino”. En Aronskind, R. y Vommaro, G. (comp.), *Campos de batalla. Las rutas, los medios y las plazas en el nuevo conflicto agrario*. (pp. 327-352). Buenos Aires: Prometeo Libros- UNGS.

Banco Mundial (2007). *Los Pobres Invisibles. Un Panorama de la Pobreza Rural en Argentina, Informe No. 39947-AR*. Banco Mundial- Región de América Latina y El Caribe.

Barrancos, D. (2011). El mercado sexista. En *Voces en el Fénix*, año 2, n°6, pp. 44-50. Recuperado de: [www.vocesenelfenix.com](http://www.vocesenelfenix.com)

Barsky, O. (2005). El periurbano productivo, un espacio en constante transformación. Introducción al estado del debate, con referencias al caso de Buenos Aires. *Scripta Nova*, Vol. 9, N° 194(36). Recuperado de <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-36.htm>.

Barsky, O. y Dávila, M. (2008). *La rebelión del campo. Historia del conflicto agrario argentino*. Buenos Aires: Sudamericana.

Basualdo, E. (2011). *Sistema político y modelo de acumulación. Tres ensayos sobre la Argentina actual*. Buenos Aires: Atuel.

Beccaria, L. y Maurizio, R. (2012). Reversión y continuidades bajo dos regímenes macroeconómicos diferentes. Mercado de trabajo e ingresos en Argentina 1990-2010. *Desarrollo Económico*, vol. 52, n° 206 (julio-septiembre 2012), pp. 205-228.

Becerra, M. y López, S. V. (2009). La contienda mediática: temas, fuentes y actores en la prensa por el conflicto entre el gobierno y las entidades del campo argentino en 2008. *Revista de Ciencias Sociales*, vol.16, pp. 9-30. Recuperado de: <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1211>

Berger, M. y Bober G. I. (2010). “Reflexiones sobre conflicto social y procesos de organización de los trabajadores agrícolas en la Argentina”. En Figari, C., Lenguita, P. y Cato, J. M. (comp.), *El movimiento obrero en disputa. La organización colectiva de los trabajadores, su lucha y resistencia en la Argentina del siglo XX*. Buenos Aires: CICCUS.

Bernazza, C. (2011). “¿Qué Estado necesitamos? Una gestión pública para el desarrollo con inclusión”. En García Delgado, D. y Peyrano, M. (comp.): *El modelo de desarrollo con inclusión: estrategia de mediano plazo*. Buenos Aires: Ciccus.

Bernazza, C. y Longo, G. (2014). Debates sobre capacidades estatales en la Argentina. Un estado del arte. *Estado y Políticas Públicas*, n° 3, pp. 107-130. Recuperado de: <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/xmlui/handle/10469/6856>

Bernazza, C.; Longo, G. y Comotto, S. (2015). *Evaluando en clave pública: guía de instrumentos e indicadores para la medición de capacidades estatales*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.

Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Estado y Políticas Públicas*, n° 1, pp. 37-59. Recuperado de: [https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1433485077\\_dossier-2.pdf](https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1433485077_dossier-2.pdf)

Bertranou, F. y Casanova, L. (2013). “Informalidad laboral en Argentina: segmentos críticos y políticas para la formalización”. Oficina de País de la OIT para la Argentina. Buenos Aires. Recuperado de: [https://www.ilo.org/buenosaires/publicaciones/WCMS\\_234705/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/buenosaires/publicaciones/WCMS_234705/lang-es/index.htm)

Blau, P. (1962). *La burocracia en la sociedad moderna*. Buenos Aires: Paidós.

Blofield, M. y Martínez, J. (2014). Trabajo, familia y cambios en la política pública en América Latina: equidad, maternalismo y corresponsabilidad. *Revista CEPAL*, n° 114, pp. 107-125.

Bourdieu. P. y Passerón J.-C. (1996). *Los herederos los estudiantes y la cultura*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Boyer, R. (1988). “*La teoría de la regulación: un análisis crítico*”. Buenos Aires: Humanitas.

Canelo, P. y Castellani, A. (2016). “Empresarios en el Estado. Radiografía del gabinete nacional actual”, Observatorio de Elites, Buenos Aires, IDAES-UNSAM. Disponible en: [unsam.edu.ar](http://unsam.edu.ar)

Castel, R. (1995). De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso. *Revista Archipiélago*, nro 21, pp. 27-36.

- (2008). “Los desafíos del Estado Protector”, en Novick, M. y Perez Soto, G. (Coord.), *El Estado y la reconfiguración de la protección social*. (pp. 49-68) Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana.

Castellani, A. y Llanpart F. (2012). Debates en torno a la calidad de la intervención estatal. *Papeles de trabajo*, año 6, n° 9, primer semestre, pp.155-177. Recuperado de: [http://www.idaes.edu.ar/papelesdetrabajo/paginas/Documentos/N9/Papeles\\_09\\_08\\_Castellani-Llanpart.pdf](http://www.idaes.edu.ar/papelesdetrabajo/paginas/Documentos/N9/Papeles_09_08_Castellani-Llanpart.pdf)

Cavarozzi, M. (2000). *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*. Rosario: Homo Sapiens

CEPAL (2000). *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Santiago de Chile.

Cortés, M. (2008). “Movimientos sociales y Estado en Argentina: entre la autonomía y la institucionalidad”. *Informe final del concurso: Gobiernos progresistas en la era neoliberal: estructuras de poder y concepciones sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe*. Programa Regional de Becas CLACSO.

Crovetto, M. (2010). “Re-pensando los vínculos entre lo rural y lo urbano. Intercambio de bienes y servicios en el Valle Inferior del Río Chubut, (Chubut, Patagonia argentina)”. En Aparicio, S; Neiman, G y Piñeiro, D. “*Trabajo y trabajadores en el agro rioplatense. Nuevos temas y perspectivas*”. Montevideo: Editorial Letraenie.

Danani, C. (2008). “La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización”. En Chiara, Magdalena y Di Virgilio, Mercedes (comp.), *Gestión de la política social, conceptos y herramientas*. (pp. 25-51). Buenos Aires: Prometeo-UNGS.

- (2013). El sistema de protección social argentino entre 2002 y 2013: buscando el modelo que nunca tuvo. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 22, n° 2. Recuperado de: [http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1688-99X2013000200007](http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-99X2013000200007)

De Anchorena, B. (2017). “*La autonomía en disputa: capacidades estatales y poder empresario en el conflicto agropecuario argentino de 2008*”. Tesis de maestría. Faculty of the Graduate School of Arts and Sciences of Georgetown University. Estados Unidos.

De Luca, J. B. (2014). Conflictos y realineamientos de los actores sociales y políticos durante el gobierno de Néstor Kirchner. *Sudamérica*, n°3, pp. 27-58.

Díaz, M. E. (2019). “*Trata laboral agraria en Argentina: La implementación de la Ley de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas en el sector agrario (2008-2015)*”. Tesis de maestría. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.

Dobruskin, L. L. (2017). Cuidado infantil: una experiencia de intervención en el ámbito agrario. Ponencia en X Jornadas de Sociología, UNLP, La Plata.

Engels, F. (1986): “*El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*”, Barcelona: Planeta Agostini.

Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, vol. 35, n° 140, pp. 529-562.

Fleury, S. (2002). El desafío de la gestión de las redes de políticas. *Instituciones y Desarrollo*, n° 12-13, pp. 221-247.

Freytes, C. y O'Farrell, J. (2017). Conflictos distributivos en la agricultura de exportación en la Argentina reciente (2003-2015). *Desarrollo Económico*, vol. 57, n° 221, pp. 181-196.

Funes Rivas, M- J. y Monferrer Tomás, J. (2003). "Perspectivas teóricas y aproximaciones metodológicas al estudio de la participación", en Funes Rivas, M.J. y Adell Argiles, R. (comp.) *Movimientos Sociales: cambio social y participación*. Madrid: UNED.

Fuentes, G.; Güemes, M. C. e Isaza, C. (2009). Modernizar y democratizar la Administración Pública. Una mirada desde la realidad latinoamericana. *Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, vol. VII, n° 11, pp. 55-84.

García, M. L. (2009). "¿Qué hacemos con el trabajo infantil desde la escuela? Material de capacitación docente". Buenos Aires: IIPE UNESCO.

García Delgado, D. (2013a). Entrevista breve a Daniel García Delgado. *Cuestiones de Sociología*, (9), pp. 95-97. Recuperado de: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.5864/pr.5864.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.5864/pr.5864.pdf)

- (2013b). "Estado y políticas públicas: Hacia un nuevo paradigma". *Estado y Políticas Públicas*, n° 1, pp. 14-18. Recuperado de: [http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/files/revistas/1386646016\\_1-garcia-delgado-editorial.pdf](http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/files/revistas/1386646016_1-garcia-delgado-editorial.pdf)

García Linera, A. (2000). Ciudadanía y democracia en Bolivia 1900-1998. *Temas Sociales*, pp. 173-193.

- (2009). "La potencia plebeya acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia", Bogotá: Siglo del Hombre Editores y CLACSO.

Gaudin, Y. (2019). Nuevas narrativas para una transformación rural en América Latina y el Caribe. La nueva ruralidad: conceptos y medición. En *Documentos de Proyectos*. Ciudad de México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Germani, G. (1978 [2003]). *Autoritarismo, fascismo y populismo nacional*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.

Gramsci, A. (1990, [1930]). "Cuadernos de la Cárcel". México: Fondo de Cultura Económica.

Gras, C. (2012). Empresarios rurales y acción política en Argentina. *Estudios Sociológicos*, vol. 30, n° 89, pp. 459-487.

Helbig, D.; Mazzola, R.; García, M. (2015). Servicios Públicos de Empleo en Argentina como pilar de apoyo a la política de empleo. En *Serie Documentos de trabajo* OIT Argentina. - Buenos Aires.

Hildebrand, M. y Grindle, M. (1997). "Building Sustainable Capacity in the Public Sector. What Can Be Done?". En Merilee S. Grindle (ed.) *Getting Good Government. Capacity building in the public sectors of developing countries*. Harvard University Press, Boston.

Hirsch, J. (1979) [1973], "Elementos para una teoría materialista del Estado". *Críticas de la Economía Política*, n° 12/13.

Holloway, J. (1992). La Reforma del Estado: Capital Global y Estado Nacional. *Perfiles Latinoamericanos*, año 1, n°1, pp.7-32.

Hora, R. (2010). La crisis del campo del otoño de 2008. *Desarrollo Económico*, vol. 50, n° 197, abril-junio, pp. 81-111.

Iazzetta, O. (2009). "Capacidades Estatales, Gobernabilidad Democrática y Crisis Global". En *Working Papers, Serie: Los Rostros de la Crisis Económica Internacional y sus Impactos Políticos en América Latina*. Programa Regional de Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Isuani, E. (1979). "El Estado y las políticas de seguridad social hacia el trabajo: el caso argentino". Tesis de doctorado. Universidad de Pittsburg.

Isuani, F. (2010). "Los caminos de la debilidad estatal. Capacidades estatales y políticas públicas. Un mirada desde el proceso de configuración de instrumentos de políticas públicas. El caso de la Política del agua en la Provincia de Buenos Aires (1992-2008)". Tesis doctoral. FLACSO, Buenos Aires.

Jacinto, C. (2002). Los jóvenes, la educación y el trabajo en América Latina. Nuevos temas, debates y dilemas. *Desarrollo local y formación: hacia una mirada integral de la formación de los jóvenes para el trabajo*. vól. 18, pp. 67–102.

Jacinto, C. y Dursi, C. (2010): "La socialización laboral en cuestión: las pasantías ante las incertidumbres de las transiciones laborales de los jóvenes", en Jacinto, Claudia (Comp.),

*La construcción social de las trayectorias laborales de jóvenes. Políticas, instituciones, dispositivos y subjetividades.* Buenos Aires: Teseo.

Jones, Charles O. (1970). *An introduction to the study of Public Policy.* Estados Unidos: Ediciones Duxbury Press.

Kessler, G. (2010). Exclusión social y desigualdad ¿nociones útiles para pensar la estructura social argentina. *Laboratorio*, n° 28, pp. 4-18. Recuperado de: <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/lavboratorio/article/view/105/92>

Korinfeld, S.; Montauti, E. y Zelaschi, C. (2001). *La intermediación laboral y su rol en el mercado de trabajo.* Ponencia presentada en el 5° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. ASET. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.

Kusinsky, D. (2018). RENATRE-RENATEA-RENATRE: Asuntos de campo, organización administrativa y fines de ciclo presidenciales. *Revista Abogacía*, año 2, n°3, pp. 41-61. Recuperado de: <https://publicaciones.unpaz.edu.ar/>

Lattuada, M. (2003). El peronismo y los sectores sociales agrarios. La resignificación del discurso como articulador de los cambios en las relaciones de dominación y la permanencia de las relaciones de producción. *Mundo Agrario*, vol. 3, n°5, pp. 1 – 13.

Lattuada, M. (2015). *Historia, cultura y memoria en el mundo rural 2. Corporaciones rurales y conflictos agrarios.* Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

Lattuada, M. y Nogueira, M. E. (2011). Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011). *Estudios Rurales*, vol. 1, n° 1, pp. 30-54.

Lasswell, H. (1956). “The decision process: Seven categories of functional analysis”. *Bureau of Governmental Research*, College of Business and Public Administration, University of Maryland.

Lenin, V. I. (2004 [1902]). *¿Qué hacer? Problemas candentes de nuestro movimiento.* Buenos Aires: Ediciones Luxemburg.

Licha, I. y Molina, C. (2006). "Coordinación de la política social: criterios para avanzar." *Serie Documento de trabajo I-58*. Departamento de Integración y Programas Sociales. INDES-BID. Washington D.C.

Lowi (1996[1964]). "Políticas públicas, estudios de caso y teoría política". En Aguilar Villanueva, L.F. (Ed.). *La hechura de las políticas*. (pp. 85-117). México D.F.: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editor.

Mann, M. (1991). Autonomía estatal: el poder autónomo del estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. *Zona Abierta*, n° 57-58, pp. 15-50.

Manzanal, M. y Neiman, G. (2006). *Desarrollo rural: organizaciones, instituciones y territorios*. Buenos Aires: CICCUS.

March, J. G. y Olsen, J.P. (1984) New institutionalism: organizational factors in political life. *American Political Science Review*, vol. 78, pp. 734-749.

-(1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. Nueva York: The Free Press.

Marshall, A. (2000). Regulación del mercado de trabajo, salarios y disciplina laboral - un análisis comparativo. *XXII Conference Of The Latin American Studies Association*. Miami.

Marshall, T.H. (1949). "*Ciudadanía y clase social*". Madrid: Alianza.

Martínez Contreras, J. (2013). Las vicisitudes de la emancipación: la teoría del estado de Boaventura de Sousa Santos. *Pensamiento*, vol. 72 (2016), n° 272, pp. 545-562.

Martinez Franzoni, J. (2008). Welfare regimes in Latin America: Capturing constellations of markets, families and policies. *Latin American Politics and Society*, vol. 50, N°2. 67-100. Doi.org/10.1111/j.1548-2456.2008.00013.x

Martínez Nogueira, R. (1997). Una nueva institucionalidad para una nueva agricultura". *Aportes para el estado y la administración gubernamental*, n°8, pp. 53-68.

- (2010). "La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias". *Documento Jefatura de Gabinete de Ministros, Proyecto de Modernización del Estado*.

Mattos, E. y Burgos, M. (2017). “El sector agrícola-ganadero, ¿ganador del modelo?”. En Burgos, M. (comp.). *Nuevo Modelo Económico y sus consecuencias*. (pp. 185-198). Buenos Aires: Ediciones CCC.

Matus, C. (1981). “Planificación en situaciones de poder compartido”. Documento CEPAL-ILPES.

- (1987). “Política, planificación y gobierno”. Caracas: Fundación ALTADIR.

Mazzuca, S. (2012). Legitimidad, Autonomía y Capacidad: conceptualizando (una vez más) los poderes del Estado. *Ciencia Política*, Vol.32, N°3, pp. 545-560. Recuperado de: [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-090X2012000300002](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2012000300002)

Merton, R. (1993). “Estructura burocrática y personalidad”. En Ramio, Carles y Ballart, Xavier (comps.), *Lecturas de teoría de la organización*, vol. I, pp. 179-191. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

Migdal, J. (1988). *Strong Societies and Weak States*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Miguez, P. (2010). El debate contemporáneo sobre el Estado en la teoría marxista: su relación con el desarrollo y la crisis del capitalismo. *Estudios Sociológicos XXVIII*, vol 28, n°84, pp. 643-689. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/598/59820671001.pdf>

Mingo, E. (2011). Entre el hogar y el trabajo. Mujeres asalariadas en la agricultura del Valle de Uco, provincia de Mendoza, Argentina. *Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, vol. 29, n° 1, pp. 411-429.

Mizrahi, Y. (2004). Capacity Enhancement Indicators. *Review of the Literature*. World Bank, Working Papers, Washington DC.

Murmis, M. y Portantiero, J. C. (1971). *Estudios sobre los orígenes del peronismo*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores

Nardacchione, G. y Taraborelli, D. (2010). “La importancia de los aliados: un estudio sobre el conflicto rural (marzo-julio 2008)”. En Aronskind, R. y Vommaro G. (comp.), *Campos de batalla: las rutas, los medios y las plazas en el nuevo conflicto agrario*. (pp. 119-151). Buenos Aires: Prometeo Libros-UNGS.

Napoli, R. (2012). Comentario sobre el nuevo régimen de Trabajo Agrario: Ley N° 26.727. *Colegio de Abogados de La Plata*, n°75.

Negri, T. (1991) [1968]. “John Maynard Keynes y la teoría capitalista del Estado en el ‘29”, *El Cielo por Asalto*, núm. 2, otoño.

Neiman, G. (2010). Los estudios sobre el trabajo agrario en la última década: una revisión para el caso argentino. En *Mundo Agrario*, vol. 10, n° 20, primer semestre de 2010. Recuperado de <https://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/vie>

- (2012) Acerca de la estructura y condiciones del empleo en el sector agropecuario. *Voces en el Fénix*, n°12. pp. 32–40. Recuperado de [https://www.vocesenelfenix.com/sites/default/files/numero\\_pdf/N.12%20completo%20baja.pdf](https://www.vocesenelfenix.com/sites/default/files/numero_pdf/N.12%20completo%20baja.pdf)

- (2016). Mercados de trabajo y sindicalismo en producciones agrícolas reestructuradas de la Argentina. *Trabajo y Sociedad*, n° 27, pp. 63-77. Recuperado de <https://www.unse.edu.ar/trabajosociedad/27%20DOSSIER%2005%20Neiman.pdf>

Neiman, G. et.al. (2006). “*Los asalariados del campo en la Argentina: diagnóstico y políticas*”. Secretaría Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. Buenos Aires: Ediciones CICCUS.

Neiman, G. y Quaranta, G. (2013). Eventualidad y movilización de la mano de obra en el contexto de la restructuración de la agricultura de la provincia de San Juan. *Estudios Sociales*, vol. 20, pp. 77-98.

North, D. C. (1993). “*Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*”. México: Fondo de Cultura Económica.

Novick, M. y Campos, M. (2007). “El trabajo infantil en perspectiva. Sus factores determinantes y los desafíos para una política orientada a su erradicación”. En Novick, Marta et. al. (2007), *El Trabajo Infantil en la Argentina. Análisis y desafíos para la política pública*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Oficina Internacional del Trabajo.

Novick, M. y Campos, M. (2008). “*El trabajo infantil en Argentina*”. Ponencia en *XVII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Buenos Aires.

Nun, J. y Lattuada, M. (1991). “*El gobierno de Alfonsín y las corporaciones agrarias*”. Buenos Aires: Manantial.

O'Donnell, G. (1977). Estado y Alianzas en la Argentina, 1956-1976. *Desarrollo Económico*, vol. 16, n° 64, pp. 523-554.

- (1984). “Apuntes para una Teoría del Estado”. En Oscar Oszlak (comp.), *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*. Buenos Aires: Ediciones Paidós.

Offe, C. (1990): “*Contradicciones en el estado de Bienestar*”, Ed. Alianza, Madrid

Organización Internacional del Trabajo (2015). Notas sobre tendencias de la inspección del trabajo. Fortalecimiento de la inspección laboral en argentina: el plan nacional de regularización del trabajo (PNRT). *Programa de Formalización en América Latina y el Caribe (FORLAC)*. Argentina.

Oszlak, O. (1997): “*La Formación del Estado Argentino*”. Buenos Aires: Editorial Planeta.

- (2011). El rol del estado: micro, meso, macro. Conferencia dictada en *el VI Congreso de Administración Pública*, Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública y la Asociación de Administradores Gubernamentales, Resistencia, Chaco.

- (2014). Una interpretación comparada de los casos estudiados. Conferencia Regional América Latina hacia la inclusión social: avances, aprendizajes y desafíos. Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). “Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación”. *Documento CEDES/CLACSO*, n° 4, Buenos Aires.

Oszlak, O. y Orellana, E. (2002). El análisis de la capacidad institucional. Biblioteca Virtual TOP. [www.top.org.ar](http://www.top.org.ar)

Palermo, V. (1998) Estudio sobre el estado del Estado en Argentina. *Documento de Trabajo*, Fundación Auyero, Buenos Aires.

Palomino, H. (2007). La instalación de un nuevo régimen de empleo en Argentina: de la precarización a la regulación. En *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo (RELET)*, Vol. 12, N°19, pp. 121-144.

Panero, M. O. (2009). Empresarios Agropecuarios y Participación Política en Argentina. La Sociedad Rural Argentina y la nueva elite rural. Ponencia presentada en *IPSA- 21 Congreso Mundial de Ciencia Política*, Santiago de Chile.

- (2018). "Pelea de grandes. La cúpula del agro durante el conflicto 2008". En Panero, M.O. (comp) *Actores, políticas públicas y conflicto agropecuario. A diez años de la Resolución 125*. Capítulo IV, pp.93-124. Villa María: Ediciones Universitaria Villa María.

Panigo, D. y Chena, P. (2011). "De neo-mercantilismo al tipo de cambio múltiples para el desarrollo. Los dos modelos de la post-convertibilidad". En Chena, P., Crovetto, N. y Panigo, D. (comp.), *Ensayos en honor a Marcelo Diamand: Las raíces del nuevo modelo de desarrollo argentino y del pensamiento económico nacional*. (pp. 241-266). Buenos Aires: Miño y Dávila.

Panigo, D. (2016). *El crecimiento del bienestar en Argentina y sus efectos sobre niñas, niños y adolescentes*. Avellaneda: UNDAV Ediciones.

Pellegrini, J. L. y Raposo, I. M. (2014). Patrón de urbanización, desarrollo agrario y tipos no tradicionales de empleo en la Microrregión Rosario, Argentina. *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. XIV, n°45, pp. 419-463.

Perelmiter, L. (2011). La constitución de una autoridad plebeya. El ministerio "de la pobreza" en la Argentina reciente. *Polhis*, n° 9, pp. 309-316.

Pérez, G. y Natalucci, A. (2010). Reflexiones en torno a la matriz movimentista de acción colectiva en Argentina: la experiencia del espacio militante kirchnerista. *América Latina*, n° 54, pp. 97-112.

- (2012). "*Vamos las bandas: organizaciones y militancia kirchnerista*". Buenos Aires: Nueva Trilce.

Polidano, Charles (1999) "Measuring Public Sector Capacity", Institute for Development Policy and Management, Manchester.

Poulantzas, N. (1969): "*Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*". México: Siglo XXI Editora Iberoamericana.

(1975). "*Las clases sociales en América Latina. Problemas de conceptualización*". México: Siglo XXI, México.

- (1991) [1976], "El problema del Estado capitalista". En Ralph Miliband, Nicos Poulantzas y Ernesto Laclau, *Debates sobre el Estado capitalista, 1. Estado y clase dominante*. Buenos Aires: Imago Mundi,

- (1979): "*Estado, poder y socialismo*". Madrid: Siglo XXI Editora Iberoamericana.

Premici, S. (2016). *De patrones y peones. Los aliados esclavistas de Mauricio Macri*. Buenos Aires: Acercádonos Ediciones

Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (2008). *Las capacidades del Estado y las demandas ciudadanas. Condiciones políticas para la igualdad de derechos*. Argentina.

- (2010). *Medición de la capacidad*. Nueva York. Estados Unidos.

Rapaport, M. (2011). “Una revisión histórica de la inflación argentina y de sus causas”. En J.M.Vázquez Blanco y S. Franchina (comp.), *Aportes de la Economía Política en el Bicentenario*. pp. 135-165. Buenos Aires: Ed. Prometeo.

Reboratti, C. (2010). Un mar de soja: la nueva agricultura en Argentina y sus consecuencias. *Revista de Geografía Norte Grande*, n° 45, pp. 63-76.

Repetto, F. (2003). Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. Ponencia *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Panamá.

Rey, M. (2012). Hacia una administración pública para el estado democratizador. Notas políticas para la transformación administrativa. *Aportes para el estado y la administración gubernamental*, n° 30, pp. 127-140.

- (2014). Capacidad estatal y poder del Estado en Latinoamérica del Siglo XXI: Una perspectiva política para el análisis de las políticas públicas y la estatalidad. *Revista Estado y Políticas Públicas*, n° 2, pp. 115-139.

Rodríguez Gustá, A. (2004). Capacidades estatales: reflexiones en torno a un programa de investigación. Ponencia *VI Jornadas de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Rofman, A. (2000). *Desarrollo regional y exclusión social. Transformaciones y crisis en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.

Roig, A. (2008). “El desarrollo como conflicto institucionalizado”. En Marta Novic y Guillermo Pérez Sotelo (comp.) *El Estado y la reconfiguración de la protección social: asuntos pendientes*. (pp. 80-91). Buenos Aires: Siglo XXI Editora Latinoamericana.

Rosati, G. (2018). “Estructuras sociales agrarias y conflicto en el sector. El caso llamado “conflicto por la 125” en 2008”. En Marcelo Panero (comp.) *Actores, políticas públicas y conflicto agropecuario: a diez años de la 125*. (pp. 21-41). Villa María: Eduvim.

Roth Deubel, A. N. et. Al. (2010). *“Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos”*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Rovere, M. (1999). “Redes En Salud; Un Nuevo Paradigma para el abordaje de las organizaciones y la comunidad”. Rosario: Edición Secretaría de Salud Pública/AMR, Instituto Lazarte.

Ruiz, Á. (2014). Nuevos paradigmas para combatir viejos problemas del trabajo. En *Revista de Trabajo*, n° 12, pp. 119-127. Recuperado de: [http://www.trabajo.gov.ar/downloads/estadisticas/2014n12\\_revistaDeTrabajo.pdf](http://www.trabajo.gov.ar/downloads/estadisticas/2014n12_revistaDeTrabajo.pdf)

Ruiz, Á. y Senyk, A. (2012). La inspección laboral en el ámbito rural. Los nuevos paradigmas legales exigen nuevas estrategias fiscalizadoras. En *Derecho del Trabajo*, año I, n° 2, pp. 201-214. Recuperado de: [http://www.saij.gov.ar/doctrina/dacf120145-ruiz-inspeccion\\_laboral\\_en\\_ambito.htm](http://www.saij.gov.ar/doctrina/dacf120145-ruiz-inspeccion_laboral_en_ambito.htm)

Sabatier, P. (2010). “Se necesitan mejores teorías”. En Sabatier, Paul (ed.) *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Proyecto Modernización del Estado: Buenos Aires.

Sánchez, K (2009). Los intermediarios laborales y su papel en la movilidad del trabajo. Ponencia en *Jornadas internacionales de Investigación “Migraciones, trabajo y cadenas globales agrícolas*. Universidad de Murcia. España

Sánchez Enrique, D. V. (2016). Trabajo rural temporario y fragmentación normativa en Argentina. *Pilquen*, vol. 19, n° 2, pp.25-37.

Sartelli, E. (2014). *“Patrones en la ruta: el conflicto agrario y los enfrentamientos en el seno de la burguesía”*. Buenos Aires: Ceics Ediciones RyR.

Sautu, R.; Dalle, P.; Boniolo, P.; Elbert, R. (2005). *“Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología”*. Buenos Aires: CLACSO.

Skocpol, T. (1985). “Bringing the State back in: strategies of analysis in current research” en Evans, Rueschemeyer, Skocpol, *Bringing the State Back In*, New York, Cambridge University. Press.

- (2007). “El Estado regresa a primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual”. En Acuña, Carlos (comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas*:

*retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete-Proyecto de Modernización del Estado.

Sladogna, M. (2014). Las competencias laborales el desafío del trabajo decente y el empleo de calidad. *Revista del Observatorio Social sobre Empresas Recuperadas y Autogestionadas*, n°10, pp. 37-50.

Sotelo Maciel, A. J. (2008). La relación planificación-presupuesto en el marco de la gestión orientada a resultados. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n°40. Recuperado de: <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/040-febrero-2008/sotelo>

-(2013). Planificación, desarrollo y capacidad política. *Estado y Políticas Públicas*, n° 1, pp. 47-73.

-(2014). “*Capacidad político/estratégica, autonomía estatal y desarrollo*”. Trabajo final Máster Universitario en Alta Dirección Pública, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.

Steimbregger, N. G. (2009): “*Geografía y sociología de la movilidad del capital global en los procesos de reestructuración de las cadenas de valor agrícola. Una investigación sobre el norte de la Patagonia*”. Tesis Doctoral, Universidad de Murcia, España.

Svampa, M. (2005). *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Alfaguara.

Théret, B. (1979), “Implicaciones teóricas de una concepción del Estado capitalista como relación social (notas de investigación)”. En *Revista Críticas de la Economía Política*, n°. 12/13.

Tomada, C. (2008). La recuperación del trabajo y de sus instituciones rectoras. En Novick, Marta y Perez Sosto, Guillermo (comp.) *El Estado y la reconfiguración de la protección social: asuntos pendientes*. (pp. 29-48). Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana.

Tobelem, A. (1992). Institutional capacity analysis and development system (ICADS). Public Sector Management Division, Technical Department Latin America and the Caribbean Region of the World Bank. LATPS Occasional. Paper Series n° 9.

Tsakoumagkos, P. y Bendini, M. (2002). Modernización agroindustrial, demanda laboral y precarización. El caso de la fruticultura en la cuenca del Río Negro, Argentina. En *Trabajo y Sociedad*, Vol. III, N° 4. Recuperado de <https://www.unse.edu.ar/trabajosociedad/Bendini2.htm>

Tilly, C. (1978). *From Mobilization to Revolution*. New York. McGraw-Hill.

Vilas, C. (2006): Pensar el estado. Conferencia del Dr. Carlos M. Vilas en la ceremonia que en homenaje a su trayectoria académica e intelectual organizó la Universidad Nacional de Lanús.

- (2012). Instituciones: ni tanto ni tan poco. En *Aportes para el estado y la administración gubernamental*, n° 30, pp. 43-51. Recuperado de: <http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/30/04%20-%20Carlos%20Vilas%20-%20Instituciones,%20ni%20tanto,%20ni%20tan%20poco.pdf>

- (2017). Política, Estado y clases en el kirchnerismo: una interpretación. *Realidad Económica*, n° 305, pp. 33-63.

Villulla, J. M. (2009). Apuntes críticos para el debate sobre el conflicto agrario de 2008. Ponencia VI *Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales*. Facultad de Ciencias Económicas-Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Vommaro, G. (2019). Estado y alianzas..., cuarenta años después. Elementos para pensar el giro a la derecha en Argentina. *Ciencias Sociales*, vol. 32, n° 44, pp. 43-60.

(2019). “De la construcción partidaria al gobierno: PRO-Cambiemos y los límites del ‘giro a la derecha’ en Argentina”. En *Colombia Internacional* (99): 91-120. <https://doi.org/10.7440/colombiaint99.2019.04>

Weber, M. (2002, [1922]). “Economía y Sociedad”, Editorial Fondo de Cultura Económica, Madrid, España.

## **Normativa, documentos y artículos periodísticos consultados**

### **Leyes Nacionales N°:**

- 22.248
- 23.696
- 24.013

- 25.191
- 25.877
- 26.940
- 26.727
- 26.737
- 26.842
- 27.118
- 28.169

**Documentos RENATEA:**

- Cartillas de “Formación para Facilitadores”
- Cartillas “Curso de derechos laborales”
- Cuadernillo “Ley Comentada”
- Cuadernillo “Mujer y Trabajo”
- Cuadernillo “Nueva Institucionalidad”
- Cuadernillo “Trabajo Infantil”
- Cuadernillo “Trata de Personas”
- Documento “Experiencias sindicales de trabajadores agrarios en la Argentina
- Documento “Programa de Alfabetización”
- Documento “Programa Formación para el Trabajo”
- Documento “Programa Promoción de Derechos”
- Documento “Programa CUIDAR”
- Documento “Programa PISTA”
- Documento “Programa RENATEA en tu Municipio”
- Gacetilla de Prensa 15 de Enero 2016: “Balance Provisorio del Director General del Organismo”
- Gacetilla de Prensa 2 de Febrero 2016: **“Falta documentación contable y patrimonio”**
- Informe de gestión de la Subgerencia de Administración 2014
- Informe de gestión de la Subgerencia de Asuntos Jurídicos 2014
- Informe de gestión de la Subgerencia de Comunicación 2014
- Informe de gestión de la Subgerencia de Fiscalización Año 2013
- Informe de gestión de la Subgerencia de Fiscalización Año 2014
- Informe de gestión de la Subgerencia de Formación y Capacitación Año 2013

- Informe de gestión de la Subgerencia de Formación y Capacitación Año 2014
- Informe de gestión de la Subgerencia de Gestión Territorial Año 2013
- Informe de gestión de la Subgerencia de Gestión Territorial Año 2014
- Informe de gestión de la Subgerencia de Informática 2014
- Informe de Gestión Subgerencia de Investigaciones y Estadísticas 2015.
- Informe de gestión de la Subgerencia de Recaudación y Finanzas 2014
- Informe de gestión de la Subgerencia de Recursos Humanos 2014
- Informe de gestión de la Subgerencia de Registro y Prestaciones Año 2013
- Informe de gestión de la Subgerencia de Registro y Prestaciones Año 2014
- “Manual Docente-Programa de Fortalecimiento para Escuelas Rurales”
- “Manual Curso de Promotor Socio-Comunitario”
- Plan Estratégico RENATEA- 2013
- Plan Estratégico RENATEA- 2014
- Plan Estratégico RENATEA- 2015
- 12 Informes de gestión anual 2013 de cada provincia.
- 23 Informes de gestión anual 2014 de cada provincia
- 

**Otros Documentos:**

- Decreto PEN N° 1014/1016
- Resolución MECON N° 125/2008
- Resolución MTEySS N° 300-301/2013
- Resolución MTEySS N° 287/2016
- Resolución RENATEA N° 526/2015. Suplemento Rural Complementario (SURCO)
- Proyecto de ley N°017-D-2010.
- Proyecto de ley N°5153-D-2010.
- Versión Taquigráfica Cámara de Diputados de la Nación. Reunión 13<sup>a</sup> - 1<sup>a</sup> Sesión Extraordinaria (Especial)- 15 de diciembre de 2011 - Período 129°
- Versión taquigráfica Cámara de Senadores de la Nación. 16° reunión - 2° sesión extraordinaria – 21 y 22 de diciembre de 2011- Período 129°.
- Cartilla CANPO: “Aportes para la Militancia 2014. Construyendo la nueva ruralidad.

### **Artículos periodísticos con autor:**

Álvarez, L. (3 de agosto de 2015). Las penas del patrón. *Revista Anfibia*. Recuperado de: <http://revistaanfibia.com/cronica/las-penas-del-patron/>

Balinotti, N. (25 de noviembre 2015). Recupera Venegas el control del RENATRE. *La Nación*. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/politica/recupera-venegas-el-control-del-renatre-nid1848633>

Bossi, J. (21 de abril de 2011). La Presidenta busca el voto del campo. *La Nación*. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/politica/la-presidenta-busca-el-voto-del-campo-nid1367294>

Colombres, M. (12/03/2008). Indignación en las entidades rurales. *La Nación*. Recuperado de: <http://www.lanacion.com.ar/994909-indignacion-en-las-entidades-rurales>.

- (10/05/2008). El campo un nuevo actor político. *La Nación*. Recuperado de: <http://www.lanacion.com.ar/1011012-un-nuevo-actor-politico>.

Della Torre, R. (24 de julio de 2011). Volver al 19, después de vivir dos siglos. *Página 12*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-172931-2011-07-24.html>

Delpech, R. (03/08/2002). Abucheos en la inauguración oficial de la Rural. *La Nación*. Recuperado de: <http://www.lanacion.com.ar/419583-abucheos-en-lainauguracion->

De Santis, J. P. (24 de octubre de 2011). En el corazón del campo, el candidato de la Mesa de Enlace quedó último. *La Nación*. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/economia/en-el-corazon-del-campo-el-candidato-de-la-mesa-de-enlace-queda-ultimo-junto-al-partido-obre-nid1417418>

Miceli, F. (12/01/2007). Aumentan las retenciones a la soja para subsidiar alimentos. *Clarín*. Recuperado de: <http://edant.clarin.com/diario/2007/01/12/elpais/p-00601.htm>.

Pertot, W. (21 de junio 2009). Un Acto con olor a campo. *Página 12*. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-127017-2009-06-21.html>

Premici, S. (11 de enero 2011). Unidos contra el peón. *Página 12*. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-160644-2011-01-18.html>

-(22 de diciembre 2011). Sobre el escenario, un representante del gremio, vestido de gaucho, con poncho al hombro, y un discurso que evocaba –por su tono y palabras elegidas– el conflicto de la resolución 125. *Página 12*. Recuperado de: <https://web.archive.org/web/20171016122314/https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-183939-2011-12-22.html>

-(14 de enero de 2012). El peor carnaval para los peones rurales. *Página 12*. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-185458-2012-01-14.html>

-(13 de julio de 2012). El control patronal le quitó su esencia. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-198577-2012-07-13.html>

-(15 de julio de 2013). Contratos para los amigos con los aportes de los peones. *Página 12*. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-224513-2013-07-15.html>

-(25 de noviembre 2015). Ordenó anular el RENATEA. *Página 12*. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-286902-2015-11-25.html>

-(8 de febrero de 2016). Con el Momo a la cabeza del desmantelamiento. *Página 12*. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-292002-2016-02-08.html>

Piqué, M. (23 de mayo de 2005). Queremos un tercio de los lugares en la lista. *Página 12*. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-51424-2005-05-23.html>

Serra, L. (22 de diciembre 2011). Protesta por la sanción de la ley del trabajo rural. *La Nación*. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/politica/protestas-por-la-sancion-de-la-ley-del-trabajo-rural-nid1434713>

Urien, P. (8 de enero de 2012). El Régimen de Trabajo Agrario, una nueva caja para el Gobierno. *La Nación*. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/economia/el-regimen-de-trabajo-agrario-una-nueva-caja-para-el-gobierno-nid1438826>

Van der Kooy, E. (21/05/2008). El acto en Rosario: un reto político desconocido para el kirchnerismo. *Clarín*. Recuperado de: <http://edant.clarin.com/diario/2008/05/21/elpais/p-00601.htm>.

### **Artículos periodísticos sin autor:**

Gasta el Estado, paga el campo. (10/11/2007). *La Nación*. Recuperado de: <http://www.lanacion.com.ar/960832-gasta-el-estado-paga-el-campo>.

Masiva demostración de fuerza del campo: hoy vuelve el Diálogo. (26/5/2008). *Clarín*. Recuperado de: [http://www.clarin.com/ediciones-antiores/masiva-demostracion-fuerza-campohoy-vuelve-dialogo\\_0\\_B1\\_Z2GaAaFl.html](http://www.clarin.com/ediciones-antiores/masiva-demostracion-fuerza-campohoy-vuelve-dialogo_0_B1_Z2GaAaFl.html).

El año que vivimos en conflicto (27 de diciembre de 2008). *La Nación*. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/economia/campo/el-ano-que-vivimos-en-conflicto-nid1084340>

Fuerte críticas a Kirchner. (8 de abril de 2009) *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/fuertes-criticas-a-kirchner-nid1116467>

Nuevo reclamo del campo en Luján (2 de noviembre de 2009). *La Nación*. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/politica/nuevo-reclamo-del-campo-en-lujan-nid1193329>

Ofensiva del Gobierno contra el campo. (31 de enero de 2011). *La Nación*. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/politica/ofensiva-del-gobierno-contra-el-campo-nid1345937>

El "Momo" Venegas ya anduvo de caravana con Duhalde en Necochea (12 de febrero de 2011). *Perfil*. Recuperado de: <https://www.perfil.com/noticias/politica/el-momo-venegas-ya-anduvo-de-caravana-con-duhalde-en-necochea-20110212-0048.phtml>

El Nuevo Estatuto y el destino del Renatre. Peones rurales: la UATRE denuncia un "atropello. (21 de diciembre de 2011). *Clarín*. Recuperado de: [https://www.clarin.com/politica/Peones-rurales-UATRE-denuncia-atropello\\_0\\_ByGlnrKhwme.html](https://www.clarin.com/politica/Peones-rurales-UATRE-denuncia-atropello_0_ByGlnrKhwme.html)

Gremialistas de la UATRE impiden el ingreso del normalizador de Renatea. (6 de enero de 2012). *La Prensa*. Recuperado de: <http://www.laprensa.com.ar/386282-Gremialistas-de-la-UATRE-impiden-el-ingreso-del-normalizador-de-Renatea.note.aspx>

Venegas resiste la intervención del registro de peones rurales. (6 de enero de 2012). *La Nación*. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/politica/venegas-resiste-la-intervencion-del-registro-de-peones-rurales-nid1438343>

El peor carnaval para los peones rurales. (14 de enero de 2012). *Página 12*. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-185458-2012-01-14.html>

Otra Embestida Contra El “Momo” Venegas. El Gobierno quiere apurar la aplicación de la ley del peón rural. (27 de febrero de 2012). Recuperado de: [https://www.clarin.com/politica/gobierno-quiere-apurar-aplicaciónrural\\_0\\_HJD8Ed3Dml.html](https://www.clarin.com/politica/gobierno-quiere-apurar-aplicaciónrural_0_HJD8Ed3Dml.html)

El nuevo escenario. Un nuevo fallo de la Justicia ordena que se restablezca el Renatre. (27 de febrero de 2016). Clarín. Recuperado de: [https://www.clarin.com/rural/renatea\\_0\\_rkz76\\_DXI.html](https://www.clarin.com/rural/renatea_0_rkz76_DXI.html)

Despidieron a 800 trabajadores del Renatea (19 de mayo de 2016). *Ámbito Financiero*. Recuperado de: <https://www.ambito.com/politica/despidieron-800-trabajadores-del-renatea-n3939904>