

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/ Sede Argentina
Tesis para optar al grado de magíster en Estudios Sociales Agrarios



FLACSO
ARGENTINA

La agricultura Familiar organizada: conflictos e incidencia
El caso del Foro Nacional de Agricultura Familiar entre 2003 y 2014

Tesista: Natalia Scarselletta

Director: Federico Villarreal
Co- Director: Fernando González

diciembre 2019

Esta tesis está dedicada a todos los que escucharon de mi boca la palabra *tesis* en estos largos años y que me insistieron para que la termine: familia, amigos y amigas, compañeros y compañeras de trabajo.

A Federico Villarreal, que con una paciencia infinita y respetuoso de mis tiempos supo acompañarme en el proceso, a Fernando González por su disposición para saldar dudas y orientarme, y a ambos por alentarme a terminar.

A todos y todas los/las que entrevisté, que tuvieron una disposición increíble, sobrepasando mis expectativas y ayudándome a superar los miedos del trabajo de campo.

A mi familia, que no me entiende pero, aún así, me apoya siempre. A mi mamá que se está empoderando porque nunca es tarde, a mi papá, a Fabri y a Ana y a Fer, que nos regalan a Male para que dé luz a todas nuestras vidas.

A mis amigas, especialmente a ELLAS, limonero y pilar de mi vida, que se cansaron de que les cancele encuentros porque “tesis”. Las amo inmensamente.

A María, Ana, Germán y Nico, que se tomaron el tiempo de leer y comentar con dedicación.

A Les Rurales, por haber compartido y caminado juntos en este proceso, en el que algunas hicieron dos tesis, tuvieron hijos, se enamoraron, se casaron.

A Fabi y a Pablo, quienes con su coherencia ideológica y solidaridad permitieron que cursara esta maestría.

A Juan y a Germán, quienes fueron mis compañeros, que me apoyaron en todo lo que pudieron y a quienes intenté apoyar también, con todo el amor que fui capaz de dar y recibir.

Índice de contenido

Glosario de siglas	6
Resumen	7
Introducción	8
Pertinencia del tema y objetivos	8
Estructura	9
I. Marco teórico-metodológico	10
Marco teórico	10
Antecedentes teóricos	10
Estado como relación social	10
1. Perspectivas sobre el Estado	10
2. Estado ampliado y hegemonía	11
3. Momentos de las relaciones de fuerza	12
Estado como aparato	13
1. Instituciones y políticas públicas	13
2. Participación en políticas públicas	14
3. Intelectuales orgánicos y mediación	16
Perspectiva de análisis	18
Marco metodológico	19
Recorte temporal y espacial	21
Trabajo de campo	22
Entrevistas	22
Dificultades y particularidades de la investigación	24
II. Contexto	25
Contexto regional	25
Modelos económicos hegemónicos en Argentina	25
La Argentina rural y las políticas de desarrollo	27
Programas y proyectos destinados a productores familiares	28
La bisagra: el 2008 a nivel nacional	32
Las organizaciones rurales	33
III. Antecedentes, creación y auge del FoNAF	35
Los antecedentes inmediatos	35
Creación, auge y crisis	41
Conflictos iniciales	47
Las organizaciones entre el 2003 y el 2008	51

Conflictos y críticas de otras organizaciones del sector	54
Estrategias para la incidencia	56
i. Adecuación de la identificación a los estándares globales	56
ii. El diálogo como estrategia de incidencia entre organizaciones y con el Estado.	56
iii. Sistematización de propuestas y redacción de documentos	57
iv. Iniciativas para aumentar la cantidad de organizaciones participantes y la diversidad en términos políticos, geográficos y productivos.	57
v. Medidas de fuerza	58
Algunas preguntas pendientes	58
IV. El FoNAF y el conflicto del 2008	60
Breve descripción del conflicto	60
El impacto para el FoNAF	63
Incidencia: El saldo positivo	65
El Registro Nacional de Agricultura Familiar	67
i. Las características del formulario	72
ii. Responsables de registrar	72
iii. Confusión respecto a los objetivos del Registro	73
iv. Participación de FAA	73
v. Vinculación con las políticas públicas para el sector	74
Organizaciones durante el conflicto	74
Foros provinciales y participación regional	74
Aprendizajes y referentes	75
Conflictos y disputas con otras voces del sector	77
Sintetizando algunos aspectos	81
Quiebre y recomposición	83
V. El FoNAF luego de la crisis (2009-2014)	84
Las organizaciones en este período: Institucionalización en Federación, debates y contradicciones	85
Características de las organizaciones miembro de la Federación FONAF	87
Estrategias de incidencia	88
i. Incorporación de referentes de la AF en Direcciones Nacionales de la SAF.	88
ii. Sostenimiento de los foros provinciales y regionales	91
iii. Reconocimiento público de la identificación con el Gobierno Nacional	91
iv. Alianzas con organizaciones políticas y gremiales no gubernamentales.	92
v. Participación en espacios de articulación público- privados con	

capacidad de decisión	92
Conflictos: Los referentes y la metodología participativa	94
La Ley de Reparación histórica	97
La participación en espacios regionales	98
La inclusión de otras organizaciones en el ámbito estatal	98
La participación institucionalizada como objetivo	99
VI. Conclusiones	101
Características de las organizaciones del FoNAF	102
Estrategias de incidencia	102
Conflictos expresados	106
Ideas inconclusas y preguntas pendientes	107
VII. Bibliografía	109
Documentos	115

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1- Periodización de entrevistas realizadas y caracterización de entrevistados	23
Tabla 2- Clasificación de políticas públicas de DR	30
Tabla 3- Hitos del FONAF y participación de organizaciones de la AF	49
Tabla 4- Comparación de datos incluidos en las planillas de registro de la AF	70
Tabla 5- Organizaciones y gobiernos participantes de la REAF entre 2004 y 2014	79

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1- Cantidad de organizaciones participantes del FoNAF por provincia	52
Gráfico 2- Cantidad de organizaciones por región	54
Gráfico 3- Media de asociados por región	54

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo I	117
Cronograma	117
Anexo II	125
Esquema de entrevistas a Delegados del FoNAF	125
Esquema de entrevistas a Delegados De FAA	127
Esquema de entrevistas a Funcionarios y Técnicos del MAGyP	129
Anexo III	131
Descripción de entrevistados y entrevistadas	131

Anexo IV	133
Comisión Directiva de la Federación de Organizaciones Nucleadas de la Agricultura Familiar (FONAF)	133
Anexo V	134
Explotaciones agropecuarias en Argentina. Distribución por provincias en base al censo 2002	134
Anexo VI	135
Organizaciones participantes del FoNAF hasta el 2008	135

GLOSARIO DE SIGLAS

AF- Agricultura Familiar

CNTA- Comisión Nacional de Trabajo Agropecuario

COPROFAM- Confederación de Organizaciones de Productores Familiares del Mercosur

CTA- Central de Trabajadores de la Argentina

FAA- Federación Agraria Argentina

FECAP- Federación de Cooperativas Apícolas Argentinas

FECOAGRO- Federación de Cooperativas Agropecuarias de San Juan

FERCORSUR- Federación de Cooperativas de la Región Sur

FIDA- Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola

FIPA- Federación Internacional de Productores Agropecuarios

FNC- Frente Nacional Campesino

FONAF- Federación de Organizaciones Nacionales de la Agricultura Familiar.

FoNAF- Foro Nacional de la Agricultura Familiar o Foro de Organizaciones Nucleadas de la Agricultura Familiar.

MAGyP- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca

MAM- Movimiento Agrario de Misiones

MERCOSUR- Mercado Común del Sur

MOCACOR- Movimiento Campesino de Córdoba

MOCAFOR- Movimiento Campesino de Formosa

MOCASE- Movimiento Campesino de Santiago del Estero

OMC- Organización Mundial del Comercio

PAPYMP- Plan de Apoyo a Pequeños y Medianos Productores

PDST- Proyectos de Desarrollo Socioterritorial

PROINDER- Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios

PSA- Programa Social Agropecuario

REAF- Reunión Especializada de la Agricultura Familiar

RENATEA- Registro Nacional de Trabajadores y Empleados Agrarios

SAF- Secretaría de Agricultura Familiar

SAGPyA- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos

SsAF- Subsecretaría de Agricultura Familiar

UNPEPROCH- Unión de Pequeños Productores del Chaco

RESUMEN

En el marco de las demandas regionales de atención a la agricultura familiar (AF) se crearon instancias en el Mercosur y en sus países miembro, siendo Argentina una referencia porque no sólo creó su Sección Nacional de la Reunión Especializada de AF sino que también promovió la creación de un Foro Nacional de AF junto a las principales organizaciones del sector.

Entendiendo que esta experiencia fue innovadora y tuvo muchos componentes interesantes, esta tesis tiene como objetivo general contribuir al conocimiento sobre la participación de las organizaciones sociales que formaron parte del Foro Nacional de la Agricultura Familiar en el diseño e implementación de políticas de desarrollo rural en el período 2003-2014, y para ello se analizaron las estrategias de incidencia, las características de las organizaciones y los conflictos que emergieron en este período.

Para ello se utilizó una metodología cualitativa, se realizaron entrevistas y se revisaron fuentes documentales y periodísticas.

INTRODUCCIÓN

PERTINENCIA DEL TEMA Y OBJETIVOS

Según Iglesias (2009) existe una deuda de la literatura en ciencias sociales en cruzar la acción colectiva y la organización social con el Estado y la esfera gubernamental, en cómo las políticas públicas que se implementan “inciden en el surgimiento y duración de la acción colectiva”. En parte, esta tesis es un humilde esfuerzo por cruzar estos dos campos, a partir de un período histórico particular de la Argentina y de la región en el que las organizaciones fueron convocadas a participar de distintos espacios de gobierno. Principalmente ese cruce cobra relevancia en la ruralidad y el agro, que atraviesan la historia argentina con mucho protagonismo, pero también con controversias.

A su vez, el contexto político post 2001 generó formas de organización político social nuevas, con innovaciones en la forma de generar consensos, y por lo tanto formas más sofisticadas de dominación. Al decir de Gramsci (2011:95)

“Si ciencia política significa ciencia del Estado y Estado es todo el complejo de actividades prácticas y teóricas con las cuales la clase dirigente no solo justifica y mantiene su dominio, sino también logra obtener el consenso activo de los gobernados, es evidente que todas las cuestiones esenciales de la sociología no son más que las cuestiones de la ciencia política.”

Por eso esta Tesis tiene como finalidad analizar las relaciones entre las organizaciones de la *agricultura familiar* y el Estado en el período 2003- 2014, entendiendo que se dieron formatos innovadores y que algo de eso podría replicarse con otros sectores.

Inicialmente, esta tesis buscaba simplemente analizar el proceso de diseño de las políticas públicas, entendidas como planes, programas o proyectos que ejecuta el Estado. Sin embargo, a medida que se desarrolló el trabajo de campo apareció la certeza de que política pública no era solo eso, porque no podía ser definido solamente como planes, programas o proyectos, sino que también está relacionada con la definición de los interlocutores del Estado, interlocutores que pueden estar ahí, esperando para ser llamados por el gobierno, o que pueden ser construidos y cuyo vínculo siempre está atravesado por relaciones de poder y dominación. Entonces, esta tesis versa sobre la construcción de los interlocutores del Estado, específicamente el FoNAF, sobre sus peripecias y la forma en que su existencia y su historia está atravesada por las relaciones de dominación.

En ese marco, el objetivo general de este trabajo es contribuir al conocimiento sobre la participación de las organizaciones sociales que formaron parte del Foro Nacional de la Agricultura Familiar en el diseño e implementación de políticas de desarrollo rural en el período 2003-2014. Entonces, los objetivos específicos de la Tesis son:

1. examinar las características específicas de las organizaciones que formaron parte del Foro Nacional de la Agricultura Familiar entre el 2003 y el 2014;
2. Identificar y analizar las estrategias de las organizaciones participantes del FoNAF para participar en el diseño de las políticas públicas de desarrollo rural.
3. identificar y analizar los conflictos que se expresan en el proceso de diseño de la política pública entre los actores relevados.

Cuando comencé a trabajar en este tema, el Foro aún estaba en su período de auge y no estaba aprobada la Federación¹, por lo que una parte del trabajo de campo fue realizado en el momento en que los eventos ocurrían. Si bien en ese momento la bibliografía disponible era escasa y estaba vinculada a la sistematización de experiencias presentes (Márquez, 2007; Viscay, 2008; Giarraca y Teubal, 2010), mientras avanzaba el trabajo surgieron otros estudios que dieron luz sobre el FoNAF (Carrillo, 2016; Pirone, 2017; Berger, 2018) con una mayor profundidad teórica y habiendo transitado un recorrido más largo. Además, lo particular de estos trabajos es que en casi todos los casos fueron producidos por actores que de una manera u otra estaban vinculados a la experiencia, trabajaban con los actores, formaban parte de los implementadores o diseñadores de las políticas públicas, de quienes surgió la necesidad de sistematizar y repensar lo que estaba ocurriendo.

ESTRUCTURA

Este trabajo está organizado en forma tradicional, indicando en primer lugar el marco teórico, para el que se tomó principalmente los aportes de Gramsci para entender qué aspectos puede tomar el ejercicio de la dominación cuando hablamos del Estado. En el mismo capítulo se encontrará la metodología utilizada para la investigación.

El segundo capítulo busca contextualizar tanto nacional como regionalmente el momento en el que se puso en marcha el FoNAF. Parte de esa contextualización también estará dada en el primer capítulo específicamente de análisis, en el que se desarrollan los antecedentes y los primeros años del Foro.

Los siguientes capítulos están centrados en el análisis y están organizados cronológicamente: el primero abarca el período 2003 a 2008; el segundo específicamente el 2008 y el tercero entre el 2009 y el 2014. En cada uno de los capítulos se procuró identificar cómo son las organizaciones que forman parte del Foro o la Federación, qué conflictos emergen y cuáles son las políticas públicas en las que tienen incidencia. El primero de ellos revisará los antecedentes de la creación y el auge del FoNAF. El siguiente capítulo estará dedicado especialmente a la crisis del 2008, en el que se desarrolla la disputa entre las organizaciones de la Mesa de Enlace y el gobierno y se analiza el rol del Foro y las consecuencias del conflicto para la agricultura familiar.

El último capítulo de análisis posee una particularidad y es que como el fin de este período coincidió con el comienzo de la investigación, algunos de los conflictos narrados y analizados fueron identificados mediante observación no participante, por ejemplo, en la Asamblea de la Federación de organizaciones de la Agricultura Familiar en el 2014. La creación de la Federación es el hito principal en este período, que cierra con la sanción de la *Ley de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la construcción de una nueva ruralidad en la Argentina*.

Finalmente, en las conclusiones se abordan las principales temáticas que emergieron en el estudio y se retoman las principales estrategias de incidencia identificadas y los conflictos destacados en el período, procurando sintetizar lo analizado en el cuerpo de la tesis.

¹ La Federación de Organizaciones Nucleadas de la Agricultura Familiar es el nombre que asume en el 2011 la personería jurídica realizada a partir de la experiencia del Foro.

I. MARCO TEÓRICO-METODOLÓGICO

MARCO TEÓRICO

En este primer capítulo se señalan algunas categorías que se orientan a identificar elementos que permiten abordar la relación existente entre el Estado y organizaciones sociales. Se trabajó a partir de este marco entendiendo que lograba un análisis más adecuado del vínculo entre el Estado y las organizaciones sociales, debido a que no se analizarán las organizaciones del Foro sino principalmente a éstas en relación directa con el Estado, y sin perder de vista que el Foro fue producto de esa relación. De todas maneras, otros marcos teóricos también aportarían análisis interesantes, cercanos al campo de la sociología o la antropología, que indaguen sobre el Foro en tanto acción colectiva, desde la perspectiva de sus actores, u otras líneas.

En primer lugar, se presenta una síntesis de los conceptos y categorías sobre las que se trabaja en la tesis, presentando al Estado como relación social, teniendo como soporte los conceptos de poder y hegemonía. Luego, se avanza en la definición del Estado pero en tanto aparato, incorporando allí miradas sobre políticas públicas, participación y mediación. Finalmente, se presenta una síntesis de la perspectiva teórica utilizada para el análisis del Foro Nacional de Agricultura Familiar y la incidencia en el diseño de políticas públicas.

ANTECEDENTES TEÓRICOS

Estado como relación social

1. Perspectivas sobre el Estado

En estas primeras líneas sobre el Estado como relación social se comenzará por hablar del poder. Cabe preguntarse qué es el poder, cómo se construye, cómo se despliega y, entonces, cuáles son las fuentes de legitimidad de las relaciones asimétricas y desiguales entre los seres humanos.

Max Weber, uno de los autores clásicos que intenta diferenciar poder y dominación, califica al primero como “*la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera sea el fundamento de esa probabilidad*” (2002:43). Y a la dominación como

“un estado de cosas por el cual una voluntad manifiesta (mandato) del `dominador´ o de los `dominadores´ influye sobre los actos de otros (del `dominado´ o los `dominados´), de tal suerte que en un grado socialmente relevante estos actos tienen lugar como si los dominados hubieran adoptado por sí mismos y como máxima de su obrar el contenido del mandato (`obediencia´).” (Weber, 2002:699)

Lo interesante de esta definición es que, en el caso de la dominación, los dominados no necesariamente perciben esta relación, lo que complejiza el análisis sobre el ejercicio del poder y permite trasladar ese criterio al análisis del Estado.

En línea con su definición de dominación, Weber define al Estado como “*aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el “territorio” es elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima.*” (2009:83).

En este sentido, y de acuerdo a la definición de Guillermo O'Donnell (1978:2), el Estado es “*el componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorialmente delimitada*”, siendo lo político “*una parte analítica del fenómeno más general de la dominación*”, y la dominación “*la capacidad, actual y potencial, de imponer regularmente la voluntad sobre otros, incluso pero no necesariamente contra su resistencia*”. Siguiendo al mismo autor, la dominación es una relación asimétrica, porque es una relación de desigualdad que se cristaliza a partir del control sobre recursos, ya sean económicos, de información, ideológicos, científico- tecnológicos.

Pierre Bourdieu (2014b:10) también recupera el concepto clásico de Weber y lo amplía pero desde un punto de vista diferente, diciendo que el Estado es la *posesión del monopolio de la violencia física y simbólica legítima*. Y retoma la tradición marxista al decir que “*como ficción colectiva, como ilusión bien fundada (...) el Estado puede cumplir sus funciones de conservación social, de conservación de las condiciones de la acumulación del capital (...)*”. Incorporar el componente simbólico como constitutivo del poder del Estado permite reflexionar sobre el aporte de la cultura, el arte, las costumbres, los discursos, los medios de comunicación, etc., en el ejercicio de la dominación. Pero cabe preguntarse cuál es el impacto de la violencia simbólica legítima, que en primer lugar permite ocultar eficazmente las relaciones de dominación, incluso para el dominado, que naturaliza la desigualdad y la injusticia incluso en contra de sí mismo.

Otra perspectiva sobre el Estado fue planteada tiempo antes por Antonio Gramsci, quien concebía al Estado “*no como mero “instrumento” de la clase dominante, que lo toma y usa como tal, sino como el lugar donde la clase dominante se unifica y se constituye para materializar su dominación no solamente mediante la fuerza, sino por medio de una complejidad de mecanismos que garantizan el consentimiento de las clases subalternas.*” (Thwaites Rey, 2007:133)

Ahora bien, la dominación ejercida por las clases dominantes a través del Estado tiene especificaciones, contradicciones y expresiones que ocultan aún más las relaciones de poder y que es necesario analizar. Principalmente, la clave de lectura en Gramsci es no comprender el Estado como un espacio neutral que puede ser *tomado* por otra fuerza, sino que es el espacio de constitución de la clase dominante como tal.

2. Estado ampliado y hegemonía

Gramsci sostiene que, para mantener su supremacía, la burguesía (o se podría decir: las clases dominantes en general) no sólo cuentan con el poder del Estado como aparato de coerción, sino que también con “*una compleja red de instituciones y organismos en el seno de la sociedad civil que, además de organizar/ expresar su propia unidad como clase, organizan el consenso de las clases subalternas para la reproducción del sistema de dominación.*” (Thwaites Rey, 2007:140).

Para que la dominación sea ejercida, siendo que la coerción permanente no es posible, las clases dominantes se dan distintas estrategias que les permiten generar consenso. Como explica Mabel Thwaites Rey (2007:148) es necesario que

“la clase dominante “convenza” a las demás clases de que es la más idónea para asegurar el desarrollo de la sociedad, es decir que sus intereses particulares se confunden con el interés general, es necesario que favorezca, al interior de la estructura económica, el desarrollo de las fuerzas productivas y la elevación relativa del nivel de vida de las masas populares.”

Estas son las bases de lo que se llama *Estado ampliado*, que incorpora el consenso como elemento necesario para el sostenimiento de la dominación, a diferencia del *Estado restringido*, que sólo abordaría la dimensión represiva o coercitiva del Estado.

En esa línea, Gramsci desarrolla el concepto de *bloque histórico* para procurar desentrañar la forma en que se despliegan las relaciones de dominación; entendiendo que se trata de una unidad, en un contexto determinado, entre la estructura social, que depende de las relaciones de producción, y una superestructura ideológica y política, una “*unidad entre la naturaleza y el espíritu (estructura y superestructura), unidad de los contrarios y los distintos*” (Gramsci, 2011: 19). En ese marco, sin embargo, Gramsci retoma la idea del fenómeno específico sobre la superestructura, que es la *autonomía relativa* del Estado, por la cual, si bien las clases dominantes siguen siendo tales, el Estado se puede independizar de sus fracciones dirigentes, pareciendo que se convierte en un mediador entre clases, un tercero entre ellas.

La hegemonía, en esa línea, es el ejercicio del poder a través de una legitimidad brindada por *lo común*. Es decir, la clase dominante convence a las demás de que sus intereses son los de toda la sociedad. Afirma Thwaites Rey (2007:146):

“la clase dominante ejerce su poder, no sólo por medio de la coacción, sino además porque logra imponer una visión del mundo, una filosofía, una moral, unas costumbres, un “sentido común” que favorecen el reconocimiento de su dominación por las clases dominadas.”

Además de presentar al Estado como organismo del pueblo en su totalidad, la burguesía impone un conformismo y por otra parte concede algunas de las demandas del resto de las clases, elevando el nivel de vida de las masas en general, a esto Gramsci lo llama “Estado ético”, y no sólo contempla mejoras a nivel material sino también cultural y moral, en línea con el desarrollo de las fuerzas productivas y a lo que se suman iniciativas privadas que también forman parte del “aparato de la hegemonía política y cultural de las clases dominantes” (Gramsci, 2011:154). En este análisis, el rol de los *intelectuales orgánicos* tiene una importancia crucial, y será analizado en las líneas siguientes.

3. Momentos de las relaciones de fuerza

Gramsci ofrece una distinción de tres momentos en las relaciones de fuerza, en el que se valoran “el grado de homogeneidad, autoconciencia y organización alcanzado por los diferentes grupos sociales” (Gramsci, 2011:57), es decir, dimensiones de la acción hegemónica o momentos de lo político.

Un primer momento es el económico- corporativo, en el que, si bien aparecen rasgos de solidaridad entre los actores, aún no se reconocen como una unidad y no se organizan como grupo social.

Un segundo momento es en el que se logra la “conciencia de solidaridad de intereses entre todos los miembros del grupo social, pero todavía en el campo meramente económico” (Gramsci, 2011:57). Aquí aparece para los grupos, la cuestión del Estado, a través de la demanda de igualdad político- jurídica frente a los grupos o fracciones de clase.

Finalmente, hay un tercer momento en el que “*se logra la conciencia de que los propios intereses corporativos, en su desarrollo actual y futuro, superan los límites de la corporación de grupo puramente económico y pueden y deben convertirse en los intereses de otros grupos subordinados*” (Gramsci, 2011:57). Este es el momento

político, el que implica vocación de dirigencia, en el que los grupos entienden que para resolver los problemas que les preocupan es necesario tener hegemonía. Implica una dimensión ideológica-cultural, son las formas en que una clase, fracción o grupo, presenta sus propios intereses como si fueran los del conjunto de la sociedad.

En este punto hay una diferencia muy grande respecto de los momentos anteriores, ya que no todos los grupos van a tener vocación hegemónica, que no es sólo la dominación sino también la dirección intelectual y moral de la sociedad.

Estado como aparato

1. Instituciones y políticas públicas

Aunque en el apartado anterior se analizó el Estado en tanto relación social, éste se materializa en políticas cuya lógica también resulta necesario examinar.

Mabel Manzanal (2009:22) sostiene que en cada momento histórico es posible comprender y desentrañar la particular *estrategia* de desarrollo que buscan llevar a cabo los sectores dominantes a partir de las políticas, las instituciones y en general el consecuente accionar público y privado.

Concretamente, el Estado como aparato se pone en acción a través de políticas públicas. Se entenderán las políticas públicas o estatales, siguiendo a Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell (1981), como

“un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan 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. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión.”

Las políticas públicas, especialmente en el período analizado, suelen tener como fundamento el desarrollo, que se entenderá como un *“proceso conflictivo y contradictorio, determinado por una estructura de relaciones de poder y dominación, objetivadas a través de un conjunto de normas, leyes y reglamentaciones, que conforman al aparato institucional hegemónico en cada territorio específico.”* (Manzanal et al, 2010)

A su vez, esas contradicciones y conflictos de las políticas “de desarrollo” llevan a una superposición contrapuesta de las políticas públicas, en un contexto espacio- temporal específico, como una de las formas que “visibilizan” la contradicción inherente al Estado, producto de la *autonomía relativa*, y que llamaremos *contradicciones situadas*, siguiendo a Mariana Arzeno y Mariana Ponce (2012, 84). Por otra parte, muchas de las políticas llamadas *de desarrollo* podrían ser vistas, en términos de Gramsci, como una *“revolución pasiva”*, en las que se desarrollarán acciones por parte del Estado en nombre de la voluntad general y que contemplan un proceso de transformación “desde arriba” en el que se atienden demandas “de abajo”, que efectivamente puedan generar mejoras pero sin conceder poder político real.

Más concretamente, la estrategia como categoría también permite analizar al FoNAF: *“Hasta hace poquito, el FONAF era la estrategia en tanto y en cuanto acá adentro estaban todas las organizaciones.”*, decía un funcionario nacional en una entrevista realizada en el 2012, y en parte en este trabajo se buscará reconocer las estrategias de

las organizaciones participantes en el FoNAF respecto a su intervención en las políticas públicas y el Estado.

2. Participación en políticas públicas

Una de las estrategias que forma parte de la génesis del FoNAF, de la REAF a nivel Mercosur y de las Secciones Nacionales es la apertura a la participación de organizaciones del sector en la definición de políticas públicas destinadas al mismo.

La inclusión de los actores de la sociedad civil en los procesos de políticas públicas supone un proceso gradual y se presupone que es algo *positivo* en el marco de las características de las democracias latinoamericanas.

En términos generales, la política pública no es un proceso lineal y secuencial sino que aparece como *un accionar dinámico* sujeto a acciones y reacciones, a consensos y conflictos entre los diversos actores que intervienen (Martínez Nogueira, 1997). A su vez, Parsons (2007: 113) afirma que la formulación de políticas públicas en etapas exagera su naturaleza racional y presenta una imagen falsa de un proceso que no es una especie de “banda transportadora” en la cual la agenda se define en un extremo y la implementación y la evaluación tienen lugar en el extremo opuesto. Sin embargo, este tipo de abordaje en el que se reconocen ciertas etapas en la formulación de las políticas permite el análisis de las complejidades del mundo real, con la condición de que, al usarlo como dispositivo heurístico se recuerde que tiene todas las limitaciones de un mapa o metáfora (Parsons, *ibíd.*).

En este marco, los actores involucrados en el *problema* o *cuestión* del cual se ocupan las políticas públicas utilizan estrategias para que sus demandas e intereses sean atendidos. Bourdieu, define a las estrategias como los: “*conjuntos de acciones ordenadas en vistas de objetivos a más o menos largo plazo y no necesariamente planteadas como tales*” (2006: 34). En el diseño e implementación de las políticas públicas se disputa poder (económico, político y simbólico). Entonces, la definición e implementación de estas políticas implica una disputa entre actores que, desplegando diferentes estrategias, buscan que primen sus intereses o demandas. Estas, siguiendo la clasificación del poder propuesta por Bourdieu (2006) pueden agruparse en: i) económicas, cuando involucran acciones directamente asociadas a intereses o bienes económicos; ii) sociales, en los casos en que se recurre a las diferentes redes de contactos (locales y extra-locales) para intervenir buscando, por ejemplo, limitar las expresiones de los damnificados, mediar a favor de algún interés específico, obtener una percepción pública favorable a través de medios de comunicación, etc.; y iii) culturales, al buscar en las estructuras del conocimiento científicamente legitimado o en los “usos y costumbres” históricamente construidos las herramientas para ejercer los mecanismos de dominación y legitimación.

En cuanto a la participación de la *ciudadanía* en políticas públicas sólo podrá ser comprendida en contextos democráticos, suponiendo que no es acción directa ni surge espontáneamente, sino que tiene algún tipo de regulación e institucionalización. Se identifican al menos dos dimensiones de la participación de las organizaciones de la sociedad civil en políticas públicas en el caso que se analiza: la dimensión institucional de los mecanismos de participación a través del Foro y la dimensión de la incidencia en la instalación de demandas y las respuestas estatales, en este caso, a través de la creación del Ministerio de Agricultura y los programas de desarrollo rural (Favio Pirone, 2017).

Con esas condiciones, se identifican al menos tres interpretaciones sobre el significado de la participación en políticas públicas:

- el sufragio, que delega en los representantes la toma de decisiones.
- las instituciones que promueven que los decisores tomen en cuenta las *preferencias* de los ciudadanos, mediante herramientas de consulta de opinión pública.
- los mecanismos e instancias de la *ciudadanía* para incidir en las estructuras estatales y en las políticas públicas.

Oszlak (2009:24) entiende que esta participación es un proceso y que los actores de la sociedad civil (en sentido amplio, teniendo en cuenta a organizaciones civiles sin fines de lucro, corporaciones sindicales y empresarias, y también movimientos y organizaciones de base) se organizan con el fin de incidir en políticas públicas, tanto para su diseño como para su ejecución o evaluación.

De acuerdo a Manzanal (2010: 37-39) existen algunos rasgos comunes en las organizaciones con interés en participación en políticas públicas, que son: participación limitada a elaborar diagnósticos, sin estrategia que los beneficiarios tomen control de los recursos, desconocimiento sobre seguimiento y evaluación de proyectos, mayor participación o liderazgo de aquellas personas con mayor instrucción y capital cultural o con intereses personales, varones adultos y escolarizados, con significativa ausencia de jóvenes y/o mujeres; una participación inconstante de la mayoría de los beneficiarios; desconocimiento sobre prácticas de elección democrática y generalizada de los representantes; alto grado de dependencia de los referentes o técnicos externos, aumento de prácticas clientelares; formas organizativas poco estructuradas e informales; escasa posibilidad de trascender los proyectos o cuestiones del grupo primario; y reducida o nula información disponible.

Tomando en cuenta lo analizado por Susana Márquez (2007), en estos espacios de participación y diálogo existen algunos riesgos y desafíos. Para el Estado existen dos riesgos: demagógico y clientelar. Para las organizaciones, además de compartir el riesgo demagógico y clientelar, también pesa el riesgo burocrático, pero el de cooptación es quizás el que podría tener consecuencias más graves. Se describirán brevemente a fin de identificar si esta previsión tuvo su correlato en la historia del Foro.

- Riesgo demagógico: se realizan “concesiones fáciles sin base sólida ni futuro esperable”, tanto por parte del Estado como entre organizaciones (Márquez, 2007:12)
- Riesgo clientelar: clientelismo “técnico” que se asienta sobre los vínculos de dependencia que se presentan como “apolíticos” (Márquez, 2007:12). Transforma al ciudadano en “beneficiario” de planes sociales, de programas y políticas. Puede ocurrir tanto entre el Estado y las organizaciones como entre las organizaciones mismas.
- Riesgo de cooptación: por parte del gobierno de turno hacia las organizaciones: *“Mejorar el equipo de cuadros políticos o luchar desde un lugar que se considera más eficaz para defender a los representados no merecen ser descalificados como móviles válidos de quienes ofrecen a un dirigente social un cargo público o de los dirigentes que lo aceptan. Por eso mismo, neutralizar este riesgo es muy difícil: requiere fino juicio político y aún así, puede no ser suficiente”* (Lattuada, Márquez, Neme, 2012: 164).

- **Riesgo burocrático:** la burocracia es la confusión entre los objetivos que se persiguen y la organización que los lleva adelante, es la priorización de la organización, o los medios, por sobre los fines. En el caso del Foro, Márquez (2007:13) advierte que si *“las acciones financiadas fueran en su mayoría las ligadas al funcionamiento - del Foro y de las organizaciones -, la burocratización podría dejar de ser un riesgo meramente eventual”*.

En cuanto al riesgo de cooptación, se entenderá esta estrategia como una forma específica de sostenimiento de la hegemonía, por parte de las clases dominantes a través del Estado. Pablo González Casanova (2007:4), retomando a Mariátegui y a Gramsci, afirma que la cooptación implica que las clases dominantes neutralizan a sus adversarios incorporándolos a un grupo establecido y en muchos casos esto se interpreta como una traición por parte de los propios: *“negociaciones, acuerdos y tomas de posición que son identificados con actos de traición o corrupción, propios de “traidores”, de “vendidos”, de “domesticados” y de “renegados”, que se pliegan a las políticas de mediación y mediatización del sistema, régimen o poder que busca seguir dominando.”*

En un intento de profundización de los componentes que supone este riesgo, aparecen dos categorías, que son los procesos de mediación y el rol de los intelectuales orgánicos en la construcción y sostenimiento del poder hegemónico.

3. Intelectuales orgánicos y mediación

En Argentina, como en otros países de Latinoamérica, a mediados del siglo XX la relación de los grupos sociales con el Estado estaba garantizada a través del empleo:

“Así, en el caso de los sindicatos, la articulación del mercado laboral y de la política, a través de la satisfacción de demandas y la instrumentación de políticas sociales universalistas, implicó la referencia al Estado como garante, no solo del modelo en su conjunto sino también como la expresión política a favor de la protección social.” Pablo Barbetta (2004:3)

Este modelo fue desarmándose desde la década del 70, cuando se impuso la valorización financiera como régimen de acumulación del capital y se profundizó en los 90 con la apertura de los mercados, la privatización de empresas públicas y el “vaciamiento” del Estado, la descentralización administrativa, la orientación asistencialista y focalizada dada a las políticas sociales, la tercerización de las funciones sociales y la (des) regulación. Esto trajo como consecuencia un profundo aumento del desempleo y de la desigualdad y fragmentación social, quebrando las funciones del mercado laboral. Como respuesta (o como parte de ella), esta década se caracterizó por el surgimiento de acciones colectivas de protesta novedosas que, si bien *“buscaban transformar e instituir nuevas configuraciones en el orden de lo social, el Estado, una y otra vez, tuvo la capacidad de regular el conflicto dentro del espacio institucional dado y, por lo tanto, de restituir el orden”*. (Barbetta, 2004:5).

Sin embargo, ese rol de contención no pudo ser sostenido por mucho tiempo y en el 2001 estalló una crisis orgánica que se venía gestando desde las bases de la sociedad, de índole tanto económica como social y política. A su vez, el alto porcentaje de desempleo rompió el rol del empleo como vínculo entre la población y el Estado, haciendo necesario crear nuevas instancias que medien en esta relación. Esto no significó “la fragmentación y la ausencia del Estado”, sino más bien una modificación

en su rol, en el que adquiere centralidad para definir vínculos políticos y cotidianos (Manzano, 2009).

Sumado a este contexto, a partir del año 2000 los “planes sociales” del Estado Nacional pudieron ser gestionados por las organizaciones sociales (Quirós, 2009:39), que a partir de ese momento comenzaron a administrar los padrones y a organizar las contraprestaciones. Es necesario mencionar que estos vínculos se dieron a partir de las políticas sociales focalizadas que implementó el Estado y que requirieron, desde su planificación, de *mediadores* en los barrios para alcanzar a sus destinatarios.

El mediador tiene una inserción social privilegiada y cumple un rol estratégico “*en la medida en que sus decisiones pueden interferir e influenciar la vida y el prestigio de los que están en su campo de acción, sus contemporáneos*” (Kuschnir, 2005:23).

En textos como el de Marcelo Carvalho Rosa (2009) y el de Gabriela Schiavoni (2005), no se habla de mediaciones sino de organizaciones que deben adoptar una forma o estrategia determinada para convertirse en interlocutoras válidas del Estado. En ese sentido, no es una mediación interpersonal, sino que es toda la organización o movimiento el que se recrea su nominación o modo de operar para poder negociar con el Estado. Una de las cuestiones fundamentales para lograr ese reconocimiento como interlocutores es demostrar la capacidad de movilización. Una vez más, esto también es una forma de mediar entre el Estado y un sector social, pero no está constituida por personas sino por formas de organizarse, de autonombrarse (piqueteros, movimiento, organización, campesinos o agricultores familiares, etc.) y por modos de accionar colectivos.

En cuanto al rol de los intelectuales orgánicos específicamente, son actores centrales en los procesos de mediación:

“La relación entre los intelectuales y el mundo de la producción no es inmediata, como sucede para los grupos sociales fundamentales, sino que es “mediata”, en diverso grado, por todo el tejido social, por el conjunto de las superestructuras, de las que, precisamente, los intelectuales son los “funcionarios”.” (Gramsci, 1986:357)

Para Gramsci, de alguna forma todas las personas somos intelectuales, pero no todos cumplen esa función social. En ese sentido, cuando se habla de intelectuales orgánicos no se trata necesariamente de “intelectuales” en sentido estricto, sino de todo el grupo de

“encargados por el grupo dominante para el ejercicio de las funciones subalternas de la hegemonía social y del gobierno político, a saber: 1) del “consenso” espontáneo que las grandes masas de la población dan a la dirección impuesta a la vida social por el grupo fundamental dominante, consenso que históricamente nace del prestigio (y por lo tanto de la confianza) que el grupo dominante deriva de su posición y de su función en el mundo de la producción; 2) del aparato de coerción estatal que asegura “legalmente” la disciplina de aquellos grupos que no “consienten” ni activa ni pasivamente, pero que el mismo está preparado para toda la sociedad en previsión de los momentos de crisis en el comando y en la dirección, casos en que no se da el consenso espontáneo.” (Gramsci, 1986: 357)

Perspectiva de análisis

En esta tesis se analizará la historia del FoNAF y luego de la Federación FONAF tomando como supuesto que el segundo momento de los propuestos por Gramsci -la “conciencia de solidaridad de intereses (...) en el campo meramente económico”- es el que permite analizarlo mejor. Se tendrá en cuenta además las políticas nacionales y regionales en las que buscaron incidir, articulando la cooptación como una particularidad de este momento y analizando las estrategias que se van dando para intentar modificar las relaciones de fuerzas.

Este segundo momento a su vez será analizado desde la óptica de la Revolución pasiva, definida como “*un proceso de transformación desde lo alto, en el que se recupera una parte de las demandas `de abajo`, pero quitándoles toda iniciativa política autónoma (...) lo cual genera consenso, sin dar poder político*” (Balsa, 2006:27). Se puede garantizar la hegemonía política mediante el denominado *transformismo* por el cual “*la clase dominante integra a los intelectuales de otros grupos sociales decapitando así su dirección política e ideológica*” (Portelli, 1977: 75). Aquí aparecen los intelectuales orgánicos y la mediación y es el momento en el que se centrará el análisis, entendiendo que luego de la crisis del 2001 la salida tuvo estas características. Si bien el concepto de *revolución pasiva* tiene distintas interpretaciones (Modonesi, 2017), en este caso es posible interpretar que luego de una crisis de hegemonía como la del 2001 los resultados pudieron ser diversos, dependiendo de las características que adopte la relación entre las fuerzas sociales.

Massimo Modonesi (2017:55), retomando a Portantiero (1981:115) identifica dos salidas posibles: el cesarismo (que emerja algún grupo que se haya mantenido al margen y pueda operar como “árbitro” de la situación) o el transformismo, que integra las direcciones de las clases subalternas a un proceso de revolución-restauración. Estas serían “salidas impuras”, revoluciones pasivas, y en los extremos están la restauración del orden de las clases dominantes o la revolución de las clases subalternas. Por supuesto que a Gramsci le interesaba la salida revolucionaria “cuando insta a analizar cada sociedad como un sistema hegemónico particular, como el resultado de una compleja relación de fuerzas” (Portantiero, 1981: 115), pero no va a ser lo que ocurra con el Foro ni con la Federación FONAF, que se analizará bajo la categoría de transformismo.

En el transformismo es clave el rol de los mediadores e intelectuales orgánicos, por eso se focalizará en los intelectuales orgánicos del desarrollo rural, actores técnicos calificados que funcionan como mediadores, tienen la tarea de generar mejoras materiales y simbólicas a los estratos populares, en este caso a los agricultores familiares, conseguir concesiones en el plano económico (y también en el político y social) con el fin de que las clases y los grupos dominantes continúen ejerciendo la supremacía hegemónica. Esto no necesariamente es una acción consciente de los actores. Gramsci (1970:10) también notaba este aspecto en el ámbito rural, diciendo que

“Los intelectuales de tipo rural son en gran parte "tradicionales", es decir, están ligados a la masa social campesina y pequeño-burguesa de la ciudad (especialmente de los centros menores) todavía no formada y puesta en movimiento por el sistema capitalista: este tipo de intelectual pone en contacto a la masa campesina con la administración estatal o local (abogados, notarios, etc.) y por ello tiene una gran función político-social, porque la mediación profesional difícilmente puede ser separada de la

mediación política. Además: en el campo, el intelectual (sacerdote, abogado, maestro, notario, médico, etc.) tiene un nivel de vida superior o por lo menos distinto del que tiene el campesino medio, y por eso representa para éste un modelo social en su aspiración a salir de su condición o mejorarla.”

Otra de las distinciones presentes en este trabajo y que es importante rescatar, ya que los demás textos parecen expresar todo lo contrario, es la separación entre Estado y Sociedad Civil. Trouillot, retomando a Gramsci, propone que en el marco del capitalismo “*las teorías del Estado deben abarcar la formación social completa y articular la relación entre el Estado y la sociedad civil. Uno no puede teorizar acerca del Estado y luego teorizar acerca de la sociedad o viceversa.*” (Trouillot, 2001:4)

En el caso que se analiza, y sumando a la definición de políticas públicas de Oszlak y O'Donnell citada previamente, se entenderá a la participación en políticas públicas como mecanismos e instancias de la *ciudadanía* para incidir en las estructuras estatales y en las políticas públicas, con todas las limitaciones que puedan darse teniendo en cuenta la coyuntura socioeconómica de los actores involucrados y el contexto político regional y nacional, y sin olvidar que la participación forma parte de una estrategia para sostener un Estado Ampliado, en el marco de la hegemonía de las clases dominantes. A su vez, se entiende por Programas y Proyectos de Desarrollo Rural aquellos que sean enunciados como tales y aquellos “*dirigidos a mejorar la situación de vida de los pequeños productores rurales y sus formas de organización a través de la promoción y facilitación de su acceso a recursos productivos, del crédito, de la asistencia técnica, de la capacitación y de la articulación con los mercados*” (Manzanal y Nardi, 2008:492), aunque luego estos programas no sean efectivos y se analicen a través del lente del Estado ampliado y la hegemonía.

MARCO METODOLÓGICO

Esta investigación se realizó partiendo de una metodología cualitativa. Se tomaron como referencias tanto información primaria como secundaria. En torno a la primera, principalmente fue extraída de entrevistas en profundidad realizadas a distintos tipos de informantes clave. En cambio, las fuentes secundarias fueron principalmente documentos oficiales (resoluciones, leyes, memorias), documentos públicos de organizaciones e información periodística.

Siendo que el objetivo general de este trabajo es “Contribuir al conocimiento sobre la participación de las organizaciones sociales que formaron parte del Foro Nacional de la Agricultura Familiar en el diseño e implementación de políticas de desarrollo rural en el período 2003-2014”, se buscó aportar en la reconstrucción del proceso de creación y fortalecimiento del Foro, así como también su deconstrucción a partir de la creación de la Federación. En ese proceso, se focalizó en tres objetivos específicos, que son:

1. Examinar las características específicas de las organizaciones que formaron parte del Foro Nacional de la Agricultura Familiar entre el 2003 y el 2014;
2. Identificar y analizar las estrategias de las organizaciones participantes del FoNAF para participar en el diseño de las políticas públicas de desarrollo rural;
3. Identificar y analizar los conflictos que se expresan en el proceso de diseño de la política pública entre los actores relevados.

Las unidades de análisis fueron las organizaciones representativas de la agricultura familiar que, a través de sus reclamos o a partir de convocatorias espontáneas o

institucionalizadas desde el Estado Nacional, han participado en el FoNAF y/o en la Federación. En este sentido, fueron identificadas a partir de su presencia en las actividades propuestas por el Foro, en las asambleas de la Federación, mencionadas por otros actores y con aparición en los medios de comunicación.

Para el primer objetivo (examinar las características de las organizaciones de la agricultura familiar en el FoNAF entre 2003 y 2014), las variables que se utilizaron fueron:

- i. trayectoria,
- ii. demandas principales (productivas, gremiales, políticas),
- iii. momento de incorporación al Foro o a la Federación,
- iv. grado de formalización,
- v. trayectoria de sus referentes.

Para el segundo objetivo (identificar las estrategias de las organizaciones participantes del FoNAF respecto a la incidencia en las políticas públicas) las variables que se tomaron en cuenta fueron en tanto estrategias económicas, sociales y culturales.

En las estrategias económicas, las variables que se procuró indagar fueron los recursos económicos de las organizaciones y los intereses económicos involucrados.

- a. Recursos económicos de las organizaciones. Las dimensiones de esta variable son:
 - i. Fuentes de financiamiento (propios, estatales –nacionales, provinciales, municipales-, cooperación internacional, etc.)
 - ii. Volumen de recursos y disponibilidad para el financiamiento de acciones relacionadas con el diseño de acciones vinculadas al diseño de políticas públicas (como por ejemplo viajes a ámbitos de participación, encuentro entre referentes zonales, etc.)

En relación a las estrategias sociales las variables son:

- a. Mecanismos y formas de convocatoria para la movilización y representatividad de los AF.
 - i. Densidad de la red de cooperación entre organizaciones (mecanismos de apoyo, formas de reciprocidad, niveles de formalidad en la articulación entre las organizaciones, etc.)
 - ii. Formas de reconocimiento social de las demandas
- b. Movilización de vínculos relacionados con la política partidaria en particular (diputados, concejales, etc.) y el estado en general (cuadros técnicos, actores del sistema educativo, etc.)

Vinculadas a las estrategias culturales:

1. La inclusión de conocimientos técnicos en las demandas de las organizaciones de la AF. Entre las dimensiones se encuentran:
 - i. Articulación con instituciones o individuos legitimados en los ámbitos de los saberes técnico-científicos y/o vinculados a la recuperación de conocimientos ancestrales.

Para el tercer objetivo (identificar y analizar los conflictos que se expresan en el proceso de diseño de la política pública entre los actores relevados), se buscó identificar

las demandas y reivindicaciones de las organizaciones de la AF nucleadas en el FoNAF, teniendo en cuenta las siguientes variables:

- a. Momento y características en las que surgen las demandas (intereses afectados, situaciones o no de conflicto, existencia previa de regulaciones –leyes, resoluciones, etc.- vinculadas a la demanda, etc.)
- b. Mecanismos de visibilización utilizado por las organizaciones (a través de formas de participación institucionalizadas, manifestaciones populares, documentos, etc.)
- c. Propuestas elevadas desde las organizaciones para que el diseño de políticas públicas atienda sus reclamos (documentos, discursos, actas de las reuniones en las que participaron, etc.).

Por otra parte, para abonar a este objetivo también se procuró analizar el accionar del Estado frente a las demandas de las organizaciones de la AF, teniendo en cuenta: Formas en las que se da y/o considera la participación de las organizaciones de la AF en el diseño de las políticas públicas de desarrollo rural (condicionamientos, organizaciones convocadas, niveles de representatividad de la AF en los ámbitos de participación, etc.) y características del proceso de diseño de la política pública, en cuanto a: surgimiento de políticas específicas, fundamentos esgrimidos para el rediseño de políticas en ejecución, condicionamientos provenientes de las fuentes de financiamiento, etc.

Finalmente, dentro de este mismo objetivo también se indagaron los conflictos internos al FoNAF, desatados a partir de los métodos de visibilización, la relación con el Estado, las personalidades y las trayectorias y la toma de decisiones.

Dentro de cada uno de estos objetivos, no todas las variables pudieron ser indagadas con suficiente profundidad, especialmente por escasez de información (por ejemplo en el caso de la caracterización de las organizaciones, cuyo listado fue inaccesible).

Recorte temporal y espacial

Se seleccionó el período 2003- 2014 teniendo en cuenta que en el comienzo de este período hay un recambio de gobierno nacional en Argentina y se plantea la convocatoria a organizaciones a dialogar con el Gobierno; por otra parte, en ese año aparecen las primeras demandas regionales de articulación entre organizaciones y Estados en el marco del Mercosur para generación de políticas públicas para el sector.

A su vez, si bien inicialmente se había tomado como finalización del análisis el año 2013, se definió extender hasta el año siguiente puesto que es el año de la sanción de la Ley de “Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la construcción de una nueva ruralidad en la Argentina” y a su vez es el año de renovación de autoridades de la Federación FONAF.

Durante estos años y en el marco de las políticas de “desarrollo”: i) hubo modificaciones en las modalidades de diseño y administración de las políticas públicas en general, y de las de desarrollo rural en particular; ii) se alcanzó un mayor grado de institucionalización de la política pública de desarrollo rural (a partir de la formulación del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial (PEA2) y de la creación de la SsAF, entre otros hitos); y iii) se reorganizaron actores sociales tanto en instituciones vinculadas al ámbito de la política pública (como el Foro Nacional de la Agricultura Familiar -FoNAF- y a través de mesas provinciales y municipales de la AF) como desde

los agricultores organizados (en movimientos como Vía Campesina, MOCASE, etc).

El recorte espacial tiene una escala nacional que permite abarcar el Foro con cierto nivel de generalidad, teniendo en cuenta que las políticas implementadas por éste impactan en ámbitos provinciales y locales.

Trabajo de campo

El trabajo de recolección de información se realizó a través de fuentes primarias, específicamente a través de la realización y sistematización de entrevistas en profundidad a informantes calificados. A su vez, se recopiló y analizó información de fuentes secundarias, tales como: datos estadísticos, documentales (normativas, manuales operativos de los programas, documentos emitidos por las organizaciones), las memorias y balances de Federación Agraria Argentina referidos al período 2003-2009, actas de la REAF y fuentes periodísticas.

No fue posible, pese a reiterados pedidos, conseguir listados oficiales de las organizaciones miembro del Foro y de la Federación. En una consultoría realizada por Lautaro Viscay (2008) refiere haber tenido la misma dificultad para encontrar los listados de las organizaciones que participaron de los encuentros que dieron nacimiento a los documentos de Mendoza y Parque Norte.

Se realizó un trabajo de revisión documental a partir de las memorias y balances de Federación Agraria, sólo disponibles en la Biblioteca en Rosario, examinadas en dos oportunidades para identificar todos los actores que FAA registró como interlocutores, especialmente entre el 2003 y el 2008, en el que tuvo participación del espacio. Estos relevamientos se realizaron en diciembre de 2014 y en julio de 2018.

Se observó la Asamblea Ordinaria de elección de autoridades de la Federación FONAF en julio de 2014, realizando un trabajo de observación no participante, visualizando las tensiones y conflictos existentes y emergentes en esa instancia institucional pero profundamente política.

Cabe destacar que parte de este trabajo lo motivó la participación de la autora en una consultoría en la Subsecretaría de Agricultura Familiar en los años 2010 y 2011, a través de la que se obtuvo información que permitió conocer detalles del funcionamiento de la estructura estatal y acceso a documentación (como manuales operativos de los programas) que no están disponibles al público.

Entrevistas

La entrevista en profundidad a informantes clave fue el principal instrumento de recolección de información primaria, que tuvo un carácter no estructurado. Vela Peón (2001) entiende que en el proceso de generación de conocimiento la entrevista cualitativa constituye una estrategia metodológica y a su vez una técnica de recolección de la información.

El guión de la entrevista (ver anexo), en su diseño, contempló todos los temas de los que se buscaba obtener información, aunque en casi ningún caso fueron recorridos en su totalidad, ya que no todos los entrevistados participaron de toda la historia del Foro ni en todos los aspectos sobre los que se preguntaría. En pocos casos los entrevistados tenían conocimiento del total del proceso del Foro y la Federación, sino que más bien habían participado o podían dar cuenta de un fragmento de la historia. Ya que no se estaba trabajando sobre percepciones individuales sino sobre procesos colectivos, sobre todos los temas se preguntó a más de una persona, recogiendo diferentes miradas

que permitieran reconstruir las estrategias de incidencia, los conflictos y las características de las organizaciones lo más acertadamente posible. Además, se contrastaron los testimonios de las entrevistas con la bibliografía y documentación disponibles sobre el tema, aunque ésta es escasa y en general está producida por actores que de una u otra forma participaron de los procesos.

El muestreo de entrevistados fue realizado mediante el método de bola de nieve, con el criterio de que fueran personas con intervención real en los procesos del Foro, ya sea como integrantes o como interlocutores del Estado. Se procuró que en los testimonios relaten sólo situaciones en primera persona, para evitar así la información tercerizada. Se decidió finalizar con las entrevistas cuando se consideró que la información comenzó a ser redundante y no aportaba nuevos puntos de vista.

Se realizaron 22 entrevistas en total, en distintos momentos, con un promedio de 70 minutos de duración cada una, con las siguientes características:

Tabla 1- Periodización de entrevistas realizadas y caracterización de entrevistados

Año	Cantidad de entrevistas	Características	Identificación de entrevistados
2012- 2013	3 entrevistas	Exploratorias.	. Cuadro técnico de la Subsecretaría de AF. . Funcionario del entonces Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Referente de una organización de la cooperación internacional que trabajó con el Foro.
2014	14 entrevistas	En profundidad	Delegados del Foro y miembros de la Comisión Directiva de la FONAF, aunque también fueron entrevistadas 2 delegadas de Federación Agraria Argentina y 1 funcionario del Ministerio.
2018- 2019	5 entrevistas	En profundidad	. Técnicos y ex técnicos del Ministerio (de Agroindustria), . 1 referente de un movimiento campesino, . 1 funcionario de la REAF.

Fuente: elaboración propia

Todas las entrevistas se realizaron en espacios públicos, aunque la mayor parte de las realizadas en el 2014 a delegados del Foro y la Federación fueron en el marco del encuentro por la Asamblea ordinaria de renovación de autoridades de la Federación, por lo que muchos de los delegados provinciales se encontraban en Buenos Aires. A su vez, se realizaron 2 entrevistas en Rosario y una en Mendoza.

Los contactos para realizar las entrevistas fueron conseguidos a partir de dos contactos abrepuestas que facilitaron las conexiones, aunque algunos de los funcionarios fueron contactados por redes sociales como LinkedIn y accedieron a las mismas.

Por otra parte, si bien la mayoría de los entrevistados no tuvo inconvenientes con la grabación por audio, el registro pareciera haber influido para que algunos de los

testimonios no fueran totalmente sinceros, cuyos relatos *off the record* fueron valiosos para comprender mejor las situaciones pero no fueron incluidos como información en la investigación. Para conservar el anonimato de los testimonios, todos los nombres que se utilizan en este trabajo son ficticios (ver anexo).

Dificultades y particularidades de la investigación

El proceso de esta tesis comenzó en el 2012 y está finalizando en 2019; en el medio, las condiciones políticas y sociales se modificaron en el país, lo cual también modifica los relatos de los actores entrevistados.

En el 2014, cuando se realizaron la mayor parte de las entrevistas a delegados de la FONAF, pertenecían a un espacio alineado con el Gobierno Nacional, pero al modificarse el signo político en el 2015 las entrevistas realizadas con posterioridad dan cuenta de percepciones muy distintas respecto de lo ocurrido y su devenir frente al cambio de gobierno. Sin embargo, después del 2015 se han realizado solamente 4 entrevistas a funcionarios gubernamentales (en funciones o ya en otro empleo) o de organismos regionales y a un dirigente campesino que no había pertenecido al Foro, sino que había participado de algunas reuniones en los comienzos.

Otra de las dificultades radicó en el acceso a información documental, como los listados de organizaciones que participaron en las distintas instancias plenarias del Foro y en aquellas inscriptas como socias en la Federación.

II. CONTEXTO

CONTEXTO REGIONAL

La creación del Mercado Común del Sur (Mercosur en adelante) en 1991 trajo cambios en las formas de pensar la política y la economía en los países que lo conformaron inicialmente (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay). El bloque no alcanzó su mayor potencialidad en cuanto a la participación, es decir que, entre otras cosas *“el bloque no diseñó espacios dentro de su estructura institucional que dieran lugar a la participación con voz y/o voto de los actores sociales en el proceso de toma de decisiones”* (González, 2014:2), pero surgieron espacios paralelos de articulación entre actores que fueron claves para los distintos sectores socioeconómicos y políticos, entre ellos la agricultura familiar.

En esta línea se creó la Confederación de Organizaciones de Productores Familiares del Mercosur (COPROFAM) en 1994. Los representantes de las organizaciones argentinas en la COPROFAM en ese momento eran Federación Agraria Argentina (FAA) y la Mesa Coordinadora de Organizaciones de Productores familiares, que serán protagonistas en los primeros años del Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FoNAF).

En el 2003 la COPROFAM presentó en el Mercosur la necesidad de crear un espacio específico para la Agricultura Familiar, demanda que se plasmó en la Carta de Montevideo. Como consecuencia, a mediados del año siguiente el Consejo del Mercado Común del Mercosur (CMC) creó la Reunión Especializada de la Agricultura Familiar del Mercado Común del Sur (REAF- MERCOSUR) como un órgano consultivo, a través de su Resolución 11/04. Por otra parte, FAA y otras organizaciones regionales comenzaron a formar parte del Comité para la Cooperación y el Desarrollo de la Federación Internacional de Productores Agropecuarios (FIPA). A nivel nacional, se realizó el Congreso Nacional y Latinoamericano sobre el Uso de la Tierra, organizado y coordinado por FAA. Pocos meses después, además de la participación en la REAF, se convocó la Comisión de Agricultura Familiar en Argentina, en el marco del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil de Cancillería Argentina.

El marco regional constituyó un contexto insoslayable para dar marco a la creación del espacio del Foro Nacional de la Agricultura Familiar.

MODELOS ECONÓMICOS HEGEMÓNICOS EN ARGENTINA

En Argentina, el modelo económico que se profundizó con la creación del Mercosur y que acompañó el proceso de globalización fue de acumulación flexible, que había comenzado a instalarse un par de décadas antes.

Si se dividiera analíticamente el desarrollo económico argentino desde su constitución como Estado Nacional, podríamos establecer tres modelos diferenciados de regímenes de acumulación²: agroexportador (1880-1930), industrialización por sustitución de

² En este trabajo se utilizará régimen de acumulación, patrón de acumulación y modo de acumulación como sinónimos. Siguiendo a Arceo (2003:19), *“Las características del modo de acumulación dependen de la estructura económico- social, de las luchas políticas y sociales que fueron conformando esa estructura y de la composición del bloque de clases que deviene dominante y que impone un sendero de acumulación acorde con sus intereses.”* Sobre esta categoría y análisis en Argentina ver: Basualdo (2001, 2010, 2011), Boyer (2007), CIFRA (2010), Nogueira (2010), Poy (2016) y Varesi (2012).

importaciones (1930-1976) y el de acumulación flexible o valorización financiera (1976 a la actualidad), aunque existen matices en los gobiernos que los llevan adelante.

El régimen de acumulación actual está basado en la especulación financiera y en la deuda externa, y las estrategias de desarrollo nacional cambian durante el período: de la propuesta del modelo anterior, de industrialización para sustitución de importaciones, se pasa a un parámetro hegemónico de industrialización para exportación (Gereffi, 2001:12). En el sector agrario, esto impacta con las formas en que se desarrolla el sector, que articula cada vez más con “complejos agroindustriales” y con un “sistema agroalimentario y agroindustrial”, en un contexto mundial donde el proceso de globalización es fundamental (Ver Giarraca y Teubal (coord.), 2005:28).

Cabe señalar que la adscripción casi total de los gobiernos de América Latina (aunque con matices) al Consenso de Washington a comienzos de la década del 90 hizo que existan similitudes en las políticas aplicadas en los países. Con el Consenso de Washington y su aceptación en Latinoamérica se expresó más que nunca la falta de autonomía de los gobiernos respecto de los centros de poder político y económico mundiales para establecer sus políticas macroeconómicas (Cf. Manzanal y Schneider, 2011:5).

La crisis provocada por el cumplimiento a rajatabla de las propuestas trajo consecuencias negativas que se expresaron a partir de 1995 y que en 1999 ya habían dejado profundas huellas en la estructura económica, política y social de la Argentina (y del resto del continente). De acuerdo a Manzanal y Schneider (2011:8):

“Las privatizaciones de empresas y servicios públicos, la liberalización del mercado y la desregulación de muchas actividades productivas configuraron una situación de crisis crónica que se expresó a través de: i) una masiva des-industrialización; ii) una amplia y persistente desocupación; iii) una creciente pauperización de los sectores populares y de un amplio estrato de la clase media; iv) quiebra económica de numerosas empresas, pequeñas y medianas así como de los pequeños productores agropecuarios; v) desaparición de cientos de pueblos y localidades por la destrucción de su tejido social y económico; y aún también, vi) quiebra por endeudamiento generalizado de muchos estados provinciales.”

La desregulación estatal y la crisis social provocaron un auge del llamado “tercer sector”, representado por organizaciones sociales vinculadas a la Iglesia Católica y a organizaciones internacionales que traen al país sus propuestas de atención a la pobreza. A su vez, también surgieron las organizaciones piqueteras a mediados de la década del 90, con una metodología de protesta y de organización con fuerte impacto político y social de mediano plazo.

En este contexto, las políticas sociales eran mayormente compensatorias y focalizadas y el sector rural no fue una excepción. Como parte de las políticas neoliberales aplicadas en este marco, el Banco Mundial (2005) entiende que la estrategia de desarrollo rural está vinculada a la atención de los *pobres* que viven en el campo. Los proyectos de Desarrollo Rural (PDR) en Argentina surgieron de la mano de los organismos de financiamiento internacional y del Estado; en un principio como políticas compensatorias frente a la crisis generada por las políticas neoliberales de la década del 90, que tendió a expulsar productores, favoreciendo la conversión productiva hacia las commodities.

En el 2001 estalló en Argentina una crisis económica, social y política que tuvo su apogeo en diciembre de ese año, cuando el presidente renunció a su cargo huyendo de la casa de gobierno en helicóptero. Los movimientos piqueteros, que venían realizando protestas casi a diario durante los años anteriores, y las clases medias urbanas se manifestaron juntos para reclamar por la crisis, que los afectaba de diferentes formas pero que constituía una gravedad insólita para el país. La huida del presidente fue un hito de la lucha popular en Argentina y el 2001 fue un antes y un después para la historia nacional. Luego de un par de años de rotación de presidentes y de sostenimiento de la crisis, en las elecciones presidenciales del 2003 fue electo Néstor Kirchner, quien hasta ese momento había sido gobernador de Santa Cruz y un personaje sin demasiada incidencia a nivel nacional.

LA ARGENTINA RURAL Y LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO

"El desafío para América Latina y el Caribe es cómo sacar provecho de los sectores agropecuarios más dinámicos mientras se ayuda a los más vulnerables con programas especiales de reestructuración y de combate a la pobreza".

(Banco Mundial, 2005)

En el marco de un régimen de acumulación flexible que fomenta la desindustrialización y su reemplazo por la producción de bienes primarios exportables, la introducción del paquete tecnológico en el ámbito rural y la expansión de la frontera agropecuaria, junto con un cambio de paradigma en la gestión y las formas de trabajo en las explotaciones, fueron las transformaciones más significativas de la década del 90 en adelante.

Uno de los temas más citados y en los que se procura profundizar en las problemáticas agrarias es la disminución de las pequeñas explotaciones revelada por el censo nacional agropecuario del 2002, en contraste con el censo de 1988. Vinculado a este tema, con el modelo de agronegocios se expande la frontera agropecuaria, la denominada "sojización", mediante la introducción de cultivos transgénicos y la aplicación del paquete tecnológico. Si bien no es objetivo de esta tesis profundizar en estas problemáticas, sí es parte del contexto social y económico en el que surge el FoNAF y en que se organizan los productores rurales.

Argentina tiene una historia de políticas agrarias para la pequeña producción bastante limitada, al menos respecto de sus pares continentales. En nuestro país no ha habido procesos de reforma agraria, expropiaciones de latifundios o grandes revoluciones que modificaran la estructura agraria. A su vez, desde la década del 70 Argentina venía sufriendo un modelo de acumulación basado en la especulación financiera que tuvo efectos concentradores en la producción y contribuyó no sólo al empobrecimiento sino al temor a la movilización política y social de sectores rurales y urbanos. En la década del 90, en un contexto en que los procesos de globalización y reestructuración estaban en marcha, aparecieron políticas sistemáticas destinadas a los sectores rurales más empobrecidos. Según datos del Censo Nacional Agropecuario, entre 1969 y 1988 se registra una disminución de 160.063 explotaciones agropecuarias, en todos los estratos (pequeñas, medianas y grandes). Y entre 1988 y 2002, último censo disponible realizado en Argentina por el momento³, desaparecieron 80.932 explotaciones, sólo en

³ En el 2008 se realizó un censo que no se puede utilizar ya que sus datos son insuficientes, fue realizado en un plazo demasiado largo y en el medio del conflicto con el sector agropecuario, por lo cual el Estado mismo no brindó resultados oficiales. Entre el 2018 y el 2019 se realizó un nuevo censo, cuyos

los estratos pequeño y mediano. (Teubal, Domínguez y Sabatino, 2005:60).

Como expresa Manzanal (2009b:3), “*resulta paradójico que los programas de desarrollo rural aparezcan junto con la consolidación del modelo político- económico neoliberal, que sustrajo a cientos de miles de pequeños productores de la actividad productiva. Es decir, cuando el Estado promueve políticas expulsoras de pequeños y medianos productores agropecuarios.*” Sin embargo, esto podría explicarse porque a la vez que los organismos multilaterales imponen políticas de ajuste, promueven programas que contrarresten sus efectos, presumiblemente para permitir la gobernabilidad en épocas de crisis, en esa línea hay disponibilidad de programas internacionales para atención a la pobreza, que se profundizarán a continuación.

PROGRAMAS Y PROYECTOS DESTINADOS A PRODUCTORES FAMILIARES

Con este marco, a comienzos de la década del 90 se ponen en marcha programas destinados a los productores familiares. Sin embargo, como expresa Lattuada (2000a), citando un estudio del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria de 1992, un 60% explotaciones agropecuarias de la pampa húmeda, especialmente acentuado entre las pequeñas y medianas, no tenía viabilidad en las condiciones económicas que planteaba la coyuntura. El autor hace referencia al testimonio de un funcionario público que puso en evidencia la postura gubernamental frente a la reestructuración, ajuste y flexibilización: “*Las empresas grandes no contarían con una política específica, de ellas se encargaba el mercado; las medianas y el conjunto menos empobrecido del estrato de los pequeños contaría con el Programa Cambio Rural, y los pequeños productores y minifundistas serían destinatarios de varios programas de asistencia, entre los que se destaca el Programa Social Agropecuario.*” (Lattuada, 2000a:7)

En esta cita está implícita una definición de lo que se espera del sector. Aunque en ese período no se habla de Desarrollo Rural, cuando esta categoría se impone como eje de las políticas del sector, los programas siguen existiendo y se renuevan con sus mismos objetivos y población destinataria.

En ese mismo artículo, Lattuada da cuenta de lo exiguo de los resultados de algunos de estos programas, a la vez que realiza un paneo general de otras acciones, a cargo tanto del Estado como de entidades privadas, en muchos casos con el objetivo de modernizar las explotaciones a las nuevas condiciones, brindando capacitación y propuestas de reconversión, y concluye (en el año 2000) que los programas de reconversión productiva fueron un esfuerzo significativo para promover la supervivencia en algunos casos y el desarrollo en otros, pero que “*no pudieron construir una alternativa incluyente para la mayoría de aquellos que se encontraban en situación de crisis*”. (2000a:9).

Por otro lado, y ya refiriéndose casi exclusivamente a la región pampeana, Lattuada recorre las problemáticas de los productores durante la década de los 90, en que sus explotaciones entraron “*en la necesidad de endeudamiento comercial, bancario y no formal, que acrecentó y aceleró su deterioro y crisis final.*” (2000a:13)

Este mismo texto de Lattuada, sin embargo, peca de generalización al suponer que la misma situación es aplicable a la zona pampeana como al resto del país. Si bien los procesos de reestructuración se dieron en muchas producciones, es difícil incluir en el mismo tipo de crisis a los pequeños productores pampeanos que a los extrapampeanos,

resultados preliminares están siendo publicados al momento de finalizar esta tesis y por lo tanto no se contemplaron en estas líneas.

ya que no sólo sus productos son distintos, sino que también las condiciones de comercialización, el uso de mano de obra, la provisión de insumos, el acceso al crédito, las condiciones ambientales, los conflictos territoriales, etc.

Como programa destinado a los pequeños productores, el Programa Social Agropecuario (PSA) fue el que más persistió en Argentina. Surgió en 1993 ejecutado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca como una de las primeras políticas sistemáticas y duraderas para los sectores rurales empobrecidos, extendiéndose hasta el 2013⁴. Su financiamiento partía del presupuesto nacional, a diferencia del Proinder, cuya financiación era aportada en un 75% por el BIRF y el 25% restante por el Tesoro Nacional.

A fines de la década de los 90 se comenzó a hablar de Desarrollo Rural y todas las políticas posteriores se encolumnaron tras este enunciado. Entre ellas, el PSA, el Proinder y Cambio rural. Sin embargo, al menos dos de ellas eran políticas para la pobreza, o “para las familias más postergadas del sector rural”. Como enunciaba el Proinder en su página oficial⁵, su principal objetivo era “*mejorar las condiciones de vida de 40.000 pequeños productores agropecuarios pobres*”. La estructura del Proinder y del PSA era la misma, con base en 21 provincias y en el 2008 pasa a formar parte de la Subsecretaría de Agricultura Familiar.

A partir de estos programas, se podría decir que estas acciones con miras al Desarrollo Rural no fueron diseñadas pensando en los agricultores familiares definidos como productores capitalizados de la región pampeana, aunque estén en crisis, ni para quienes tienen dificultades para insertarse en la producción de commodities sino para quienes son excluidos crónicos.

El caso de Cambio Rural (CR) es distinto. En primer lugar, es ejecutado en forma descentralizada por el INTA, y su nombre completo es “Programa Federal de Reconversión Productiva para la Pequeña y Mediana Empresa Agropecuaria”. En 1993 entró en vigencia con el “*objeto de promover la adaptación de un significativo número de pequeños y medianos productores agropecuarios en situación crítica de ingresos, a las condiciones de competitividad exigidas por el nuevo contexto nacional e internacional*” (Lattuada, 2000b:19). La clave de CR es la asistencia de un profesional (ingeniero agrónomo, técnico o con probada experiencia en la producción) a un grupo de productores. Solo financia capacitación, asistencia técnica, administrativa y financiera. No otorga créditos ni financia ningún otro aspecto. Es decir que el rol del técnico es central. Es un programa que busca la reconversión, cuya metodología y objetivos se adaptan mejor al productor pampeano que busca incorporarse a la reestructuración productiva.

Frente a los cambios posteriores a la crisis del 2001, en el año 2004 se realizó el primer trabajo documentado y de amplia difusión de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación (SAGPyA) sobre Desarrollo Rural Territorial como eje de la política pública⁶. Se convocó a organismos internacionales para que

⁴ El 21 de mayo del 2012, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (MAGyP) publicó en el Boletín Oficial la creación del Programa de Inclusión y Desarrollo rural (PIDER) cuya función es reemplazar al Programa Social Agropecuario (PSA).

⁵ Si bien la página oficial ya no está disponible, sus objetivos pueden consultarse en: www.ucar.gob.ar/index.php/proinder

⁶ Al hablar de políticas públicas en este apartado, refiere específicamente a las políticas de incentivo que generalmente se dan en forma de subsidio, crédito o insumos. No se hará referencia específicamente a otras políticas de precios, a las macroeconómicas ni a las de inversión pública.

contribuyan en la elaboración de un diagnóstico y de propuestas de lineamientos para la aplicación de esta estrategia.

Los organismos involucrados en esto fueron el Banco Mundial (BM), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). A su vez, también se retoman propuestas de la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Las políticas en que se cristalizó el “desarrollo rural” en Argentina desde la década del 90 fueron múltiples. Podrían mencionarse las siguientes:

- Programa Social Agropecuario (PSA);
- Proyecto de Desarrollo de pequeños productores agropecuarios (PROINDER);
- Programa de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste Argentino (PRODERNEA);
- Programa de Desarrollo de Áreas Rurales (PRODEAR)
- Programa de Desarrollo Rural de las Provincias del Noroeste Argentino (PRODERNOA);
- Proyecto de Desarrollo Rural de la Patagonia (PRODERPA)
- Componente de apoyo a pequeños productores para la conservación ambiental (CAPPCA) del Proyecto forestal de Desarrollo;
- Todos los programas integrantes del Programa Federal de apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (PROFEDER), gestionados por el INTA. A saber:
 - Programa Federal de reconversión productiva para la pequeña y mediana empresa agropecuaria (Cambio Rural);
 - Programa para productores familiares (PROFAM);
 - Programa Minifundio;
 - PROHUERTA (junto al Ministerio de Desarrollo Social).

Para el análisis planteado en este trabajo, se retomará la clasificación propuesta por Manzanal y Schneider (2011), que categorizan las políticas de la siguiente manera:

Tabla 2- Clasificación de políticas públicas de DR

Alcance	Tipo de financiamiento	Programas	Período
Nacional	Presupuesto nacional	Programa Social Agropecuario (PSA)	1993-2013
Nacional	Internacional con crédito que constituye deuda pública del Estado Nacional	Proinder, financiamiento del Banco Mundial.	1998-2011
Regional	Internacional con crédito que constituye deuda pública de los Estados Provinciales.	Programa de apoyo a los pequeños productores del Noreste argentino (PPNEA). Programas con financiamiento del FIDA y funcionamiento descentralizado.	1992-1997
Nacional	Internacional con crédito que constituye deuda pública de	Programa de desarrollo de la Argentina Rural	2008-2013

	los Estados Provinciales	(PRODEAR), financiado por el FIDA.	
--	--------------------------	------------------------------------	--

Fuente: Elaboración propia en base a Manzanal y Schneider, 2011.

En la década del 2000 tomó fuerza un enfoque dentro de los Programas de Desarrollo Rural (PDR), el Desarrollo Rural Territorial, que Schejtman y Berdegú (2006) definen, buscan identificar y dar sugerencias para llevarlo adelante. Una de las principales problemáticas que se abordan en esta perspectiva y en otras es la de diferenciar los territorios entre aquellos que se conectan a las redes globales y que son “ganadores” de la globalización y aquellas áreas que quedan marginales y estancadas (Cf. Caravaca Barroso, 1998). En este sentido, sería la (no) inserción en el mercado la principal problemática de los productores.

También otros conceptos o *principios* emergieron en las políticas de desarrollo. Por ejemplo, el debate de la democracia y su aparición como ideal máximo, como objetivo último tiene su correlato en el discurso del desarrollo en la incorporación de la participación de los “beneficiarios” en la formulación de proyectos (e, idealmente, en la planificación de las políticas). De hecho, la conformación de grupos participativos es condición para la implementación de muchas de las políticas anteriormente enumeradas y por ese motivo se destinan fondos al fortalecimiento institucional.

La participación en la política nacional tuvo una catapulta entre el 2003 y el 2007, cuando el gobierno de Néstor Kirchner se caracterizó por convocar a las organizaciones piqueteras a participar en el gobierno nacional. En este marco, la Federación Tierra y Vivienda (FTV) y Barrios de Pie aceptaron cargos gubernamentales. Otras, como la Corriente Clasista y Combativa (CCC) y el MIJD (Movimiento Independiente de Jubilados y Pensionados) se limitaron a firmar convenios para emprendimientos productivos. Por supuesto, hubo otras organizaciones que no aceptaron ninguna propuesta. De todas maneras, se sentó un precedente importante que puede considerarse de *mutua incidencia* entre las políticas públicas y la acción colectiva de protesta, que provocó nuevas tensiones y reconfiguraciones en el mundo de las organizaciones y en el de la gestión gubernamental.

De acuerdo al análisis de Iglesias (2009), la participación del FTV en el gobierno durante la gestión de Néstor Kirchner implicó, entre otras cosas, una redefinición discursiva por parte de la organización pero también una modificación “en los criterios que orientaban su accionar colectivo”, porque ahora pasaban de protestar contra el gobierno nacional a apoyarlo o formar parte.

El concepto de ciudadanía que incorporan Schejtman y Berdegú (2006) en su texto sobre el DTR sugiere que la ciudadanía y el reconocimiento de los derechos ciudadanos son las metas de todas las luchas políticas de la región, desconociendo otros conflictos. En los territorios, en vez de las lógicas de consenso y participación supuestas por algunos autores, lo que existe son relaciones de dominación (ocultas o evidentes) y estructuras de poder, aunque los actores tengan la capacidad de resistir o reproducirlas.

Las instituciones funcionan como mediadoras para la dominación, es decir que, al igual que el aparato del desarrollo, tienen un rol en la reproducción del orden social y en la permanencia de las relaciones de dominación y no pueden ser analizados sin tener en cuenta estas relaciones de dominación que los atraviesan.

Las relaciones de dominación y el conflicto se expresan también en la forma en que se

nombran los sujetos del desarrollo. El concepto de Agricultura familiar y los de soberanía y seguridad alimentaria son ejemplos de disputas en torno a la construcción de sentido sobre los sujetos y sus necesidades. Por eso mismo, algunos autores retoman a los movimientos sociales y les asignan roles en el diseño de las políticas públicas, ya sea como participantes directos en las instancias diseñadas para ellos, o como participantes en tanto primeros demandantes de políticas. Sin embargo, en algunas ocasiones su mirada es tergiversada, por ejemplo cuando Schejtman y Berdegú asumen que todos ellos demandan “ciudadanía”, ignoran que muchos incluso rechazan al Estado. En las políticas de desarrollo, entendiéndolas como relaciones de dominación, nos preguntamos ¿por qué el poder retoma las demandas de los movimientos sociales y las esgrime como banderas propias? ¿cómo afecta esto a las organizaciones?

LA BISAGRA: EL 2008 A NIVEL NACIONAL

El 2008 fue un año especial para las políticas agropecuarias en Argentina, signado por un conflicto alrededor de las retenciones a la exportación, que tuvo gran repercusión a nivel nacional y generó una falsa dicotomía entre “el campo” y “el gobierno”, donde los medios masivos de comunicación identificaron al sector agrario como una homogeneidad de actores en el que no existían más que cuatro grandes organizaciones “representativas”: Sociedad Rural, Federación Agraria Argentina, Confederaciones Rurales Argentinas y Coninagro (y todas las organizaciones en ellas nucleadas). En esta clasificación mediática del “campo”, no se tomaron en cuenta los pequeños y medianos productores que no estaban organizados o que están organizados bajo otras formas, como el mismo Foro Nacional de la AF, el Movimiento Campesino de Santiago del Estero, de Córdoba, de Formosa, el Movimiento Nacional Campesino Indígena, etc.

Por otro lado, y como consecuencia de este mismo conflicto, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos se convirtió en Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. Esto le permitió más autonomía; a su vez las políticas que dependían de la Secretaría y estaban destinadas al Desarrollo Rural pasaron a estar incluidas en la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar.

En ese año se creó la Subsecretaría de Agricultura Familiar que tuvo como propuesta inicial “ordenar” la gestión y unificar las políticas de Desarrollo Rural, que estaban dispersas y representadas por distintos programas (muchos de los mencionados anteriormente) que tienen la característica de estar dirigidos a poblaciones similares, con objetivos similares y en muchos casos superpuestos.

El Desarrollo Rural en esta gestión se concebía de acuerdo a lo propuesto y elaborado en el documento de la SAGPyA (2004:39) sobre DTR ya citado: *“la estrategia conceptualiza al desarrollo rural como un proceso simultáneo de transformación productiva institucional en el ámbito rural, cuyo fin último es elevar el bienestar de las familias y de las comunidades y promover la inclusión y la cohesión social.”* Sin embargo, en la práctica se implementaron los programas a partir de la propuesta de Proyectos de Desarrollo Socio Territorial (PDST) que procuraba pensar en función de objetivos y necesidades de una zona, y no en función de criterios administrativos o financieros o por programa.

En este contexto, además, el gobierno puso en marcha el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2016 (PEA2), para el que convocó a todos los actores vinculados al sector agrario y realizó múltiples actividades hasta llegar al documento final. Este Plan, si bien constituyó un avance en

tanto implicó una planificación de políticas a mediano plazo, en lo relativo al Desarrollo Rural hacía caso omiso de las propuestas de los pequeños y medianos productores, teniendo una visión predominantemente agroindustrial y exportadora.

LAS ORGANIZACIONES RURALES

En todos los contextos históricos los actores sociales se dan distintas estrategias para enfrentar los procesos políticos, económicos y sociales que los perjudican. En la década del 90, con el ajuste estructural y la desocupación, emergieron formas creativas de protesta y organización social, destacándose los movimientos piqueteros, aunque los movimientos campesinos e indígenas también tuvieron protagonismo. Hasta el 2001 el Estado había logrado regular el conflicto y restituir el orden en el marco de la institucionalidad (Barbetta, 2004); pero en diciembre de ese año la reconfiguración institucional no fue posible y el movimiento social se articuló de tal modo que no se pudo frenar la vorágine colectiva.

Pero la organización colectiva no surge en ese momento de explosión, sino que se construye desde muchos años antes. Por ejemplo, en los años 60 y 70 surgieron las Ligas Agrarias en el noreste argentino, siendo algunos de sus herederos el Movimiento Agrario de Misiones y el Movimiento Campesino de Misiones (MOCAMI).

Además, en la década del 80 comenzaron a reunirse organizaciones que habían estado dispersas durante la dictadura. Producto de esa coordinación algunos años después surge el Movimiento Nacional Campesino Indígena, conformado por una gran cantidad de organizaciones⁷. Las mesas de productores que gestaron al MNCI también fueron base para muchos líderes que luego formaron parte del Foro Nacional de la Agricultura Familiar, al menos en sus primeros años.

En Santiago del Estero, a partir de los violentos desalojos que estaban sufriendo en algunas localidades, a mediados de la década del 80 se gestaron las bases del Movimiento Campesino de Santiago del Estero (MOCASE). Este movimiento se mantuvo durante muchos años como una referencia de la autogestión y lucha por los derechos, especialmente por la tierra.

En 1995 se generó el *Primer Encuentro Nacional de Organizaciones de Pequeños Productores*, que llevó a la creación de la *Mesa Nacional de Organizaciones*

⁷ MOCASE VC, Movimiento Campesino de Córdoba, Unión de Trabajadores Rurales sin Tierra de Mendoza, Movimiento Campesino de Misiones, Encuentro Calchaquí de Salta, Comunidades Unidas de Molinos de Salta, Red Puna de Jujuy, SERCUPO, organizaciones de Buenos Aires) COCITRA, Poriajhu Vía Campesina Consejo Asesor Indígena (CAI), Coordinadora Mapuche Neuquina, Unión de los Pueblos de la Nación Diaguita, Cooperativa Nor Patagónica Movimiento Evita, CEPAR, Mesa de PP-Chaco, Asociación de Mujeres Campesinas-Entre Ríos, UNPEPROCH-Chaco, Productores Minifundistas “La Nueva Estrella”, Fuerza Criolla, Consejo Asesor Cooperativa Río Negro, Comisión Central de Campesinos, Unión Trabajadores Rurales (UTR)-Misiones, Unión de Trabajadores Técnicos Rurales de Misiones (UTTERMI), Agrupación Padre Mugica, ICECOOP-Cooperativa de trabajo, Pequeños productores Villar Berm, Foro de Agricultura Familiar-Entre Ríos, Observatorio del Sur, Taller Ecologista, CPN-asesora, EFA JAHA ITATU, Mesa de Agricultura Familiar Norte Santa Fe, Movimiento Norte Grande, Asociación Biodinámica Argentina (ABDA), Huerteros urbanos de Rosario, Cooperativa Surco (Bosque de Org.ch Sur Río Negro), Lof. Mapuche “Mariano Solo”, CAUDAL-Salta, Em Renguedo-Rosario-La Colmena, UFA, EFA Mensú Peguera, Desarrollo Rural-Chaco, Efa Namembae, AF Cooperativa Agropecuaria, EFA COEMBOTA, PUSALI (Productores Unidos Santiago Liniers), Foro de Agricultura Familiar-Chaco, UOCB, APPO, EFA (Pejú Porá), Organización Tierra Nuestra, Cooperativa de Productores de Hermoso Campo Ltda., MAC (Movimiento Agrario Correntino), MAM (Movimiento Agrario de Misiones), ARCAN Río Negro, Frente Campesino Por Tierra y Trabajo el INTI-Jujuy.

Representativas de Pequeños y Medianos productores. De estos espacios participaron Federación Agraria Argentina, el MOCASE, el Movimiento Agrario de Misiones, la UST de Mendoza, la Mesa Regional de la provincia de Buenos Aires, la Red Puna y otros. En esa mesa se conocieron muchos de los referentes que luego formaron parte del FoNAF. Podría decirse que la historia de las organizaciones que forman parte del FoNAF, al menos en sus primeros años, es resultado del capital social. Bourdieu define al capital social como

“...conjunto de los recursos actuales o potenciales que están ligados a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de interconocimiento y de inter-reconocimiento; o, en otros términos, a la pertenencia a un grupo, como conjunto de agentes que no sólo están dotados de propiedades comunes (susceptibles de ser percibidas por el observador, por los otros o por ellos mismos), sino que también están unidos por lazos permanentes y útiles” (1980:2).

Los vínculos preexistentes permiten que los actores se conozcan entre sí, conozcan las posturas políticas de los demás y sus formas de acción y reivindicaciones principales. Esencialmente, ese capital social les permite confiar (o no) en las organizaciones y en sus referentes.

En esta Mesa de Organizaciones y sus reuniones de creación, la FAA aportaba fundamentalmente sus recursos institucionales y sus relaciones con el Estado Nacional, intentando constituirse a su vez como portavoces de los sectores rurales que no habían tenido representación a nivel nacional o que no tenían las herramientas suficientes para acceder a esos espacios.⁸

En el 2008 y al calor del conflicto, surgió el Frente Nacional Campesino (FNC), liderado por Benigno López (dirigente del Movimiento Campesino de Formosa) con el objeto de abrir un espacio de representación para organizaciones campesinas, comunidades de pueblos originarios, agricultores familiares y trabajadores de la tierra, que no se consideraban representados por ninguna de las entidades que conformaban la Mesa de Enlace, a quienes definieron como representantes de los sectores más favorecidos por el modelo del agronegocio, y tampoco querían incorporarse al FoNAF, presumiblemente por la participación de FAA.⁹

⁸ Para un amplio desarrollo de este período de FAA, ver Lattuada, 2003.

⁹ El documento fundacional fue firmado por: el MOCAFOR (Movimiento Campesino Formoseño), el MOCASE (Movimiento Campesino de Santiago del estero), el MOCAJU (Movimiento Campesino de Jujuy), el MAM (Movimiento Agrario Misionero), la Mesa de Agricultura Familiar de Buenos Aires, la Mesa Provincial de Organizaciones de productores Familiares- Francisco Álvarez, la Asociación Civil Los pirujas, la ONPIA (Organización de Naciones y Pueblos Indígenas en Argentina), la Asociación de Familias Productoras de la Cuenca Río Luján, las Familias Productoras de Cañuelas, la Cooperativa APF- Florencio Varela, el CEDEPO (Centro ecuménico de educación popular)-Florencio Varela, la Mesa Provincial Zona Sur Madre Tierra-Tres Arroyos, la FECOAGRO (Federación de Cooperativas Agropecuarias)-San Juan, la COOPAFES (Cooperativa de Productores de la Agricultura Familiar y la Economía Social)-Mendoza, la Asociación Civil AMAUTA-Villa Sarmiento, el Parque Pereyra-Grupo San Juan, el Puente Verde, la Asociación de Técnicos del AMBA, la TUPAJ KATARY-Jujuy, el Centro de Investigaciones en Biodiversidad y Ambiente ECOSUR, el MCL (Movimiento Campesino de Liberación), la ICECOOP, la FACTA (Federación Argentina de Cooperativas de Trabajadores Autogestionados), la Cooperativa QUILMES, la CAUQUEVA (Cooperativa Agropecuaria y Artesanal Unión Quebrada y Valles) y la Asociación de Técnicos de La Pampa.

III. ANTECEDENTES, CREACIÓN Y AUGE DEL FONAF

Con miras a cumplir los objetivos planteados para esta tesis (analizar las organizaciones que forman parte del Foro Nacional de la Agricultura Familiar, las estrategias de incidencia en el diseño de las políticas de desarrollo rural que despliegan y los conflictos que emergen) y con fines analíticos, se realiza un recorrido por la historia del Foro. El análisis de la historia del Foro y la Federación se realizará en tres etapas. Cada una de ellas nos permitirá identificar y analizar los tres objetivos específicos que nos planteamos, ya que los cambios fueron significativos y modificaron cada uno de estos aspectos.

El trayecto se divide en tres partes: un primer momento entre el 2003 y el 2008, que a su vez se subdivide en dos: hasta el 2006 con los antecedentes del Foro y otro entre el 2006 y comienzos del 2008, período de mayor crecimiento y fortalecimiento del Foro en sí. Estos dos primeros períodos se analizan en este capítulo.

El 2008 se analiza a partir del desarrollo del conflicto entre el Gobierno y una parte del sector agropecuario que se extendió a toda la sociedad, con importantes consecuencias para el Foro. Finalmente, entre el 2008 y el 2014 se sumaron nuevas organizaciones, surgieron otros debates y contradicciones y en el que, principalmente, se creó la Federación de Organizaciones Nacionales de la AF (la FONAF). Estos dos períodos se analizan en los capítulos siguientes.

LOS ANTECEDENTES INMEDIATOS

La demanda de políticas diferenciadas para la agricultura familiar (AF) tiene un antecedente regional en la creación en 1994 de la Confederación de Organizaciones de Productores Familiares del Mercosur (COPROFAM), en el marco del Mercosur, que a partir de algunos cambios políticos cobró mayor relevancia en la década siguiente. De acuerdo con un discurso del 2002 de Eduardo Buzzi, presidente de Federación Agraria Argentina (FAA) en ese momento, la COPROFAM no estaba funcionando y era necesario crear una nueva institucionalidad en la que las organizaciones tengan posibilidad de influir (FAA, 2003).

Con esa perspectiva, a fines del 2003 la COPROFAM solicitó que se incluyera a la AF como problemática en los debates del Consejo del Mercosur y que se propusieran políticas diferenciales para el sector, teniendo en cuenta las asimetrías regionales y locales, entendiendo que hay una agricultura de base empresarial y una de base familiar se requería *“la urgente definición y puesta en marcha de políticas de desarrollo regional que tengan en cuenta y respeten la diversidad de los territorios y comunidades”* (COPROFAM, 2003:3). Este pedido se expresó en la Carta de Montevideo, que fue un primer antecedente directo del pedido formal de creación de políticas diferenciadas para el sector, con el requisito específico de que las organizaciones gremiales del campo fueran consultadas antes de tomar decisiones en estos temas, proponiendo que se cree un grupo con participación de los gobiernos y de la COPROFAM que presente resultados y proponga una agenda para la política diferencial.

Los representantes de las organizaciones argentinas en la COPROFAM en ese momento eran la Federación Agraria Argentina y la Mesa Coordinadora de Organizaciones de Productores familiares, organizaciones que serán protagonistas en los primeros años del Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FoNAF).

Para ese entonces, Néstor Kirchner había asumido la presidencia de Argentina (2003-2007) y la Carta de Montevideo fue presentada en la cumbre de presidentes del Mercosur, bajo la presidencia pro t mpore de Uruguay. Como consecuencia, a mediados del año siguiente el Consejo del Mercado Común del Mercosur (CMC) creó la Reunión Especializada de la Agricultura Familiar del Mercado Común del Sur (REAF- MERCOSUR) como un órgano consultivo, a través de su Resolución 11/04.

Es decir que la REAF se generó a partir de la presión de las organizaciones gremiales del agro que participaban en la COPROFAM, como FAA de Argentina, la CONTAG de Brasil y la CNFR de Uruguay. De acuerdo con lo expresado por FAA (2005) *“Con la creación de este espacio, la agricultura familiar tiene un lugar formal y propio en la agenda del Mercosur. Es que la COPROFAM logró instalar un órgano que abordar  específicamente la problemática y las necesidades de este vasto sector en las economías”*.

Por otra parte, FAA y otras organizaciones pares regionales (como la CFNR de Uruguay) comenzaron a formar parte del Comité para la Cooperación y el Desarrollo de la Federación Internacional de Productores Agropecuarios¹⁰ (FIPA). Esta Federación nuclea a organizaciones de agricultores familiares de alrededor de 70 países del mundo, con la misión de *“desarrollar la capacidad de los agricultores para influir sobre las decisiones que los afectan, tanto a nivel nacional como internacional.”*¹¹ La participación de organizaciones nacionales en esa Federación tiene bastante relevancia porque la FIPA representa a los productores agropecuarios en espacios como la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Siguiendo a González (2017:211) estas instituciones representan “centros de poder” (Peet, 2007) desde donde se promueven *idearios* a través de políticas para la agricultura familiar y cuyos actores cumplen el rol de intelectuales orgánicos, gestores del grupo dominante para el ejercicio de la hegemonía y el gobierno político. Los nombres propios que participan en estas instancias se superponen, es decir que, si bien las instituciones son distintas, los intelectuales orgánicos que en ellas participan son los mismos.

Casi paralelamente a la creación de la REAF, en Argentina se realizó el Congreso Nacional y Latinoamericano sobre el Uso de la Tierra, organizado y coordinado por FAA. Este Congreso fue otro antecedente del Foro, realizado en el 2004 en Buenos Aires con presencia de 2500 personas de 135 organizaciones de productores extra pampeanos y de 35 comunidades de pueblos originarios *“para debatir y avanzar en propuestas tendientes a instalar los temas vinculados al uso y la tenencia de tierra e iniciar el camino hacia la construcción de una agenda pública que se ocupe seriamente de los mismos”* (Catalano y Cerviño en Buzzi et.al, 2005:15).

Este Congreso, además de sus disertaciones y espacios de encuentro en la Ciudad de Buenos Aires, tuvo “pre- congresos” o foros regionales en los que referentes de organizaciones de cada región se reunieron para discutir cuáles eran sus principales problemáticas y esbozar propuestas de medidas para resolverlas. En estos foros hubo representantes de distintos organismos públicos y organizaciones de productores, académicas, etc., y sus reflexiones se llevaron al Congreso. Fueron 9 Foros en total:

¹⁰ La FIPA representa a más de 500 millones de familias rurales agrupadas en 100 organizaciones nacionales de 71 países. Fue fundada en 1946 y posee categoría de Organismo Consultivo General de las Naciones Unidas.

¹¹ FAA, 2003; <http://www.leisa-al.org/web/index.php/volumen-23-numero-1/1796-trabajando-en-red>

NEA (200 delegados), Entre Ríos, NOA (participaron cooperativas, organizaciones y asociaciones de productores, organismos y programas gubernamentales, ONGs, colegios profesionales, institutos agrotécnicos y universidades), Patagonia (200 productores, técnicos y estudiantes), Mendoza, Córdoba, Santa Fe y Norte de Buenos Aires (300 asistentes), La Pampa y Bolívar (participaron productores, autoridades y personalidades del ámbito rural).

Este encuentro nacional de Federación Agraria tuvo, al menos, dos productos: por un lado, se editó un libro con las disertaciones y algunos documentos del Congreso y por el otro surgió la iniciativa de darle continuidad, convocando más organizaciones con el fin de generar debates para que haya políticas públicas diferenciadas para el sector, impulsando la creación de una Comisión de AF en el ámbito de Cancillería. Tanto en el libro editado como en las entrevistas se menciona la idea de la incidencia en políticas públicas como una necesidad, estrechamente vinculada a la participación de las organizaciones de la Agricultura Familiar en espacios regionales como la COPROFAM y la REAF. En palabras de uno de los coordinadores de ese encuentro: “*convinimos en que íbamos a ampliar la convocatoria, sin saber muy bien cómo ni de qué manera, pero sí pensando tenemos que forzar que haya políticas públicas*” (Sergio, delegado FoNAF, junio 2014).

En ese marco, en el 2004 se realiza un trabajo amplio de convocatoria a organizaciones que no formaran parte de la FAA: otros movimientos campesinos, organizaciones locales. De acuerdo con lo acordado en la COPROFAM, sería tarea de FAA y la SAGPyA “*convocar otras organizaciones de este sector para participar de esta oportunidad que se abre para los pequeños productores agropecuarios argentinos.*” (FAA, 2005)

Es así que, pocos meses después del Congreso, en diciembre de 2004, además de la participación en la REAF, se convocó la Comisión de Agricultura Familiar en Argentina, en el marco del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil¹² de Cancillería Argentina. Esta reunión la coordinó FAA y participaron funcionarios de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de Argentina¹³ (en adelante SAGPyA), de Cancillería y referentes de 19 organizaciones, todas con cierto reconocimiento y que formaban parte de FAA o eran cercanas a ella, como el Movimiento Agrario de Misiones (MAM), el Movimiento Campesino de Santiago del Estero¹⁴ (MOCASE), la Federación de Cooperativas de Río Negro, FECOAGRO, Federación de Cooperativas de la Región Sur. Si bien no se pudo acceder al listado específico, distintas entrevistas señalan su cercanía a FAA y también una cierta caracterización como “*organizaciones conocidas*”, “*organizaciones que tienen una base de experiencia*”.

La presencia de los funcionarios de la SAGPyA generó que las siguientes reuniones se hicieran en el marco de esa Secretaría y, con la presión generada por la necesaria participación en la REAF, se logró que la SAGPyA financie una convocatoria de

¹² Los Consejos Consultivos de la Sociedad Civil son instancias de intercambio entre el Estado y la Sociedad Civil que funcionan desde el 2004 en el marco de Cancillería, cumpliendo así con los compromisos asumidos en el Mercosur.

¹³ De la SAGPyA asistieron: Dr. Javier María De Urquiza, por entonces, Subsecretario de Agricultura, Ganadería y Forestación. Lic. Jorge Neme, Ing. Agr. Eduardo Polcan y Susana Márquez.

¹⁴ El MOCASE, cuyos orígenes se remontan a los años 60, en la década del 90 se consolida como organización, pero a partir del 2001 algunas tensiones que los venían atravesando se volvieron irreconciliables, generándose una primera fractura que puede ser caracterizada como una línea MOCASE-Organización (vinculada al Programa Social Agropecuario) y otra como Movimiento (que luego se vincula a Vía Campesina). El espacio representado en el CCSC es el vinculado al PSA. (Durand 2006)

organizaciones de la agricultura familiar para discutir las políticas públicas de Argentina para el sector. El subsecretario del área, Javier de Urquiza, afirmó que ese espacio demostraba “*un cambio en la forma de hacer política, con consenso y participación plural*” (FAA, 2005).

En marzo de 2005 se realizó la reunión preliminar de la Sección Nacional de la REAF para que funcione como instrumento de inserción de la AF en los procesos del Mercosur, y en mayo la primera reunión oficial, de la que participaron funcionarios de la SAGPyA, de la Cancillería, del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), miembros de Federación Agraria Argentina y representantes de 29 organizaciones de 15 provincias.

De acuerdo a una de las referentes en ese momento, la convocatoria estaba vinculada a que el espacio no podía estar conformado sólo por organizaciones parte de Federación Agraria y por eso convocaron a organizaciones de “*peso histórico*”, como MOCAFOR, MAM, Ligas Agrarias, el MNCI¹⁵ (a través de la Mesa de Buenos Aires, la de Córdoba, la de Mendoza, Jujuy y Misiones, que eran los lugares donde tenía bases el Movimiento) y Santiago del Estero. Una de las discusiones que se puso en juego en esta convocatoria fue respecto a Santiago del Estero, ya que el MOCASE es una fuerte referencia de los movimientos nacionales, pero para ese momento ya estaba fragmentado en tres y todos conservaban el nombre. Resulta notable que el Movimiento en esa primera instancia priorizó estar en un espacio de concertación nacional, dejando de lado las disputas. Incluso teniendo en cuenta que uno de los ejes de las divisiones entre ellos era justamente la relación con el Estado y los programas de Desarrollo Rural, porque no todos estaban de acuerdo en recibir financiamientos y de la forma en que se estaba desarrollando ese vínculo entre el movimiento y los técnicos y mediadores del Estado.

En ese ámbito se debatían políticas y se trabajó sobre documentos para discutir qué era la agricultura familiar en Argentina, cuál era la definición, las categorías, las políticas sobre las que se iba a insistir a los gobiernos.

Como indicador del interés de las organizaciones argentinas en discutir las políticas de AF, en la III REAF, que se realizó en mayo de 2005 en Paraguay, la delegación argentina fue la más numerosa, siendo representada por: Pedro Peretti, de FAA, y Pedro Cerviño del Departamento de Desarrollo Rural de la entidad y Alicia Tomaszuk del distrito 1 (Chaco) y representante de Mujeres Federadas, José Sastre y Edgardo Ruiz, de la Cámara Agraria de General Conesa; Alexis Rodríguez de la Federación de Cooperativas Apícolas Argentinas (Fecap); Augusto Prado, de la Federación de Cooperativas Agropecuarias de San Juan (Fecoagro); la presidenta del Movimiento Campesino de Santiago del Estero (Mocase), Nelly Véliz; Miguel Espíndola, del Movimiento Campesino de Formosa (Mocafor); Mario Cáceres, de la Unión de Pequeños Productores Chaqueños (Unpeproch), y Marcelo Genovese, de la Mesa de Agricultores Familiares (FAA, 2005).

La Sección Nacional fue un espacio con mucha influencia en la creación del FoNAF. En su III encuentro, en septiembre de 2005, surgió la propuesta concreta de crear un Foro de organizaciones y el 15 de diciembre se realizó el Acto inaugural del FoNAF con presencia de 81 organizaciones, procurando que la representación sea mixta en términos de género: “*Nosotros tratábamos de que la representación sean dos personas*”

¹⁵ El MNCI, Movimiento Nacional Campesino Indígena, se conforma oficialmente en el 2003, de la mano de una tercera fragmentación del MOCASE. (Cfr. Berger, 2018)

por organización, un varón y una mujer.” (Sergio, delegado FoNAF, junio 2014). De acuerdo a lo publicado por FAA, el fin de esta propuesta fue comprometer al gobierno a que no resuelva temas que afecten a la AF en ámbitos regionales sin consultar al sector *“con el fin de hacer camino hacia una política de Estado sobre desarrollo rural”* (FAA, 2006).

La reunión de septiembre contó con más de 40 instituciones del sector y se anunció el compromiso del Gobierno a otorgar un espacio de participación para discutir las políticas de desarrollo de la agricultura familiar. En este encuentro participaron, entre otras: FAA, MOCASE (Santiago del Estero), MOCAFOR (Formosa), Asociación de pequeños productores minifundistas de Tucumán, FERCORSUR (Río Negro), MAM (Misiones), Asociación de pequeños Productores de Formosa, Cámara de pimentón de San Carlos (Salta), Fecoagro (San Juan), Red Puna (Jujuy), Red Trama (Entre Ríos), Aprominca (Catamarca); Facap (Buenos Aires) (FAA, 2006).

Una de las conclusiones resaltadas por FAA fue que el plenario solicitó al subsecretario de Agricultura, Javier de Urquiza, que abra la participación a las organizaciones campesinas y de pueblos originarios en la Comisión de Desarrollo Rural de esa cartera.

Hasta diciembre del 2005, en el que aún no estaba institucionalizado el Foro pero sí sentadas sus bases, la principal organización que motorizó fue FAA, aunque hay otras que participaron activamente del proceso y todas veían la necesidad de tener mayor legitimidad en el sector mediante la apertura a más organizaciones (desde sus comienzos hasta el 2008, el FoNAF era, en la práctica, al mismo tiempo la Sección Nacional, fueron dos instancias que caminaron paralelas y cuyas organizaciones integrantes eran las mismas. En otros países del Mercosur las Secciones Nacionales no tuvieron estas características). En palabras de un funcionario, la SN *“es un ámbito de encuentro de los países, el Foro viene a ser la organización donde están las organizaciones que pueden fijar postura, pueden tomar, definir su visión, su misión, sus ejes de política y de trabajo, entonces era importante”* (Santiago, funcionario regional, febrero 2019). Además, los temas que estaban en la agenda eran los mismos en los que se venía trabajando a nivel regional, tal como expresa una de las referentes de la Mesa de Productores sobre la reunión de diciembre:

“Encontrarnos, ya sí, en la construcción del Foro Nacional. Fue la primera reunión en Argentina donde dijimos: bueno, ahora, esto es el inicio del Foro Nacional. Íbamos a discutir cuatro temas, que tenía que ver con la lógica que se estaba trabajando, pero que tuviera consenso de más organizaciones comprometidas: la caracterización de la agricultura familiar, las políticas diferenciales, la reforma agraria y el fortalecimiento institucional” (Graciela, delegada FoNAF, julio 2014).

En este período previo a la formalización del Foro, se promovieron espacios regionales e internacionales de fomento de la participación de las organizaciones en las políticas públicas. Tanto el Mercosur como la FIPA crearon y ampliaron espacios que lo promueven; así también el FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola) financió varios de ellos.

Por otra parte, apareció con mucha fuerza el impulso de FAA, que era la organización que representaba al país en los espacios regionales de la agricultura familiar desde mediados de la década del 90, junto con la Mesa Coordinadora de Organizaciones de Productores Familiares. Sin embargo, en los espacios locales como el Consejo Consultivo, la Sección Nacional o el mismo FoNAF, se fortaleció la necesidad de convocar organizaciones que no formaran parte de FAA: *“¿Entonces qué era el Foro*

Nacional? al principio la construcción de un espacio donde se discutían las políticas públicas. Entonces: ¿quiénes estaban ahí? todos los que querían estar, primero” (Graciela, delegada FoNAF, julio 2014).

En esta línea, la entrevistada destaca, por un lado, que los que estaban eran “los que querían estar” en otros términos: los que consideraban valiosa la experiencia de participar de un espacio de diálogo con el Estado. Por otra parte, como algunas organizaciones integraban también coordinadoras regionales, y las secciones nacionales se estaban dando en todo el Mercosur, decidieron no participar, aunque fueron a las primeras reuniones. Fue el caso del Movimiento Nacional Campesino Indígena, del MOCASE y MOCAFOR. Organizaciones que, en términos coloquiales, se consideran “campesinistas”¹⁶. Además de los lineamientos internacionales, teniendo en cuenta las *denuncias* que después realizó por ejemplo el MOCASE en cuanto a las características del espacio (por ejemplo, que la coordinación la lleve adelante FAA), pareciera que algunas organizaciones importantes rechazaron participar porque no consideraban que fuera un espacio legítimo.

Por otra parte, Federación Agraria tenía un interés específico en aumentar la participación, porque su presidente en ese momento, Eduardo Buzzi (ocupó ese cargo entre el 2000 y el 2014), estaba construyendo una base electoral a partir de pequeñas organizaciones “de las economías regionales” y de territorios no pampeanos. Por lo que sumarlas a este tipo de espacios le podría dar capacidad de sumarlas a FAA: “*había una necesidad de FAA de potenciar ese Departamento de Desarrollo Rural y convocar a la mayor cantidad de organizaciones y federarlas, porque de alguna manera también era la base de su poder interno.*” (Ariel, técnico, febrero 2019)

Pedro Cerviño, quien en ese momento era el responsable del Departamento de Desarrollo Rural de FAA, tenía relación con muchas organizaciones y organismos y acercó a muchas que no estaban en el marco de ninguna federación ni tenían una referencialidad política más grande. Además del interés personal o de FAA y de las organizaciones, aparecieron otros factores nacionales e internacionales que profundizan este interés en aumentar la participación: el contexto regional, en el que el Mercosur estaba promoviendo aumentar la representatividad y muchos de los gobiernos regionales estaban en la misma línea del argentino, que buscaba la *transversalidad* para el diseño y la legitimidad de las políticas públicas.

Retomando lo analizado hasta ahora, la coyuntura regional contribuyó a que FAA y el Gobierno Nacional promuevan espacios de participación de diferentes organizaciones del sector y el cumplimiento de compromisos adquiridos como condición para recibir recursos de organismos internacionales de financiamiento, como el FIDA, lo que favoreció que en el territorio nacional se generen espacios de participación.

Por otra parte, existía una intención del Gobierno Nacional de abrir espacios de participación social. En un contexto democrático, posterior al auge de la acción colectiva alrededor de la crisis del 2001, se encontraron algunas vías de institucionalización de la participación de los movimientos sociales¹⁷ en las políticas

¹⁶ El campesinado como categoría identitaria del sujeto agrario fue muy utilizado por las organizaciones y por los mismos sujetos durante el siglo XX. Sin embargo, no se encuentra referencia a esta categoría en los programas de desarrollo y en las organizaciones creadas en el marco del Foro. Se podría asumir que la identidad campesinista está asociada al reconocimiento de la pertenencia a una clase social y la agricultura familiar hace referencia a una pertenencia más amplia y sin reconocer la identidad de clase. Al respecto, ver: Hocsman, 2014.

¹⁷ Se entenderá por movimientos sociales a “grupos culturales que conforman identidades en

públicas. Sobre esta participación, desde una mirada institucional existen dos grandes líneas de análisis (Iglesias, 2016): la perspectiva identitaria que le asigna a los movimientos sociales el papel de “democratizadores” de la sociedad, y la perspectiva que pone el eje en la esfera estatal. En medio de éstos, puede encontrarse la mutua incidencia entre el Estado y los movimientos sociales, y por fuera de estas interpretaciones, una mirada gramsciana podría decir que estamos frente a un caso de transformismo, en el que las clases dominantes incorporan a las clases subalternas al gobierno sin que eso modifique sus posiciones de clase.

CREACIÓN, AUGE Y CRISIS

Si bien había sido una preocupación desde el comienzo de las instancias de coordinación, a partir del 2006 con el objetivo de ampliar la participación y la legitimidad del Foro como espacio de representación de las organizaciones de la AF, comenzaron a reunirse regionales en el NEA, NOA, Patagonia y Cuyo, “*con convocatorias abiertas a organizaciones, con la única condición de que sean organizaciones de AF, no ONG, no grupos de técnicos, no INTA, no: organizaciones de campesinos, indígenas, chacareros, de agricultores.*” (Sergio, delegado FoNAF, junio 2014). Según el testimonio de otra referente, era necesario cambiar el modelo previo: “(antes) *No venía el productor, venía el profesional.*” (Graciela, delegada FoNAF, julio 2014). En su caso esta idea está signada por los espacios de organización creados en las décadas anteriores, donde los referentes de las organizaciones muchas veces no eran productores sino profesionales que vivían y trabajaban en el territorio pero su principal actividad económica no era la producción agropecuaria, sino intelectuales orgánicos en el sentido que afirmaba Gramsci (1970:10) “*este tipo de intelectual pone en contacto a la masa campesina con la administración estatal o local (abogados, notarios, etc.) y por ello tiene una gran función político-social, porque la mediación profesional difícilmente puede ser separada de la mediación política.*”

Una de las características de esta convocatoria es que se ven forzados a cambiar el nombre del sujeto al que se dirigen, porque previo a la construcción de las instancias participativas en el Mercosur no se hablaba de Agricultura Familiar, sino que eran otras las categorías utilizadas, como campesinos, pequeños productores, minifundistas, etc. La categoría agricultura familiar viaja desde Europa a principios de los 90 y se va adoptando en las políticas públicas sudamericanas hasta constituirse en una nomenclatura obligatoria, pero que no surge ni resulta *natural* para los productores (Scarselletta, 2013). Como explicaba una delegada en la entrevista “*Nosotros no nos llamamos agricultura familiar, es una realidad, esto es una construcción. Todo fueron construcciones. Lo cierto es que hoy parecería fácil entenderlo porque ya está como la agricultura familiar, pero costó horrores que los compañeros se auto proclamaran como agricultores familiares. Fue todo un logro importante del 2006.*” (Graciela, delegada FoNAF, julio 2014)

En su nacimiento, el FoNAF se constituyó como un espacio de concertación y debate entre las organizaciones de la agricultura familiar y el Estado, un espacio de articulación público- privada con amplia participación e influencia de los organismos públicos, con presencia de la REAF y en el marco de un impulso regional a la AF.

Ese año se formalizó el FoNAF a partir de la firma de la Resolución 132/06 de la SAGPyA. El Foro Nacional de la Agricultura Familiar se creó en el ámbito de la

mundos simbólicos y en los cuales su acción concertada no se dirige tanto contra el aparato estatal como a democratizar la sociedad civil.” (Acevedo Rodríguez, 2013)

Secretaría, formando parte del Ministerio de Economía. De acuerdo a esta Resolución (art.2), el Foro estaría constituido por

“el Coordinador del Programa Federal de Reconversión Productiva – CAMBIO RURAL, el Coordinador del Programa Social Agropecuario, el Coordinador Técnico de los Programas del Nordeste y Noroeste Argentino – PRODERNEA/ PRODERNOA, todos ellos en representación de la SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, PESCA Y ALIMENTOS del MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION, el Coordinador Alterno de la Reunión Especializada de la Agricultura Familiar del MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR) y DOS (2) representantes por cada organización que represente a la Agricultura Familiar Argentina.”

A la vez, ese mismo año y en una resolución subsiguiente (Res. 133/06) se creó el Foro de Políticas Públicas Rurales.

Las funciones que la resolución 132 designó al Foro son:

- a) Constituir un espacio de diálogo político entre el sector estatal y la sociedad civil organizada de la agricultura familiar.
- b) Asesorar al Señor Secretario de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos sobre los temas referidos al desarrollo rural.
- c) Proponer políticas, proyectos, leyes, resoluciones, disposiciones o modificaciones de las normativas vigentes que tengan impacto en los productos de la agricultura familiar.
- d) Unificar criterios, prioridades y acciones, optimizando el uso de los respectivos recursos humanos, técnicos y financieros.
- e) Facilitar el acceso a la información tanto técnica, como económica y comercial a todos los habitantes del medio rural.
- f) Garantizar una amplia convocatoria hacia toda la representación de los agricultores familiares.

Además, la presidencia del Foro la ejercería el Secretario de Agricultura, Ganadería y Pesca, o quien él designe, y los fondos necesarios para su funcionamiento se solventarían con los programas que se mencionaron antes, es decir con fondos públicos.

Con este marco institucional recientemente creado, en mayo del 2006 se realizó la V REAF en Buenos Aires y también el Primer Plenario Nacional del FoNAF, con casi 2000 delegados, del cual surgió el “Documento de Mendoza”. Éste se redactó a partir de las conclusiones enviadas por los Foros regionales, de los que participaron 310 organizaciones. La coordinación del Foro quedó en manos de FAA después de este plenario, de acuerdo a una de las representantes de organizaciones, esto fue por decisión del Estado *“porque era la única organización que ellos respetaban. Y porque la FAA ya tenía un trabajo con la CONTAG”* (Graciela, delegada FoNAF, julio 2014).

Este primer documento fue elaborado en base a los cuatro ejes que se venían trabajando desde las reuniones regionales y que sirvieron a modo de diagnóstico y primer borrador de propuestas. Estos ejes son:

- . Caracterización de la AF;
- . Reforma agraria integral;

- . Políticas diferenciales para la AF y
- . Fortalecimiento institucional de las organizaciones.

Este documento fue entregado al Secretario de Agricultura, quien propuso que en aproximadamente dos meses de trabajo las organizaciones generen un plan estratégico para el sector. Finalmente acordaron que iban a establecer *lineamientos* para un plan estratégico, designando referentes del Foro para que se encarguen de redactarlo, considerando que, a pesar de ser ambicioso, si desde el Gobierno lo proponían no era posible “decir que no”: “*no vamos a desmerecer la oportunidad, generemos los lineamientos de un plan estratégico*” (Graciela, delegada FoNAF, julio 2014).

Entonces, a partir de este pedido del Secretario de Agricultura, se conformó una comisión de Trabajo integrada por funcionarios de la SAGPyA, dos delegados por región (NOA, NEA, Cuyo, Centro, Patagonia) y una delegada por Pueblos Originarios, además de Pedro Cerviño, quien coordinaba el espacio (FoNAF, 2006).

Esa comisión se juntó en Buenos Aires durante unos dos meses para elaborar los lineamientos principales y generar consultas con los organismos especializados (SENASA, INTA, etc.). Para las organizaciones no fue fácil sostener este espacio porque requería presencia sostenida durante este período de tiempo y dedicación total: “*Nos juntamos los doce durante... no me acuerdo, como dos meses, en Buenos Aires, una vez a la semana, estábamos dos, tres días a la semana en realidad, veníamos del interior, nos juntábamos y trabajábamos sobre eso.*” (Sergio, delegado FoNAF, junio 2014).

Por otra parte, aparecieron algunos síntomas de la amplia participación que tenía FAA en ese espacio, dejando poco lugar a organizaciones que no eran de su Federación, por varios motivos, entre ellos por la dedicación que requería y que, de acuerdo a los testimonios, no estaban en condiciones de cumplir (por ejemplo, quedarse dos meses en Buenos Aires). Como los que participaron en esta instancia tan importante de sistematización de la información y elaboración de las Propuestas para el plan estratégico de desarrollo rural eran en su mayoría organizaciones que formaban parte de Federación Agraria, incluyendo al coordinador del Foro y de las reuniones, aparecieron disputas especialmente con el Movimientos Nacional Campesino Indígena (MNCI) y ligadas a la relación que se pretendía establecer con el Estado y la relación entre FAA y las demás. Sin embargo, se logró un principio de acuerdo. En palabras de un representante de FAA:

“el Movimiento Nacional Campesino Indígena firmó los dos documentos, el de Mendoza y el de Parque Norte, a pesar de las tensiones que había porque ellos no estaban de acuerdo con Federación Agraria que en sí era un poco la convocatoria, la coordinación y demás. Pero bueno, de todas maneras, eso se salvó en la letra del documento y todo el mundo lo firmó, y había gente del Movimiento Nacional en la coordinación de la mesa nacional del Foro.” (Sergio, delegado FoNAF, junio 2014)

Además de lo expresado en esta cita, referido únicamente al rol de FAA como coordinador del espacio, hubo otro detonante que generó conflictos con las organizaciones *campesinistas*, quienes dicen que una frase se agregó y que no se dijo públicamente en el plenario en Mendoza, que es la demanda de eliminación de retenciones a las exportaciones de la AF, mencionada al final del documento. A partir del conflicto del 2008 esto cobró aún más importancia, por la trascendencia que tuvo este tema.

El documento con los lineamientos (“Lineamientos Generales de Políticas Públicas orientadas a la elaboración de un Plan Estratégico para la Agricultura Familiar”) creado por los delegados se presentó en el 2do plenario nacional del Foro, en agosto del 2006 en Parque Norte, y luego se presentó al Secretario de Agricultura, Javier de Urquiza, volviendo a proponer la creación de una subsecretaría, *“para poder generar en un espacio institucional las políticas de Estado”* (Graciela, delegada FoNAF, julio 2014).

Además, fueron presentados a la Ministra de Economía, Felisa Miceli, ya que la Secretaría de Agricultura dependía de ese Ministerio (fue así hasta el 2009). Sin embargo, ella rechazó la propuesta porque:

“Miceli (...) la desalentó con el argumento de que ella no creía en el desarrollo rural, creía en un desarrollo único nacional pero no en el desarrollo rural y por lo tanto nuestra propuesta no tenía cabida.” (Sergio, delegado FoNAF, junio 2014).

La referencia de Miceli al desarrollo nacional no era un argumento aislado y, aunque lo haya utilizado como “excusa”, no resultaba ajeno a la mirada de muchos técnicos y al discurso sobre el alcance potencial de las políticas públicas que circulaba. En un sentido similar, una técnica del Ministerio entrevistada en el 2018 afirmaba:

“también el gobierno tenía que saber que había un momento en el cual el diálogo se iba a acabar, si había otras prioridades, por las razones que fueran. Por esto que yo te digo, gobernar para 40 millones de argentinos no es sólo para los agricultores familiares, aunque vos los tengas particularmente en cuenta.” (Mariana, técnica, febrero 2018).

Dos observaciones surgen, al menos, de estas dos citas. Por un lado, que la participación que se alentó no contaba con el consenso del total de los ministros nacionales y que desde un comienzo mostró límites en la capacidad de incidencia de las organizaciones. Por otro lado, cabe preguntarse si la estrategia de *desarrollo nacional* era una meta real y planificada del gobierno y, si así lo fuera, en qué consistía y cómo ese desarrollo afectaría a la agricultura familiar. ¿Por qué no se podría comenzar con los pequeños productores para una estrategia de desarrollo nacional? Años después hubo una estrategia formal, el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial (PEA2), que analizaremos en el próximo apartado.

En palabras de FAA (2007) la negativa de Miceli fue un revés para el trabajo que venían realizando y fue definido como un impulso para reforzar la conversión del Foro en un espacio autónomo:

“(...) el gobierno, a través del Ministerio de Economía, rechazó esta propuesta, defraudando las expectativas tanto de FAA como del conjunto de organizaciones, y limitando así el diálogo que hasta ese momento era intenso y creciente. Frente a esta situación, se resolvió trabajar en la consolidación del FoNAF como un espacio propio de las organizaciones (autónomo de la SAGPyA) y apto como herramienta a través de la cual resistir la política desmovilizadora de algunas áreas gubernamentales y como instrumento con la suficiente capacidad de gestión y presión para obtener finalmente un resultado concreto acorde al mandato de los Congresos de FAA y a las necesidades y expectativas del conjunto de los productores familiares.”

Es decir que a partir de este momento el Foro significaba dos cosas; por un lado un espacio de diálogo y articulación entre las organizaciones sociales y el Estado; por el

otro, un Foro de organizaciones, una “organización de organizaciones”. Los espacios de encuentro de estas dos instancias son paralelos, fusionándose en la práctica, pero distinguiendo que “el Foro” no es sólo una instancia con el Estado sino que adquiere cierta autonomía¹⁸.

En esa línea, entre el 2006 y principios de 2007 se generó una estrategia de consolidación del Foro, que puede agruparse en tres ejes: Fortalecimiento institucional, ampliación de la participación y la representación nacional y plan de lucha.

a. **Fortalecimiento Institucional:** Conformación de una Mesa Nacional del FoNAF y de una Mesa Ejecutiva. La Mesa Nacional estaría constituida por 2 representantes titulares y 2 suplentes por cada provincia, elegidos en los encuentros de cada Foro provincial. El objetivo de la Mesa, según indica FAA en su Memoria (2007) era:

“contar con un órgano representativo del conjunto de organizaciones del FoNAF, que sea a la vez incuestionable para las organizaciones y para el Estado, y que sirva además como ámbito para lograr consenso en el FoNAF respecto a las propuestas de la FAA. Es importante señalar que la Mesa Nacional del FoNAF (constituida en diciembre de 2006) está integrada en un 77% (14 entre 18 provincias representadas actualmente) por representantes asociados a la FAA”.

En el caso de la Mesa Ejecutiva, se constituye por 1 representante por Región, 1 por Pueblos Originarios, y la Coordinación de Federación Agraria. La función de esta Mesa era mantener un contacto fluido con la SAGPyA, programar las actividades del FoNAF y acompañar las mismas en todas las provincias. En este caso, los integrantes asociados a FAA eran el 71% (5 entre 7).

b. **Ampliación de la participación y representación nacional:** En el 2007 fue muy importante la constitución de nuevos Foros Provinciales (FoPAFs), que permitieron ampliar la base de organizaciones del FoNAF, mejorar la participación y difundir el FoNAF en los territorios. Esto apareció como uno de los principales objetivos entre los primeros participantes, ya que les otorgaría mayor legitimidad y capacidad de movilización, tal como venían expresando desde los años anteriores.

Los primeros FoPAFs que se constituyeron fueron en las provincias de Jujuy, Salta, Catamarca, Santiago del Estero, Formosa, Chaco, Misiones, Corrientes, Norte de Santa Fe, Mendoza y Patagonia.

c. **Plan de lucha:** Esta es una de las pocas instancias en que el Foro considera públicamente la posibilidad de generar medidas de fuerza frente a la no consideración del Gobierno sobre sus propuestas y pedidos. Se genera un plan de acción con el fin de influir con mayor énfasis en el gobierno para considerar las propuestas del Foro, incluyendo la propuesta de medidas de fuerza en caso en que no se retomara el diálogo. Sin embargo, en febrero de 2007 cambió el Secretario de Agricultura¹⁹, generando que se retome el diálogo y se acuerde un plan de trabajo.

Como parte de este eje de trabajo, el FoNAF a través de gran parte de las organizaciones que lo integran y con el apoyo explícito de las Mesas Nacional y Ejecutiva, participó activamente de la Marcha por el Desarrollo Rural y los Pueblos del Interior, convocada

¹⁸ Ver Carrillo, 2016.

¹⁹ Javier de Urquiza reemplazó a Miguel Campos.

por FAA a fines del mes de junio del 2007.

Podría decirse que esta estrategia de consolidación estuvo compuesta de múltiples acciones y actividades que se desplegaron ordenadamente, con una finalidad explícita y acordada previamente, que requirió la movilización de recursos y prácticas de articulación y mediación a nivel nacional. Podría suponerse que este período trajo aprendizajes en estas prácticas y también para los referentes que formaron parte.

En octubre del 2007 hubo elecciones presidenciales, pero además de este hecho que modificaría la coyuntura, la ministra de Economía debió renunciar a su cargo luego de que se le haya encontrado un bolso con dinero en el baño de su despacho²⁰. Teniendo en cuenta que había sido ella quien había rechazado los lineamientos para una política de Desarrollo Rural, en ese nuevo contexto, el Foro decidió volver a presentar sus propuestas y generar nuevas. Tanto en las entrevistas como en las Memorias de FAA hay dos elementos que se vuelven a reivindicar con fuerza y que el nuevo secretario escuchó, llegando a acuerdos de trabajo:

- a) intensificar la acción del FoNAF, para lo cual la SAGPyA provee apoyo institucional y financiero para los FoPAFs y las reuniones de las Mesas Nacional y Ejecutiva, e
- b) implementar un Registro Nacional de Productores Familiares bajo la modalidad propuesta por el FoNAF.

Además de estos acuerdos, se continuó planteando la necesidad de contar con una Secretaría para la AF y Políticas Públicas Diferenciales para la misma (FAA, 2007).

El diseño y elaboración del Registro Nacional de Productores Familiares (ReNAF) fue una de las principales reivindicaciones conseguidas, en línea con lo que se habían propuesto en el “Documento de Parque Norte”. En octubre de 2007 se publicó la Resolución 255/07, que crea el ReNAF. Por otra parte, el Registro era una necesidad y un requisito a nivel regional, tal como quedó registrado en la Resolución:

“en el seno de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR), la REPÚBLICA ARGENTINA ha acordado la armonización de las políticas diferenciales que los Estados Parte implementan a favor de su agricultura familiar, lo que requiere la caracterización de las políticas y la identificación de los sectores a los que ellas están destinadas.”

Es decir que no es posible afirmar que la creación del ReNAF haya sido sólo por incidencia nacional del Foro, sino que formaba parte de los compromisos regionales asumidos.

Ese mismo mes el Foro se reunió en el Tercer Plenario Nacional, del que surgió un documento en el que se establecieron las prioridades para el año 2008. De este plenario participaron aproximadamente 900 organizaciones, según publicó el Foro, mostrando un crecimiento cuantitativo acelerado, en parte producto del impulso dado por la implementación de los Foros Provinciales y el esfuerzo activo en aumentar la convocatoria.

En el documento “Prioridades año 2008” se ratificó lo señalado en los Lineamientos y se identificaron algunas metas para el período siguiente, que además estaría marcado

²⁰ En diciembre de 2012 se conoció la sentencia sobre este caso, que condenó a la ex ministra de Economía Felisa Miceli a la pena de 4 años de prisión, inhabilitación especial para ejercer cargos públicos por el término de 8 años, accesorias legales y costas.

por la renovación del Gobierno Nacional. Esas prioridades eran: que las organizaciones del sector implementen el ReNAF, fortalecimiento institucional de la agricultura familiar y continuidad del diálogo, comenzar un proceso de reforma agraria integral empezando por la defensa de los derechos humanos en los territorios, identificando los asuntos más urgentes (frenar los desalojos, por ejemplo) y diseño e implementación de las principales políticas diferenciales.

La urgencia del documento tenía que ver con el cambio de gobierno que se avecinaba en el 2007. Sin embargo, el 2008 tuvo otras prioridades, marcadas por la agenda nacional. En las elecciones presidenciales de octubre de 2007 el cargo pasó a manos de Cristina Fernández de Kirchner (Presidencia de la Nación en los períodos 2007-2011 y 2011-2015), quien representaría una continuidad con el presidente previo, su marido Néstor Kirchner. Sin embargo, al poco tiempo de asumir como presidenta fue protagonista de uno de los conflictos políticos más grandes de los últimos años, vinculado a una resolución que procuraba modificar el régimen de retenciones a la exportación, el llamado conflicto del campo o de la 125, el cual constituye el hito que da lugar a la próxima etapa.

CONFLICTOS INICIALES

A la hora de analizar las organizaciones que tuvieron participación en los antecedentes y el primer período del Foro, indudablemente Federación Agraria Argentina tuvo un rol fundamental, con capacidad creadora. Ahora bien, también cabe preguntarse qué motivó a las demás organizaciones rurales a participar de estos espacios y cuáles son sus principales características.

En los años posteriores al 2003 el modelo de las organizaciones que participaron y crearon instancias para el desarrollo de las políticas públicas para la agricultura familiar está estrechamente ligado a una apertura del Estado en la generación de políticas para sectores históricamente postergados, a diferencia de las políticas desarrolladas en las décadas previas, generando que sean las mismas organizaciones las que intervengan en ellas. La relación entre las organizaciones y el gobierno no estuvo exenta de conflictos en este primer período, teniendo en cuenta el contexto nacional y lo ocurrido las décadas previas:

“(...) la discusión era que había un sector que era muy reacio a trabajar con el gobierno porque por la propia dinámica que veníamos de los 90, o sea, en los 90 estábamos todos tirando piedras contra el gobierno, o sea, nosotros como organización prácticamente era... de una salíamos a confrontar con las políticas del gobierno, entonces en esto hubo un cambio, y había sectores digamos que no... que no estaban de acuerdo, justamente los compañeros del Movimiento Campesino Indígena (MNCI) no estaban muy de acuerdo digamos de este trabajo tan cercano al gobierno. Entonces bueno yo creo que parte más adelante también el sector campesinista se retiran del FONAF” (Fabricio, delegado FoNAF, junio 2014)

En otros casos, los referentes indican que el Gobierno llama a FAA a coordinar el Foro por ser la única organización en la que confiaban, porque de la misma manera en que los miembros de los movimientos desconfiaban del Gobierno, el Gobierno desconfiaba de ellos: *“los otros movimientos no teníamos todavía los pesos necesarios. Y mucho menos con la relación con el MNCI que veníamos siendo siempre contra del Estado, entonces ellos siempre se aseguraban a los actores para la articulación”* (Graciela,

delegada FoNAF, julio 2014). Sin embargo, esta aproximación no parece tan adecuada en tanto FAA forma parte de la COPROFAM, confederación que dio el impulso inicial de la REAF, es decir que no sólo habría sido por la confianza sino también porque construyeron ese lugar ellos mismos, formaban parte del *centro de poder*. De todas maneras, se menciona porque es una de las perspectivas que afloraron en las entrevistas en este aspecto.

Sin embargo, no es sólo entre movimientos donde aparece esta tensión, sino que, dentro de ellos, algunos referentes mostraron conflictos vinculados a la posibilidad de intervenir en las políticas públicas por parte de aquellas que siempre habían estado enfrentadas al Gobierno:

“lo que se estaba dando con el FONAF era una cosa de locos, o sea veníamos de estar combatiendo a los diferentes gobiernos y de repente nos encontrábamos políticamente trabajando en las políticas públicas, ¿no? Para muchos compañeros era como entregar la bandera de lucha que teníamos, y para la gran mayoría por supuesto que no, nosotros veíamos una oportunidad en esto de que volviera a aparecer el Estado como un actor activo y que podía dar respuesta” (Fabricio, delegado FoNAF, junio 2014)

A medida que fueron pasando los encuentros, se incrementó la cantidad de organizaciones involucradas en los espacios participativos del Foro. Esto demostraría un *éxito* en la incorporación de sectores de la sociedad civil para ampliar las bases de la hegemonía. Es posible reconocer un significativo aumento en la participación reconstruyendo los principales hitos del período. A continuación se sintetiza este proceso y se proponen observaciones que podrían explicarlo.

Tabla 3- Hitos del FONAF y participación de organizaciones de la AF

Fecha	Evento	N° de Orgs.	Observaciones
10 de diciembre de 2004	Comisión de Agricultura del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil (Cancillería argentina)	29	Convoca FAA y se asume el compromiso de conformar la Sección Nacional de la REAF.
Mayo de 2005	I Sección Nacional de la REAF	50	En estas secciones se discute la agenda regional.
Junio de 2005	II Sección Nacional	50 (aprox)	
16 y 17 de septiembre de 2005	III Sección Nacional	40	Hay acuerdo en la necesidad de tratar especialmente los temas locales.
15 de diciembre de 2005	Acto inaugural FoNAF	100	Se invita a nuevas organizaciones. Uno de los ejes fue ampliar la convocatoria: se conformaron los Foros Regionales.
Marzo- Abril de 2006	5 Foros Regionales	400	Se convocó a los referentes territoriales de las organizaciones, los referentes de los programas de desarrollo rural y los referentes de los estados provinciales y locales.
Mayo de 2006	I Plenario Nacional FoNAF	310	Plenario de referentes de todo el país.
Agosto de 2006	II Plenario Nacional FoNAF		Creación de Foros Provinciales.
Octubre de 2007	III Plenario Nacional FoNAF	900	A partir del II plenario y durante todo el 2007 se concentró la actividad en conformar los Foros Provinciales, ampliando la participación de las organizaciones y estableciendo un sistema de representación que permitiera articular los procesos locales, provinciales, regionales y nacionales

Fuente: elaboración propia en base a documentos del FoNAF (2006 y 2008), Viscay (2008) y Márquez (2007).

Es decir que de acuerdo a la literatura sobre el tema (Viscay, 2008; Márquez, 2007; FoNAF, 2006; FoNAF, 2008) el aumento de la participación en el Foro fue buscado por las mismas organizaciones que lo conformaron y por el Estado, a través de distintas estrategias como: conformación de foros regionales y provinciales, convocatorias a través de los referentes territoriales de las organizaciones, de los programas de desarrollo rural y los de los estados provinciales y locales.

En estos primeros documentos y en las entrevistas apareció la idea del aumento de participantes como una forma de legitimación del espacio tanto entre las mismas organizaciones como a nivel Mercosur, construyendo hegemonía a partir de la participación. Algunos de los referentes de FAA de ese momento sugieren que la búsqueda de ampliación de las organizaciones participantes es también la búsqueda de mayor legitimidad y capacidad de incidencia para las políticas públicas que se quieren presentar: *“nosotros convinimos en que íbamos a ampliar la convocatoria, sin saber muy bien cómo ni de qué manera, pero sí pensando: tenemos que forzar que haya políticas públicas.”* (Sergio, delegado FoNAF, junio 2014).

Por otra parte, pareciera que esta intención de generar consensos entre las organizaciones era preexistente y al Gobierno Nacional lo presionaba la actividad regional para habilitar los espacios y en principio definir qué es la agricultura familiar en Argentina y cuál es su agenda: *“nos juntamos nosotros porque había una necesidad, no nuestra, sino más que nada del Estado, de empezar a demostrarle a Brasil que en Argentina existía la pequeña producción. Y de quiénes estábamos hablando”* (Graciela, delegada FoNAF, julio 2014)

Por otro lado, se buscaba tener representación de las distintas realidades y territorio, así como de pueblos originarios. La base territorial parece reconocerse como una necesidad, porque si bien hay temas transversales, la realidad nacional es heterogénea y si se buscaba plantear una agenda regional no podían dejarse afuera provincias o regiones.

Representantes de FAA, como primera organización convocada para presentar ante el Mercosur, indican que la respuesta de la federación frente a la propuesta de participación en las instancias regionales estuvo marcada por una posición preexistente sobre la incidencia en políticas públicas y por su participación en espacios como la COPROFAM:

“nosotros podemos llevar todo eso, pero nosotros queremos que los compañeros se reúnan, las organizaciones se reúnan, para discutir las políticas para la agricultura familiar, no los programas enlatados, que ya teníamos, sino que cómo hacíamos para discutir las políticas con las organizaciones. Y es así que se consigue que el gobierno acceda a eso” (Fabricio, delegado FoNAF, junio 2014)

En este primer período, FAA junto con el Estado convocan al resto de las organizaciones. Desde el Estado se habría habilitado la participación amplia de las organizaciones en las primeras reuniones: *“El Subsecretario, Javier de Urquiza, nos dijo: sean todo lo amplios que quieran. Nosotros dijimos bueno, invitemos a todos. Algunos vinieron y otros no”* (Mariana, técnica, febrero 2018).

Desde las organizaciones, la mirada sobre estos momentos fue similar:

“Como se abría toda esta instancia, y junto la Cancillería Argentina en ese momento, Federación Agraria y la Secretaría de Agricultura convocaban, empezaron a convocar a otros movimientos y organizaciones campesinas

locales, principalmente. Justamente para constituir lo que era esto, la REAF, la Reunión especializada de Agricultura Familiar (...) por una cuestión de antigüedad, de capacidad por ahí de movilizar gente, movilizar recursos, éramos las organizaciones más fuertes que traccionábamos a otras” (Valeria, delegada, diciembre 2014)

En ese momento (2004) y hasta el 2008, FAA coordinó todo el proceso. Y en ese ámbito se discutían políticas y se trabajó sobre documentos para que en Argentina se defina qué es la agricultura familiar, en qué categorías se podría clasificar, cuáles las políticas que se necesitaban y que se iban a priorizar. Paralelamente, a nivel Mercosur siguió reuniéndose y creciendo la REAF.

Por otra parte, Márquez (2007:7) destaca el rol de FAA en esta búsqueda de ampliar la participación desde las primeras instancias en el 2004:

“comenzó a evidenciarse lo que podría considerarse como una fortaleza sectorial: una dirigencia gremial - de madurez diferente en las distintas organizaciones – con vocación democrática y disposición favorable a los cambios. Esto permitió sin duda que una organización antigua, consolidada y de envergadura nacional como la FAA, participara y alentara la participación de otras, aún de aquellas no federadas. Es cierto que la SAGPyA estableció desde el primer momento el requisito de la pluralidad, pero también es cierto que la FAA lo hizo propio con saludable apego.”

LAS ORGANIZACIONES ENTRE EL 2003 Y EL 2008

De acuerdo a lo analizado previamente, se puede inferir que en las experiencias que funcionaron como antecedente o como impulso para el Foro Nacional de la Agricultura Familiar, las organizaciones que intervinieron formaban parte de Federación Agraria Argentina o bien eran la estructura misma de la Federación. Aunque organizaciones del Movimiento Nacional Campesino Indígena han tenido relevancia en esta etapa, es FAA la que protagoniza con más fuerza este proceso, ya que motoriza e impulsa muchas de las reuniones y participa en espacios regionales dándole relevancia al tema de la AF. FAA cumple el rol en este proceso de organizar el consentimiento de los actores de la AF, invitando a muchos a participar, pero también disciplinando a aquellos que no quieren someterse a estas instituciones, asegurando la disciplina de los disidentes.

No se puede dejar de mencionar que muchas de las organizaciones de base que son parte del Foro en sus comienzos se gestan en la década del 90 o durante la crisis del 2000/ 2001 y tienen algunas influencias que aparecieron en las entrevistas. Una de ellas es la influencia de movimientos de lucha y resistencia de otros países, en este caso del Movimiento Sin Tierra de Brasil (MST)²¹, que en una de las organizaciones apareció como una influencia para ver que el camino para la resistencia es la organización:

“participamos en la provincia y después nacional, donde nosotros planteamos la lucha, porque nosotros, varios integrantes fuimos a Brasil

²¹ El MST de Brasil surgió entre las décadas del 70 y 80, como respuesta a la pauperización de los campesinos sin tierra. Sus principales banderas son la reforma agraria y la justicia social y a través de los años generaron un sistema de intercambios, pasantías y formaciones con los movimientos sociales de América Latina (Harnecker, 2002)

en el 2002, 2003, a ver todo lo que estaba haciendo Brasil hacía 15 años atrás, 20 años atrás. También fue una experiencia bastante importante: aunque sea mentalizate que podés hacerlo (...) Al movimiento campesino, al MST de Brasil, fuimos como organización. No conocíamos de la REAF, eso (creo) que se creó después. También con el movimiento campesino de Brasil, con otros.” (José, delegado FoNAF, junio 2014)

Ese mismo referente provincial indica la importancia de la aparición de agrupaciones universitarias en la conformación de su organización: *“en el 2000 cuando nosotros empezamos a juntarnos como grupo, ninguno de nosotros hablaba, pero a través del tiempo, de salir, de capacitarse, de conocer gente, en el caso de nosotros agradecemos mucho como a chicos de la universidad, porque fueron los chicos que nos ayudó a entender cómo teníamos que pararse y defender nuestros derechos.”* (José, delegado FoNAF, junio 2014)

A su vez, aparecen en otros referentes el antecedente a través del Programa Social Agropecuario (PSA), pero no como parte de un grupo que se formó con ese programa sino porque *“antes que el FONAF esté, trabajaba como representante de los productores en el Programa Social Agropecuario.”* Es decir que formaba parte de la implementación de un programa que subsidiaba y daba crédito a productores, pero que sirvió como punta de lanza para pensar en otras formas de organizarse:

“desde ahí empezaron a hablar de la REAF, la reunión del Mercosur, donde había una posibilidad de que la organización se siente, para poder tener un diálogo con el Estado. Y desde ese momento empezamos a caminar. En el año 2003 más o menos llega la invitación del REAF, que se iban a presentar las organizaciones, entonces nosotros estábamos como representantes de los productores del territorio, empezamos a buscar, a concentrarnos con gente que estaban armando” (Facundo, delegado FoNAF, junio 2014).

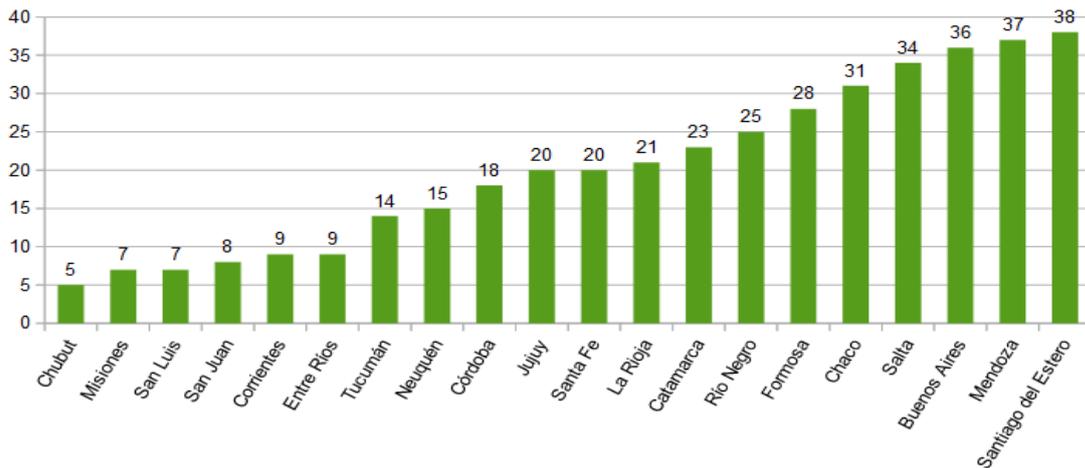
Además de estos casos, se sumaron en este período algunas organizaciones pequeñas, de creación reciente, muchas surgidas del PSA²², *“bastante precarias a nivel formal, con escasos recursos económicos y poco consolidadas en cuanto a capacidades de dirigencia”* (Carrillo, 2016:215).

La única fuente de datos cuantitativos que se encontró sobre las organizaciones en este período es un informe elaborado por Lautaro Viscay en el 2008 para una consultoría en la SAGPyA, para el que pudo recopilar información de 408 de las 900 organizaciones que habrían participado del tercer plenario del Foro en octubre de 2007. En este informe, se indica que de las 408 organizaciones solamente 3 tienen alcance nacional (FAA, MNCI y Federación Argentina de Cooperativas apícolas) y el resto son provinciales. De las 405 provinciales, se distribuyen en las provincias de la siguiente forma:

Gráfico 1- Cantidad de organizaciones participantes del FoNAF por provincia (2007)

²² El PSA financiaba proyectos de grupos, que en muchos casos se constituían (informalmente) sólo para el proyecto, no teniendo trayectoria ni práctica en participación con orientación política sino que eran estrictamente productivos.

Cantidad de organizaciones por provincia



Fuente: elaboración propia en base a Viscay (2008)

Resulta interesante que, entre las 4 provincias con mayor cantidad de organizaciones, aportan al Foro más del 35% del total, y entre las 6 que menos organizaciones convocaron, suman 11% de las organizaciones. A su vez, es llamativo que provincias como Misiones y Corrientes, con importante presencia de agricultura familiar (ver anexo V), tienen poca representación en cantidad de organizaciones, y si analizamos el gráfico siguiente (cantidad de organizaciones por región), la región noreste a la que pertenecen está representada en forma mayoritaria, producto de la presencia de Chaco y Formosa.

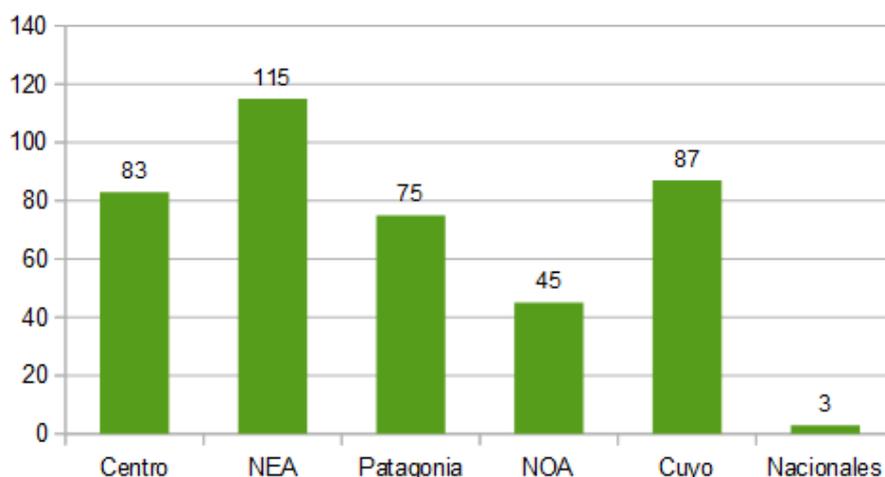
A su vez, es notable la poca cantidad de organizaciones representativas del nivel nacional, lo que por otro lado es significativo porque en los 3 casos son de tercer grado, nucleando a otras organizaciones.

Si bien son datos incompletos porque cuando Viscay realizó esta consultoría no pudo obtener información de todas las organizaciones ni de las características por provincia, otra de las tendencias que apareció es la gran cantidad de asociados en la región patagónica, superando ampliamente la media de las demás regiones.

Por otra parte, de acuerdo a lo indagado por Viscay en lo relativo a las actividades productivas, la mayoría declara realizar actividades primarias y un pequeño número las artesanías, servicios y el trabajo en proyectos de desarrollo/proyectos productivos. Al menos descriptivamente, estas actividades coinciden con el diagnóstico elaborado por el Foro en los Documentos del 2006 y el del 2007.

Gráfico 2- Cantidad de organizaciones por región

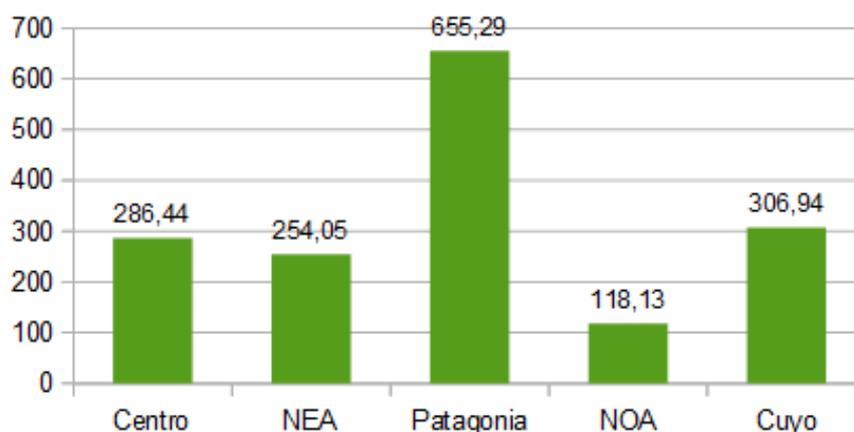
Cantidad de organizaciones por región



Fuente: elaboración propia en base a Viscay (2008)

Gráfico 3- Media de asociados por región

Media de asociados por región



Fuente: elaboración propia en base a Viscay (2008)

Conflictos y críticas de otras organizaciones del sector

Resumiendo lo analizado en el capítulo respecto a las organizaciones, se considera que el Foro nació a la luz del impulso dado por la participación de FAA en espacios regionales dedicados a la Agricultura Familiar, con la particularidad que en el ámbito doméstico el gobierno electo en el 2003 no sólo fue permeable y proclive a la participación de las organizaciones en las políticas públicas, sino que la promovió. En este sentido, si bien el gobierno no dejó de ser un gobierno de las clases dominantes (aunque podría pensarse a qué fracción de las mismas benefició), siguiendo a Gramsci y analizando las características del Estado en el marco del capitalismo y en un contexto no netamente coercitivo, podría decirse que estas políticas se inscriben en un Estado ampliado que busca "*mantener su poder mediante una compleja red de instituciones y organismos en el seno de la sociedad civil que, además de organizar/ expresar su*

propia unidad como clase, organizan el consenso de las clases subalternas." (Thwaites Rey, 2007:140)

Por otra parte, organizaciones que venían trabajando en forma autónoma antes del 2003 comenzaron a articular con el Estado en distintas instancias, venciendo la resistencia que inicialmente se opuso. Aunque algunas de ellas no se incorporaron a los espacios de participación sino hasta después del 2008 y otras no lo hicieron en ningún momento. Las organizaciones que se quedaron afuera del Foro se dividen entre las que no fueron invitadas y las que decidieron no hacerlo. De las que no fueron invitadas, algunos entrevistados indican que son organizaciones pequeñas, aisladas, que no están insertas en ninguna instancia coordinadora y que son más difíciles de convocar.

Entre las que deciden no participar aparecen los movimientos campesinistas. Entre ellos, el MNCI que, si bien en un comienzo participa de instancias comunes, luego decide a nivel regional no participar:

“cuando el MNCI decide, porque lo decide a nivel continental, la CLOC Vía Campesina dijo “veamos qué pasa con los gobiernos progresistas y después vemos” hubo un momento donde tomaron la decisión de no participar en ninguna instancia nacional, entonces de ahí algunas de esas organizaciones como Red Puna medio como que se fueron. El MOCAFOR también tenía una visión más de izquierda, más vinculada al campesinismo, a Vía Campesina. Sin ser VC también decidió no participar” (Ariel, técnico, febrero 2019).

En un documento que publicaron en el 2008 algunas organizaciones²³ criticaron el espacio del Foro y reconstruyeron los hechos del período que analizamos en este capítulo desde una mirada crítica, viendo con desconfianza la alianza entre el Estado, FAA y otras organizaciones que consideraban vinculadas al agronegocio:

*“para reconstruir su imagen, la FAA comenzó a cooptar organizaciones campesinas con un discurso “progresista” detrás del que ocultaba su política de agronegocios. Así desde el **Departamento de desarrollo rural de FAA** se teje una alianza con los tecnócratas que viven de los programas del estado que jamás llegan a los campesinos.*

*Esta **alianza (FAA y tecnócratas de SAGPyA)** comenzaron a planificar cómo construir una cara campesina que pudieran manejar y que les sirva para justificar sus altos sueldos en la subsecretaría, nuevos cargos (para varios FAA), y conseguir más créditos y subsidios del Banco Mundial y el BID.”*²⁴

Con ese marco, interpretaron que tanto la creación de la REAF como la Comisión en Cancillería son espacios en los que FAA se aseguró “el control político” del espacio y que a partir de la III Sección Nacional recién incorporaron más organizaciones. A su vez, entienden que el Foro es un espacio que, a pesar de presentarse como espacio de diálogo para debatir políticas, es “del Estado”, y que con la Resolución 132 es “oficialmente” del Estado. En este sentido, es estrictamente así, el Foro es un espacio

²³ El documento lo firman: *Movimiento Nacional Campesino Indígena Red Puna, Encuentro Calchaquí, MOCASE - Vía Campesina, Movimiento Campesino de Córdoba (Apenoc, Ucan, Ocunc, Ucatras, Organizaciones de Cruz del Eje), Unión de Trabajadores Rurales Sin Tierra de Mendoza, Unión de Jóvenes Campesinos de Cuyo, Movimiento Campesino de Misiones.*

²⁴ Disponible en: <http://www.mocase.org.ar/noticias/algunas-verdades-sobre-el-fofonaf>. Consultado por última vez el 12/11/2019

coordinado y financiado por el Estado, tal como indica la Resolución. A su vez crearon una instancia paralela, el foro de Organizaciones Nucleadas de la AF, que no estaría gobernado por el Estado pero que funcionaría también bajo la coordinación de FAA.

En el 2007 el MNCI estaba representado por dos delegados y no estaban logrando acuerdos con FAA; uno de ellos termina yéndose del espacio por esto y en el documento el MNCI lo expresa como una expulsión en el marco de una reunión de delegados regionales. Para el Movimiento esto implicó quiebres y entre los referentes del Foro la representación de “no federados” se redujo a dos personas/ organizaciones, disminuyendo la pluralidad en la representatividad de los líderes.

Finalmente, una de las características que surge en varias entrevistas y en la literatura sobre el período es la cualidad de los líderes del Foro en este período. Tanto aquellos que militaban en el marco de Federación Agraria como en las organizaciones que se convocaron al principio, eran referentes con cierta trayectoria y liderazgo, que ya venían participando de instancias de coordinación a nivel regional o nacional y en cuyas organizaciones había una agenda de demandas de políticas públicas. Hasta el 2008 esta característica parece ser una constante, tanto por parte de los referentes de FAA como de otras organizaciones, por ejemplo de aquellas que venían participando de la Mesa de Organizaciones, que discutían en el marco del MNCI o en el MOCASE y que, más allá de los resultados, tenían *oficio político*, práctica en negociaciones y en construcción de acuerdos, conocían la historia de sus organizaciones y de los espacios de articulación nacionales y sus interlocutores. Podría pensarse que es por eso que en tan poco tiempo se logra escribir un documento de consenso sobre las principales problemáticas de la AF e incluso uno con lineamientos para las políticas públicas que se destinaran al sector²⁵. Esos documentos son considerados valiosos por el total de los entrevistados, en algunos casos hablándose de “biblia”, documentos de referencia con los que *cualquiera* podría salir a demandar políticas.

ESTRATEGIAS PARA LA INCIDENCIA

A partir de lo relatado hasta el momento, en este primer período se pueden identificar algunas estrategias desarrolladas por las organizaciones para intervenir en el diseño de la política pública:

i. Adecuación de la identificación a los estándares globales

La adopción e instalación de la categoría de agricultura familiar fue una postura política que les permitió identificarse con los espacios regionales que se estaban organizando y dialogar con el Estado desde ese lugar.

ii. El diálogo como estrategia de incidencia entre organizaciones y con el Estado.

- ii.a. participación en espacios de articulación entre organizaciones
- ii.b. participación en espacios regionales
- ii.c. aceptación de propuestas del Gobierno, por ejemplo:
 - Participación en Consejo Consultivo de la Sociedad Civil,
 - Aceptación de la Dirección Nacional para Cerviño,
 - Aceptación de crear y redactar Lineamientos para políticas públicas para el sector.

²⁵ Estos documentos son el “Documento de Mendoza”, elaborado en el 2006 y consensuado en el Plenario realizado en esa provincia, y el Documento Base- Propuestas para un Plan Estratégico de Desarrollo Rural (2008).

Desde más de una década antes de la creación del Foro existían espacios institucionalizados de intercambio entre las organizaciones del sector, como la Mesa de Organizaciones de Productores de la Provincia de Buenos Aires, las organizaciones que forman parte del MNCI, la Mesa Nacional de Organizaciones de Productores Familiares, incluso la Federación Agraria Argentina. Sin embargo, en este contexto lo que resultó diferente fue el interés que mostró el Gobierno en articular con ellas; tal como se ha indicado en varios de los testimonios citados previamente, en parte esto ocurre por presión del Mercosur y la creación de los espacios regionales de Agricultura Familiar que impulsaron la participación ciudadana. Por otra parte, para las organizaciones este primer momento fue difícil y controvertido, como también apareció en los testimonios citados, ya que venían de Gobiernos que rechazaron la participación y con los que ellos no tenían interés en dialogar.

El diálogo, entonces, apareció como una estrategia de incidencia y participación en las políticas públicas en una forma en que no se había dado hasta ese momento. Por otra parte, FAA forma parte de espacios regionales de articulación para políticas de AF que resultan pioneros en la articulación, como la COPROFAM. Pareciera que el rol de FAA fue clave en la motivación del Gobierno para la inclusión de la AF en espacios de concertación con organizaciones. Tanto en los documentos como en las entrevistas el rol de FAA en estos primeros años aparece como crucial y protagónico. En los espacios regionales previos a la formación del Foro, en los que se expone la situación de las organizaciones frente al resto de los países del Mercosur (especialmente Brasil) se comienza a gestar la necesidad de “ir preparados”: *“ahí decimos bueno, juntémonos el Estado y la Sociedad Civil y hagamos alguna estrategia, por lo menos para ir a discutir allá afuera un poco más organizados”* (Graciela, delegada FoNAF, julio 2014).

iii. Sistematización de propuestas y redacción de documentos

iii.a. Documento de Mendoza, mayo de 2006

iii. b. Lineamientos Generales de Políticas Públicas orientadas a la elaboración de un Plan Estratégico para la agricultura familiar, agosto 2006

iii. c. Prioridades año 2008, Documento aprobado por el 3er Plenario Nacional del FoNAF, octubre 2007.

iii.d. Propuestas para un plan estratégico de Desarrollo Rural- Documento Base, Febrero 2008

La redacción de los documentos, la explicitación y acuerdo sobre las demandas, su conversión en una “biblia” que serviría de guía para formación, para discutir en distintas instancias, es una herramienta de incidencia fundamental para el Foro que sigue teniendo vigencia a través de los años como documento legítimo y consensuado.

iv. Iniciativas para aumentar la cantidad de organizaciones participantes y la diversidad en términos políticos, geográficos y productivos.

iv.a. Creación de Foros provinciales en casi todas las provincias,

iv.b. Convocatoria a organizaciones con diversidad productiva, política, etc.

Siguiendo la línea del diálogo, el aumento de la participación de organizaciones diversas aparece también como una estrategia explícita para obtener mayor legitimidad como espacio, por parte de FAA en un primer momento y de las organizaciones que

originalmente conforman el Foro, así como por parte del Estado.

v. Medidas de fuerza

Sólo en un momento específico de todo este primer período surge la posibilidad de, como Foro, tomar una “medida de fuerza”, que es ante la negativa de Felisa Miceli, ministra de Economía de ese momento, de recibir los “Lineamientos”. Aunque finalmente no ocurre porque ella se ve involucrada en un caso de corrupción por el que se ve forzada a renunciar.

ALGUNAS PREGUNTAS PENDIENTES

Además de la cuestión de las estrategias de incidencia, cabe preguntarse por el rol de Federación Agraria en este período, tanto en relación a las demás organizaciones que fueron convocadas al espacio como en relación al Estado y la capacidad de demandar, tanto desde el Estado a FAA como de FAA al Estado. De acuerdo a los testimonios de protagonistas de ese proceso, el protagonismo de FAA es prácticamente indiscutible, excepto para las organizaciones campesinistas que, si bien tuvieron algún acercamiento y participación en los primeros años, luego esgrimieron muchas críticas a su accionar, a la forma en que se incluyeron algunos temas en la agenda (por ejemplo, la demanda por la anulación de retenciones en el Documento de Mendoza) y a la coordinación del espacio.

Por otra parte, quedaría pendiente analizar cuál es el impacto del financiamiento internacional y de las políticas regionales en la conformación del Foro, ya que también aparece en todos los testimonios una coincidencia en afirmar que tanto el FIDA como la REAF son impulsoras de este proceso. ¿Cuál es el objetivo de estas instancias internacionales para promover la participación ciudadana? Retomando la idea de centro de poder y de construcción de hegemonía para sostener las relaciones de dominación, no resulta ajeno que en la región se establezcan estrategias de consenso hegemónico que permitan la *governabilidad* y la dominación evitando las crisis y los disensos.

Si bien este primer período es el más fructífero para el Foro, muchas de las críticas que se comienzan a percibir emergieron fuertemente con el conflicto del año 2008, que por fuerza mayor puso en evidencia otros roles e intereses de FAA y del Gobierno, donde se entremezclan personalismos y políticas institucionales. La *participación* que existió en este primer período se resignifica, al igual que el diálogo y el riesgo de la cooptación, que Márquez indicó en su texto del 2007.

Se generaron mecanismos de participación institucionales, como el Consejo Consultivo y posteriormente la Sección Nacional y el Foro, a instancias de una necesidad regional, para recibir financiamiento internacional y participar de mecanismos de intercambio en el Mercosur. No se trata ni de una apertura de la participación a nivel local ni subnacional, sino de la representación de los intereses de un sector socioeconómico nacional a nivel internacional por parte de ese mismo actor. De acuerdo a la literatura gramsciana, esto es el rol de los intelectuales orgánicos y los procesos de mediación que se crean y que son los encargados de organizar el "consentimiento espontáneo" de las grandes masas de población a las decisiones de la clase dirigente y gestionar el aparato de coerción estatal que asegura "legalmente" la obediencia a las decisiones de la clase dirigente (Gramsci, 2011:394). Estos actores tienen un rol central en la construcción de la hegemonía y los procesos de participación parecieran contribuir a la dominación hegemónica, aunque cabe preguntarse ¿Por qué habría organismos internacionales interesados en generar participación en la generación de políticas

públicas? ¿Qué impacto tiene que exista ese interés en instancias supranacionales? ¿cómo impactó esta propuesta en la generación de mecanismos de participación estables e institucionalizados? ¿qué consecuencias trajo para las organizaciones que formaron parte? Estos interrogantes surgen del análisis propuesto, pero al no estar contemplados en los alcances de los objetivos del estudio no serán profundizados en el marco de esta investigación.

IV. EL FONAF Y EL CONFLICTO DEL 2008

*Cuando hablamos de un campesino
que comienza su jornada antes que el sol
para mantener su producción de alimentos que,
después de injustas intermediaciones,
termina en el plato del habitante confortable de la ciudad o del sojero,
que precisamente no consume milanesas de soja,
o incluso del marginado de la ciudad,
hablamos de otra economía, de otra vida.*
Movimiento Campesino de Córdoba, marzo de 2008²⁶

BREVE DESCRIPCIÓN DEL CONFLICTO

En el 2008, meses después de que Cristina Fernández de Kirchner asumiera la presidencia de Argentina (2007-2015), se desató un conflicto que marcó los siguientes años de su gobierno. Ya en febrero de ese año empezaron a surgir tensiones entre los sectores agroalimentarios de la carne, la leche y el trigo con el gobierno. Los precios internacionales de la carne y el trigo eran altos y las exportaciones afectaban el abastecimiento y los precios internos, ya que se vendían en el mercado interno con precios de exportación o bien se priorizaba exportar. En cuanto a la leche, los productores reclamaban mejor pago por parte de la industria, debido al amplio margen entre el precio pagado al productor y el de la venta en góndola.

En el marco de esos debates y tensiones, las cuatro entidades ruralistas más importantes del país se acercaron entre sí (Federación Agraria Argentina- FAA, Sociedad Rural Argentina- SRA, Confederaciones Rurales Argentinas- CRA y la Confederación Intercooperativa Agropecuaria Cooperativa Limitada- CONINAGRO), situación que permitió una rápida respuesta por su parte el 11 de marzo cuando el ministro de Economía, Martín Lousteau, publicó la Resolución 125/08. Esta resolución proponía un esquema de retenciones (derechos de exportación) móviles para la soja, el trigo, el girasol, el maíz y sus derivados para los siguientes cuatro años. Los valores se ajustarían diariamente a partir de los precios internacionales; mientras más alto éste, más alto el valor de la retención. En ese momento los precios internacionales, especialmente el de la soja, pero también del girasol, estaban especialmente altos, no así los del trigo y maíz, cuyo porcentaje de retenciones bajaría de aplicarse este esquema.

La respuesta fue tan rápida que el mismo día en que se publicó la Resolución comenzaron las declaraciones y llamados al paro y movilización de los productores en el marco de las entidades rurales. Como primera medida, decidieron dejar de comercializar carnes y granos por 48 horas. Pero a los pocos días comenzaron cortes de rutas en distintas provincias, que las entidades nucleadas en la Mesa de Enlace (SRA, CRA, FAA y Coninagro) decían que ocurrían por presión de los productores y las bases, que se organizaban “espontáneamente” (aunque uno de los referentes de los “autoconvocados” era Alfredo De Angeli, dirigente de FAA).

Entre marzo y julio el conflicto estuvo plagado de cortes de ruta, discursos públicos de

²⁶ Disponible en: <http://onteaiken.com.ar/ver/boletin5/3-1.pdf>. Consultado por última vez el 12/11/2019

un lado y del otro, convocatorias a eventos públicos, enfrentamientos verbales, pero también cierto nivel de desabastecimiento de alimentos por el impedimento al tránsito de camiones con mercancías agroindustriales. Discursivamente, “el campo” sostuvo que ellos son los que alimentan al país y generan divisas que mantienen la obra pública (y las de desarrollo social); por su parte, el gobierno, aunque con distintos momentos e intensidades, habló de “piquetes de la abundancia” y de oligarquía²⁷.

Uno de los reclamos de esos días era que el esquema de retenciones móviles dañaría particularmente a los pequeños y medianos productores, que verían afectados sus ingresos ya que en la estructura de costos/ ingresos, los costos son proporcionalmente más significativos mientras menor es la escala. Por otra parte, en teoría las retenciones se aplican sobre la renta, es decir, sobre la ganancia obtenida por la tierra, que es un bien común que está circunstancial e históricamente en manos privadas (Giarraca y Teubal 2010:278).

Un funcionario del (posteriormente creado) Ministerio de Agricultura, en una entrevista realizada en el 2010, explica el sentido de las retenciones para el Gobierno, en esta misma línea, pero vinculado al destino de los fondos obtenidos: “*vía derecho de exportación se obtienen parte de la renta diferencial que se vuelcan al conjunto de la economía para favorecer o para fomentar sectores más postergados o para apuntalar un modelo de desarrollo alternativo.*” (Marcelo, funcionario público, febrero del 2012)

En esta cita se identifica una mirada sobre el desarrollo en la que las retenciones formarían parte de un programa de redistribución de la riqueza. Una mirada diferente de aquella que señala que el desarrollo rural orientado a los agricultores familiares no va de la mano con un desarrollo nacional. Este funcionario, en cambio, plantea que hay determinados impuestos (en referencia a las retenciones) que pugnan por equilibrar el desarrollo en el marco del capitalismo, que según él es “irreversible” y que es dañino.

Por otro lado, en los discursos oficiales de uno y otro lado no hubo críticas al “modelo sojero”, que es lo que en última instancia afecta más a los pequeños y medianos productores²⁸. Desde el Gobierno las explicaciones están principalmente relacionadas a mejorar la distribución de la riqueza y a evitar la migración rural urbana, una de las preocupaciones de las políticas agrarias.

El proyecto fue debatido en la Cámara de Diputados entre el 4 y el 5 de julio (el debate duró 19 horas y tuvo una asistencia récord de 253 diputados sobre 257²⁹) y el oficialismo consiguió ratificar el proyecto con 129 votos a favor. La diferencia fue ajustada porque 122 votaron en contra y hubo 2 abstenciones.

La oposición presentó otros proyectos y en esos días las movilizaciones fueron frecuentes, realizándose dos actos previos al debate en la Cámara de Senadores, que sería definitiva. El debate en esta Cámara terminó a las 4.30 am del 17 de julio, duró

²⁷ Sobre los discursos que circularon durante el conflicto y su cronología, ver Hora (2010).

²⁸ Existen multiplicidad de trabajos que analizan el impacto del agronegocio, el “modelo sojero” en la pequeña y mediana producción. Algunos de ellos se pueden encontrar en: Craviotti (2010), Manzanal y Ponce (org) (2012), Manzanal y Neiman (comp.) (2010), Giarraca y Teubal (coord.) (2005). Ver Balsa y López Castro (2011) para un análisis de la relación entre el modelo productivo, los actores organizados y el conflicto agrario.

²⁹ Sólo superado en 2018 al debatirse la ley de interrupción voluntaria del embarazo, al que asistieron 256 de 257 diputados, asistencia perfecta porque el que no asistió fue Julio De Vido, que fue desafiado y está encarcelado preventivamente por dos causas vinculadas a corrupción.

18 horas y media, cuando luego de los votos de todos los Senadores (en este caso hubo asistencia perfecta, asistiendo los 72 senadores de todo el país) se produjo un empate y el Presidente del Senado (y vicepresidente de la Nación) Julio Cobos tuvo que desempatar y pronunció la emblemática expresión “*mi voto no es positivo*”.

Desde la perspectiva de una funcionaria de la SAGPyA que vivió ese proceso desde un ámbito que trabajaba principalmente con productores familiares, el conflicto y su resolución se vivieron con pesimismo, especialmente por la creencia de que si se segmentaban las retenciones se hubiera desarticulado el conflicto, o al menos la unidad de la Mesa de Enlace:

“Lo vivimos como una tragedia, porque en mi opinión si hubiera habido voluntad esto se podría haber resuelto, de hecho la segmentación de productores... estuvo muy cerca de lograrse el acuerdo, antes del famoso “no positivo”, porque eso además hubiera roto el acuerdo de la Mesa de Enlace, porque si vos llegabas a una segmentación, a una escala de retenciones ligada a una segmentación de productores, donde vos digas los productores más chicos tienen estas retenciones, los más grandes pagan esto, es decir que se hicieran las retenciones progresivas en función del tamaño, la riqueza por así decir, generada por el productor, el acuerdo hubiera sido posible y el conflicto se hubiera desarmado. Al menos así lo veíamos nosotros, y nosotros intentábamos incidir en ese sentido, pero fracasamos.” (Mariana, técnica, febrero 2018)

Desde las entidades contrapuestas al Gobierno, hubo un enfrentamiento material (cortes de ruta, movilizaciones, paros/ lock out) y otro de orden simbólico, a través de los medios de comunicación y fue utilizado como pretexto para aumentar la participación “militante”.

Es interesante detenerse en Federación Agraria Argentina porque, de las organizaciones que forman parte de la Mesa de Enlace, es la única que está vinculada a la agricultura familiar y que fue protagonista en el desarrollo del FoNAF hasta este momento³⁰. En la Memoria publicada durante el desarrollo del conflicto, luego de incentivar a la movilización masiva como forma de “ejercer presión”, aclararon que su accionar estaba en el marco de la participación y no era un intento de desestabilización de la democracia:

“Esta actitud NO SIGNIFICA ABANDONAR LOS MEDIOS CLÁSICOS DEL GREMIALISMO AGROPECUARIO COMO SON EL DIÁLOGO Y LA CONCERTACIÓN, SOBRE TODO ESTANDO EN VIGENCIA UNA DEMOCRACIA INSTITUCIONAL CON AUTORIDADES LEGÍTIMAMENTE CONSTITUIDAS.

Pero sí SIGNIFICA REFORZAR NUESTRA CAPACIDAD NEGOCIADORA, ejerciendo una presión real que contrarreste la acción de los grupos que rodean al Poder Formal.” (FAA, 2008:31)³¹

En estos párrafos publicados en la Memoria FAA pareciera que hubiera existido una intención de justificar su accionar en el marco de la democracia, con la necesidad de aclarar que la protesta es un derecho y una forma de “ejercer presión”. La protesta social y la democracia no siempre están concebidas como categorías complementarias.

³⁰ Sobre la relación entre FAA y la Mesa de Enlace, ver Lissin (2010).

³¹ Las mayúsculas pertenecen al original.

De hecho, en muchas miradas sobre la democracia el conflicto pareciera quedar relegado a la esfera privada, especialmente en las perspectivas de teoría democrática y las liberales (ver Iglesias, 2009). Sin embargo, lo político no puede reducirse a lo organizativo u organizacional, como incluso por momentos pareciera que el FoNAF también propone, limitándose a solicitar más institucionalidad al Estado y con la única herramienta del diálogo.

El final de esta disputa generó amplios festejos por parte de la oposición y aquellos que se veían identificados con la Mesa de Enlace. Además, tuvo consecuencias en el mediano plazo ya que el año siguiente hubo elecciones legislativas, pero entre la definición en el Senado y las elecciones ocurrieron algunos hechos interesantes. Por un lado, las negociaciones conflictivas entre el gobierno y la Mesa de Enlace continuaron después de la definición sobre la Resolución 125, llevando incluso a ceses de comercialización de granos y carnes y al paro agrario. Además, en diciembre de 2008 la FAA presentó en el Congreso un proyecto de retenciones agrícolas segmentadas, sin apoyo de las demás entidades. La Comisión Nacional de Trabajo Agropecuario (CNTA), por su parte, estableció la jornada de 8 horas diarias y 48 horas semanales para todo el personal comprendido en el Régimen Nacional de Trabajo Agrario (Res. CNTA 71/2008).

Ya en el 2009, en plena campaña electoral, la Mesa de Enlace organizó distintos actos y recorridos por el país, realizando escraches a dirigentes y candidatos oficialistas. Aunque ninguna de las entidades se presentó a elecciones ni generó espacios electorales propios, a nivel nacional hubo 10 fuerzas que presentaron candidatos provenientes de alguna de las entidades de la Mesa de Enlace, dando como resultado que fueron electos 12 diputados nacionales, 1 senadora y 1 diputado provincial en Buenos Aires. Esto fue leído como un triunfo, ya que las elecciones estuvieron atravesadas por el conflicto y la cantidad de escaños fue significativa, la Mesa de Enlace aprovechó un contexto favorable sin necesidad de conformar un partido propio.

EL IMPACTO PARA EL FONAF

Para el FoNAF este conflicto representó una crisis importante debido especialmente al alineamiento de FAA con la Mesa de Enlace, enfrentándose al Gobierno, pero principalmente generando contradicciones en organizaciones que históricamente habían estado de la vereda de enfrente de la Sociedad Rural, CRA o Coninagro. Para algunos federados representó una confusión respecto de los intereses que históricamente defendieron y hasta vieron perjudicado su sentido de pertenencia:

“las familias me decían ‘este no es el modelo que nosotros veníamos pregonando en FAA, nosotros no tenemos nada que ver ni con la Mesa de Enlace ni mucho menos con los autoconvocados que se ponían al borde de la ruta y daban sus apreciaciones como si fuesen los hacedores de esta entidad que nos albergó y nos cobijó durante toda la vida gremial.”
(Sabrina, delegada FAA, diciembre 2014)

Entre los conflictos internos que emergieron, por presiones tanto de FAA como de distintas organizaciones del Foro, éste se retiró de la sede de FAA, que utilizaban para trabajar y como espacio de reunión, pasando a utilizar la sede de la CTA, discutiendo por fuera de Federación Agraria qué posición tomar frente al conflicto.

Si bien en un comienzo la postura del Foro pudo ser de neutralidad, no duró mucho ya que existía en el vínculo presiones para definirse y esto decantó hacia una postura oficialista. En un comienzo algunas de las organizaciones salieron a cortar la ruta,

método utilizado en esa oportunidad por los productores afectados (material o simbólicamente) por la Resolución, pero otros decidieron apoyar al gobierno o al menos no enfrentarse a él, ser un Foro independiente no acompañando a ninguno de los dos. La decisión de no intervenir de un lado en particular se habría tomado, entre otros, con el argumento de que esa resolución no los afectaba porque ellos no son productores de commodities para exportación, y que los que reclamaban tampoco se identificaban con ellos.

Por otra parte, algunas organizaciones que en un comienzo se enfrentaron al gobierno por reivindicaciones históricas en el marco de este conflicto, luego denunciaron a FAA por su accionar, como publican en un comunicado³², en el que aclaran que si bien saben y reclaman que el gobierno no tiene políticas importantes para la agricultura familiar, tampoco van a debatir del lado de los productores de commodities:

“En el actual conflicto agropecuario la Federación Agraria Argentina vuelve a ponerse del lado de los grandes y los empresarios, está claro que esta entidad no nos representa. Su doble discurso generó confusión en muchos pequeños agricultores que salieron a la ruta por reivindicaciones históricas y terminaron sin saberlo poniendo el cuerpo para defender los intereses de los agronegocios, es decir apoyaron a sus verdaderos enemigos.”³³

Lo que denunciaron en este comunicado amerita ser tomado en cuenta a los fines de este análisis ya que puede dar cuenta de algunas de las estrategias que se despliegan y de la caracterización de las organizaciones que forman parte del Foro. Las organizaciones denunciaron que no se puede representar a los campesinos y a los productores de soja a la vez, ya que parte de los conflictos de los pequeños productores son consecuencia directa de ellos, que FAA utiliza al Foro como pantalla para que sus intereses sean tenidos en cuenta y sus dirigentes ocupen espacios de representación en el gobierno, que Pedro Cerviño (coordinador del Foro en ese momento y miembro de FAA) se reunió con Néstor Kirchner en forma inconsulta con el Foro, que llenan eventos y actos con distintas organizaciones pero que los que dialogan con el gobierno son ellos (FAA) y que el Foro no representa las 900 organizaciones que dice, sino sólo a FAA.

Por estos motivos, se exigió que el Foro se vaya de las oficinas de Federación, que se modifique la resolución de creación del Foro, que los miembros de FAA se retiren y que se disuelva la mesa ejecutiva.

Muchas de las exigencias se cumplieron en el corto plazo, Pedro Cerviño dejó el Foro y la Federación, se dejaron de usar las oficinas de FAA para pasar a la CTA y Federación se retiró del Foro casi en su totalidad, aunque algunas de sus organizaciones permanecieron.

En este momento, pareciera que el Foro se alejó definitivamente del rol como coordinadora que articula con el Estado, que sus disputas internas y las definiciones

³² Las organizaciones que firman este comunicado son: Movimiento Nacional Campesino Indígena Red Puna, Encuentro Calchaquí, MOCASE - Vía Campesina, Movimiento Campesino de Córdoba (Apenoc, Ucan, Ocunc, Ucatras, Organizaciones de Cruz del Eje), Unión de Trabajadores Rurales Sin Tierra de Mendoza, Unión de Jóvenes Campesinos de Cuyo, Movimiento Campesino de Misiones.

³³ “Denunciemos la farsa del Foro Nacional de Agricultura Familiar”. Disponible en: http://acciontierra.org/spip.php?page=article&id_article=306 (revisado por última vez 22/09/2019)

que institucionalmente se tomaron fortalecieron la perspectiva del Foro como espacio de coordinación entre organizaciones; más allá de no romper con su esquema de Foro como articulación público- privada, prevalece el Foro de Organizaciones Nucleadas como organización en sí misma, que ya venía gestándose desde los comienzos. Desde los espacios regionales esto conlleva algunas confusiones que impactaron en la representatividad:

“el Foro que empieza ya a discutirse pensándose como una organización, más allá de un espacio de diálogo, y ahí se empiezan a confundir las cosas, ahí empieza todo un lío bastante complicado ahí que por momentos no sabías si te estaban hablando de una organización, si te estaban hablando en representación de todas las demás organizaciones que venían.” (Ariel, técnico, febrero 2019).

La mediación se vuelve confusa, porque mientras antes el Foro pretendía representar al sector de la AF con acuerdos contruados entre las organizaciones, en este punto pareciera que ya no es tan claro cuál es la representatividad de aquellos que se alegan la mediación entre el Estado y las organizaciones.

Respecto a la Sección Nacional, que hasta el conflicto era (en la práctica) el mismo espacio que el Foro, comenzó a diferenciarse del Foro y se convirtió en un espacio en disputa entre FAA y el FoNAF. Durante algunos años después del conflicto los representantes de FAA no fueron bienvenidos en la Sección Nacional, pero poco a poco fueron recuperando ese espacio y lo volvieron a disputar. Algunas organizaciones que se habían negado a participar del Foro, se habían retirado del mismo o que fueron creadas con posterioridad, buscaron intervenir en la Sección Nacional, como ser el Movimiento Nacional Campesino Indígena y el Frente Nacional Campesino, organizaciones ligadas a una identidad campesinista.

Más adelante se volverá sobre los conflictos entre las organizaciones del Foro durante este período.

INCIDENCIA: EL SALDO POSITIVO

Algunos de los entrevistados interpretan como aspecto positivo del conflicto que se haya debatido sobre la existencia de la agricultura familiar y que resolvieron algunas demandas históricas, como la creación de una Subsecretaría de Agricultura Familiar.

Los testimonios recogidos coincidieron en destacar que el conflicto abonó a la necesidad de visibilización del sector, en palabras de un funcionario:

“Para la AF el 2008 fue bueno que haya pasado, porque terminó de mostrar los dos campos (...). Dejó en claro cuando se dividieron las aguas, que el campo que todos los argentinos creíamos que era, era un campo de agricultura sin agricultores.” (Juan Carlos, funcionario público, julio 2014)

En palabras de uno de los referentes del Foro, el conflicto generó un mejor posicionamiento de las organizaciones frente al Gobierno, porque en el marco de las alianzas que éste tejió con los diferentes sectores, la visibilización de “la agricultura familiar” también contribuyó:

“ahí fue un cambio bastante importante para las organizaciones, donde realmente vos ibas y sentías que ellos necesitaban que vos estés, como que necesitaban las organizaciones. Anteriormente te tenían medio como que

eras enemigo, en cambio cuando ya pasa este conflicto sentimos que el mismo Estado necesita las organizaciones, se empiezan a discutir lo que querían hacer y lo que realmente necesitaban para ese sector. Eso sentimos nosotros digamos, los que veníamos discutiendo anteriormente todo esto, ¿no?” (José, delegado FoNAF, junio 2014)

En esta entrevista apareció un elemento significativo que es la “necesidad” del Estado respecto a las organizaciones, lo que puede analizarse desde distintas perspectivas. Por una parte, que las organizaciones, como portavoces de la agricultura familiar, permiten dar legitimidad a las medidas que se tomen. Por otra parte, que en el marco del Estado ampliado la incorporación de la sociedad civil organiza el consenso y limita los conflictos, manteniendo el orden establecido. Además, pareciera que las organizaciones de la AF también ampliaban la identidad de un gobierno *nacional y popular*, que incorpora a las clases populares, que genera políticas inclusivas y participativas, que no sólo benefician a las clases dominantes.

Además, distintos movimientos que no se habían sumado al FoNAF previamente (en parte por conflictos con FAA) se posicionaron con fuerza en este contexto e incluso crearon sus espacios de AF, sector al que antes no habían dado relevancia:

“otros movimientos fueran generando otros movimientos, se posicionaron otros, como el Movimiento Campesino Indígena, como el Frente Nacional también que se creó en esa época, bueno, los movimientos sociales también fueron armando su estructura de agricultura familiar, el Movimiento Evita, la FTV, también estuvieron trabajando todos con otra perspectiva.” (Fabricio, delegado FoNAF, junio 2014)

En otra línea, se fomentó la creación del Frente Nacional Campesino (abril del 2008) en la Universidad Popular de las Madres de Plaza de Mayo, liderado por Benigno López, un dirigente formoseño que formaba parte del Movimiento Campesino de Formosa (MOCAFOR), que había estado en el Foro y se había alejado. Todo parece indicar que este dirigente es convocado, como intelectual orgánico, por el Gobierno para formar una fuerza campesina aliada, ya que el Foro no terminaba de definir una postura en el marco del conflicto, pero esto no tuvo una buena percepción desde el Foro:

“Entonces buscaron 3, 4 dirigentes en algunos casos desprestigiados, en otros casos con dificultades como en el caso de Benigno, para ponerlo como líder del Frente Nacional Campesino. Le dieron un lugar en la Casa Rosada. La Jefatura de Gabinete, que era Alberto Fernández en ese momento, me acuerdo, salió por televisión: "el otro campo: Frente Nacional Campesino". (Sergio, delegado FoNAF, junio 2014)

Otro testimonio coincide con ese recuerdo: *“Alberto Fernández convoca a las personas que él conocía y genera un nuevo frente, entonces por supuesto nosotros, como estábamos, laburando, fuimos a retrucarle a Urquiza.”* (Graciela, delegada FoNAF, julio 2014)

En cuanto a las organizaciones que conforman el Foro, lo primero que ocurre a partir del conflicto en el 2008 es que FAA se diferencia, pero algunos de sus referentes se van de la federación y continúan trabajando con el Foro. Como desarrollaremos más adelante, el conflicto “sirvió” a las organizaciones de la Agricultura Familiar para visibilizarse, y algunos entrevistados coincidieron en que fue importante despegarse de FAA; en ese sentido, en una entrevista realizada a dos de miembros de la comisión

directiva de la Federación FONAF en 2014, uno de ellos expresó que: *“Cuando viene este problema de la 125 nosotros decidimos defender al Estado y FAA salta. Y esa fue una gran ayuda para nosotros, porque si no todavía seguíamos pegados y bajo los pies de FAA (...) estábamos en la Mesa de Enlace ahora.”* (Marcos, delegado FoNAF, junio 2014). Para completar el testimonio, el otro redonda sobre la maduración de la organización que esto expresó: *“Por suerte maduramos, yo creo que se maduró porque tomamos una decisión acertada.”* (Fabricio, delegado FoNAF, junio 2014). Cabe destacar que estos testimonios afirman que lo primero que ocurre es que el Foro decide intervenir a favor del Gobierno, sin embargo, no coinciden con lo que dicen la mayoría de los testimonios e información relevada, que indicaba que fue Federación Agraria la que tuvo la iniciativa de alinearse con la Mesa de Enlace. De todas formas, el sentido último de lo dicho se conserva, que es la importancia que otorgan a abandonar el liderazgo de FAA. Podría decirse que esta fue una de las estrategias de las organizaciones que quedaron nucleadas en el Foro para conservar el favor del Gobierno, en la convicción de que siendo aliados iban a generar políticas beneficiosas para el sector.

Inicialmente, podría decirse que algo de eso se cumplió. Una de las demandas que tuvo respuesta en el marco del conflicto fue la creación de una Subsecretaría específica para la AF: en abril se creó la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, a través del Decreto 571. Guillermo Martini, su primer responsable, fue presentado en octubre en un Encuentro Nacional de la Agricultura Familiar junto con la presentación oficial de la Subsecretaría.

Otra de las demandas que, si bien ya había comenzado a resolverse, tomó más fuerza y se resignificó en este período fue la implementación del Registro Nacional de AF (ReNAF), que contuvo no pocas discusiones y conflictos.

El Registro Nacional de Agricultura Familiar

A mediados del 2007, si bien el Ministerio de Economía había rechazado los “Lineamientos para un Plan Estratégico”, se formó una comisión con miembros de la Mesa Ejecutiva del FoNAF y técnicos de la SAGPyA, en línea con lo propuesto en el “Documento de Parque Norte”, para avanzar en el diseño de una propuesta de Registro Nacional de Productores Familiares.

La necesidad de realizar el Registro estaba vinculada a acuerdos realizados en el marco de la REAF Mercosur, en cuyas primeras reuniones ya aparecía el tema. Por ejemplo, en la V REAF, realizada el 1 y 2 de junio de 2006 en Buenos Aires, uno de los temas en agenda fue el comercio de productos de la AF en el Mercosur, y se acordó (entre otras cosas) continuar avanzando en la definición de “agricultor familiar” de cada país *“para progresar en la elaboración de registros nacionales del sector destinatario de los instrumentos de política diferenciada en general y en relación a la facilitación del comercio en general.”* (REAF, 2006). Es decir que, desde su idea inicial, el Registro estaba pensado como aval para que los productores puedan ser destinatarios de políticas públicas.

Además, en el documento consensuado en el 3er plenario nacional del FoNAF en octubre de 2007, llamado “Prioridades año 2008” se explicita en su primer punto la importancia del registro, declarando que se acompaña la propuesta para su implementación que se viene consensuando entre la SAGPyA y la Mesa Ejecutiva del FoNAF *“poniendo énfasis en la necesidad de garantizar la participación activa de las organizaciones de productores en la instrumentación del mismo. El Registro debe ser*

realizado por las Organizaciones del Sector, con acuerdo y supervisión de la SAGPyA.” (FoNAF, 2007)

En este plenario de octubre de 2007, del que participaron más de 1500 delegados, el titular de la Secretaría de Agricultura, Javier de Urquiza, anunció- entre otras medidas para el sector- el envío al Poder Ejecutivo del proyecto de creación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural.

Además, se informó la creación del Registro Nacional de la Agricultura Familiar (ReNAF) y se anunció el lanzamiento del Monotributo Social para pequeños productores y minifundistas.

El Registro debía servir para identificar a los productores familiares del país para que puedan ser sujetos de políticas públicas. Además, en la REAF se había acordado como condición para reconocimiento mutuo de productos de la AF en el Mercosur. En una primera instancia la inscripción de los productores beneficiarios de los programas de AF se realizaba a través de un formulario llamado F1, que luego fue reemplazado por la Declaración Jurada Familiar (DJF). En el 2009 se tomó la decisión de dejar de utilizar esta DJF y registrar sólo a través del ReNAF, que estaba financiado por el Banco Mundial a través de Proinder³⁴.

Luego de declararse obsoleta y abandonarse la utilización de la DJF, y al no implementarse totalmente el ReNAF, la SsAF continuó ejecutando utilizando sólo la Planilla de Elegibilidad. Esta planilla garantizaba que todo beneficiario tenía el perfil de AF y era “elegible”.

En síntesis, las planillas que se tomaron en cuenta para analizar el registro que se realiza de los beneficiarios fueron:

F1: Primer formulario utilizado

Declaración Jurada Familiar: Reemplazó al F1 y se implementó hasta el 2009.

Planilla de elegibilidad: Se utilizó junto a la DJF pero se siguió utilizando, garantizando que todos los beneficiarios tienen el perfil correspondiente al programa.

ReNAF: Registro actual, aunque no se implementó en su totalidad. Convivió con la Planilla de Elegibilidad.

En la tabla 4 se comparan los datos que cada una de las planillas tomaba en cuenta.

La (proyectada) obligación de estar registrado para ser beneficiario de políticas de desarrollo rural trajo no pocas críticas por parte de productores y de otras organizaciones que no formaban parte del FoNAF y que además denunciaban que existían presiones por parte de los técnicos de la Subsecretaría para que se registren y se sumen al Foro. Además, de acuerdo al manual operativo del PAPyMP, de diciembre de 2008, sólo podrían ser beneficiarias las organizaciones que formaran parte del FoNAF.

Entre otras cosas, ese objetivo inicial de registrar y a partir de ahí ofrecer a los productores un menú de políticas no pudo cumplirse, en parte porque el registro nunca se completó, pero también porque las políticas públicas fueron creadas en otros contextos y no se consiguió organizarlas y coordinarlas para que todo el esfuerzo se concentrara: “lo que había que seguir profundizando con las organizaciones cuáles eran

³⁴ El Proinder era un Proyecto de Desarrollo para pequeños productores agropecuarios, financiado principalmente por el Banco Mundial, y se ejecutó en Argentina en dos etapas: 1998-2007 y 2007-2011.

esos instrumentos de política pública, porque lo que teníamos era los programas de DR que fueron diseñados en otro contexto.” (Ariel, técnico, febrero 2019)

Tabla 4- Comparación de datos incluidos en las planillas de registro de la AF

Dato/Planilla	F1	DJF	Planilla de Elegibilidad	ReNAF
Nombre del registrador	X	X	X	X
Datos personales del titular y cónyuge	X	X	X	X
Otros financiamientos	X			
Ubicación del predio	X	X	X	X
Datos estructura familiar	X	X		X
Atención médica				X
Educación	X	X		X
Actividades extraprediales	X	X	X	
Migraciones familiares y envío de remesas	X	X		
Pertenencia a Pueblos indígenas	X	X	X	X
Características de la vivienda	X	X	X	X
Tenencia y uso de la tierra	X	X		X
Contratación de servicios y mano de obra	X	X	X	X
Fuentes de financiamiento	X			
Asistencia técnica	X			
Tipo de actividad		X		X
Capital propio	X	X	X	X
Resultados	X	X		X
Riesgos y problemas				X

Ingresos monetarios familiares	X	X		X
Autonomía/ Organización comunitaria		X		X

Fuente: elaboración propia en el marco de Consultoría para el MAGyP, 2011.

En cuanto del Registro en sí mismo, en las entrevistas se identificaron al menos 2 posturas respecto a la utilidad y el grado de detalle que éste debía tener. Podríamos llamar a estas posturas de *censo* y de *registro por autorreconocimiento*.

La de censo tiene un tinte academicista y es la que termina primando, busca “aprovechar la instancia” para conocer más a los productores. Es más larga, pregunta detalles sobre la explotación y el grupo familiar.

En el caso del autorreconocimiento, se proponía que el registro lo haga el Estado a partir de un solo dato: si es agricultor familiar. Luego las organizaciones locales deberían validar ese dato.

En el Foro existió la idea de que el Registro, tal como fue propuesto por ellos, fue más desarrollado y superior de lo que habían realizado en Brasil y de lo que proponían algunos consultores:

“nosotros éramos productores, hasta ahí diseñamos cómo iría la planillita (...) las primeras consignas eran quiénes somos, dónde estamos y qué producimos. Esas eran las tres consignas más importantes que teníamos que tener. Ahora, después hicimos todo un análisis de cómo lo producíamos, qué necesitamos para producir mejor y qué grupo familiar y a dónde teníamos cerca los sistemas productivos para valor agregado, y dónde teníamos las escuelas, cerca de qué localidad había, y cuánto tenías que vivir vos del predio que producías, todos esos análisis hicimos nosotros. Pero lo hicimos en un word, ¿tá? En un word común. Pero quedaba lindo, en la pantalla quedaba lindo. Y después de eso explicábamos, por supuesto, que era único, universal, que tenía que estar todo el tiempo, o sea, tenía que haber un control social, o sea, la planilla, es como ... quién se inscribía, cuándo lo autenticaban, si estaba en condiciones, toda esa parte que sería un análisis de convalidación de registro.” (Graciela, delegada FoNAF, julio 2014)

Sin embargo, desde el Gobierno hubo otra propuesta en la que no se pedía ningún detalle sobre el productor: *“lo que nosotros decíamos es: si ser agricultor familiar es una cuestión de autorreconocimiento, el que se registra es agricultor familiar y se registra con una declaración jurada, no le pedíamos información de nada”* (Mariana, técnica, febrero 2018).

En esa línea, otro explica los objetivos del Registro en los inicios:

“La idea del ReNAF era un espacio donde vos te inscribías para decir yo soy AF, soy un Núcleo de AF, soy parte de una organización de AF, y en tanto yo estoy en ese registro tengo derecho al acceso a tales líneas de financiamiento de programas. Depende el tamaño de tu explotación, de tu organización, entonces vos tenías como un menú de oferta de políticas, que también tenía que ver con la región, con el Estado, todo eso y bueno...”

y digamos no había ningún tipo de... o sea, solo constaba con tu declaración jurada. Lo único, después se revalidaba con las propias organizaciones.” (Ariel, técnico, febrero 2019)

Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos que se realizaron a partir de esta política pública, de acuerdo a los testimonios relevados en las entrevistas, varios factores confluyeron para que el Foro no cumpliera los objetivos que inicialmente habían propuesto, en línea con los compromisos adoptados a nivel regional:

i. Las características del formulario

Como se desarrolló previamente, el formulario terminó siendo una suerte de censo o estudio con pretensiones académicas tan grande que no llegó a alcanzar todo el territorio ni mucho menos a todos los productores.

En ese sentido, aparece una crítica hacia el formulario más complejo y extenso propuesto por el Foro, que se asemejaba más al Censo Agropecuario y que lo volvía más difícil de realizar, sin embargo, ese fue el registro que inicialmente se aprobó:

“Empezó a haber una confusión terrible entre lo que era originalmente el Registro, que era la condición de acceso a las políticas diferenciales que se diseñaran a ser una búsqueda de información, una especie de censo agropecuario permanente que terminó en muchas distorsiones de base.”
(Mariana, técnica, febrero 2018)

ii. Responsables de registrar

Otra de las discusiones respecto al ReNAF era quién iba a registrar. Tal como expresaba el documento “Prioridades año 2008”, el Foro pedía que sean las organizaciones las que registren. Si bien hay otra línea que destaca que el RENAF es un organismo del Estado y por tanto el Estado debía asumir la responsabilidad de registrar (a través de los técnicos de la SsAF, por ejemplo), a la vez que se realizaba un control por parte de las organizaciones del sector. La línea que promovió el FoNAF (y la misma REAF) fue la que primó, participando tanto en el diseño del registro como en la implementación (con participación de los técnicos).

Junto a los técnicos de la SsAF que trabajaban en las Delegaciones, fueron las organizaciones las que registraron, se les pagaba a registradores para que lo hagan. Entonces comenzaron a surgir conflictos por el monto que se pagaba, la diferencia entre el que registraba y el que validaba y a quién se le daba el puesto. En el marco de las demás discusiones, esto también trajo conflictos y configuró otra relación entre el Foro y el Estado. En palabras de un técnico del Ministerio: *“Eso enturbió un poquito todo porque era reparto de gaita, terminó habiendo una especie de clientelismo”* (Ariel, técnico, febrero 2019).

En línea con los riesgos que identificó Márquez (2007), el clientelismo podría aparecer como la posibilidad de intercambio de *favores*, de generar relaciones de poder y dominación en los territorios a partir del manejo de recursos, de consolidar el rol de los mediadores como gestores de recursos. Pero esta posibilidad no fue investigada en este trabajo y sólo está disponible la opinión de los técnicos y delegados entrevistados.

Por otra parte, la propuesta de otorgar el registro a las organizaciones se enfrenta con otros desafíos. Juan Carlos, funcionario entrevistado en 2014, identificó una contradicción que coincide con la mayoría de las críticas que se encontraron en otras entrevistas:

“Para mi hubo una contradicción de entrada, que hicieron algo muy

complejo para que lo manejen las organizaciones. Si vos se lo querés dar a las organizaciones está bien, pero hacé una cosa más simple, 5 preguntas, un registro, y las organizaciones tienen su registro. Ahora si vos querés que lo manejen las organizaciones y hacés una encuesta de formulario Renaf que es peor que un censo agropecuario, bueno, entonces es muy complicado.”

iii. Confusión respecto a los objetivos del Registro

Un funcionario de la Subsecretaría afirmaba en 2014 que el Registro fue creado como fuente de información que permitiera realizar un diagnóstico del sector:

“no cumplió casi ninguna de las funciones para las cuales fue creado: no logró la cantidad de registros adecuados para poder tener un diagnóstico claro del sector, primero. Levanta un montón de datos superpuestos con los censos nacionales y que te diría que te da una pintura del sector pero no te da por ejemplo línea de base. Sí sirve como carnet de derechos, el tipo tiene el Renaf y a la vez después habilita el monotributo social, y qué se yo...” (Juan Carlos, funcionario público, julio 2014)

Llamativamente, en las entrevistas fueron los delegados del FoNAF los que reivindicaban el formulario extenso. De todas maneras, los problemas del ReNAF quedaron en evidencia mucho más adelante. *“habían puesto tanto énfasis en estudiar las organizaciones y no que se registren, incluso a partir sólo de la Declaración Jurada, que terminó como especializándose y resignificándose, que no sirvió para el objetivo para el que fue creado.”* (Ariel, técnico, febrero 2019)

Una funcionaria del Ministerio decía en 2018 que esto implicó la pérdida de una oportunidad histórica:

“Se había perdido, en mi opinión, la noción de para qué se quería el Registro, se había convertido en la necesidad de hacer una base de datos. Entonces, se pasaron 3 años haciendo la base de datos, después llenaron la base con datos que no eran los que deberían haber sido. Finalmente todo esto se diluyó porque cambiaron las prioridades políticas, porque con el tiempo todo esto va pasando, se pierde una década y en esa década cambian muchas cosas.” (Mariana, técnica, febrero 2018)

A su vez, el Registro se convirtió en un fin en sí mismo, que no alcanzó sus objetivos pero que sí fue un terreno de disputa importante para el Foro.

iv. Participación de FAA

Por parte de FAA, al alejarse del Foro y si bien seguían participando en la REAF y en la Sección Nacional (o tenían firmes intenciones de hacerlo), cuando efectivamente se puso en marcha el registro en las provincias en 2010, apeló al Subsecretario de Agricultura Familiar (en ese momento Guillermo Martini) y al responsable del Registro, Manuel Pedreira, para que se habilite que ellos puedan participar registrando, ya que denunciaron que en los nodos provinciales las demás organizaciones se oponían.

Una de las consecuencias que tuvo la participación de FAA en la Mesa de Enlace fue que para algunas organizaciones y dirigentes fue una actitud imperdonable. Durante muchos años su participación en espacios de articulación regionales y en la Sección Nacional fue muy compleja. De la misma forma pasaba con el Registro, en el que en las provincias se registraban acciones de rechazo hacia los federados, impidiéndoles participar de cualquier actividad, incluso registrar o registrarse.

v. Vinculación con las políticas públicas para el sector

Originalmente, la propuesta de los Registros a nivel regional, que Argentina intenta adoptar, era que fuera condición indispensable estar registrado para ser beneficiario de cualquier política de desarrollo rural. Además, de acuerdo al Manual Operativo del PAPyMP, también es necesario formar parte de una organización del FoNAF para ser beneficiario, aunque esto no llegó a efectivizarse.

No llegaron a consolidarse estos objetivos en parte porque el Registro no se completó, pero también porque los registros de las distintas políticas no se cruzan, entonces hay distintas dependencias dentro de la SAGPyA que trabajan con sus propios registros y beneficiarios. Esto podría explicarse teniendo en cuenta al Estado como arena de conflicto y por su autonomía relativa frente a las clases, grupos y fracciones dominantes, que provoca que en él que convivan distintos intereses y modalidades de trabajo y distintas fuentes de financiamiento (en algunos casos internacionales, con sus propios manuales operativos y condiciones). Distintas dependencias, subsecretarías y direcciones trabajan con el mismo sujeto, pero la información está descentralizada, aunque luego sean los mismos técnicos los que implementan las políticas en los territorios. Este desentendimiento respecto a la aplicación del Registro se mantiene, por lo menos, hasta fines del período que se analiza en este trabajo.

La imposibilidad de ser beneficiario de políticas de desarrollo rural si no se está enmarcado en el Registro y/o en el Foro profundiza una característica (al menos teórica o comunicacional) de que los destinatarios de las políticas deberían acordar con el gobierno o formar parte de espacios “autorizados”, como el FoNAF. El FoNAF, entonces, se convierte en un mediador privilegiado y excluyente (nuevamente, en teoría) en las políticas de desarrollo rural, como contraparte disminuyendo cada vez más su capacidad de crítica al gobierno. En el equilibrio entre coerción y consenso que define al Estado ampliado analizado por Gramsci, en este momento aparece el rol del Foro como instrumento de los intelectuales orgánicos para mantener y crear consenso pero también para gestionar la coerción de aquellos que no se disciplinan con las estrategias desplegadas en primera instancia.

A su vez, de acuerdo a Paz y Jara (2014: 84) en su evaluación de los esfuerzos de cuantificar la AF, señalan como una limitación del ReNAF que:

“en la práctica, se registran principalmente a los productores beneficiarios de programas del Estado, mientras que para el resto de los productores la inscripción es voluntaria, lo cual deja entrever un sesgo significativo ya que hay una parte del sector que no ha sido registrada. En efecto, se desprende la importancia del papel de los técnicos y demás mediadores del Estado en la visibilidad del sector y en su reconocimiento como productores familiares. De este modo, los mediadores (tales como técnicos, ONG, iglesias) continúan siendo un factor clave en la (re) construcción y redefinición de las identidades de los sujetos del agro argentino.” (Schiavoni, 2005).

ORGANIZACIONES DURANTE EL CONFLICTO

Foros provinciales y participación regional

En cuanto a la organización institucional del Foro, en el medio del conflicto se realizó la mesa nacional ampliada y se promovieron y conformaron foros provinciales en Tucumán, La Rioja, San Juan, San Luis y Santa Fe (sur). A nivel nacional, el Foro

participó como tal de la REAF y del nuevo espacio institucional en el Ministerio: la Subsecretaría de Agricultura Familiar.

En la VII REAF, realizada en mayo de 2007, de los 10 representantes de la sociedad civil que participaron, 8 lo hicieron en nombre del FoNAF y 2 de FAA, en la VIII REAF fueron 7 todos de FAA, y en la siguiente, en julio de 2008 en Buenos Aires, hubo 32 representantes de las organizaciones: 29 del FoNAF y 3 de UATRE (ver Tabla 5). Hasta el 2011 los federados no participaron como tales en la Reunión, aunque sí algunos nombres de referentes de FAA aparecieron como funcionarios gubernamentales o con el nombre de otra organización o coordinadora (COPROFAM, por ejemplo), profundizando la idea de pertenencia al *centro de poder*. Pareciera que entre un año y el otro cambió la relación de fuerzas y el Foro cobró mayor importancia como tal en los espacios regionales de articulación.³⁵

En cuanto a la estructura nacional, los foros provinciales estaban en funcionamiento y de allí surgían los delegados para el Foro Nacional. Sin embargo, referentes de FAA indicaron en entrevistas que en las reuniones posteriores al conflicto del 2008 no eran bien recibidos: *“en muchos de estos foros según nos transmitían nuestros compañeros, empezó a haber una situación de violencia verbal, de acusaciones, de oligarcas, de golpistas.”* (Valeria, delegada, diciembre 2014)

Con posterioridad al conflicto hubo más líneas que se fueron abriendo dentro de FAA y que también complejizaron la cuestión. Algunos de sus referentes entrevistados coincidieron en señalar que la postura frente a la Mesa de Enlace no la compartieron, pero que decidieron continuar trabajando por los mismos intereses referidos a la AF en el marco de la Federación, mientras que otros interpretaron que esa diferencia era definitiva y no podían hacerlo. En esta línea, algunos líderes de FAA intentaron seguir participando con distintos recursos de la Sección Nacional, la REAF y los foros provinciales, aunque en estos casos en menor medida.

El trabajo en los foros provinciales continuó y en algunos casos con contextos políticos diversos al nacional. En una entrevista realizada en el 2009 por Página/12 a Miriam Bruno³⁶, en ese momento coordinadora del FoNAF, ella declaró que iban a reunirse los 44 delegados de todas las regiones del país para trabajar con miras al fortalecimiento del trabajo en las provincias: *“Tenemos la posibilidad de fortalecer un espacio tripartito, productores más gobierno provincial más Subsecretaría de Desarrollo Rural. No se podrá lograr en todas las provincias, pero es un espacio de institucionalidad importante para consolidar lo mucho hecho hasta ahora por el Foro.”* Resulta llamativo que a lo largo de toda la historia del Foro la institucionalidad apareció como una prioridad, como si la creación de espacios institucionales se convirtiera en un objetivo en sí mismo, como si la existencia misma de algunos espacios reconociera reivindicaciones. Por otra parte, la participación en espacios compartidos con el Gobierno se reconoce como prioritario. En la misma entrevista, ella reconoce que quieren ser convocados al Consejo Económico y Social porque *“ya tienen el aval”* para pedir participación, asumiéndose como mediadores entre el Estado y la AF.

Aprendizajes y referentes

Otra de las consecuencias que se desprenden de la salida de FAA del FoNAF está

³⁵ Ver Tabla 5

³⁶ Ver: <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-129718-2009-08-10.html>

vinculada a la pérdida de dirigentes experimentados. Si tenemos en cuenta que el FoNAF nace de la mano de Federación, para el 2008 sus dirigentes ya habían pasado (además de su experiencia previa) todo un proceso de aprendizaje y experiencia con la creación del Foro, la participación y referencia en ámbitos regionales, además del “*ejercicio de diálogo muy interesante con los técnicos y funcionarios del Gobierno*” (Mariana, técnica, febrero 2018). En entrevistas eso fue valorado como una experiencia enriquecedora.

En el testimonio de un técnico del Ministerio de esos años, mucho de ese aprendizaje adquirido y de la experiencia innovadora que estaban realizando se perdió a partir del conflicto:

“Fue una gigantesca escuela de cuadros, por lo menos durante el primer año, del 2006. Al cortarse esa diversidad, también hubo una pérdida en algún sentido de calidad potencial de los dirigentes. No es que no aprendieran los que se quedaron, pero podrían haber sido más ricos en su aprendizaje, porque yo creo eso para todos. También los técnicos perdimos, porque muchas de las cosas que yo aprendí en ese momento las aprendí en este diálogo, en esta discusión, en este escuchar al otro y ponerse en el lugar del otro y después explicar por qué.” (Mariana, técnica, febrero 2018)

La propuesta gubernamental de abrir la participación en políticas públicas a los actores involucrados, al menos en el sector agropecuario, abrió una plataforma de diálogo inédita, que permitió que durante un tiempo las políticas no fueran formuladas e implementadas sólo “desde el escritorio” sino involucrando activamente a los actores. De tal manera, en cuestiones como la definición del formulario del ReNAF, aún con sus aciertos y errores, fueron las organizaciones nucleadas en el Foro las que finalmente lo implementaron (con participación permanente de las delegaciones de la SsAF).

La apuesta a la participación fue importante y el Gobierno destinó tiempo, personal y fondos a garantizarla. En una de las entrevistas se distinguen claramente la participación en la “política general”, que se sigue realizando desde el Ministerio, y en las “cuestiones técnicas”. Las cuestiones técnicas son la que tienen más llegada a los destinatarios finales, las que podrían elevar el nivel de vida, lo que Gramsci definiría como uno de los roles de los intelectuales orgánicos. Por otro lado, si bien hay cierta influencia en la imposición de agenda por parte de las organizaciones, como vimos en el apartado anterior, esto también se debió a la presión de la agenda regional. Entonces el principal aprendizaje y valorización de esta participación pareciera estar en las cuestiones técnicas:

“del aprendizaje de los técnicos (...) porque cambiaron la forma de ejecutarse los proyectos de desarrollo rural, las discusiones, la forma de las políticas públicas que el gobierno siguió teniendo, para este mundo, se ponían en práctica, cambiaron sustancialmente, esa forma cambió sustancialmente después de la creación del Foro. Creo que fue fruto del aprendizaje mutuo. ¿Podría haber sido mucho más? Sí, mi opinión es que podría haber sido mucho más, pero el 2008 tuvo un efecto letal.” (Mariana, técnica, febrero 2018)

Todo ese aprendizaje se quebró y generó un quiebre en lo que se venía trabajando y en cómo se lo venía haciendo. Principalmente porque los dirigentes que tenían más experiencia y trayectoria provenían de FAA, y si bien otras organizaciones también tenían experiencia, la salida de FAA genera un golpe grande, incluso por los debates

que se generaban a partir de las diferencias y las disputas. En palabras de un delegado del Foro esto se convirtió en una escuela para el diálogo y la voz:

“en lo que más ha crecido ha sido en la parte dirigenal, aprender a discutir, aprender a... digo, a discutir, a sentarnos a deliberar, ¿no? De las cosas que nos pasan, a ponernos de acuerdo, a escucharnos, a saber que en vez de ocupar la última silla en las reuniones tenemos que ser los primeros para escuchar nuestra voz.” (Andrés, delegado FoNAF, junio 2014)

Un referente gubernamental que fue entrevistado lo sintetiza de la siguiente manera:

“Creo que FAA aportaba una serie de cuestiones, una expertise en un equipo de trabajo, redacción de proyectos, una capacidad de comprender el mecanismo, no era en vano tener tantos años de experiencia internacional, regional, y eso al retirarse eso es como que generó un vacío muy grande en una organización que estaba empezando, que necesitaba tener más tiempo, madurar, mucha escucha, mucha capacidad de empatía.” (Santiago, funcionario regional, febrero 2019)

Más allá de FAA, el resto de las organizaciones que conformaban el Foro antes del conflicto eran muy diversas, como observamos en la caracterización del apartado anterior. Además, en muchas de ellas había aportes de dirigentes con mucha experiencia, aunque quizás las organizaciones de las que formaban parte no tenían capacidad de incidencia ni alcance a nivel nacional (a diferencia de FAA). Por otra parte, también había organizaciones que únicamente tenían preocupaciones locales, que no alcanzaban a ser políticas o generalizables, particularmente aquellas orientadas a la producción regional o local. Esa imposibilidad de convertir en intereses colectivos las demandas individuales no permite generar el salto entre lo gremial y lo político, que diferenciaría al Foro de otras coordinadoras o espacios de articulación, y es el sesgo que daban algunos dirigentes y que permite construir a un interlocutor válido para el Gobierno

“en el cual el gobierno puede apoyarse para hacer su política pública, en esta concepción de diálogo entre la sociedad y el Estado para construir una política pública, vos necesitás que el que está acá sea efectivamente uno, dos, tres, cinco interlocutores, tipos que hablen en esos términos. Si no, tenés que partir de lo más abajo efectivamente, pero tenés que hacer toda una elaboración tuya para llegar a eso, y ahí tenés mucha más probabilidad de equivocarte.” (Mariana, técnica, febrero 2018)

CONFLICTOS Y DISPUTAS CON OTRAS VOCES DEL SECTOR

El Movimiento Nacional Campesino Indígena (MNCI, 2009³⁷), en un documento en el que analizan y critican esa entrevista, también denuncian que la participación en el Foro es forzada y que *“desde el gobierno presionan y extorsionan a los campesinos para que participen del mismo y así **legitimarlo** como la organización que representa los intereses de los campesinos, indígenas y agricultores familiares del país”*. Por eso no participan del FoNAF y exigen *“que la subsecretaría se relacione y financie a todas*

³⁷ Ver: <http://www.mocase.org.ar/noticias/algunas-verdades-sobre-el-fonaf> . Consultado por última vez el 12/11/2019

las comunidades campesinas e indígenas sin que pertenecer al FoNAF sea una condición.” Como se indicó algunas páginas atrás, ser parte del Foro se estaba convirtiendo en condición para ser beneficiarios de políticas públicas. A su vez, sostienen que el enemigo principal del Movimiento es el agronegocio, y como tal, la Mesa de Enlace, lo que amerita una alianza entre sectores opuestos a ella. Aunque el Foro podría ser una de estas alianzas, el MNCI diagnosticó que, al presentarse como única voz campesina e intentar que los que no participan no puedan dialogar con la SsAF, no era un aliado potencial y “*limita y condiciona las posibilidades de unidad. (Un error recurrente del Kirchnerismo).*”

En esta línea se despliegan varios de los elementos que se analizan en este trabajo. Por un lado, que el Estado ampliado, de la mano de sus intelectuales orgánicos, es capaz de reunir actores con intereses diversos o incluso contrapuestos, pero que, como contracara, aquellos que no se suman a las propuestas serán disciplinados. Lo interesante, por otra parte, es que el MNCI tampoco estaba diciendo que no iba a dialogar con el Estado ni que no podría participar de sus propuestas, sino que no quería “cumplir la condición” de ser parte del Foro, apelando a la necesidad de diversidad de voces y miradas sobre la problemática de la AF.

La diferencia entre ser un Foro como espacio de articulación público privada, espacio de diálogo entre el Estado y las organizaciones, y ser una organización en sí mismo, como Foro de Organizaciones Nucleadas, se vuelve a visibilizar en este período post conflicto del 2008. El MNCI, en el documento del 2009 denuncia al Foro como un espacio donde se intenta institucionalizar la voz campesina pero sin ser una organización campesina. En términos de Bourdieu, el FoNAF intenta ser el portavoz, “*quien, al hablar de un grupo, al hablar en lugar de un grupo, cuestiona subrepticamente la existencia del grupo, instituye ese grupo, por la operación mágica inherente a todo acto de nominación.*” (1990, 308). Sin el portavoz, sin que sea mencionado e instalado, ese grupo social no existe. De hecho, el Foro habla de agricultura familiar y el MNCI habla de campesinado, desconociendo la categoría que da nombre al FoNAF y que es la que el Estado Nacional, el Mercosur y los organismos internacionales reconocen como legítimos beneficiarios de políticas.

En este documento, para el MNCI el FoNAF representa una “*alianza entre organizaciones campesinas y el estado. Estrategia similar a la que desarrolló el fascismo para controlar a los pueblos europeos en el siglo pasado.*” ¿Qué implica relacionar el fascismo con un gobierno democrático? ¿por qué el MNCI publica esta reflexión? Básicamente, el Movimiento retoma la diferencia entre Estado y Gobierno, entendiendo al Estado como “*una acumulación de instituciones creadas para defender la propiedad privada y los privilegios de los capitalistas.*”. Por lo tanto, se infiere que el Estado es también el enemigo y es parte del agronegocio y del modelo que el campesinado quiere combatir. Ahora bien, lo interesante es la diferencia respecto del Gobierno, que definen como representante de “*grupos políticos que se unen para utilizar al estado en función de sus intereses.*” Si esos intereses cambian entre gobierno y gobierno, entonces tendría sentido dialogar y relacionarse con los gobiernos, aunque no hacer alianzas con el Estado y mucho menos formar parte de él.

El FoNAF, según el MNCI, “*es conducido y manipulado por esa alianza de los ex-FAA y los tecnócratas de la SAGPyA. El FoNAF es utilizado por esos personajes como si fuera una organización política y gremial campesina, para respaldar desde ahí sus intereses.*” Como se analizaba unas páginas atrás respecto al ReNAF y la obligatoriedad de estar registrado para ser beneficiario de políticas públicas y prácticamente también ser parte del Foro, el reconocimiento del FoNAF como

interlocutor privilegiado del Estado y como mediador genera tensiones en el campo de las organizaciones campesinas que no reconocen a ese mediador como legítimo, sino que por el contrario lo *acusaban* de haber sido cooptado y haber abandonado las banderas históricas de lucha de las organizaciones que lo conformaban. La institucionalización forzada podría interpretarse como una estrategia del Estado para dilatar el conflicto, cambiando el eje: de la disputa por recursos y desarrollo a la disputa por la realización de una mesa de debate en sí misma. Por otra parte, la conducción y manipulación a la que hace referencia el MNCI es lo que estarían haciendo los intelectuales orgánicos del Foro, mediadores entre las organizaciones de base y el Estado, un Estado que al tenerlos como interlocutores y ofrecerles algunas mejoras (materiales o simbólicas) en su calidad de vida anula o disminuye la potencialidad de conflictos.

Respecto a la participación en la Sección Nacional, muchas organizaciones dejaron de participar en ella, en algunos casos por desinterés o por no querer verse inmersas en el conflicto que se estaba desarrollando. La SN perdió credibilidad en este período, porque había sido pensado como un ámbito de intercambio franco sobre los temas de agenda del sector y al retirarse FAA y sus organizaciones, ese diálogo pierde fuerza y pluralidad. Además, de acuerdo a los testimonios de las entrevistas, no aparecieron organizaciones nuevas durante el conflicto y en el período inmediatamente posterior, hasta que cambia la gestión de la Subsecretaría de AF. De la misma manera que respecto al Registro, sobre la Sección Nacional también aparece el *problema* de la escasez de voces diversas: “*No se puede construir una SN oficialista, no tiene sentido. La SN es un ámbito justamente que debe permitir escaparse de esa situación, de ese chaleco de fuerza de "sos oficialista o no sos oficialista, sos contrario o sos a favor"* (Santiago, funcionario regional, febrero 2019). Pero en este caso, en la voz de un funcionario regional, ese “chaleco de fuerza” implica que se anulan o disminuyen posibilidades de articular con otras organizaciones que podrían causar conflictos si no se las incluye institucionalmente. Es notable que las organizaciones más vinculadas a una mirada *campesina*, con trayectoria de resolver conflictos no sólo institucionalmente sino también con movilizaciones y acciones más directas, aunque demostraron cierta voluntad de diálogo con el Estado, se quedaron afuera del armado del Foro. Esto quedó de alguna forma asentado bajo la gestión de Pérsico, que las convocó y ellas respondieron al llamado.

Tabla 5- Organizaciones y gobiernos participantes de la REAF entre 2004 y 2014.

REAF	Fecha	Localización	TOTAL			ARGENTINA		Observaciones
			Estado	Sociedad Civil	Organismos Internacionales	Estado	Sociedad Civil	
I REAF	28 y 29 de Octubre/ 2004	Foz de Iguazu, Brasil	Sin datos					
II REAF	Noviembre/ 2004	Brasilia, Brasil	Sin datos					

III REAF	26 y 27 de mayo/ 2005	Asunción, Paraguay	34	35	16	4	12		
IV REAF	4 y 5 de noviembre/ 2005	Montevideo, Uruguay	56	59	10	9	17		
V REAF	1 y 2 de junio/ 2006	Buenos Aires, Argentina	46	53	13	25	24	44 invitados especiales (16 de organismos públicos argentinos y 19 de organizaciones)	
VI REAF	7 y 8 de diciembre /2006	Porto Alegre, Brasil	42	81	12	10	10	La SC de Argentina son FAA	
VII REAF	24 de mayo/ 2007	Asunción, Paraguay	74	52	17	17	10	La SC de Argentina son 8 FoNAF y 2 FAA	
VIII REAF	22 al 25 de octubre/ 2007	Montevideo, Uruguay	69	40	9	14	7	La SC de Argentina son todos FAA	
IX REAF	2 de julio/ 2008	Buenos Aires, Argentina	104	73	8	58	32	29 son FoNAF y 3 son UATRE	
X REAF	27 de noviembre/ 2008	Río de Janeiro, Brasil	89	142	13	15	17	14 son FoNAF y 3 figuran como COPROFAM	
XI REAF	4 de junio/ 2009	Asunción, Paraguay	46	65	12	12	9	Los de SC son todos del FoNAF	
XII REAF	4 de diciembre / 2009	Montevideo, Uruguay	78	96	25	13	15	Los de SC son todos del FoNAF	
XIII REAF	4 de junio/ 2010	Mar del Plata, Argentina	57	66	35	29	44	Los de SC son todos del FoNAF	
XIV REAF	19 de noviembre/ 2010	Brasilia, Brasil	Sin datos						
XV REAF	3 de junio/ 2011	Asunción, Paraguay	72	52	11	18	9	5 del FoNAF y 4 de FAA	

XVI REAF	5 al 8 de diciembre / 2011	Minas, Brasil	74	46	8	15	13	2 FAA, 2 FAA-FoNAF y el resto FoNAF	
XVII REAF	4 al 7 de junio/ 2012	Buenos Aires, Argentina	72	44	11	31	27	Los de SC son todos del FoNAF	
XVIII REAF	15 de noviembre/ 2012	Caxias do Sul, Brasil	63	55	8	10	9	8 FoNAF y Monica Polidoro de FAA	
XIX REAF	27 al 30 mayo/ 2013	Atlántida, Uruguay	Sin datos						
XX REAF	26 al 28 noviembre/ 2013	Caracas, Venezuela	40	34	7	7	6	3 FoNAF, 2 MNCI, 1 FAA	
XXI REAF	24 al 27 de junio/ 2014	Posadas, Argentina	100	74	23	44	39	16 FONAF, 9 FAA (o ramas), 4 MNCI, 6 FNC, 4 otras	
XXI REAF	5 de diciembre de 2014	Montevideo, Uruguay	87	48	18	20	10	No especifica organizaciones	

Fuente: elaboración propia a partir de actas de la REAF (disponibles en <https://www.reafmercosul.org/biblioteca/actas?start=20> Consultado por última vez el 13/03/2019)

SINTETIZANDO ALGUNOS ASPECTOS

Procurando realizar una síntesis de algunas de las principales características del FoNAF durante este conflicto, a la luz de los objetivos de este trabajo, podrían decirse que, en cuanto a las características de las organizaciones, durante este conflicto las organizaciones siguen siendo las mismas que en el período inicial con dos modificaciones principales:

- . salida de FAA del FoNAF, como Federación, aunque algunas de sus organizaciones y cuadros permanecen en el Foro y se alejan de FAA.

- . rechazo de las organizaciones campesinistas (principalmente el MNCI) a formar parte del Foro, si es que aún quedaba una posibilidad de que eso ocurriera, bajo el planteo de que este representaba una alianza entre algunas organizaciones y el Estado de la que ellos no querían formar parte.

Por otra parte, en cuanto al siguiente objetivo de esta tesis, que es analizar las estrategias para participar en el diseño de políticas públicas, podría decirse que en este período se consolidaron algunas iniciativas que venían desarrollándose y se generaron otras nuevas:

Estrategias políticas:

- i. Ampliación de la base de organizaciones

Si bien el Foro como espacio demora en tomar una postura, al hacerlo y que sea opuesta a la de Federación Agraria, se diferencia políticamente y se comienzan a disputar espacios, como la Sección Nacional.

- ii. Alineación con el Gobierno Nacional.

Este aspecto forma parte tanto de una estrategia como de un motivo de conflicto. Como indicaba uno de los entrevistados, el Estado *parecía necesitar* a las organizaciones. La búsqueda de esa legitimidad, de ser apoyados por “el otro campo”, representado tanto a través del Foro como del Frente Nacional Campesino u otras organizaciones, fue aprovechado por el FoNAF como una estrategia para incidir en las políticas.

- iii. Autorreconocimiento como organización que nuclea a la agricultura familiar.

Estrategias institucionales

- i. Asumir el desafío de participar en la formulación e implementación del ReNAF
- ii. Demanda de participación en espacios institucionales (como el Consejo Económico y Social, pero que en el período siguiente se efectiviza en otros órganos)

Estrategia de comunicación

- iv. Difusión del debate sobre la agricultura familiar.

Visibilizar su existencia y sus características. Esto pudo hacerse por haber tenido los debates y documentos previos, de alguna forma el estallido del conflicto dio pie a que se pudiera poner sobre la mesa aquello en lo que se había estado trabajando los años previos.

Como parte de la alineación con el Gobierno Nacional, el intento de legitimación y reconocimiento como portavoz de la AF tuvo tanto efectos en la incidencia como en conflictos con otras organizaciones.

Este último punto permite listar los conflictos que surgen entre las mismas organizaciones del Foro y con otras:

- i. Conflictos con MNCI y con FAA por la representación de la agricultura familiar en diferentes espacios institucionales y frente al Estado; también por dados por la alineación del Foro al Gobierno Nacional.
- ii. Desvinculación de FAA y el FoNAF, lo que tiene aparejados otros conflictos:
 1. Cambio de sede del FoNAF
 2. La Sección Nacional aparece como un espacio en disputa
- iii. La creación e implementación del ReNAF, en un principio presentado como condicionante para ser beneficiario de políticas públicas, potencialmente excluía de las mismas a todas aquellas organizaciones y productores que no formaban parte del Foro, dejando ver aquí como

esas políticas públicas incluso pueden ser utilizadas de manera coercitiva.

QUIEBRE Y RECOMPOSICIÓN

Luego de la ruptura del Foro y la desvinculación de FAA, se modificó la estrategia de visibilización, el Gobierno opuso discursivamente la AF a la Mesa de Enlace (desconociendo la reivindicación de FAA de ser AF) y el Foro se sumó a este discurso, incluso subiendo la apuesta y reconociéndose como una organización en sí misma, sectorial, cuando hasta ese momento, al menos por parte del Gobierno, había sido vista como una plataforma de discusión público- privada y no como una organización en sí misma. Sin embargo, esta postura fue ganando fuerza, junto a la convicción de la necesidad de recibir fondos como Foro. Es así que la sigla se convierte también en la de Federación de Organizaciones Nacionales de la AF, FONAF, dando lugar a una nueva etapa.

El debate por las retenciones a las exportaciones abrió las puertas para poner sobre la mesa otros debates importantes para el sector: la desigualdad, la concentración en clúster, la apropiación de valor en la tecnología, la creación y gestión del conocimiento, los problemas de la tierra, el acceso a los recursos, etc.

V. EL FONAF LUEGO DE LA CRISIS (2009-2014)

En el 2009, con las cicatrices del conflicto aún sin cerrar y las elecciones legislativas aproximándose, se modificó el status institucional de la Secretaría de Agricultura, pasando a ser Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca³⁸. A su vez, en el mismo año se creó la Subsecretaría de AF, cuyo director fue Guillermo Martini³⁹ hasta agosto del 2012, cuando asumió Emilio Pérsico, un reconocido dirigente del Movimiento Evita.

Por otra parte, el 2008 abrió un debate en toda la sociedad y, entre otras consecuencias, se conformaron espacios de defensa del Gobierno. De estos, quizás el más resonante fue el de intelectuales y referentes de la cultura, Carta Abierta, pero el agro no se quedó afuera y se conformó CANPO⁴⁰, Corriente Agraria Nacional y Popular, que se concibió como una herramienta político académica sobre las problemáticas agrarias. En este espacio participaron muchos de los referentes del FoNAF. En el marco de un Ministerio en el que predominaban las políticas que apuntaban a sostener y difundir el modelo del agronegocio, CANPO parecía proponer otro modelo de desarrollo: *“La construcción de un modelo agropecuario alternativo, que integre el proyecto político nacional y popular respondiendo con coherencia a sus postulados históricos”* (CANPO, 2009)

A su vez, sus referentes recuperaban algunas de las ideas con las que nacieron muchas organizaciones rurales en Argentina:

“el objetivo de CANPO era poner de relieve, hacer visible una política de desarrollo regional y de desarrollo rural que tenga en cuenta a los pequeños productores. Hacer un CANPO con esa frase de “agricultura con agricultores”, tomar viejas consignas también de las organizaciones y darle disputa dentro del Ministerio a las políticas de desarrollo rural.”
(Ariel, técnico, febrero 2019)

La idea de “dar disputa dentro del Ministerio a las políticas de desarrollo rural” proviene del perfil que históricamente tuvo el MAGyP, estructurado en términos productivos y no de actores (secretaría de agricultura, otra de ganadería, otra de pesca, etc), sin tener en cuenta quiénes son los productores, o más bien, elaborando políticas que principalmente se orientan a grandes productores y con una mirada hegemónica en el agronegocio de exportación. Es por ello que la existencia de la agricultura familiar en el marco del Ministerio fue muy criticada por algunos sectores, que sostenían que debía tratarse desde Desarrollo Social porque estaba orientada a “los pobres”, no reconociendo que la agricultura familiar produce alimentos para todo el país, además de ser actores no necesariamente *pobres*.

Con todas esas discusiones y problemáticas en agenda, en el período comprendido entre el 2009 y el 2014 el FoNAF se reconfiguró, creando una Federación de Organizaciones de la Agricultura Familiar, modificando sus estrategias de participación en las provincias y su relación con la Subsecretaría de Agricultura Familiar y con el Estado en general.

³⁸ Julián Domínguez fue el primer ministro designado para esta cartera. Es abogado, oriundo de Chacabuco, provincia de Buenos Aires, y desempeñó distintos cargos públicos.

³⁹ Guillermo “Corcho” Martini es ingeniero agrónomo, fue preso político durante la última dictadura militar en Argentina. Cuando dejó la SsAF pasó a dirigir el RENATEA.

⁴⁰ Ver <http://www.canpo.com.ar>

LAS ORGANIZACIONES EN ESTE PERÍODO: INSTITUCIONALIZACIÓN EN FEDERACIÓN, DEBATES Y CONTRADICCIONES

A partir de su incorporación a la Mesa de Enlace en el enfrentamiento con el Gobierno, Federación Agraria Argentina (FAA) dejó de participar en el FoNAF. Esto tuvo un impacto muy alto para ellos, pero también para el Foro, que tuvo que reconstruirse sin uno de sus actores fundamentales. Ahora sin una personería jurídica común con la que pudieran firmar convenios, recibir fondos y participar en espacios institucionales, las posibilidades del Foro estaban limitadas; si bien algunas de las organizaciones del Foro estaban formalizadas, no era condición estarlo para participar y no existía una herramienta jurídica común.

En el marco de la creación del Ministerio, la presentación de la personería jurídica del FoNAF se instaló en la agenda y se convirtió en un objetivo primordial de sus acciones. Unos la consideraban una estrategia de consolidación, otros, un beneficio administrativo que les permitiría recibir y canalizar subsidios (Pirone, 2017). Existía una especie de *mito* que indicaba que manejar fondos (aunque provinieran casi únicamente del Estado Nacional⁴¹) otorgaba autonomía y capacidad de incidencia, aunque fuera frente a los técnicos y a los gobiernos provinciales⁴² y locales:

“al final el que maneja los fondos, en cierta medida también va dando el direccionamiento político. Entonces a razón de eso se propone la creación de la Federación del FONAF, crear un instrumento legal que pueda manejar recursos.” (Fabricio, delegado FoNAF, junio 2014).

Si bien el manejo de fondos fue un motivo indiscutible para la constitución de la Federación, la habilitación para ocupar espacios institucionales también fue mencionada en las entrevistas como un motivo de peso:

“para constituirse como Federación la razón era que había que aprovechar algunos espacios y algunas cuestiones que solamente las aprovechás si tenés una organización con personería jurídica. Porque el Foro era como un movimiento pero sin personería. Y se discutió mucho la conveniencia o no. Personalmente yo no estaba en desacuerdo, pero me parecía que tenía que ser un proceso un poco más lento, un poco más trabajado, para que no se desvirtúe la Federación del conjunto, porque a la vez hay mucha presión, también por parte del Estado: loco constituyan algo distinto, está la Federación Agraria, está... constituyan una Federación de modo que puedan ocupar espacios, para que nosotros podamos darles recursos, que podamos ponerlos en lados.” (Sergio, delegado FoNAF, junio 2014)

En una gacetilla de prensa de la Mesa Nacional del Foro (24 y 25 de enero de 2012), Miguel Fernández decía que *“Con la creación de la Federación estamos en*

⁴¹ Hubo, al menos, un financiamiento que provino de la cooperación internacional (ICEI) y que tuvo que reconfigurarse en el camino, porque en un principio se había solicitado a través de la personería de FAA, pero entre que fue solicitado, aprobado y llegaron los fondos, el conflicto del 2008 modificó las condiciones. Entonces, un proyecto que iba a ser para fortalecer la comercialización de pequeños productores de la AF terminó siendo un proyecto de fortalecimiento institucional que financió la constitución de la Federación.

⁴² Los programas de Desarrollo Rural generalmente estaban coordinados por mesas provinciales donde los distintos actores debatían y los aprobaban (o no), pero pasaban por esa instancia aunque los programas fueran nacionales.

condiciones de poder mirar el futuro con un panorama más claro al ver que podemos tener financiamiento y participación en otros espacios institucionales de debate de políticas públicas para el sector.”

En diciembre de 2011, dos años después de haberla presentado, se le otorga la personería jurídica a la Federación de Organizaciones Nucleadas de la Agricultura Familiar (La FONAF). El único antecedente de una federación de pequeños productores tenía ya 100 años, con el nacimiento de FAA.

Dos tareas fueron centrales en esos primeros meses: comunicar a las bases la novedad, las implicancias y alcances y renovar autoridades, porque de acuerdo al Estatuto, en seis meses luego de obtener la personería debían hacerlo. Así es que el 29 de junio de 2012 se realizó la primera asamblea en la que se eligieron nuevas autoridades y se celebró públicamente la creación de la Federación. Para ese momento se habían empadronado más de 500 organizaciones, alrededor de 200 en calidad de socias y el resto como adherentes. (Carrillo, 2016: 229).

Con la formalización emergieron algunos desafíos y problemas. Por un lado, quiénes iban a poder participar, también vinculado a qué rol iba a tener la Federación, si solamente como herramienta jurídico legal del Foro o si tenía vocación de convertirse en una organización con nombre propio. Esta segunda lectura de alguna forma dejaba afuera a todas las organizaciones que no estaban en condiciones jurídicas de asociarse, pero que sí estaban participando del Foro. Por otra parte, de esta misma definición surgía la pregunta por la estructura de funcionamiento: si debía replicarse la del FoNAF o si sería una nueva y cuáles serían las instancias participativas que nutrieran la toma de decisiones. Finalmente, también estaba la duda (porque no se había explicitado en el Estatuto) de la participación de Pueblos Originarios como organizaciones, aunque se saldó al poco tiempo cuando la Inspección General de Justicia determinó que no había impedimento para que se federen.

Inicialmente, se proyectó que la Federación fuera *simplemente* una herramienta jurídica, y por lo tanto se mantendrían las instancias de debate y decisión previstas por el FoNAF. Esto se registró en un acta acuerdo y fue lo que se transmitió en todo el territorio nacional a las organizaciones que participaban de los foros provinciales. Sin embargo, legalmente son los miembros de la Comisión Directiva quienes pueden tomar decisiones y las organizaciones sin personería no podrían participar formalmente ni tener voto en las decisiones. Cuando fue llevada a las provincias, este acta trajo algunas sospechas y muchas de ellas se sostuvieron en los años siguientes.

La tarea inminente del empadronamiento de las organizaciones fue ardua y requirió apoyo institucional por parte de la SsAF, ya que incluía una serie de procedimientos administrativos engorrosos y a contrarreloj, porque debieron estar listos antes de la primera asamblea, en junio de 2012.

La gestión paralela entre el FoNAF y la Federación FONAF trajo controversias y confusiones, porque en un principio se suponía que la Federación era *simplemente* una herramienta institucional del FoNAF, en la que el FoNAF dialogaba, construía y debatía y la Federación, como recurso institucional con habilitación jurídica, implementaba: *“por ahí existe una confusión entre el Foro Nacional de Agricultura Familiar y la Federación FONAF, porque el Foro era ese ámbito de discusión donde estaban todas las organizaciones”* (Valeria, delegada, diciembre 2014). Por otro lado, el MAGyP actualizó la vigencia del Foro como espacio de diálogo con el Estado, formalizándolo al reemplazar la Res. 132/2006 con la Res 8/2011, que modifica los espacios gubernamentales implicados, teniendo en cuenta los cambios y la creación del

MAGyP.

Sin embargo, la Federación fue creciendo como entidad y reemplazando al Foro como espacio de toma de decisiones. En algunas entrevistas a distintos actores (funcionarios, delegados provinciales, referentes de organizaciones) apareció como inquietud que ya no se les consultaba a los foros provinciales y que se había dejado de financiar y apoyar la participación de las organizaciones que no estaban formalizadas. Por otra parte, la Comisión Directiva de la Federación parecía tomar muchas decisiones que en teoría le correspondían al colectivo del Foro. Sin embargo, algunos entrevistados indicaron que eso ocurría porque las organizaciones del Foro eran invitadas a los espacios pero no asistían.

En cuanto al *empoderamiento* de las organizaciones del Foro, uno de los aspectos que creció con la Federación es la idea de que ya no son “los chiquitos”, que la Federación los hace grandes, que se estaba creando la quinta organización del agro, que luego del “viraje” de FAA, es la única que realmente representa los intereses de un sector específico que, discursivamente, acaparaba FAA hasta el 2008. Esta mirada se relaciona al cambio de perspectiva mencionado antes, pasar de pensar proyectos pequeños y limitados a pensar en clave de políticas públicas, trabajando por objetivos más generales. Incluso desde el ámbito público, en el 2012 cuando recién se había aprobado la personería, un funcionario expresaba:

“ya no van a ser ‘los campesinos pequeños productores de los cosas chiquitito’ como está si no que va a estar integrada y en ese sentido estamos trabajando muy fuertemente fomentando y facilitando esto, en la Federación todas aquellas entidades que tengan personería jurídica... desde mi punto de vista, se creó la quinta organización del agro.”
(Marcelo, funcionario público, febrero del 2012)

Otro funcionario, en una entrevista realizada en el 2014 y ya con la gestión de Pérsico en la Secretaría de Agricultura Familiar, daba un testimonio en el mismo sentido:

“Creo que hoy el reclamo de las organizaciones en mayor o menor medida porque hay mucho por hacer, pero me parece que el último reclamo, porque ya están en condiciones, es de participar en la discusión política. Esta es la que me parece que todavía no la estamos cumpliendo. Pérsico está haciendo algo con eso, pero todavía eso está lejos.” (Juan Carlos, funcionario público, julio 2014)

Sin embargo, a pesar de la *intención* de incorporar a las organizaciones a la discusión política, desde el comienzo del Foro subsistió el problema de la dependencia del Estado respecto de los fondos, lo cual afectó, entre otras cosas, los temas que se pusieron en agenda. Tanto en la literatura sobre el tema como en las entrevistas aparece mencionado el riesgo de la cooptación y la dependencia por parte del Gobierno. Pero a partir de lo que se viene analizando, pareciera que este “riesgo” era intrínseco a las formas en que las clases dominantes sostienen la hegemonía, a través de la apertura de diferentes actores e intereses en el marco del Estado y con una fuerte injerencia de los intelectuales orgánicos.

Características de las organizaciones miembro de la Federación FONAF

A mediados de 2014, que además fue el año internacional de la Agricultura Familiar declarado por la ONU, se realizó la primera asamblea de renovación de autoridades de la Federación FONAF organizada con tiempo y planificada. La lista oficialista, si bien tuvo algunos cambios, se mantuvo en la misma línea y el presidente siguió siendo

Miguel Fernández. Una de las renovaciones de cargo estuvo en la línea de los ingresos a la SsAF, que es el caso de Salvador Torres, quien había asumido una Dirección Nacional y su rol en la Comisión le generaba un conflicto de interés, de manera que no renovó su puesto.

De los que formaban parte de la Comisión hasta el 2014, sólo había 1 mujer entre 8 varones. De los que se obtuvieron datos o fueron entrevistados, 4 comenzaron su participación en espacios colectivos en los años 90, 1 en los años 80 y 1 en el 2008. Sobre el tipo de organización de la que provienen, 3 pertenecen a organizaciones productivas y 2 a organizaciones de defensa de la tierra (Ver anexo).

En la Comisión que se conforma en el 2014 las cifras no se modificaron demasiado. El presidente continuó siendo Miguel Fernández, y de las 11 personas que conforman la comisión sólo 2 son mujeres. De los que se obtuvieron datos, 1 pertenece a una organización de lucha por la tierra y 4 a organizaciones orientadas a la producción y comercialización. En un caso, pertenece a una organización creada con posterioridad al 2008 y en otro con origen en un grupo del PSA.

Además, al menos en 2 casos en la Comisión 2012-2014 y otros 2 en la Comisión 2014-2016, los representantes pertenecen a organizaciones que formaron parte de FAA hasta el 2008.

ESTRATEGIAS DE INCIDENCIA

El Gobierno nacional comenzó a marcar con mayor énfasis un interés por la AF, en contraposición a la agricultura industrial y empresarial a la que intentaba hacer frente (agricultura que por otra parte necesitaba para garantizar el ingreso de divisas, y cuyo modelo de *desarrollo* nunca abandonó). Con este contexto, las acciones del Gobierno y las respuestas por parte de las organizaciones forman parte de las estrategias de incidencia:

i. Incorporación de referentes de la AF en Direcciones Nacionales de la SAF.

En esta línea hay dos períodos diferenciados. Por un lado, durante la gestión de Guillermo Martini en la SsAF, entre el 2008 y el 2012, y el siguiente bajo la gestión de Emilio Pérsico, entre el 2012 y el 2015.

En el primer período, bajo la gestión de Martini, una de las propuestas de acercamiento hacia el sector fue proponer a distintos referentes que asumieran cargos directivos en la SsAF. Esto tuvo un impacto multilateral y distintas interpretaciones. Por un lado, algunos funcionarios destacan que esto fue una forma de *acabar* con el diálogo porque los pusieron a todos *del mismo lado*, otros hablaron de “cooptación” y hasta de “capturar”, como un riesgo desde el inicio en las políticas de participación y diálogo con el sector. Como se mencionaba unas líneas atrás, si se analiza desde la propuesta de Gramsci, no sorprende la incorporación de referentes de diverso signo político en el Estado, que busca equilibrios que permitan sostener la hegemonía de las fracciones dominantes.

A su vez, entre los referentes del Foro se mencionó que “*no es posible estar de los dos lados del mostrador*”. Esto trajo problemas en el interior del Foro porque muchos de los referentes lo interpretaron como una cooptación. Apenas se resolvió el conflicto, el entonces Subsecretario de AF ofreció a uno de los referentes del Foro una Dirección, que además no se la ofrecieron al Foro sino a él a título individual, aunque según los testimonios, en esa oportunidad se debatió al interior del Foro qué hacer.

En ese contexto emergió también el *miedo* de no aceptar lo que se ofrece, y si se entiende que la participación en políticas públicas es ocupar puestos de Gobierno, entonces el ofrecimiento de puestos es una demanda cumplida y habría que aceptarla porque “es lo que estamos reclamando” y “si no, no nos van a ofrecer nada más”:

“Yo decía que no había que aceptar, mi visión era que había que estar de este lado del mostrador y nosotros simplemente tenemos que decir que el Estado garantice lo que nosotros queremos. Que se haga cargo el Estado, no nosotros. Muchas discusiones hubo ahí, porque el Foro decía "pero si nosotros nos negamos van a decir bueno, tanto que ustedes jodieron con esto, les ofrecemos ahora que se hagan cargo y resulta que no... dicen que no, entonces arréglensela". (Sergio, delegado FoNAF, junio 2014)

Aparecieron algunos debates sobre qué se ofrece en la negociación desde el Estado y de alguna manera, cuál es el fondo del reclamo del Foro, ¿qué significa pedir que el Estado tenga una secretaría destinada a la AF? ¿a quiénes debería convocar? ¿cuál es el rol que les queda a las organizaciones cuando los reclamos *de institucionalización* se cumplen? En esa línea, un referente de una organización externa al Foro decía:

“Después todo el escenario a partir del 2009 y sobre todo el 2010 el escenario dentro del Foro y dentro del Sector se empezó a encaraginar, digamos. Las organizaciones del Foro empezaron a mostrar las debilidades de pasar de la resistencia a la ejecución y a la gestión o a la acción y el Estado empezó a demostrar la hilacha de que su interés en relación con la pequeña agricultura familiar era mucho más testimonial que genuino en cuanto a la discusión con el agronegocio. Y la dificultad de los espacios técnicos del Estado de pasar también a la vanguardia del desarrollo y no a la resistencia que era lo que venían muy acostumbrados a hacer, digamos.” (Héctor, referente ONG, mayo 2013)

En una segunda etapa, a partir del 2012, cuando asumió Emilio Pérsico la Subsecretaría de AF, algunos de estos debates se profundizaron porque la forma de gestionar las políticas públicas y de relacionarse con las organizaciones del sector se modificó.

Una de las medidas más resonantes de esta gestión, en relación al FoNAF, tuvo que ver con la incorporación de dirigentes de las organizaciones a Direcciones Nacionales en el marco de la SsAF. En las entrevistas realizadas, esta apertura de Pérsico a trabajar con las organizaciones se percibió de formas distintas, aunque hay coincidencia en que tuvo mucho impacto. Algunas de las críticas fueron:

- Que algunos de los dirigentes no tenían experiencia ni *habilidades* para la gestión pública, lo que habría traído dificultades en la gestión: *“era un tipo que venía de trabajar la tierra, vos le veías las manos, y de repente fue director.”* (Ariel, técnico, febrero 2019).
- Que las políticas para la AF volvieron a estar orientadas a la pobreza rural, a diferencia de la perspectiva de desarrollo que Martini había propuesto y que estaba en línea con el Foro inicial, de la mano de FAA.
- Que muchos puestos (Direcciones dentro de la Secretaría) parecían *devolución de favores* y no consideraban a los que más trayectoria y experiencia tenían en el tema, que no había una orientación clara a lo rural ni una política unificada, que (al final del día) todo se reducía a distribuir recursos económicos disponibles, que no hay ninguna política duradera ni interesante que haya surgido en este período:

“Entonces Pésico lo que hizo, distribuyó las direcciones en distintas organizaciones, entonces le pagó, no sé si la palabra es así pero le dio a ACINA una dirección, al Foro le dio otra dirección, al MNCI le dio otra dirección, a ENOTPO que era representante de los Pueblos Originarios le dio otra dirección, al Foro otra, y así como que llenó la raviolada de los dirigentes de las organizaciones.” (Santiago, funcionario regional, febrero 2019)

En el contexto de la nueva modalidad de relación con el Estado aparecen algunas debilidades del Foro y la Federación:

a. la falta de “maduración” de la Federación FONAF y sus organizaciones para vincularse con el Gobierno de otra forma:

“cuando nace una organización de este tipo, multiactoral, con diversidad, que tiene una base democrática muy fuerte porque tiene una base de una agenda común, de reivindicaciones, cuando nace en ese esquema pero no se prepara para el diálogo político, no se prepara para... bueno, puede sufrir estas posibles “capturas” del Estado, que te llama para que seas afín en algún tema, pasás a ser como el auxiliar, la muletilla para algunos temas de gobierno, y eso te va erosionando la organización.” (Santiago, funcionario regional, febrero 2019)

b. La falta de paradigmas propios:

En otro caso, la “maduración” se asume vinculada a la generación de un proyecto propio, de paradigmas en palabras del entrevistado, que le permitan a la AF proyectarse a largo plazo y posicionarse frente al Estado y a la sociedad en general:

“Estamos en una transición, creo yo, hasta que el sector tome fuerza y discuta con el Estado, en buenos términos, no porque necesariamente tenga que discutir con el Estado, con cierta autonomía y principios propios. Yo diría que el sector necesita encontrar sus propios paradigmas. La agricultura familiar en Argentina tiene muy claros los reclamos, tiene muy claro qué quiere, pero todavía no construyó paradigmas. Como sí tienen paradigmas los que son exportadores, la Mesa de Enlace.” (Juan Carlos, funcionario público, julio 2014)

En este testimonio pareciera que es una cuestión de tiempo que el sector adquiera otras características que en ese momento no tenía, en cuanto a los paradigmas, como él lo llama, pero también en los términos y formas en que dialoga con el Estado. Sin embargo, podría pensarse que si las formas en que se construyó esa relación entre el FoNAF y el Estado fueron de dependencia financiera y de diálogo sin enfrentamiento, no habría necesariamente una modificación dada sólo por el paso del tiempo sino que sería necesario que se despertara una vocación de dirección intelectual de la sociedad, lo que no pareciera que las organizaciones de la AF estuvieran buscando, y que las organizaciones agrupadas en la Mesa de Enlace sí parecen haber consolidado, en su rol de clases históricamente dominantes. Incluso, en términos de transformismo, esta incorporación de líderes y de organizaciones a la estructura estatal lo impediría directamente. Además, si el objetivo es la institucionalización, no hay horizontes de cambio o de construcción de contrahegemonía.

Por otra parte, y respecto a la incorporación de los delegados al Gobierno, de acuerdo a la literatura sobre el tema, *“la contratación de líderes vecinales en las planillas de empleados públicos, el subsidio a grupos de interés y partidarios, el financiamiento*

incluso de movimientos sociales afines, es parte de la sofisticada maquinaria de cooptación.” (Valenzuela et.al, 2015:469). Es posible pensar que la incorporación de dirigentes de la AF podría ser una estrategia de cooptación por parte del Gobierno, pero además en las entrevistas aparece la idea de dependencia asociada a la fuente de los fondos con los que operaban el Foro y la Federación. En una entrevista realizada en el 2014, un funcionario de la SsAF decía que:

“Digamos hoy todavía la agricultura familiar se sienta a discutir con el Estado en términos de dependencia, porque todavía le sigue pidiendo recursos casi exclusivamente al Estado, en cierto... un poco a veces el Estado tiene actitud de cooptación de dirigentes y organizaciones (...) Si vos nacés al calor, con el apoyo y con el absoluto financiamiento de un organismo del Estado, te hacés un poco dependiente de un organismo del estado. (Juan Carlos, funcionario público, julio 2014)

ii. Sostenimiento de los foros provinciales y regionales

La dependencia respecto al Estado también se expresó en los temas de agenda y en la capacidad de participación de las organizaciones en los foros provinciales y regionales, porque si la realización de esos espacios dependía exclusivamente de los fondos estatales, la venia del Estado para el otorgamiento de fondos es determinante. Sin embargo, se mencionó en varias entrevistas que los encuentros provinciales sostuvieron una dinámica autónoma del Foro Nacional durante varios años, incluso independientemente de la asignación de fondos, y que estos encuentros eran participativos y horizontales.

Si se analiza esta situación de acuerdo a Gramsci, podría decirse que estas medidas de sostener y apoyar la realización de los foros provinciales y regionales por parte del Estado formó parte de una "revolución pasiva", es decir "*un proceso de transformación 'desde lo alto' en el que se recupera una parte de las demandas 'de abajo', pero quitándoles toda iniciativa política autónoma [...] lo cual genera consenso, sin dar poder político.*" (Balsa, 2006:27). Otra forma de incorporación de los sectores subalternos sin resignar dirigencia es mediante el denominado "transformismo", por el cual "*la clase dominante integra a los intelectuales de otros grupos sociales decapitando así su dirección política e ideológica.*" (Portelli, 1977:75)

iii. Reconocimiento público de la identificación con el Gobierno Nacional

Por otra parte, en tanto estrategias de incidencia, luego del conflicto el Foro (y la FONAF) adoptaron una posición política oficialista respecto del Gobierno Nacional. Esta postura se hizo pública en espacios como la revista Agricultura Familiar⁴³, publicada por la Federación FONAF, que tuvo sólo 3 números en el 2013. En esta revista aparecen claras referencias de apoyo al gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (por ejemplo, su foto en la contratapa), notas a Emilio Pérsico, titulares como "defendiendo el proyecto nacional y popular", imágenes de carteles que rezan "La agricultura familiar con Cristina". Además, en medios de comunicación no propios, también aparecieron notas en las que se explicita el apoyo al gobierno nacional:

“La conducción nacional de la Federación de Organizaciones Nucleadas de la Agricultura Familiar (FONAF), expresó hoy su apoyo al gobierno nacional y a las políticas que se llevan adelante desde la cartera que conduce Norberto Yauhar, al sostener que el sector "hoy es protagonista

⁴³ Disponible en: https://issuu.com/fonaf/docs/revista_agricultura_familiar_n_1 Consultada por última vez el 18 de abril de 2019.

en la toma de decisiones, en la lucha por la tenencia de la tierra, por el agua, las semillas, y hábitat.”⁴⁴

La filiación con el oficialismo resultó una estrategia central para la FONAF en los años posteriores al 2008, especialmente a las oportunidades que se habilitaron a partir de la generación de la Federación, en cuanto a financiamiento y a participación en espacios institucionales oficiales, como el Consejo Federal Agropecuario.

Tanto la revista “Agricultura Familiar” como “Nuestro campo” muestran un interés por los medios de difusión propios. La revista Nuestro campo⁴⁵ se lanzó en febrero 2013 con el objetivo de visualizar la agricultura familiar nacional, y se distribuiría mensualmente a través del diario Crónica en todo el país.

En esta misma línea se inscribe la participación o vinculación con CANPO, previamente mencionada.

iv. Alianzas con organizaciones políticas y gremiales no gubernamentales.

Otra de las estrategias de incidencia que podrían identificarse son las alianzas políticas no gubernamentales. Más allá de las alianzas en los distintos territorios, a nivel nacional se concertaron acuerdos con la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) en la línea liderada por Hugo Yasky, alineada con el gobierno nacional. Se realizaron eventos como el Encuentro Institucional⁴⁶, en 2013, en el que participó Hugo Yasky pero también el ministro Carlos Casamiquela, Carla Campos Bilbao, secretaria de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, y el subsecretario de Agricultura Familiar, Emilio Pérsico. En ese evento el presidente de la Federación le entregó a Yasky una placa en agradecimiento por el apoyo de la Central en la constitución de la FONAF.

v. Participación en espacios de articulación público- privados con capacidad de decisión

Finalmente, otra de las estrategias de incidencia, vinculadas a las potencialidades de la Federación como herramienta jurídica, es la incorporación al Consejo Nacional de Trabajo Agrario (CNTA). En el 2011 se sancionó la Ley 26727, el “Nuevo Estatuto del Peón Rural” o Régimen de Trabajo Agrario, que llevó a la creación de la CNTA, que requiere que quienes participan como representantes de los sectores tengan personería jurídica. La Comisión tenía como representantes de los empleadores a la Sociedad Rural, CRA, Coninagro y FAA pero necesitaba otro actor que acompañara a la Confederación Argentina de la Mediana Empresa (CAME) como representantes de los productores más pequeños; es así que dos miembros de la FONAF participan de este Consejo.

En este marco aparecieron conflictos en tanto los agricultores familiares emplean mano de obra familiar, principalmente, pero también contratan:

“tenemos al peón agrario, que son nuestros hijos, nuestros maridos, nuestras mujeres también, pero también somos quienes generamos el trabajo, o sea también somos empresarios. Al ser autónomos si vos decís tu producción y a dónde va, también somos empresarios. Cuál es la lectura

⁴⁴ <http://noticias.terra.com.ar/sociedad/fuerte-respaldo-de-la-fonaf-a-la-politica-agropecuaria-nacional,9cd0e7c8562ff310VgnCLD2000000dc6eb0aRCRD.html>. Consultado por última vez en julio 2016.

⁴⁵ http://prensaagricflierctes.blogspot.com.ar/2013_02_01_archive.html. Consultado por última vez en 2014.

⁴⁶ <http://www.cta.org.ar/La-Federacion-de-Organizaciones-de.html> Consultado por última vez en abril de 2019.

más complicada que tenemos en este momento (...) no estamos discutiendo políticamente cómo combatir nosotros lo que hace ese otro modelo, el de la lógica de la Mesa de Enlace.” (Graciela, delegada FoNAF, julio 2014)

Por un lado, en la entrevista se mencionó el conflicto sobre el aumento de los salarios, porque si bien su participación en ese espacio tenía un fin político en tanto *aliados* del gobierno nacional *"hoy estamos alineados al modelo de país que tenemos, y el gobierno nos dio esta posibilidad, entonces si el gobierno nos dice bajen el precio, suban el precio, vamos a ese nivel."* (Graciela, delegada FoNAF, julio 2014), también se encontraban con la dificultad de discutir internamente qué estaban llevando a ese espacio, ya que el aumento del salario mínimo en muchos casos es perjudicial para el pequeño productor: *"Entonces la Mesa de Enlace en ese espacio político está generando inflación en los productos alimenticios que ellos no producen, pero en los que ellos producen obligan a bajar los valores del peón agrario"* (Graciela, delegada FoNAF, julio 2014).

Pareciera que la participación en la CNTA no tuvo la suficiente discusión interna en la FONAF y que se alineó indiscutidamente a la propuesta del gobierno nacional, aún con dudas respecto de la conveniencia económica, política y estratégica de la posición que estaban defendiendo. Por otro lado, en la mayor parte de las entrevistas realizadas, los actores no podían dar cuenta de lo que ocurría en la CNTA, fueron solamente algunos de los miembros de la comisión directiva del 2014 los que conocían del tema.

Teniendo en cuenta lo analizado, se propone una categorización de estas estrategias de incidencia:

a. estrategias institucionales:

- i. creación de la Federación de Organizaciones Nucleadas de la AF.
- ii. aceptación de las Direcciones nacionales por parte de Delegados de las organizaciones que componen la Federación,
- iii. participación en la CNTA y en otros espacios interinstitucionales (INTA, Leyes caprina y ovina⁴⁷);

b. estrategias políticas:

- i. alianza y reconocimiento público de la alineación con el gobierno nacional,
- ii. Participación en espacios como CANPO,
- iii. Alineación con una central sindical en su fracción oficialista (CTA)

c. estrategias de comunicación:

- i. discurso oficialista,
- ii. participando en eventos oficiales del Gobierno Nacional
- iii. aparición en medios masivos de comunicación

⁴⁷ Las leyes caprina y ovina son propuestas del Estado Nacional, que buscan lograr la adecuación y modernización de los sistemas productivos ovinos y caprinos que permita la sostenibilidad a través del tiempo y consecuentemente, permita mantener las fuentes de trabajo y la radicación rural. Ambas tienen instancias regionales y nacionales de concertación de las políticas que implica. Ver: https://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/d_ovinos/leyovina/presentacion/ley_ovina/ y https://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/caprinos/ley_caprina/marco_legal/index.php

iv. creación de medios propios

Como contracara, la filiación al gobierno nacional, la participación de sus referentes en la SsAF y la dependencia económica les indujo a adquirir compromisos y discursos que en algunos casos parecieron apresurados para el nivel de maduración institucional, como la postura dentro de la CNTA.

CONFLICTOS: LOS REFERENTES Y LA METODOLOGÍA PARTICIPATIVA

“dejar en claro que las organizaciones no las estamos manejando aquellos que no estamos preparados sino al contrario, somos productores que estamos preparados para llevar adelante la organización”
(Franco, delegado FoNAF, junio 2014)

Otra de las características que se va acentuando con el correr de los años es la de los perfiles y trayectorias de los referentes del FoNAF.

i. Relaciones entre los delegados y sus bases.

Pareciera que van cambiando sus intereses, podría decirse sus luchas, y se van alejando de las bases en sus territorios. En el 2012, con financiamiento del Estado Nacional, la Federación FoNAF adquirió un departamento en la calle Maipú, en el microcentro de la Ciudad de Buenos Aires. Además de los gastos fijos que esta adquisición trajo, también institucionalizó la centralización de las actividades de la Federación y bajo una perspectiva individualista y meritocrática:

“este crecimiento que hemos tenido, ha sido fruto del esfuerzo de muy pocos porque la mayoría no puede estar acá. Es decir, están en sus bases, que es importante tener las bases y ese apoyo pero les faltó mucho más acá, más presencia acá en Buenos Aires, que es donde se maneja todo. Dios está en todas partes pero gobierna en Buenos Aires, es así. Aunque parezca una frase hecha pero es así en la realidad también” (Andrés, delegado FoNAF, junio 2014)

Esta perspectiva terminó generando que los referentes provinciales se acerquen a la ciudad capital con frecuencia, dejando de lado a sus propias organizaciones de base y principalmente abandonando sus producciones:

“O sea, sobre todo de la AF que requiere de una carga de trabajo de 365 días al año en el campo, los dirigentes de la AF son gente que no trabaja en el campo, o que delega sus funciones en otro y va perdiendo contacto con la realidad y lo único que se enfocan es en ascender como dirigentes... no todos pero la mayoría si (...) se tergiversa todo y terminan enroscados en la rosca de los dirigentes de las organizaciones con los funcionarios públicos, con los referentes políticos.” (Arnaldo, técnico, mayo de 2013)

ii. Funcionamiento de los foros provinciales

Sin embargo y como contracara, algunos Foros provinciales lograron separarse de esa dinámica y durante un tiempo funcionaron autónomamente, reuniéndose a pesar de lo que ocurriera con el FoNAF a nivel nacional:

“hasta el 2015 algunos seguían estando, tenían como una dinámica

propia, nos juntamos tal día, nos juntamos porque tal provincia presentó un proyecto de ley de AF entonces se reunían, pero no dependían ni del Foro Nacional ni de nada... es más, de hecho habían los FOPAF provinciales había gente del FNC, de ACINA, de otras organizaciones que no estaban en principio en el Foro, pero cuando se crea la Personería Jurídica ya empieza a tomar más fuerza la identidad de la Sección Nacional (Ariel, técnico, febrero 2019)

En las entrevistas se mencionó el alejamiento de las bases, en el 2008 algunos acusaban a FAA y posteriormente otros acusaban a la Federación FONAF respecto del Foro. La dinámica participativa, como *metodología* de trabajo, parece perderse post 2008 pero especialmente con la Federación, que institucionalizó el espacio y otorgó poder legal a la Comisión Directiva. Además, todos los que participan de alguna forma en la Comisión o cerca, parecían distanciarse de sus organizaciones de base y de sus territorios.

En algunas de las entrevistas, referentes y ex referentes del Foro y de la Federación destacaron la centralidad de la participación, de la dinámica participativa y de la estructura que se dieron para ello (los encuentros locales y provinciales, por ejemplo). A su vez, apareció también una fundamentación del trabajo a partir del consenso y de la decisión colectiva:

“no es lo mejor lo que uno piensa, por más claro que lo tenga, sino lo que el conjunto acuerda y está dispuesto a sostener, si no, nos equivocamos por falta de consenso (...) El dirigente tiene que ser la Mesa Nacional del Foro. Es decir el representante genuino de cada una de las organizaciones y de las provincias.” (Sergio, delegado FoNAF, junio 2014)

Esta dinámica y la mirada sobre la participación y el consenso parecieran haberse perdido con el correr de los años y profundizándose especialmente con la institucionalización en Federación, que otorga una representación legal a la Comisión Directiva y que excluye de la participación a las organizaciones que no están formalizadas:

“Eso funciona poco y a medias y llega un punto siempre en que deja de funcionar por falta de consenso, porque el tipo que está en la base y mirando desde lejos dice “no, esto” entonces te llaman a una reunión y no vas, porque para qué vas a ir si no estás de acuerdo.” (Sergio, delegado FoNAF, junio 2014)

iii. Desconocimiento de acuerdos previos y falta de construcción de consensos

Una de las miradas que intentan explicar por qué los dirigentes se alejan de las bases y se *olvidan* de construir consenso, pareciera ser que son referentes nuevos, que desconocen cómo se construyó el espacio: *“personas que llegaron y no tienen el proceso de cómo fue construido esto. (...) Espero que estos dirigentes cambien la mentalidad de poder.” (José, delegado FoNAF, junio 2014)* Este mismo desconocimiento de la historia, de los acuerdos políticos previos y de los actores, llevó a la Comisión a contratar asesores, que formaban parte del Foro y que conocían a los distintos actores y los acuerdos: *“cuando se empiezan a mover en determinados espacios, necesitan esa lectura, qué pasó, cómo fue, no la tienen. No quedó nadie. Los pocos que quedaron no la tienen la lectura.” (Graciela, delegada FoNAF, julio 2014).*

Pero no son solamente los participantes de la Federación quienes tienen miembros

nuevos y viejos, sino también el Gobierno:

“después uno va descubriendo que el peor enemigo tuyo no son los compañeros sino el Estado que no entendió qué tenía que hacer, entonces cuanto más desconocimiento y menos conozcan lo que fue la estructura, “no la defendamos”, porque es lo que pasa, toda esta riqueza que hoy podés ver en el documento se fue perdiendo.” (Graciela, delegada FoNAF, julio 2014)

Es decir que el recambio de compañeros (a quienes llamativamente definió como posibles enemigos en este fragmento) afectó porque se desconoció el trabajo previo, se desconocieron los documentos base que creó el Foro y que contienen los lineamientos para las políticas públicas, que todos coinciden en afirmar que siguen teniendo vigencia. Pero además, como el Foro y la Federación siempre trabajaron en articulación con el Estado, el recambio de funcionarios parece implicar un esfuerzo extra de legitimarse ante cada funcionario nuevo.

Por otra parte, en una de las entrevistas apareció la idea de la incidencia, notando que cuando el Foro no tenía toda la institucionalización ni el reconocimiento, cuando aún estaba conformándose y con una Secretaría de Agricultura que no priorizaba el tema, se logró más incidencia que en momentos en que pareciera que el sector estaba más fortalecido institucionalmente. En el (2014) un referente decía que:

“(el Foro) no es capaz de convencer a nadie de nada en este momento, mucho menos al Estado, al Gobierno ni nada. (...) más incidíamos nosotros con el Secretario Campos, la Sociedad Rural, o Javier de Urquiza de la línea de CRA, más incidíamos entonces que ahora, desde mi punto de vista. Ahora el Foro no incide prácticamente nada en políticas públicas.” (Sergio, delegado FoNAF, junio 2014)

Se podría decir, entonces, que existen dos grandes puntos sobre la metodología participativa. Uno vinculado a la relación con el Estado y la modalidad propuesta por Pérsico de incorporar a referentes de organizaciones a la gestión pública y otro al interior de la Federación, en especial sobre los roles y asignaciones de la comisión directiva.

En este aspecto, se recuerda que cuando se otorgó la personería jurídica a la Federación en el 2011, como ya fue mencionado, se realizó un esfuerzo por parte del FoNAF y de la SsAF de recorrer las provincias contando de qué se trataba y cómo se iba a conformar la Comisión Directiva. A los seis meses hubo que renovar autoridades, y luego cada dos años. En un comienzo el mensaje que se transmitió fue que la Federación en sí era una herramienta jurídica para poder recibir fondos y participar en espacios institucionales. Sin embargo, al poco tiempo comenzaron a surgir las sospechas y comenzó a asomar otra forma de trabajo: *“se armó la comisión y es como que la comisión era la dueña de todo, ya no había mandato de las provincias, no había trabajo de la zona, es lo que quedó arriba y ellos los que tomaban decisiones.”* (José, delegado FoNAF, junio 2014)

Si bien ya se mencionaron algunos conflictos alrededor de este tema, también se profundizó la diferencia entre las organizaciones nuevas y las viejas, las que conocían el proceso desde el comienzo, las que tuvieron que luchar para estar en ese lugar a diferencia de las que se sumaron después del 2008 o incluso después del 2011, que se sumaron a una estructura ya armada, con una vinculación fuerte y alineada al Gobierno Nacional. No es posible, con la información que se recopiló en las entrevistas ni en la

literatura, responder si existen organizaciones que no se hubieran sumado si no existiera ese vínculo tan fuerte con el Estado, pero se podría arriesgar que la relación estrecha con el Estado resulta atractiva para muchas organizaciones, especialmente por la potencialidad de acceder a financiamientos y porque ese vínculo ya estaba construido.

Entre las entrevistas, varias se realizaron a miembros activos de la Comisión Directiva en el 2014. En la mayoría de los casos, los entrevistados dieron por sentado que había participación, pero en una de las entrevistas surgió una mirada distinta:

“Se apostó mucho a lo político, hoy todo el mundo nos recibe, nos mira, lo que yo creo es que por ahí nosotros tenemos que luchar como se creó esto, una herramienta para el Foro. (...) Tenemos una segunda Federación Agraria en Argentina, manejada por una comisión.” (Marcos, delegado FoNAF, junio 2014).

Es decir, si bien el entrevistado reconoce que la Federación es una herramienta para el Foro, también asume que está *manejada* por una comisión, otorgándole una connotación positiva.

En otros casos, en los que también los entrevistados asumen que *“era solamente un trámite administrativo y que la Federación es una caja, una caja de efectivo nada más, no es la decisión política.”* pero luego también indican que alguien les pidió que cumplieran determinada función, y que los puestos *“se los queda”* una persona y se disputan entre organizaciones y regiones. Por ejemplo, en Misiones en el 2013, algunas organizaciones *“denunciaron desmanejos y autoritarismo en la actual conducción de la Federación, razones por las cuales exigieron mayor democratización, mediante la creación y legitimación de una nueva estructura provincial y territorial.”*⁴⁸ Este tipo de denuncias se encuentra en más provincias, incluso enfrentando a los delegados entre sí.

La Ley de Reparación histórica

Finalmente, una de las políticas en que el FoNAF tuvo incidencia fue la aprobación, en diciembre del 2014, de la Ley de Reparación histórica para la AF (Ley 27118). En agosto se había creado el Consejo de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena, conformado por las 13 organizaciones que iban a la REAF y que tenían alguna participación en las distintas instancias propuestas por Estado Nacional para el sector. La secretaría de AF que era la que lo conducía, el INTA, el SENAF (área de AF del SENASA) fueron convocados de la UCAR y la Dirección de Relaciones Internacionales para conformar este Consejo, al que luego se le delegó reglamentar la Ley. Esta reglamentación no se realizó y la ley no tuvo financiamiento ni políticas específicas para aplicarse.

Sin embargo, los temas que la Ley expresa como agenda de la AF son los mismos que el Foro desarrolló tanto en su documento base como en los lineamientos para una política pública en el 2006.

Excede el objetivo de este trabajo pero ameritaría un análisis de las características de esta ley que abarca una gran cantidad de problemáticas, cuya reglamentación sería titánica.

⁴⁸<http://www.pagina16.com.ar/49649-san-pedro-productores-denuncian-desmanejos-y-exigen-democratizacion-de-la-fonaf> . Consultado por última vez en agosto 2014

La participación en espacios regionales

Otra de las consecuencias del conflicto del 2008 es la pérdida, para el FoNAF, de la participación en espacios regionales, especialmente la REAF. Como los cupos son limitados, organizaciones que no formaban parte del Foro comenzaron a disputar sus cupos y el Foro dejó de hacerlo, perdiendo espacio allí. Cuando la Comisión de la Federación decidió recuperar esos espacios de participación, tuvo que volver a legitimarse.

Además de la REAF, el correlato en la Sección Nacional también entró en crisis con el conflicto. Durante los años del Foro como tal, no parecía existir mucha diferenciación respecto de la SN, principalmente porque las organizaciones eran las mismas, pero con la ruptura, la salida de FAA y la conformación de la Federación FONAF, los espacios se distinguen. La FONAF se convierte en una organización, pero la SN sigue siendo un ámbito. La SN empieza a adquirir más importancia, como nombre, después del 2008; antes no había conflicto, el Foro era la SN y estaba naturalizado, porque las organizaciones que ya habían decidido no participar, como por ejemplo el MNCI, ya estaban afuera, estaba claro que no iban a participar y el ámbito internacional estaba de alguna manera comandado por la FAA pero tenía la virtud de aunar a otras organizaciones.

La inclusión de otras organizaciones en el ámbito estatal

Con la salida de Guillermo Martini y la llegada de Emilio Pérsico a la SsAF en agosto del 2012, el vínculo entre la Federación y el Estado se vio afectado. Por un lado, la Federación es una herramienta que les permitiría abrir el diálogo con distintas instancias del Estado, y a su vez Pérsico abrió el juego a otras organizaciones que no formaban parte de la Federación. Este abanico de participación, ya mencionado previamente, generó desconcierto en la FONAF y a la vez provocó que se buscaran otras vías de diálogo y financiamiento:

“A partir de la creación de la Federación el Foro empieza a relacionarse con otros sectores del Estado y con otros organismos externos que antes no se relacionaba, porque era una relación exclusiva con la subsecretaría de AF. De ahí el subsecretario no dejaba meter la nariz ahí. Vos te ibas a desarrollo social el tipo se enteraba y decía: ¿qué pasó, cómo fue que no me llevaron juntos? Entonces en esta última etapa me parece que el proceso que hubo, que hubo nivel de autonomía más importante porque a través de la Federación se pudieron firmar convenios. Si bien se firman convenios, la contraparte con el Estado, todo eso, los manejos de fondos se está haciendo desde el FoNAF. Ya no se hace más, con el control del Estado pero desde la Federación” (Marcos, delegado FoNAF, junio 2014).

En este testimonio, si bien pareciera que los recursos provenían de otro lado, son en definitiva siempre del Estado. Y cuando no son del Estado, como los del ICEI, son remotamente mencionados. Cabría la pregunta, en este caso, por la idea de autonomía a la que hacen referencia en la entrevista. Si bien, como se mencionó al comienzo del capítulo, algunas de las instancias que se podrían evitar con la Federación son las provinciales, pareciera que también se buscara autonomía de los técnicos, tanto del Ministerio como de algunas organizaciones.

La participación institucionalizada como objetivo

Sobre la participación como fin en sí mismo, en una de las entrevistas un dirigente de la Federación decía: *“lo que a mi me parece que no nos podemos quejar en este gobierno es la participación. Cada vez que quisimos participar, institucionalizar cosas, se fue avanzando. Se institucionalizó la subsecretaría”* (Fabricio, delegado FoNAF, junio 2014).

En el marco del crecimiento institucional de la Subsecretaría a Secretaría, de la que Pérsico siguió siendo el responsable, y de la implementación del Registro en el país, se mencionan algunos riesgos de ampliar demasiado el registro: que no sean productores quienes estaban registrándose y que podrían ser beneficiarios de las políticas que se crearan para el sector sin pertenecer al mismo:

“Hay gente que no es productora. En mi experiencia andando, hay provincias que cayeron en manos de algunos que no son agricultores, que son delegados, que son más políticos que agricultores, y están dando a mucha gente que tienen un empleo municipal, albañil, no tiene relación con la agricultura familiar.” (Marcos, delegado FoNAF, junio 2014).

A pesar de las sospechas respecto de aquellos que podrían inscribirse sin ser productores o que “manejan provincias” sin serlo, varios de los dirigentes ya no son productores, dejaron sus producciones para dedicarse al Foro, para convertirse en *representantes* y llevar adelante una actividad política:

“Yo si tengo que contar la verdad, tengo que decir que yo me quedé hoy, trabajando en la nada. Pero hace 10 años este coordinador me dijo: si vos seguís en esto, yo te quiero decir que vos, olvidate de los chanchos. Vos vas a perder porque no te va a dar tiempo y porque ... y nosotros criticamos a todos los que nos representan que no son productores, yo sigo sosteniendo, pero yo simplemente digo: yo perdí un campo porque no estaba quedándose con mi familia.” (Marcos, delegado FoNAF, junio 2014)

Aún con todos estos conflictos y disputas, entre el 2012 y el 2013 la base de organizaciones de la Federación continuó creciendo. Y aún más, se tejieron alianzas con movimientos y frentes que hasta ese momento no habían querido articular, aunque estos acuerdos fueron frente a temas concretos, como la Ley de Freno a los Desalojos y la Ley de Reparación Histórica para la AF.

En otro orden de cosas, si bien uno de los objetivos de la Federación y la apertura a la participación de las organizaciones parecía ser que se involucraran en las políticas públicas. Esto no ocurrió sino que las políticas siguieron tomando su curso independientemente de lo que proponían las organizaciones. Incluso el ReNAF, que tenía ese objetivo desde su inicio y en tanto compromiso regional, no pudo cumplirlo. En palabras de uno de los funcionarios, esto no fue posible porque los programas no estaban preparados para un cambio de mirada y las relaciones complejas entre el Estado Nacional y los estados provinciales no lo facilitaban: *“las provincias tienen una relación política también con las organizaciones, de tira y afloje, de que te cuestionan o no, tenés acuerdos... entonces, nosotros delegamos en las provincias la ejecución de los programas, las provincias discutían con quiénes querían, no me escuchaban a mí.”* (Ariel, técnico, febrero 2019)

Siguiendo a Acuña Asenjo (2014), la cooptación puede darse por dos vías, por un lado *“el alejamiento del adversario de los lugares o sitios en donde pueda ocasionar*

disturbios, bajo la apariencia de otorgarle una merecida retribución.” En el caso de la Federación, a partir de la incorporación de algunos referentes en puestos dentro de la SsAF y proponiendo formatos institucionales que, desde los orígenes, alejan al Foro de las organizaciones de corte campesinista, de defensa de la tierra y con trayectorias de organización más *rebeldes*.

La otra vía es *“la incorporación del adversario a las labores de ejecución del plan concebido por el grupo social dominante.”* A partir del 2008, con la conversión del FoNAF en un espacio oficialista, esta incorporación es notable en tanto se suma la AF al *proyecto nacional y popular* y así se expresa en los documentos oficiales del Foro. Si bien antes del conflicto había un acercamiento al gobierno, tenía otras características y no implicaba en forma alguna una inscripción en la propuesta política del partido nacional gobernante.

En ambos casos, de acuerdo al autor y en línea con la mirada de Gramsci sobre el transformismo, el cooptado acepta las retribuciones porque cree que desde adentro puede torcer el rumbo *“que ha emprendido el grupo social cooptante”*. Este pareció ser el resultado de las discusiones sobre la aceptación de los cargos en la SsAF, sosteniendo que es una oportunidad que se ofrece para realmente incidir en política nacional para la AF. No es objeto de esta investigación pero está pendiente analizar qué ocurrió con la Federación y el Foro al cambiar el signo político del gobierno nacional en el 2015.

VI. CONCLUSIONES

Esta tesis tiene como objetivo general contribuir al conocimiento sobre la participación de las organizaciones sociales que formaron parte del Foro Nacional de la Agricultura Familiar en el diseño e implementación de políticas de desarrollo rural en el período 2003-2014. A su vez, los objetivos específicos son:

1. examinar las características específicas de las organizaciones que formaron parte del Foro Nacional de la Agricultura Familiar entre el 2003 y el 2014;
2. Identificar y analizar las estrategias de las organizaciones participantes del FoNAF para participar en el diseño de las políticas públicas de desarrollo rural.
3. identificar y analizar los conflictos que se expresan en el proceso de diseño de la política pública entre los actores relevados.

Para organizar la información y el análisis, se decidió diferenciar cada uno de estos objetivos en los diferentes momentos del Foro: Sus antecedentes y primeros años, el 2008 como momento bisagra y del 2009 en adelante, en que se crea la Federación.

Para el primer momento se analizaron los antecedentes regionales vinculados a la creación del Foro, teniendo en cuenta que existía una institucionalidad regional a la cual FAA estaba vinculada (COPROFAM) que buscó elevar su potencial incidencia a través de la Carta de Montevideo, reclamando una Reunión Especializada para el sector (REAF). El Mercosur creó la REAF como órgano consultivo y a su vez el Gobierno argentino abrió la posibilidad de participación a las organizaciones, primero a través de Cancillería y luego creando el Foro Nacional de Agricultura Familiar, junto a la Sección Nacional y con mucha incidencia de FAA.

El Gobierno que comenzó en el 2003 tomó como un compromiso otorgar espacios de participación para discutir las políticas de desarrollo de la AF y los temas que puso agenda el FoNAF eran los mismos en los que se venía trabajando a nivel regional, particularmente: caracterización de la AF, políticas diferenciadas, reforma agraria integral y fortalecimiento institucional.

Así comenzó una experiencia de participación en un espacio de diálogo con el Estado nueva para las organizaciones y para el país, que brindó vías de institucionalización de la participación de las organizaciones agrarias en las políticas públicas. En los testimonios recolectados en las entrevistas aparecieron menciones al cambio de lógica de intervención, porque en los años anteriores se intentaba transformar la realidad combatiendo al Gobierno y en la nueva propuesta los invitan a sentarse en una mesa a dialogar: *“veníamos de los 90, o sea, en los 90 estábamos todos tirando piedras contra el gobierno (...) lo que se estaba dando con el FoNAF era una cosa de locos, o sea veníamos de estar combatiendo a los diferentes gobiernos y de repente nos encontrábamos políticamente trabajando en las políticas públicas”* (Fabricio, delegado FoNAF, junio 2014).

El conflicto del 2008, que enfrentó al Gobierno con las principales sociedades agropecuarias del país y que tuvo un estado público muy difundido, trajo múltiples consecuencias para el Foro, incluso en términos de visibilización del sector y de incidencia en políticas públicas, abriendo puertas inesperadas.

Como una de las consecuencias, el Gobierno decidió hacer caso a una de las demandas centrales de Foro y creó la Subsecretaría de Agricultura Familiar. En un primer período, entre el 2008 y el 2012, esta cartera se relacionó con el Foro en forma similar a como

venía haciéndolo, casi como interlocutor y representante exclusivo del sector.

Poco tiempo después, el Foro se encontraba formalizándose a través de la creación de una Federación. La institucionalización de la FONAF se convirtió en un hecho en el 2011. En esta situación, y con diferentes momentos en cuanto a la relación con el Estado (especialmente a partir del cambio de gestión en la SsAF en el 2012, devenida Secretaría en el 2014) y al interior del Foro y la Federación, finaliza el período que se analiza en este trabajo.

En cuanto a los objetivos que tiene la tesis, estos presentan diferentes características de acuerdo al momento que se analiza. En estas conclusiones se procura identificar este movimiento.

Características de las organizaciones del FoNAF

Respecto al primero de los objetivos, “examinar las características específicas de las organizaciones que formaron parte del Foro Nacional de la Agricultura Familiar entre el 2003 y el 2014”, debido a las características de la información disponible, especialmente del 2008 en adelante, se abordó a partir de las entrevistas y fuentes secundarias que nos permitió reconstruir parte significativa de la información faltante.

El primer período del Foro se caracterizó por la ampliación de la representación de organizaciones a nivel nacional, aunque con una presencia indiscutible de FAA. Con la poca información que se pudo recolectar sobre este tema, se puede inferir que la mayoría de las organizaciones tenían representación provincial, siendo sólo 3 de nivel nacional.

En estos primeros años, los líderes del Foro eran militantes con trayectoria, que conocían al sector y que ya habían participado de otras instancias de articulación entre organizaciones, con diferentes grados de éxito y permanencia.

En el conflicto del 2008, el principal hito fue la salida de FAA del FoNAF, aunque las consecuencias de este cambio se verán en los años posteriores, teniendo en cuenta (por ejemplo) la participación de FAA en espacios regionales y la disponibilidad de una personería jurídica.

En cuanto al último período analizado, no se pudo obtener información cuantitativa que permitiera describir las organizaciones que participaban del espacio, aunque se realizaron algunas inferencias a partir de los testimonios y la información disponible, en especial vinculada a las características de los referentes y a las organizaciones que se conformaron en este período. En cuanto a los referentes, pareciera que provenían de organizaciones con menor trayectoria y experiencia política, y en cuanto a las organizaciones, de acuerdo a los testimonios se habría ampliado la convocatoria a muchas pequeñas con pocos integrantes y que comenzaron a formalizarse para participar de la Federación.

Estrategias de incidencia

Para el abordaje del segundo objetivo “identificar y analizar las estrategias de las organizaciones participantes del FoNAF para participar en el diseño de las políticas públicas de desarrollo rural” las estrategias fueron reconstruidas y clasificadas.

En el primer período, que incluye los antecedentes del Foro, se identificaron las

siguientes estrategias:

- a) adopción de la categoría de agricultura familiar, en adecuación a los estándares globales

Si bien se intentó “forzar que haya políticas públicas”, en esta primera etapa lo que ocurrió fue un fortalecimiento del espacio, la generación de una lógica de funcionamiento y sendos y valiosos diagnósticos del sector, con propuestas por escrito de líneas para políticas públicas. La primera medida en ese sentido es la adopción de la identidad “agricultura familiar”, un término nuevo y que no responde a las formas tradicionales en que los mismos productores se reconocen, sino que proviene de la academia y de los organismos internacionales. Mostrando que son agricultores familiares podían comenzar a participar de instancias regionales y a recibir financiamientos y políticas dirigidas al sector.

- b) política de diálogo entre organizaciones y con el Gobierno Nacional

Si bien la estrategia de las organizaciones estuvo vinculada al diálogo en todo el período analizado, en la voz de algunos funcionarios y técnicos del Estado se hizo referencia a los límites del diálogo y del desarrollo sectorial, entendiendo que, si bien se puede generar diálogo, el Gobierno debe ser para todos los sectores y no sólo para la AF. Esta política que parecía desalentar la organización y las iniciativas orientadas específicamente a la AF, abonó al impulso del FoNAF para convertirse en una organización en sí misma, más allá de la interlocución con el Estado.

- c) sistematización de acuerdos a través de la redacción de documentos

Se convocaron organizaciones y se generaron documentos valiosos, que algunos entrevistados definieron como una “biblia”, con orientación a la formulación de políticas públicas. Pero para la presencia en algunos espacios se requería una dedicación de tiempo que no todos tenían, ni todas las organizaciones podían poner a disposición.

- d) fortalecimiento institucional (creación de la Mesa Nacional y Mesa Ejecutiva) y ampliación de la participación y representación nacional (creación de foros provinciales)

En este primer período FAA fue la organización impulsora del Foro, junto al Estado, pero también invitando a otras organizaciones, afines y no tanto, a participar del espacio, aunque coordinado y movilizado por ella y sus técnicos. A su vez, surgieron conflictos en este intercambio, por ejemplo en el Documento Base, el MOCASE se enfrenta al FoNAF por incorporar como demanda la eliminación de las retenciones, previendo un tema conflictivo que sería protagónico en el 2008. También surgieron otras denuncias a FAA, por tecnócratas y por ser cooptados por el Estado, a la vez que directamente se denunció que “el Foro es del Estado”.

- e) Planificación de medidas de fuerza

Al no ser escuchados en sus demandas frente al Ministerio de Economía, se plantearon la posibilidad de protestar en las rutas pero finalmente no se llevó a cabo.

A su vez, durante el conflicto agrario, las estrategias de incidencia identificadas se mencionan a continuación, aunque se toman en cuenta sólo las que emergen al calor del conflicto, luego algunas se profundizan en el período siguiente:

1. Estrategias políticas

- a) Ampliación de la base de organizaciones.

Modificación de la participación de las organizaciones tanto en los foros provinciales como en los espacios regionales y en la Sección Nacional.

- b) Alineación pública con el Gobierno Nacional
- c) Autorreconocimiento como organización que nuclea a la agricultura familiar.

2. Estrategias institucionales

- a) Implementación del ReNAF.

Se avanzó en el diseño e implementación del ReNAF, que si bien fue pensado como aval para ser destinatarios de políticas para la AF, pareciera que no cumplió con el cometido.

- b) Demanda de participación en espacios institucionales (como el Consejo Económico y Social, que en el período siguiente se efectiviza en otros órganos)

3. Estrategia de comunicación

- a) Difusión del debate sobre la agricultura familiar

Luego del cimbronazo que significó el 2008 para la AF, algunas reivindicaciones se cumplieron y se modificaron las prioridades. Por una parte, se creó la Subsecretaría de Agricultura Familiar, luego devenida en Secretaría, y el Foro gestionó y obtuvo una personería jurídica como Federación. En este período, las estrategias desplegadas por el Foro y la Federación podrían reunirse en 3 temas: políticas, institucionales y de comunicación, presentando continuidades respecto al tiempo del conflicto agrario.

1. Estrategias políticas:

Además de la alineación con el Gobierno Nacional y la ocupación de espacios en la Secretaría de AF, gestaron o retomaron otras alianzas para disputar políticas públicas concretas, como la Ley contra los desalojos o la Ley de Reparación Histórica de la AF.

Una de las continuidades es la filiación al Gobierno Nacional, aunque con un cambio, que fue la invitación del secretario de AF, Emilio Pérsico (2012-2015), a dirigentes de distintas organizaciones (algunas del Foro y otras no) a ocupar Direcciones nacionales, lo cual trae una serie de reflexiones. Por un lado, hay cierta coincidencia en señalar que los productores no tenían experiencia de gestión, y además, desde la teoría de Gramsci, esto sería un ejemplo de transformismo, por el cual "la clase dominante integra a los intelectuales de otros grupos sociales decapitando así su dirección política e ideológica" (Portelli, 1977:75).

2. Estrategias institucionales:

Una constante de este período frente a los anteriores en cuanto a las estrategias de incidencia es la búsqueda de institucionalidad, en este caso a través de la Federación. Esta Personería permitiría recibir financiamientos en forma directa y manejar fondos, tener habilitación para participar de espacios institucionales como la CNTA, la ley caprina, la ley ovina. Pero aparecieron debates sobre los usos de la personería y el rol de la Comisión Directiva: ¿quién toma las decisiones? ¿la estructura del Foro o la

comisión de la Federación? ¿es simplemente una herramienta jurídica o la comisión tiene capacidad de decisión y acción? Casi todos los testimonios relevados coinciden en señalar que, si bien las estructuras provinciales del Foro se sostuvieron, es la Comisión la que toma decisiones a nivel general.

Con la creación de la Federación y la incorporación a espacios institucionales, toma más fuerza la pregunta por la importancia de la institucionalidad: ¿cuál es el rol que les queda a las organizaciones cuando los reclamos de institucionalidad se cumplen? Si muchas de las demandas iniciales del Foro terminaron virando para soluciones institucionales, que a su vez terminaron mostrando una gran fragilidad, porque si bien la Federación les dio la posibilidad de gestionar autónomamente los fondos, estos seguían proviniendo del Estado, ¿qué pasa cuando el Estado no financia? En algunas entrevistas se mencionó una crisis de participación por la dependencia del Estado, expresado en los temas que terminan estando en agenda y en la capacidad de participación en los foros provinciales y regionales, que si no contaban con recursos para financiar no se viajaba. Por otro lado, como los temas de agenda parecían prefijados y ya definidos, se pierde la motivación para buscar otras formas de financiamiento. Ameritaría analizar qué ocurrió a partir de diciembre del 2015 al modificarse el signo político del gobierno nacional, porque otros de los elementos que quedan evidenciados en este período es la alineación al gobierno nacional liderado por Cristina Fernández, alineación que paradójicamente convive con la idea de “autonomía” brindada por la personería jurídica.

La apuesta a la institucionalidad es grande y se enmarcó en contraposición a los movimientos que “protestan”. En palabras de un delegado del Foro:

“me toca representar a los productores de más abajo, que no son los que cortan las calles, no son los que rompen vidrieras, no son los que rompen los candados para meterse en la tierra ajena, no son esos. Los productores que nosotros representamos somos pacíficos, no somos revolucionarios de avasallar cosas que no son de nosotros. Nosotros somos los que nos callamos, los que si nos cae la lluvia y nos rompe todo mañana nos levantamos y lo volvemos a empezar de nuevo.” (Andrés, delegado FoNAF, junio 2014)

La creación de la Federación trajo, por un lado, dificultades en las condiciones de ingreso, ya que sólo podían participar de esta instancia las organizaciones formalizadas, y por otro lado, un crecimiento en las bases territoriales a las que llegan (o al menos eso indican en los testimonios pero no hay información formal disponible al respecto). A partir de eso, la incorporación de dirigentes, algunos de ellos con poca o nula experiencia en espacios de participación, fue una novedad para el Foro, que se había construido con organizaciones y referentes con trayectoria. Los perfiles de las organizaciones que se incorporan, sin liderazgos experimentados, con miradas vinculadas a problemáticas territoriales y productivas, que no habían participado de los procesos previos de redacción y discusión de los documentos hizo que mucha de la riqueza que contienen esos materiales se fuera perdiendo.

3. Estrategias de comunicación:

Además de la aparición en medios de comunicación, se crearon al menos dos herramientas propias de difusión (la revista “Agricultura Familiar” y el suplemento “Nuestro Campo” publicado en el diario Crónica).

Conflictos expresados

En cuanto al tercer objetivo, “identificar y analizar los conflictos que se expresan en el proceso de diseño de la política pública entre los actores relevados”, también se identificaron diferencias entre los períodos.

En la primera etapa, los principales conflictos encontrados están vinculados principalmente a la desconfianza que muchas organizaciones del sector tienen respecto del Estado y las políticas públicas, entendiendo que se habían vivido muchos años previos de neoliberalismo y escaso diálogo entre las organizaciones y el gobierno.

Por otra parte, muchas manifestaron desconfianza respecto al rol de Federación Agraria en el Foro, llevando este motivo y otros, a impedir que se incorporen a la propuesta del FoNAF o a hacerlo con reservas. En algunos casos, como respecto a los documentos escritos, algunas organizaciones que participaron de los plenarios manifestaron que algunos puntos no habían sido discutidos colectivamente (como la mención a las retenciones).

Durante el 2008, van a estar marcados por el conflicto principal alrededor de la modificación en la aplicación de retenciones a las exportaciones. El Foro debió tomar una postura y, al verse diferenciado de FAA, los espacios se escindieron. Esto implicó cambio de sede del Foro, modificación en su equipo de coordinación, retiro de organizaciones, pérdida de una personería jurídica que los aúne y disputas alrededor de la representación en espacios regionales (REAF, Sección Nacional).

En el período entre el 2009 y el 2014, se despliegan una serie de problemas y de críticas, que serán organizadas de acuerdo al objetivo de identificar y analizar los conflictos en esta etapa:

- a. Separación de las bases territoriales.

La separación de las bases, mencionadas en la mayoría de las entrevistas a los delegados del Foro, forman parte de las “consecuencias” de las políticas que genera el transformismo, en términos de Gramsci, y que si bien incorporan cuadros políticos al Estado, no modifican las relaciones de dominación ni otorgan poder político a las clases subalternas.

- b. Pérdida de referentes con trayectoria y formación política.

De acuerdo a lo indicado en varias de las entrevistas, si bien el Foro constituyó una plataforma de diálogo inédita, la desvinculación de organizaciones y sus respectivos referentes a partir del conflicto del 2008, tuvo impacto en la pérdida de la experiencia y trayectoria de esos liderazgos.

- c. Exclusión de organizaciones que no se alinean a la propuesta del Gobierno Nacional

La alineación total a la propuesta política del Gobierno Nacional excluye a las organizaciones que no se identifican con esta propuesta y que, aunque estuvieran dispuestas a participar en diálogo con el Gobierno, no están dispuestas a sumarse a las filas de seguidores y militantes, por lo que se alejan del espacio.

- d. Escasez de debate y generación de acuerdos internos sobre posiciones públicas

La participación en algunos espacios institucionales de toma de decisión a nivel nacional (especialmente la CNTA) generaron controversias porque las posturas que llevaba la Federación no estaban siempre consensuadas en su interior, ya fuera por falta

de tiempo o de espacios destinados a ello (o de voluntad de discutirlos).

IDEAS INCONCLUSAS Y PREGUNTAS PENDIENTES

Intentando responder al objetivo general de este trabajo de contribuir al conocimiento sobre la participación del FoNAF en el diseño e implementación de políticas públicas, y tomando como dos casos de políticas fundamentales como fueron el ReNAF y la Ley de reparación histórica, podría pensarse que los esfuerzos del FoNAF en construir políticas duraderas y sustentables no rindieron frutos para la AF, volviendo a surgir la pregunta: "Qué cambia a la vida de los productores". En esta línea, la incursión en la historia del FoNAF y la relación con el Estado podría ser una forma de aproximarse al análisis de la relación entre otras organizaciones con diferentes gobiernos.

Svampa plantea una hipótesis sobre la década kirchnerista desde una mirada gramsciana, y dice que:

"En suma, el kirchnerismo expresa un caso de Revolución Pasiva, categoría que sirve para leer la tensión entre transformación y restauración en épocas de transición, que desemboca finalmente en la reconstitución de las relaciones sociales en un orden de dominación jerárquico. Cambio y, a la vez, conservación; (...) A diez años de kirchnerismo no ha sido fácil salir de la trampa de la "restauración-revolución" que éste propone, pues fueron las clases medias progresistas, con un discurso de ruptura, en su alianza no siempre reconocida con grandes grupos de poder, las encargadas de recomponer desde arriba el orden dominante, neutralizando y cooptando las demandas desde abajo."
(Svampa, 2013)

A partir de este análisis, podría pensarse que la institucionalización y la participación, de la forma en que se construyó el Foro y la Federación, no tuvieron resultados positivos en mejorar la calidad de vida de los productores familiares y en el diseño de políticas públicas innovadoras y significativas, pero por otra parte generaron que muchos productores se movilizan y comiencen a construirse y consolidarse como líderes en sus comunidades y en sus organizaciones locales, tejiendo redes en el marco del Foro pero trascendiéndolo, y también organizaciones por fuera del Foro. Esto no fue una política ni un objetivo formal de la creación del Foro, aunque la pregunta que sigue es si esta participación construye contrahegemonía y disputa poder o si termina siendo sólo un caso complejo de revolución pasiva y transformismo que sólo reproduce la dominación.

Por otra parte, cabe la pregunta sobre los liderazgos concentrados en el Foro, en Federación Agraria, sobre la presencia y convocatoria a referentes que actúan como intelectuales orgánicos (aunque no necesariamente en forma consciente). Recordando que el Foro surge como un espacio de diálogo, de consulta entre organizaciones representativas del sector de la AF y termina convirtiéndose en una organización en sí misma, lo que se cristalizó en la creación de la Federación. Retomando esta categoría de Gramsci, que sugiere que los intelectuales orgánicos cumplen el rol de generar consenso, de mediar entre el Gobierno y los sectores subalternos para disminuir el conflicto, podría decirse que este rol fue cumplido con cierta eficacia, lo que por otra parte se puede observar en la estrategia de diálogo en un comienzo y la identificación con el Gobierno Nacional a partir del 2008.

Al inicio de esta tesis, se hizo referencia a un trabajo de Susana Márquez (2007) que en el primer aniversario del Foro advertía sobre algunos riesgos políticos para las

organizaciones que formaban parte del espacio: demagógico, clientelar, burocrático y de cooptación. Años después y luego del análisis realizado, podría decirse que la mayoría de ellos ocurrieron, en diferente medida.

Con miras a continuar indagando diferentes aspectos de este fenómeno social que permitan entender mejor sus características, seguramente sería pertinente su abordaje desde otros marcos interpretativos. Tal es el caso de aquellos que hacen foco en la acción colectiva y los movimientos sociales implicados, para de este modo fortalecer aspectos que no habrían sido abordados en profundidad en esta tesis.

Como desafío para el futuro, valdría la pena analizar en profundidad el destino del Foro y la Federación FONAF luego del 2015 y su vínculo con el Estado y las políticas públicas, dado que muchas de las previamente existentes fueron desmanteladas de hecho, incluyendo cientos de despidos en el Ministerio, cuyo rango incluso se modificó durante al menos los 4 años subsiguientes.

Además, nos permite abrir el debate sobre otras consecuencias de casos como el que analizamos, dado que también se generan desprendimientos y nuevas organizaciones que disienten con esta política, formando dirigentes y jóvenes con inquietudes colectivas. De la misma manera se instalan las problemáticas (en este caso de la AF) en la agenda pública, corriendo al sector del espacio de invisibilidad en el que parecía encontrarse. A su vez, muchas organizaciones y espacios de articulación no vinculadas ni siquiera a la AF podrían nutrirse de análisis de casos como estos, que intentan aportar a la construcción de conocimiento sobre los devenires y tensiones de la relación entre organizaciones y Estado, con diferentes Gobiernos y sus particularidades.

VII. BIBLIOGRAFÍA

Acevedo Rodríguez, Carlos (2013) Evaluación crítica del esquema teórico del Alberto Melucci contenido en los artículos que conforman el texto “Acción colectiva, vida cotidiana y democracia”. *Revista Estudios Cotidianos*. V. 1, n°2, 2013. Págs. 121-134.

Acuña Asenjo, Manuel (12 de agosto de 2014) La cooptación como forma de ejercer el poder. Disponible en: <http://www.izquierdacomunista.cl/index.php/teoria/item/185-la-cooptacion-como-forma-de-ejercer-el-poder>. Consultado por última vez en julio de 2016.

Arceo, Enrique (2003) Argentina en la Periferia próspera. Renta internacional, dominación oligárquica y modo de acumulación. Buenos Aires: UNQ- FLACSO- IDEP.

Arzeno, Mariana y Ponce, Mariana (2012) El rol del Estado y las políticas públicas de desarrollo en Misiones. Contradicciones emergentes con relación a la agricultura familiar. En Manzanal, Mabel y Ponce, Mariana (coord.): *La desigualdad ¿del desarrollo?: controversias y disyuntivas del desarrollo rural en el norte argentino*. Buenos Aires: Fundación CICCUS.

Balsa, Javier (2006) “Las tres lógicas de la construcción de la hegemonía”. *Theomai*, 14, <http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO14/ArtBalsa.pdf>

Balsa, Javier y López Castro, Natalia (2011) “Transformaciones socio productivas, actores sociales y modelos de desarrollo rural en disputa. Reflexiones en torno al conflicto agrario reciente en la Región Pampeana” en Muzlera, Poggi y Carreras Doallo (comp.), *Aportes, sujetos y miradas del conflicto agrario (1910-2010)*, CICCUS, Buenos Aires.

Banco Mundial (2005) “Más allá de la ciudad: Contribución del Campo al desarrollo”. Enlace permanente: <http://go.worldbank.org/BRJBCLHA00>

Barbetta, Pablo (2004) Nuevos emprendimientos socioproductivos ante la crisis. Una mirada desde el agro. *Argumentos* N°4, Buenos Aires, Acceso al texto completo: <http://www.argumentos.fsoc.uba.ar/n04/articulos/barbetta.pdf>. Consultado por última vez el 25/06/2010

Basualdo, Eduardo (2001) Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina. Notas sobre el transformismo argentino durante la valorización financiera (1976-2001). Buenos Aires: UNQ.

Basualdo, Eduardo (2010) Estudios de historia económica argentina: desde mediados del siglo XX a la actualidad. 2da ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Basualdo, Eduardo (2011) Sistema político y modelo de acumulación: tres ensayos sobre la Argentina actual. Buenos Aires: Atuel. Berger, Matías (2018) Unificar al sector: un análisis etnográfico de los vínculos entre las organizaciones campesinas y las agencias estatales en Argentina. *Nas entrelineas do colectivo: etnografiando vínculos, linguagens e temporalidades/ Entrelíneas de lo colectivo: etnografiando vínculos, lenguajes y temporalidades*. Lugar: Campinas; Año: 2018

Bourdieu, Pierre (1980) El capital social. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, N° 31.

Bourdieu, Pierre (1990) Sociología y Cultura. México: Editorial Grijalbo.

Bourdieu, Pierre (2006) “Los modos de dominación”, en Bourdieu P. Campo del Poder

- y reproducción Social, Ferreyra Editor, Córdoba.
- Bourdieu, Pierre (2014) Las estrategias de la reproducción social, 1ra edición (especial) Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Bourdieu, Pierre (2014b) Sobre el Estado. Cursos en el Collège de France (1989-1992). Barcelona: Editorial Anagrama.
- Boyer, Robert (2007) Crisis y regímenes de crecimiento: una introducción a la teoría de la regulación. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Buzzi, Eduardo et. Al (2005) La Tierra: para qué, para quiénes, para cuántos. Buenos Aires: Fundación Centro Integral Comunicación, Cultura y Sociedad- CICCUS.
- Caciagli, Mario (1996) Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Canto Chac, Manuel (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Revista Política y Cultura, otoño 2008*, núm. 24, pp. 9-37
- Caravaca Barroso, Inmaculada (1998) Los nuevos espacios emergentes. *Revista de Estudios Regionales*, Universidad de Andalucía, enero-abril, 1998.
- Carvalho Rosa, Marcelo (2009) A “forma movimiento” como modelo contemporáneo de acao coletiva rural no Brasil, 53-71. En Grimberg, Mabel; Fernandez Alvarez, María Inés; Carvalho Rosa, Marcelo: *Estado y movimientos sociales: estudios etnográficos en Argentina y Brasil*. Editorial Antropofagia, Buenos Aires, 2009.
- Carrillo, María Sol (2016) Las organizaciones de la agricultura familiar: antecedentes, creación del Foro Nacional de la Agricultura Familiar y de la Federación Nacional de Organizaciones de la Agricultura Familiar. En Tsakoumagkos, *Problemas actuales del agro argentino*. Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.
- CIFRA (2010) “Transformaciones estructurales en el agro pampeano. La consolidación del bloque agrario en la argentina”, Documento de Trabajo N° 1, Buenos Aires.
- COPROFAM (2003) Carta de Montevideo. Disponible en: http://www.fidamercosur.org/site/images/BIBLIOTECA/FaseI_1999_2003/CARTA%20DE%20MONTEVIDEO.pdf Consultado por última vez el 8/11/2019.
- Craviotti, Clara (coord.) (2010) La otra agricultura. Trayectorias y estrategias de micro emprendedores pampeanos. Buenos Aires: Biblos.
- Dellatorre, Raúl (10 de agosto de 2009) “Un modelo de producción diferente”. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-129718-2009-08-10.html> (Consultado por última vez el 8/11/2019)
- Durand, Patricia (2006) El movimiento campesino de Santiago del Estero, historia. Disponible en: <http://www.abayalacolectivo.com/web/compartir/noticia/el-movimiento-campesino-de-santiago-del-estero--historia---patricia-durand#>
- FIDA-República Argentina (2010): Evaluación del Programa en el país. Informe N° 2223-AR. Buenos Aires, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).
- Foro Nacional de la Agricultura Familiar (2013) Agricultura Familiar, Revista del FoNAF, Octubre 2013 – año 1 n° 3. Disponible en: https://issuu.com/fonaf/docs/revista_agricultura_familiar_n_1 Consultada por

última vez el 18 de abril de 2019.

Gereffi, Gary (2001) Las cadenas productivas como marco analítico para la globalización. *Revista Problemas de Desarrollo Vol 32, N°125*. UNAM, México.

Giarraca, Norma y Teubal, Miguel (coord.) (2005) El campo argentino en la encrucijada. Estrategias y resistencias sociales, ecos en la ciudad. Buenos Aires: Alianza editorial.

Giarraca, Norma y Teubal, Miguel (coord.) (2010) Del paro agrario a las elecciones de 2009. 1ra edición. Buenos Aires: Antropofagia.

González Casanova, Pablo (2007) Cooptación y Asimilación, México: UNAM.

González, Fernando (2017) Hegemonía y desarrollo rural: análisis territorial de políticas de desarrollo rural en Benito Juárez (Buenos Aires, Argentina) *Geopolítica(s) Revista de estudios sobre espacio y poder*, vol. 8, núm 2, 203-223.

Gonzalez, Leticia (2011) La reunión especializada de Agricultura Familiar del Mercosur. Creación y avances de un novedoso espacio en la agenda de integración regional. *Revista Densidades n° 8*.

Gonzalez, Leticia (2014) La Confederación de Organizaciones de Productores Familiares del MERCOSUR Ampliado. Características de su accionar en el ámbito regional (1994-2010). Ponencia presentada en Congreso Actores, estrategias y poder en el mundo rural, Universidad Nacional de Quilmes.

Gramsci, Antonio (1970) Los intelectuales y la organización de la cultura. México: Juan Pablos Editor.

Gramsci, Antonio (1986) Cuadernos de la cárcel. 1ra ed. México DF: Ediciones Era.

Gramsci, Antonio (2011) Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno. 1ra edición, Buenos Aires: Nueva Visión.

Harnecker, Marta (2002) Sin Tierra. Construyendo Movimiento Social. Madrid: Siglo XXI Editores.

Hocsman, Luis Daniel (2014) Agricultura Familiar y descampesinización. Nuevos sujetos para el desarrollo rural modernizante. *Revista Perspectivas rurales. Nueva época, Año 13, N° 25*.

Hora, Roy (2010) La crisis del campo del otoño de 2008. En *Revista Desarrollo Económico*, vol. 50, n° 197, abril- junio 2010. Consultado por última vez el 26 de abril de 2020 en: www.jstor.org/stable/41219135

Iglesias, Esteban (2009). Pensar la protesta en la Argentina democrática. *Temas y Debates*, 0(17), 141-157.

Iglesias, Esteban (2016) Perspectivas de los movimientos sociales y la problemática del Estado: las formas del cambio socio-político a fines del siglo XX. *Revista Ciencias Sociales Universidad de Costa Rica*, 152: 27-36 / 2016 (II). (ISSN: 0482-5276)

Kuschnir, Karina (2005), “Antropología da política: uma perspectiva brasileira”. *Working paper Number CBS-64-05*, Centre for Brazilian Studies of Oxford, Oxford, 2005. Acceso al texto completo: www.brazil.ox.ac.uk/data/assets/.../Karina20Kuschnir2064.pdf, 15/07/2010.

Lattuada, Mario (2000a) El crecimiento económico y el desarrollo sustentable en los

pequeños y medianos productores agropecuarios argentinos de fines del siglo XX. *Taller Políticas Públicas, institucionalidad y desarrollo rural en América Latina*, FAO- Gobierno de México.

Lattuada, Mario (2000b) *Cambio Rural. Política y desarrollo en la Argentina de los '90*. Rosario: CeD- Arcasur Editorial.

Lattuada, Mario (2003) *Transformaciones institucionales en las corporaciones empresarias agrarias de fines de siglo XX. El caso de Federación Agraria Argentina*, en Lattuada, Mario: *El campo en la sociología actual: una perspectiva latinoamericana*. Buenos Aires: La colmena.

Lattuada, Mario; Márquez, Susana; Neme, Jorge (2012) *Desarrollo rural y política: Argentina desde una perspectiva de gestión*. 1ra. Edición. Buenos Aires: Fundación CICCUS.

Lattuada, Mario; Nogueira, María Elena; Urcola, Marcos (2018) *Tres décadas de desarrollo rural en la Argentina*, Buenos Aires. URL: <https://www.teseopress.com/rural>

Lissin, L. (2010) *Consecuencias no deseadas de la acción colectiva empresaria: la Federación Agraria Argentina en la Mesa de Enlace. Un abordaje a partir de la sociología económica*. Papeles de trabajo. *Revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de General San Martín* (6), 1-23

Manzanal, Mabel (2009) "Desarrollo, Poder y Dominación. Una reflexión en torno a la problemática del desarrollo rural en Argentina ", en Manzanal, Mabel y Villarreal, Federico (org.) *El desarrollo y sus lógicas en disputa en territorios del norte argentino*. Ed. CICCUS, Buenos Aires, p.17-44.

Manzanal, Mabel (2009b) *El desarrollo rural en Argentina. Una perspectiva crítica*. En Jalcione Almeida e João Armando Dessimon Machado (Organizadores), *Desenvolvimento Rural no Cone Sul/Desarrollo rural en el Cono Sur*, Associação Holos Meio Ambiente e Desenvolvimento, ISBN 9788563304001, p. 10-55 (365 p.), Porto Alegre 2009 (e-book)

Manzanal, Mabel y Neiman, Guillermo (comp.) (2010) *Las agriculturas familiares del Mercosur: trayectorias, amenazas y desafíos*. Buenos Aires: CICCUS.

Manzanal, Mabel (2010) *Desarrollo, poder y dominación. Una reflexión en torno a la problemática del desarrollo rural en Argentina*. En Manzanal, Mabel; Villarreal, Federico (orgs) *El desarrollo y sus disputas en el norte argentino*. Buenos Aires: CICCUS.

Manzanal, Mabel y Ponce, Mariana (org) (2012) *La desigualdad ¿del desarrollo?: controversias y disyuntivas del desarrollo rural en el norte argentino*. Buenos Aires: CICCUS.

Manzanal, Mabel y Nardi, María Andrea "Modelos de intervención de los proyectos de desarrollo rural en la Argentina a partir de 1995", en Alejandro Schejtman y Osvaldo Barsky (comps) *El desarrollo rural en la Argentina, un enfoque territorial*, Siglo XXI, ISBN 978- 987-629-055-5, p. 492-525 (542 p.), Buenos Aires, 2008.

Manzanal. Mabel y Schneider, Sergio (2011) *Agricultura Familiar y Políticas de Desarrollo Rural en Argentina y Brasil (análisis comparativo, 1990-2010)*. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios N° 34*, p. 35-71, CIEA, FCE, UBA, ISSN 1514-1535, 1er semestre, Buenos Aires.

Manzano, Virginia (2009) Un barrio, diferentes grupos: Acerca de las dinámicas políticas locales en el distrito de La Matanza, pp.267-294. En Grimberg, Mabel; Fernandez Alvarez, María Inés; Carvalho Rosa, Marcelo: *Estado y movimientos sociales: estudios etnográficos en Argentina y Brasil*. Editorial Antropofagia, Buenos Aires, 2009.

Martínez Nogueira, Roberto (1997) Análisis de Políticas Públicas. Buenos Aires: INAP

Marquez, Susana (2007) A un año del Foro. Crónica, realizaciones y perspectivas del ejercicio de diálogo político desarrollado por el Foro Nacional de la Agricultura Familiar. Buenos Aires, PROINDER, enero.

Modonesi, Massimo (2017) Usos del concepto gramsciano de revolución pasiva en América Latina. *Revista Observatorio latinoamericano y caribeño, año 2017, n° 1*.

Movimiento Nacional Campesino Indígena- MNCI (2009) "Algunas verdades sobre el FoNAF". Puesto en línea el 12/08/2009. Disponible en: <http://www.mocase.org.ar/noticias/algunas-verdades-sobre-el-fonaf> Consultado por última vez el 16/11/2019

Movimiento Nacional Campesino Indígena et al (2008) Denunciemos la farsa del Foro Nacional de Agricultura Familiar. Disponible en: <http://www.acciontierra.org/spip.php?article306>. Consultado por última vez el 20 de junio de 2018.

Nogueira, María Elena (2010) Breves notas sobre el concepto de régimen social de acumulación y su pertinencia actual. *Revista Pilquen, sección Ciencias Sociales, año XII, n° 13*.

O'Donnell, Guillermo (1978) Apuntes para una teoría del Estado. *Revista Mexicana de Sociología*. Año XL, Vol. XL/N° 4 Octubre –Diciembre 1978, UNAM, México.

Obstchatko, Edith (2009) Las explotaciones agropecuarias en la República Argentina: un análisis a partir de los datos del Censo Nacional Agropecuario 2002. 1ra edición. Buenos Aires: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

Oszlak, Oscar (2009) Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico. En AAVV. *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y sociedad civil*. Buenos Aires: CIPPEC, Vol. II, p. 9.47.

Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (1981) Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En *Centro de Estudios de Estado y Sociedad* (CEDES), Documento G.E. CLACSO. Vol. 4, 1981: Buenos Aires, Argentina.

Parsons, Wayne (2007) Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México: FLACSO-México y Miño y Dávila editores.

Paz, Raúl y Jara, Cristian (2014). "Censos y registros de la agricultura familiar en Argentina: esfuerzos para su cuantificación", en revista EUTOPIA 6, pp. 75-91. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Peet, Richard (2007) "Imaginaris de desenvolvimento" en B.M. Fernandes, M.I.M. Marques & J.C. Suzuki (orgs.) *Geografia agrária: teoria e poder*. Sao Paulo: Expressao Popular, 19-37.

Pirone, Fabio (2017) Análisis de Organización de la Sociedad Civil: La FONAF en

- Argentina. Monografía final de Diplomatura de Organizaciones de la Sociedad Civil. FLACSO. 2017 (mimeo)
- Portantiero, Juan Carlos (1981) Los usos de Gramsci, México: Folios.
- Portelli, Hugues (1977) Gramsci y el bloque histórico. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Poy, Santiago (2016) *Cambios en el régimen de acumulación, estructura productiva y mercado de trabajo. Argentina 1974- 2014*. En Revista Realidad Económica N° 298, febrero- marzo 2016.
- Quirós, Julieta (2009) Ser piquetero, estar con los piqueteros. Hacia una etnografía descentrada de los movimientos como objeto de análisis. 37-51. En Grimberg, Mabel; Fernandez Alvarez, María Inés; Carvalho Rosa, Marcelo: *Estado y movimientos sociales: estudios etnográficos en Argentina y Brasil*. Editorial Antropofagia, Buenos Aires, 2009.
- Restrepo, Darío (2001) Participación Social: Relaciones Estado-Sociedad Civil. *Revista de Salud Pública. Volumen 3 (3)*, Noviembre 2001 (páginas 245 a 267)
- Scarselletta, Natalia (2013) Agricultura Familiar: una cuestión política. En Ruffini, Martha y Salomón, Alejandra (comp) *Estado, políticas públicas y ciudadanía en el mundo rural*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Schejtman, A. y Berdegué, J. (2006). Desarrollo territorial rural. En Bengoa, J. (ed.) *Movimientos sociales y desarrollo territorial rural en América Latina*, p. 45-83. Santiago de Chile, RIMISP – Catalonia.
- Schiavoni, Gabriela (2005) La construcción de los ‘sin tierra’ en Misiones, Argentina. *Revista Theomai, número 12*, segundo semestre de 2005.
- Svampa, Maristella (2013) “La década kirchnerista: Populismo, clases medias y revolución pasiva” en *Lasforum* N° 4.
- Teubal, Miguel; Domínguez, Diego y Sabatino, Pablo (2005) Transformaciones agrarias en Argentina. En Giarraca, Norma y Teubal, Miguel (coord.) *El campo argentino en la encrucijada*. Buenos Aires: Alianza Editorial.
- Thwaites Rey, Mabel (2007) El Estado “ampliado” en el pensamiento gramsciano. En Thwaites Rey, Mabel (comp): *Estado y marxismo: un siglo y medio de debates*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Trouillot, Michel-Rolph (2001) La antropología del Estado en la era de la globalización. Encuentros cercanos de tipo engañoso. *Current Anthropology, Vol.42*, N°1, febrero 2001. Traducción: Alicia Comas, Cecilia Varela y Cecilia Diez. Revisión: María Rosa Neufeld.
- Valenzuela, Esteban y Yévenes Arévalo, Paolo (2015) Aproximación al concepto de cooptación política: la maquinaria presicrática y sus formas. *Polis, Revista Latinoamericana, Volumen 14*, N° 40, 2015, p. 469-488.
- Varesi, Gastón Ángel (2012) Modelo de acumulación y hegemonía en la Argentina post- convertibilidad, 2002-2008 (tesis de doctorado). Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires.
- Velázquez y González (2004) La planeación participativa en Bogotá D.C. Análisis y propuestas, Colombia, Fundación Corona, Foro Nacional Pro Colombia, enero de 2004, p. 2. Disponible en <http://www.fundacióncorona.org.co/descargas/planeación%20participativa%20en%2>

[OBogotá.pdf](#)

Viscay, Lautaro (2008) Apoyo a las organizaciones. Informe elaborado en el 2008 a fin de analizar al Fonaf y elevar propuestas de políticas públicas para el componente de fortalecimiento institucional. Paraná: SAGPyA (mimeo).

Weber, Max (2002) Economía y sociedad. 2da edición, España: Fondo de Cultura Económica

Weber, Max; La política como vocación; Alianza Editorial 2009, trad. Francisco Rubio Llorente; pp. 83-84.

Woods, Marcela (2009) Instituciones de la sociedad civil y dominación estatal: efectos de despolitización de la intervención social de la Iglesia Católica. P.113-129. En Grimberg, Mabel; Fernandez Alvarez, María Inés; Carvalho Rosa, Marcelo: *Estado y movimientos sociales: estudios etnográficos en Argentina y Brasil*. Editorial Antropofagia, Buenos Aires, 2009.

DOCUMENTOS

Argentina (2008) Decreto 571/2008 de Modificación de Subsecretarías en el marco de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, Ministerio de Economía y Producción. Publicada en el Boletín Oficial del 07-abril-2008 Número: 31178 Página: 6

Argentina (2009). Decreto NU 1365/2009 de creación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Publicada en el Boletín Oficial del 02-oct-2009 Número: 31750 Página: 8

Argentina (2011) Ley 26727/2011 de Aprobación del Régimen de trabajo agrario. Publicada en el Boletín Oficial del 28-dic-2011 Número: 32305 Página: 14

Argentina (2014). Ley n° 27118/2014 “Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la Construcción de una Nueva Ruralidad en la Argentina”. Sancionada: Diciembre 17 de 2014. Publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina del 28-ene-2015.

Comisión Nacional de Trabajo Agrario (2008) Resolución 71/2008 de duración de la jornada de trabajo diurna. Publicada en el Boletín Oficial del 10-dic-2008 Número: 31549 Página: 48.

Consejo del Mercosur (2004) Resolución 11/04 de creación de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar

Corriente Agraria Nacional y Popular- CANPO (2009) Declaración Fundacional

Federación Agraria Argentina (2003) Memoria y Balance 2002-2003.

Federación Agraria Argentina (2005) Memoria y Balance 2004-2005

Federación Agraria Argentina (2006) Memoria y Balance 2005-2006

Federación Agraria Argentina (2007) Memoria y Balance 2006-2007

Federación Agraria Argentina (2008) Memoria y Balance 2007-2008

Federación Agraria Argentina (2009) Memoria y Balance 2008-2009

Federación Agraria Argentina (2010) Memoria y Balance 2009-2010

Foro Nacional de Agricultura Familiar (2006) Documento elaborado por las organizaciones representativas del sector productor agropecuario familiar. Mendoza, 3, 4 y 5 de mayo de 2006

Foro Nacional de Agricultura Familiar (2006) Lineamientos Generales de Políticas Públicas orientadas a la elaboración de un Plan Estratégico para la Agricultura Familiar, agosto de 2006.

Foro Nacional de Agricultura Familiar (2007) Prioridades del año 2008. Documento aprobado por el 3er plenario nacional del FoNAF, 22 y 23 de octubre de 2007.

Foro Nacional de Agricultura Familiar (2008). Propuestas para un plan estratégico de Desarrollo rural. Documento Base.

Ministerio Agricultura, Ganadería y Pesca (2007) Res 255/07 de creación del Registro Nacional de Agricultura Familiar

Ministerio Agricultura, Ganadería y Pesca (2010) Decisión Administrativa 175/2010. Creación de la Subsecretaría de Agricultura Familiar. Publicada en el Boletín Oficial del 15-abr-2010. Número: 31883 Página: 2

Ministerio Agricultura, Ganadería y Pesca (2011). Argentina Líder Alimentario. Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020. Disponible en: www.minagri.gob.ar

Ministerio Agricultura, Ganadería y Pesca (2011). Resolución 8/ 2011. Creación del Foro Nacional de Agricultura Familiar (FONAF). Publicada en el Boletín Oficial del 11-feb-2011. Número: 32090 Página: 16

Reunión Especializada de Agricultura Familiar (2006) Acta de la V Reunión Especializada de Agricultura Familiar del Mercosur. Disponible en: <https://www.reafmercosul.org/biblioteca/actas?start=20> Consultado por última vez el 13/03/2019

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (2006) Resolución 132/06 de creación del Foro Nacional de la Agricultura Familiar. Publicada en el Boletín Oficial del 03-abr-2006. Número: 30878 Página: 18.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (2006) Resolución 133/06 de creación del Foro de políticas públicas rurales. Publicada en el Boletín Oficial del 03-abr-2006. Número: 30878 Página: 18

Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (2008) Manual Operativo del Plan de Apoyo a Pequeños y Medianos Productores. (mimeo)

ANEXO I

CRONOGRAMA

Año	Mes	Contexto Regional	Contexto Nacional	Subsecretaría de AF	Foro
1994		Se crea la COPROFAM			
2003	abril	FAA comienza a participar de la FIPA en el Comité para la cooperación y el desarrollo			
2003	mayo		25 de mayo: Asume la presidencia Néstor Kirchner.		
2003		Encuentro de la FIPA en Perú			
2003	Julio	Se creó la Conferencia Continental de Productores Rurales			
2003	Agosto	Productores del continente se organizan contra el ALCA y por las reformas agrarias en cada país de Latinoamérica y el Caribe (22 y 23/08/2003)			
2003	diciembre	Carta de Montevideo			
2004	junio	Creación de la REAF. (Buenos Aires). Sin participación de organizaciones.	Junio-Julio: Congreso Nacional y Latinoamericano sobre Uso y Tenencia de la Tierra. Organizado por FAA		
2004			Junio: Mesa de Tierras de Santiago del Estero		

2004	octubre	I REAF (Foz do Iguazu) Participa FAA- La organiza el GMC (Grupo Mercado Común) del Mercosur.			
2004		II REAF. Brasilia			
2004	noviembre	Reunión de la Coprofam en Brasilia			
2004	diciembre		Comisión de Agricultura Familiar en la Cancillería Argentina, del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil (MREYCIYC). Coordina: FAA ¹		
2005	marzo	Reunión preliminar Sección Nacional REAF. Propuesta de participación de las organizaciones			
2005	mayo	III REAF (Asunción) Por 1° vez participan organizaciones de AF. Se convoca la "Sección Nacional"	I Sección Nacional REAF		
2005	junio		Congreso Patagónico sobre uso y tenencia de la tierra, convocado por el Foro Patagónico por la Tierra.	(s/mes) Creación del CIPAF, del INTA	
2005	junio		II Sección Nacional REAF		
2005	septiembre		16 y 17 – III Sección Nacional REAF. Propuesta de creación del Foro.		
2005	septiembre				

2005	noviembre	IV REAF (Montevideo). Cumbre de las Américas: NO AL ALCA			
2005	noviembre	Movimiento contra el ALCA			
2005	diciembre				15 Diciembre: Acto inaugural del FoNAF. 100 organizaciones.
2006	marzo	6 al 9 de marzo, Foro "Tierra, territorio y dignidad", en Porto Alegre. Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria convocada por la FAO	Resolución n° 132/06 de la SAGPyA de creación del FoNAF Resolución n° 133/06 de creación del Foro de Políticas Públicas Rurales		Marzo- Abril: Reuniones regionales del Foro (NEA, NOA, Cuyo y Patagonia)
2006					FONAF como espacio formal de concertación y debate legitimado por la SAGPyA (resolución 132/06)
2006	abril				Foro Regional Centro
2006	mayo	V REAF (Buenos Aires)			1° Plenario Nacional del Foro: Documento de Mendoza: Diagnóstico del Sector. Se eligen delegados por región para una reunión con el Secretario de AGPyA
2006	junio				Junio- Julio: Reuniones semanales delegados del Foro- Comisión redactora documento estratégico

2006	agosto				2° Plenario Nacional del Foro: Documento de Parque Norte: Plan estratégico
2006	septiembre				Septiembre-Diciembre:
2006	octubre	Reunión grupos temáticos (Montevideo)			Foros Provinciales: NOA: Sgo. Estero, Salta y Jujuy. FoPAFs
2006	diciembre	VI REAF (Porto Alegre)			Enfriamiento en las relaciones entre el FoNAF y el gobierno. Se constituyen la Mesa Nacional y la Mesa Ejecutiva.
2007	febrero			Javier de Urquiza es el nuevo Secretario de Agricultura	
2007	marzo				Reinicio del diálogo con la SAGPyA Mendoza, durante la fiesta de la vendimia
2007					Marzo – Octubre: Nuevos Foros provinciales: NEA: Formosa, Chaco, Misiones, Corrientes y Santa Fe Norte NOA: Catamarca Cuyo: Mendoza Centro: Entre Ríos y Córdoba, Patagonia: Río Negro, Neuquén y La Pampa
2007	mayo	VII REAF (Asunción)			

2007	junio		25 al 28: Marcha Nacional por el desarrollo rural y los pueblos del interior		
2007	julio		Felisa Miceli renuncia al Ministerio de Economía por escándalo bolsos.		
2007	octubre	VIII REAF (Montevideo)	Cristina Fernández de Kirchner es electa presidenta. Javier de Urquiza es el Secretario de AGPyA	Resolución n° 255/07 de la SAGPyA creando el Registro Nacional de Agricultores Familiares (RENAF).	3° Plenario Nacional del FoNAF: Documento: Prioridades para el año 2008. Participan 900 organizaciones.
2007				23 de octubre: Encuentro Federal de la AF: Javier de Urquiza asume el Compromiso de la SAGPyA de creación de la Subsecretaría de DR para la AF	Octubre – Diciembre: Nuevos Foros Provinciales: Buenos Aires y Chubut
2008	marzo		Conflicto por la Res. 125/2008 (entre marzo y julio)		Comienza a funcionar en la CTA (dejando la oficina de FAA producto del conflicto)
2008					Mesa Nacional ampliada del FONAF
2008	abril		SEQUÍA 2008-2009. EMERGENCIA AGROPECUARIA. VOLCANES EN EL SUR.	Dec. 571, 7 de abril, boletín oficial. 8 de abril: Creación de la SsDRyAF. Se rumorea que el chaqueño Osvaldo Lovey sería el Subsecretario	Promoción y conformación de los Foros en las provincias que faltan (Tucumán, La Rioja, San Juan, San Luis y Santa Fe Sur)
2008	abril				Diseño e implementación del ReNAF

2008	octubre			Encuentro Nacional de Agricultura Familiar. Presentación de la Subsecretaría Nacional de DRyAF	Participación en la REAF
2008				El Subsecretario designado es Guillermo Martini	Participación en un nuevo espacio institucional en la SAGPyA
2008					Participación en espacios provinciales
2008	noviembre	X REAF- Se crea el Fondo de la Agricultura Familiar (FAF)			
2009	junio		Agricultura pasa al Ministerio de Producción	(S/mes) Se crea el Monotributo Social Agropecuario (Convenio entre MAGyP y Dsocial)	
2009	septiembre			(S/mes) SENASA crea la comisión de AF para adaptar normativas	
2009	octubre		se crea el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP). El ministro designado es Julián Domínguez	Con la creación del MAGyP, se eleva el rango de Subsecretaría a Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar	Cerviño se va de la Dirección Nacional en la SSAF
2009	octubre		Elecciones legislativas.	Se conforma la Subsecretaría de Agricultura Familiar	
2009	diciembre		Creación UCAR (dependiente de la Unidad Ministro)		Presentación Federación FONAF
2010	mayo		14: Cristina presenta la idea del PEA2		

2010	septiembre		Primer Seminario Nacional del PEA. (definición de misión, visión, objetivos)		
2010	septiembre		Primer Congreso Nacional del MNCI.		
2010	octubre	V Congreso Internacional de la CLOC- Quito			
2011	enero	Asume Dilma Roussef la presidencia de Brasil	Res 8/2011 de adecuación del FoNAF al MAGyP		
2011	febrero		Disolución de la ONCCA		
2011	septiembre		5: Se lanza el PEA2. Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2016-2020 en Tecnópolis		Se aprueba la personería jurídica de la Federación
2011	octubre		Elecciones presidenciales. Reelección de Cristina Fernández de Kirchner		
2011	diciembre		Norberto Yauhar es designado Ministro de Agricultura.		9: Dos representantes del FONAF fueron incluidos como miembros plenos de la CNTA- Comisión Nacional de Trabajo Agrario.
2012	junio	Destitución de Fernando Lugo por juicio político. Lo sucede Federico Franco			(no sé el mes) Adquieren la sede de Maipú.
2012	agosto			Asume Emilio Pésico como Subsecretario.	

2013	marzo	Muere Hugo Chávez, Nicolás Maduro asume la presidencia en Venezuela			Lanzamiento de la Revista “Nuestro campo”
2013	octubre		Elecciones legislativas.		
2013	noviembre		20/11: Cambios en el Gabinete de Ministros. Casamiquela (ex INTA) es designado Ministro de Agricultura		
2013	diciembre				Reunión con el Min. De Agricultura, Casamiquela
2014	Julio			Creación de la Secretaría de AF con Pérsico como secretario	
2014	agosto			Creación- en el marco del MAGyP- del Consejo de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena.	Asamblea de renovación de autoridades Federación
2014	diciembre			Sanción de la Ley 27188 de “Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la construcción de una Nueva Ruralidad en la Argentina”	

ANEXO II

ESQUEMA DE ENTREVISTAS A DELEGADOS DEL FONAF

****Buenas tardes, esta entrevista es para un trabajo de tesis sobre el FoNAF y la incidencia en políticas públicas del 2003 al 2014.**

Preguntas personales

- ¿Cómo comenzó a participar en la problemática agraria?
- ¿Cómo describiría a la organización de base a la que pertenece?
- ¿Cómo llegó a ser delegado/a?

Preguntas sobre el FoNAF

- El Foro redactó tres documentos muy importantes, donde están los principales lineamientos y objetivos, ¿cuáles fueron los principales debates en el proceso de elaboración de esos documentos?
- En esos documentos, del 2006, 2007 y 2008 estaban expresados algunos objetivos muy claros, algunos de ellos se cumplieron, otros aún no, ¿cuál es el balance respecto a los que se cumplieron?
 - Por ejemplo la creación de la Subsecretaría, ¿cumplió con las expectativas?
 - Constituirse como espacio de diálogo político entre el sector estatal y la sociedad civil organizada de la AF.
 - Asesorar al Ministro de Agricultura en temas referidos al desarrollo rural.
 - Proponer políticas, leyes, resoluciones, disposiciones o modificaciones en las normativas vigentes que tengan influencia en los productos de la AF.
 - Unificar criterios, prioridades y acciones, optimizando el uso de los respectivos recursos humanos, técnicos y financieros.
 - Facilitar el acceso a la información técnica, económica y comercial a los habitantes del medio rural.
 - Garantizar una amplia convocatoria hacia toda la representación de los af.
- ¿Cómo se financiaron los encuentros del FoNAF? ¿quiénes asistieron? ¿cómo se definió quiénes asistían?
- ¿Los documentos los presentaron ante autoridades del Ministerio? ¿Tenían alguna forma de presentarlo? ¿hubo presentaciones formales, reuniones informales, encuentros? (el documento de Mendoza del 2006 está prologado por una carta al Secretario de SAGPyA en la que le solicitan una audiencia con el Presidente Kirchner, ¿qué sucedió con esa audiencia?)
- ¿los referentes, siguen siendo productores a la vez que hacen trabajo “político”?
- ¿cómo se ejerce la representación dentro del FoNAF actualmente? ¿hay instancias de elecciones?
- ¿cuáles son las instancias de tomas de decisión?
- ¿cómo se decide qué decir públicamente? Es decir, si aparece como portavoz del FONAF, ¿cómo se decide cuál es el mensaje?
- ¿Considera que el FoNAF impacta en la política pública? ¿cómo? ¿por qué?
- ¿Considera que, después de 8 años de creado, el Foro es un espacio positivo para las organizaciones del sector?
- ¿se sumaron organizaciones? ¿convocan nuevas organizaciones? ¿se fueron algunas? ¿por qué?

- ¿Por qué no hubo más documentos después del 2008?
- ¿Hubo alguna otra modalidad de las organizaciones que forman parte del Foro para expresar sus necesidades? ¿se convocaron marchas, actos públicos, solicitadas, etc. a nivel nacional? ¿qué respuesta obtuvieron? ¿hay discusiones respecto a los “métodos” de expresión de las demandas? En los documentos se propone: - difundir el documento a través de una red de organizaciones de todo el país, - realizar una movilización con artistas populares para instalar la problemática en la sociedad argentina. ¿cree que esto se consiguió? ¿Qué la unidad y organización está creciendo? ¿Qué difundir la problemática es parte de la solución? ¿Qué realmente se logró difundir?
- El FoNAF nace a partir de una resolución ministerial, entre las organizaciones de la AF y el Estado, ¿considera que se autonomizó de esa creación gubernamental, que incorporó demandas y métodos propios, o que siempre mantiene esa línea?

Conflicto del 2008

- ¿Cómo considera que impactó el conflicto del 2008 en el Foro? (discusiones internas, financiamientos nuevos, cargos, etc.)
- ¿A qué financiamientos accedían antes del conflicto? ¿y después?
- ¿Considera que el conflicto le sirvió a las organizaciones de la AF para que sus reivindicaciones sean reconocidas?

Cambios institucionales

- ¿Qué cambió para el FoNAF con la creación de la SSAF?
- ¿Qué impacto tuvieron para el FoNAF otros cambios institucionales, como la creación del Ministerio?
- Han obtenido financiamiento del PSA, de Cambio Rural, de PRODERNOA y PRODERNEA (como explicita la resolución), ¿actualmente cómo se financian las actividades del Foro o de la Federación? ¿las organizaciones aportan algo? ¿otros privados?
- ¿qué leyes cree que favorecieron los objetivos del FoNAF en los últimos años? ¿cambió algo concretamente desde su sanción?
- ¿Considera que la creación del ReNAF contribuye a la valorización de la AF? ¿qué balance hace de su aplicación hasta el momento?

PEA²

- ¿cuál es el balance del Foro respecto al PEA²?
- ¿hubo discusiones cuando salió? ¿era lo que esperaban?
- ¿participaron en las instancias de debate previas a su lanzamiento?
- ¿qué avances identificaron? ¿qué “retrocesos” respecto a sus demandas?

Federación

- ¿Cuál es su balance luego de la constitución del Foro como Federación? ¿cumplió los objetivos que se había propuesto?
- ¿Cómo llegan a formar parte de la Comisión de Trabajo Agrario? ¿Hubo cambios luego de la incorporación?

CANPO

- ¿Participa/participó de CANPO? ¿cuál es su balance sobre el impacto de esta Corriente entre las organizaciones agrarias, y para la política rural en general?

ESQUEMA DE ENTREVISTAS A DELEGADOS DE FAA

****Buenas tardes, esta entrevista es para un trabajo de tesis sobre el FoNAF y la incidencia en políticas públicas del 2003 al 2014.**

Preguntas personales

- ¿Cómo comenzó a participar en la problemática agraria?
- ¿Cómo describiría a la organización de base a la que pertenece?
- ¿Cómo llegó a ser delegado/a para el Foro?

Preguntas sobre el FoNAF

- El Foro redactó tres documentos muy importantes, donde están los principales lineamientos y objetivos, ¿cuáles fueron los principales debates en el proceso de elaboración de esos documentos?
- En esos documentos, del 2006, 2007 y 2008 estaban expresados algunos objetivos muy claros, algunos de ellos se cumplieron, otros aún no, ¿cuál es el balance respecto a los que se cumplieron?
 - Por ejemplo la creación de la Subsecretaría, ¿cumplió con las expectativas?
 - Constituirse como espacio de diálogo político entre el sector estatal y la sociedad civil organizada de la AF.
 - Asesorar al Ministro de Agricultura en temas referidos al desarrollo rural.
 - Proponer políticas, leyes, resoluciones, disposiciones o modificaciones en las normativas vigentes que tengan influencia en los productos de la AF.
 - Unificar criterios, prioridades y acciones, optimizando el uso de los respectivos recursos humanos, técnicos y financieros.
 - Facilitar el acceso a la información técnica, económica y comercial a los habitantes del medio rural.
 - Garantizar una amplia convocatoria hacia toda la representación de los af.
- ¿Cómo se financiaron los encuentros del FoNAF? ¿quiénes asistieron? ¿cómo se definió quiénes asistían?
- ¿Los documentos los presentaron ante autoridades del Ministerio? ¿Tenían alguna forma de presentarlo? ¿hubo presentaciones formales, reuniones informales, encuentros? (el documento de Mendoza del 2006 está prologado por una carta al Secretario de SAGPyA en la que le solicitan una audiencia con el Presidente Kirchner, ¿qué sucedió con esa audiencia?)
- ¿los referentes, siguen siendo productores a la vez que hacen trabajo “político”?
- ¿cómo se ejerce la representación dentro del FoNAF actualmente? ¿hay instancias de elecciones?
- ¿cuáles son las instancias de tomas de decisión?
- ¿cómo se decide qué decir públicamente? Es decir, si aparece como portavoz del FONAF, ¿cómo se decide cuál es el mensaje?
- ¿Considera que el FoNAF impacta en la política pública? ¿cómo? ¿por qué?
- ¿Considera que, después de 8 años de creado, el Foro es un espacio positivo para las organizaciones del sector?
- ¿se sumaron organizaciones? ¿convocan nuevas organizaciones? ¿se fueron algunas? ¿por qué?
- ¿Por qué no hubo más documentos después del 2008?
- ¿Hubo alguna otra modalidad de las organizaciones que forman parte del Foro para expresar sus necesidades? ¿se convocaron marchas, actos públicos,

solicitadas, etc. a nivel nacional? ¿qué respuesta obtuvieron? ¿hay discusiones respecto a los “métodos” de expresión de las demandas? En los documentos se propone: - difundir el documento a través de una red de organizaciones de todo el país, - realizar una movilización con artistas populares para instalar la problemática en la sociedad argentina. ¿cree que esto se consiguió? ¿Qué la unidad y organización está creciendo? ¿Qué difundir la problemática es parte de la solución? ¿Qué realmente se logró difundir?

- El FoNAF nace a partir de una resolución ministerial, entre las organizaciones de la AF y el Estado, ¿considera que se autonomizó de esa creación gubernamental, que incorporó demandas y métodos propios, o que siempre mantiene esa línea?

Conflicto del 2008

- ¿Cómo considera que impactó el conflicto del 2008 en el Foro? (discusiones internas, financiamientos nuevos, cargos, etc.)
- ¿A qué financiamientos accedían antes del conflicto? ¿y después?
- ¿Considera que el conflicto le sirvió a las organizaciones de la AF para que sus reivindicaciones sean reconocidas?
- ¿Cuál fue el impacto para FAA de la salida del Foro?

Cambios institucionales

- ¿Considera que la creación del ReNAF contribuye a la valorización de la AF? ¿qué balance hace de su aplicación hasta el momento?

PEA²

- ¿cuál es el balance de FAA respecto al PEA²?

Federación

- ¿Cuál es su balance luego de la constitución del Foro como Federación? ¿cumplió los objetivos que se había propuesto?

FAA

- ¿Cuáles eran las políticas de FAA para la agricultura familiar antes del 2008?
- En el 2004 se inauguró una Comisión para la AF en Cancillería, y la FAA fue la coordinadora, ¿recuerda cuáles eran los principales temas tratados? ¿existe un documento o similar que recoja las conclusiones? ¿quiénes asistieron a esa Comisión? (20 organizaciones, ¿cuáles?)

ESQUEMA DE ENTREVISTAS A FUNCIONARIOS Y TÉCNICOS DEL MAGYP

****Buenas tardes, esta entrevista es para un trabajo de tesis sobre el FoNAF y la incidencia en políticas públicas del 2003 al 2014.**

Preguntas personales

- ¿Cómo comenzó a participar en la problemática agraria?
- ¿Cómo describiría a la organización de base a la que pertenece?
- ¿Cómo llegó a trabajar con AF?

Preguntas sobre el FoNAF

- El Foro redactó tres documentos muy importantes, donde están los principales lineamientos y objetivos, ¿cuáles fueron los principales debates en el proceso de elaboración de esos documentos?
- En esos documentos, del 2006, 2007 y 2008 estaban expresados algunos objetivos muy claros, algunos de ellos se cumplieron, otros aún no, ¿cuál es el balance respecto a los que se cumplieron?
 - Por ejemplo la creación de la Subsecretaría, ¿cumplió con las expectativas?
 - Constituirse como espacio de diálogo político entre el sector estatal y la sociedad civil organizada de la AF.
 - Asesorar al Ministro de Agricultura en temas referidos al desarrollo rural.
 - Proponer políticas, leyes, resoluciones, disposiciones o modificaciones en las normativas vigentes que tengan influencia en los productos de la AF.
 - Unificar criterios, prioridades y acciones, optimizando el uso de los respectivos recursos humanos, técnicos y financieros.
 - Facilitar el acceso a la información técnica, económica y comercial a los habitantes del medio rural.
 - Garantizar una amplia convocatoria hacia toda la representación de los af.
- ¿Cómo se financiaron los encuentros del FoNAF? ¿quiénes asistieron? ¿cómo se definió quiénes asistían?
- ¿Los documentos los presentaron ante autoridades del Ministerio? ¿Tenían alguna forma de presentarlo? ¿hubo presentaciones formales, reuniones informales, encuentros? (el documento de Mendoza del 2006 está prologado por una carta al Secretario de SAGPyA en la que le solicitan una audiencia con el Presidente Kirchner, ¿qué sucedió con esa audiencia?)
- ¿Considera que el FoNAF impacta en la política pública? ¿cómo? ¿por qué?
- ¿Considera que, después de 8 años de creado, el Foro es un espacio positivo para las organizaciones del sector?
- El FoNAF nace a partir de una resolución ministerial, entre las organizaciones de la AF y el Estado, ¿considera que se autonomizó de esa creación gubernamental, que incorporó demandas y métodos propios, o que siempre mantiene esa línea?

Conflicto del 2008

- ¿Cómo considera que impactó el conflicto del 2008 en el Foro? (discusiones internas, financiamientos nuevos, cargos, etc.)
- ¿A qué financiamientos accedían antes del conflicto? ¿y después?
- ¿Considera que el conflicto le sirvió a las organizaciones de la AF para que sus

reivindicaciones sean reconocidas?

Cambios institucionales

- ¿Qué cambió para el FoNAF con la creación de la SSAF?
- ¿Qué impacto tuvieron para el FoNAF otros cambios institucionales, como la creación del Ministerio?
- ¿qué leyes cree que favorecieron los objetivos del FoNAF en los últimos años?
¿cambió algo concretamente desde su sanción?
- ¿Considera que la creación del ReNAF contribuye a la valorización de la AF?
¿qué balance hace de su aplicación hasta el momento?
- ¿cuál es el balance sobre el PEA² respecto a la AF?

Federación

- ¿Cuál es su balance luego de la constitución del Foro como Federación? ¿cumplió los objetivos que se había propuesto?
- ¿Cómo llegan a formar parte de la Comisión de Trabajo Agrario? ¿Hubo cambios luego de la incorporación?

CANPO

- ¿Participa/participó de CANPO? ¿cuál es su balance sobre el impacto de esta Corriente entre las organizaciones agrarias, y para la política rural en general?

ANEXO III

DESCRIPCIÓN DE ENTREVISTADOS Y ENTREVISTADAS

- Andrés, delegado FoNAF, entrevista realizada en Buenos Aires en junio 2014. Era delegado regional y parte de la Comisión Directiva de la FONAF.
- Ariel, técnico, entrevista realizada en Buenos Aires en febrero 2019. Trabajó en el MAGyP hasta el 2015 como técnico en apoyo al Foro.
- Arnaldo, técnico, entrevista realizada en mayo de 2013. Técnico del MAGyP orientado a la AF y trabajó en la Patagonia y en Buenos Aires.
- Fabricio, delegado FoNAF, entrevista realizada en Buenos Aires en junio 2014. Fue delegado del Foro y participó de la Comisión Directiva de la Federación FONAF hasta el 2014 cuando se incorporó como Director en la Secretaría de AF.
- Facundo, delegado FoNAF, entrevista realizada en Buenos Aires en junio 2014. Era delegado del Foro y parte de la Comisión Directiva de la FONAF.
- Franco, delegado FoNAF, entrevista realizada en Buenos Aires en junio 2014. Era delegado del Foro y parte de la Comisión Directiva de la FONAF.
- Graciela, delegada FoNAF, entrevista realizada en Buenos Aires en julio 2014. Fue delegada del Foro, participando desde sus inicios, luego se alejó y regresó a la Federación como consultora.
- Héctor, referente ONG, entrevista realizada en mayo 2013. Trabajó con el Foro a partir de un proyecto de cooperación.
- José, delegado FoNAF, entrevista realizada en Mendoza en junio 2014. Pertenece a una organización de pueblos originarios que recuperó tierras para vivir y producir. Participa aún de la Federación pero sin mandato.
- Juan Carlos, funcionario público, entrevista realizada en Buenos Aires en julio 2014. Fue técnico del INTA y del Ministerio durante más de 20 años, al momento de la entrevista era funcionario en el MAGyP.
- Marcelo, funcionario público, entrevista realizada en Buenos Aires en febrero del 2012. Fue funcionario de la SsAF entre el 2008 y el 2012.
- Marcos, delegado FoNAF, entrevista realizada en Buenos Aires en junio 2014. Era delegado del Foro y parte de la Comisión Directiva de la FONAF.
- Mariana, técnica, entrevista realizada en Buenos Aires en febrero 2018. Es técnica en el Ministerio y lo fue en diferentes roles durante más de 15 años.

- Sabrina, delegada FAA, entrevista realizada en Rosario en diciembre 2014. Participó en algunas instancias del Foro, pero principalmente fue delegada de FAA en instancias regionales.
- Santiago, funcionario regional en la REAF, entrevista realizada en Buenos Aires en febrero 2019.
- Sergio, delegado FoNAF, entrevista realizada en Buenos Aires en junio 2014. Fue uno de los delegados del Foro que formaba parte de Federación Agraria Argentina y que estuvo desde las reuniones iniciales hasta el conflicto del 2008.
- Valeria, delegada, entrevista realizada en Rosario en diciembre 2014. Participó de la Sección Nacional y participa de la REAF.

ANEXO IV

COMISIÓN DIRECTIVA DE LA FEDERACIÓN DE ORGANIZACIONES NUCLEADAS DE LA AGRICULTURA FAMILIAR (FONAF)

Cargo	2012-2014	Organización de pertenencia-trayectoria	2014-2016	Organización de pertenencia-trayectoria
Presidente	Miguel Fernández	Asociación de fomento y desarrollo, comienza en los 80. San Juan	Miguel Fernández	Asociación de fomento y desarrollo, comienza en los 80. San Juan
Vicepresidente	Ángel Machuca	Chaco, ex presidente de la Unpeproch	Susana Arguello	Chaco.
Secretario	Salvador María Torres	MAM. Empieza a militar en el 92	Aníbal Imbert	Buenos Aires
Prosecretario	Osmar Díaz	Departamento de Vera, Santa Fe	Luis Caliva	La Rioja. Asociación de productores. 2008.
Tesorero	Roberto Rodríguez	Mediados de 90. Foro de defensa de la tierra (empieza ahí, hoy frutícolas). Río Negro	Roberto Rodríguez Gerardo Mesa (protesorero)	Rodríguez: Río Negro. Foro defensa de la tierra. Mesa: San Luis
Vocales	Oscar Maimo, Cecilia Celina Bustos, Ricardo Sirotiuk	Sirotiuk: San Rafael, Mendoza. Comienza en el 2008 para construir un invernáculo.	Alfredo Riera Alicia Carrasco Andrés Lazo	Salta Chubut Entre Ríos
Revisor de Cuentas	Alfredo Riera	Asociación de productores del Chaco Salteño. Comienza a participar en los 90. Hasta 2008 en FAA.	Aldo Martínez Antonio Córdoba (suplente)	Martínez participaba de PSA como productor, desde el 2003.

ANEXO V

EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS EN ARGENTINA. DISTRIBUCIÓN POR PROVINCIAS EN BASE AL CENSO 2002

PROVINCIAS	EAP Totales			EAP Familiares				
	EAP Totales	Superficie	Sup. Media *	EAP		Superficie		Sup. Media *
	Nº	ha.	ha/EAP	Nº	%	ha.	%	ha/EAP
Buenos Aires	51087	25.788.153	505	33653	66	5.704.736	22	170
Catamarca	9138	1.588.806	267	8134	89	394.259	25	72
Chaco	16898	5.899.732	377	14730	87	2.209.238	37	162
Chubut	3730	19.205.261	5483	2372	64	2.442.978	13	1109
Córdoba	26226	12.244.258	481	17874	68	3.112.254	25	180
Corrientes	15244	6.860.573	472	12389	81	780.691	11	66
Entre Ríos	21577	6.351.513	294	17733	82	1.923.499	30	108
Formosa	9962	5.178.607	581	7897	79	1.086.473	21	156
Jujuy	8983	1.282.063	351	8341	93	485.209	38	153
La Pampa	7775	12.735.009	1638	3978	51	1.085.071	9	273
La Rioja	8116	3.069.497	553	7194	89	765.198	25	159
Mendoza	30656	6.422.130	225	20239	66	310.151	5	17
Misiones	27955	2.067.805	77	25359	91	883.794	43	36
Neuquén	5568	2.145.700	1055	3772	68	250.306	12	97
Río Negro	7507	14.716.470	2072	4737	63	3.430.721	23	781
Salta	10297	4.269.499	903	8026	78	644.202	15	181
San Juan	8509	756.225	96	4212	50	59.564	8	15
San Luis	4297	5.388.388	1300	3077	72	801.833	15	269
Santa Cruz	947	19.884.210	21022	97	10	128.377	1	1366
Santa Fe	28103	11.251.653	402	20850	74	3.154.442	28	152
Sant. del Estero	20949	5.393.633	504	18107	86	994.593	18	120
Tierra del Fuego	90	1.171.747	13053	27	30	9.235	1	342
Tucumán	9890	1.137.117	121	8318	84	264.255	23	33
TOTAL DEL PAÍS	333.504	174.808.048	593	251.116	75	30.921.077	18	142

Fuente: Elaborado por IICA en base a Indec, Censo Nacional Agropecuario 2002. (Obstchatko, 2009)

Nota del IICA en cuadro original: El número de EAP y la superficie incluyen EAP con y sin límites definidos. La superficie media se calcula como cociente entre la superficie en EAP con límites definidos y el número de EAP con límites definidos.

ANEXO VI

ORGANIZACIONES PARTICIPANTES DEL FONAF HASTA EL 2008

Organizaciones por Provincia

	N	%
Chubut	5	1,23
Misiones	7	1,73
San Luis	7	1,73
San Juan	8	1,98
Corrientes	9	2,22
Entre Ríos	9	2,22
Tucumán	14	3,46
Neuquén	15	3,70
Córdoba	18	4,44
Jujuy	20	4,94
Santa Fe	20	4,94
La Rioja	21	5,19
Catamarca	23	5,68
Río Negro	25	6,17
Formosa	28	6,91
Chaco	31	7,65
Salta	34	8,40
Buenos Aires	36	8,89
Mendoza	37	9,14
Santiago del Estero	38	9,38
Total	405	100,00

Asociados de las Organizaciones de la AF según región

Región	Organizaciones	Asociados	Media	%
Centro	83	15754	286,44	20,34
NEA	115	16767	254,05	28,19
Patagonia	75	22280	655,29	18,38
NOA	45	2835	118,13	11,03
Cuyo	87	15040	306,94	21,32
Nacionales	3	73500	24500,00	0,74
Total	408	146176	632,80	100,00

Fuente: Viscay, 2008. Anexos.