



FLACSO
ARGENTINA

PROGRAMA DE DESARROLLO

HUMANOMAESTRÍA EN

DESARROLLO HUMANO

**Políticas Públicas Rurales y Desarrollo Humano. Un
análisis de políticas para la Agricultura Familiar, San
Luis, Argentina: 1993- 2018**

Tesista Vanesa Soledad Satti

Director/a de Tesis Mariana Clucellas

Tesis para optar por el grado académico de Magister en Desarrollo Humano

Fecha: (07/05/2021)

Índice

AGRADECIMIENTOS	4
LISTA DE ACRÓNIMOS.....	5
INTRODUCCION	7
CAPITULO I ABORDAJE AL TEMA DE INVESTIGACIÓN.....	10
▪ Conociendo el origen de la política pública hacia los pequeños productores	10
▪ Objetivos de la Investigación	14
▪ Estado del Arte	15
▪ Pensar en términos de desarrollo	17
CAPITULO II CONSIDERACIONES TEÓRICAS	20
▪ Política Pública.....	20
▪ Planificación.....	21
▪ Evaluación.....	22
▪ Desarrollo Humano	23
▪ Desarrollo Rural	23
▪ Agricultura Familiar	24
CAPITULO III CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS.....	25
▪ Hipótesis de abordaje a la investigación.....	26
▪ Entrevistas en Profundidad.....	26
CAPITULO IV RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	28
▪ SsAF política de desarrollo Rural	28
▪ Periodo PSA 1993- 2008.....	29
▪ Un paso superador	34
▪ Planificación y Evaluación	35

▪	Periodo SsAF 2008- 2014	37
▪	Planificación y Evaluación	45
▪	Periodo SAF 2014- 2017	46
▪	Planificación y Evaluación	48
▪	Retorno a SsAF 2017- 2018.....	49
▪	Planificación y Evaluación	52
CAPITULO V CONCLUSIONES		54
▪	Reflexionando sobre la primera parte de la Hipótesis: Coherencia, integralidad y coordinación en la política pública	55
▪	Construir la Agenda	57
▪	Lo más valiosos de la SsAF como política pública: Repasando el segundo término de la hipótesis	60
▪	BIBLIOGRAFIA	64
▪	ANEXO	69

AGRADECIMIENTOS

Desde este lugar mi profundo agradecimiento a Dios y la Virgen por la vida y por cada persona y experiencia que pusieron en mi camino como aprendizaje y formación; a mi familia mi todo, por quienes creo que cada acción bien pensada, bien realizada nos permite tener una vida más igual en el tránsito por este mundo. Y particularmente por cada compañero técnico, que sin importar el rango o función que desempeñasen la vocación con que ejercían y ejercen sus funciones, aun con diferencias conceptuales sobre el abordaje de una intervención, siempre primó el fin de acercar lo mejor al territorio y ser voz de los productores que históricamente fueron silenciados. Es preciso agradecer también, a los productores de la agricultura familiar, que en nuestro país demuestran el valor de la cultura del trabajo en lo más esencial, que es el alimento. Y para culminar, gracias a mi directora de tesis, a cada miembro de la FLACSO, en especial docentes, que arrojan luz en cada enseñanza, demuestran la existencia de aristas que nos permiten rever desde otra óptica las realidades que se nos hacen cotidianas, que al repensarlas surgen nuevas vías de resolución.

LISTA DE ACRÓNIMOS

- AGN: Auditoria General de la Nación República Argentina.
- ANSES: Administración Nacional de la Seguridad Social.
- BID: El Banco Interamericano de Desarrollo.
- BIRF: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.
- BM: Banco Mundial Banco Mundial.
- CNA: El Censo Nacional Agropecuario Argentino.
- CR: Cambio Rural: Programa de Reconversión Productiva para Pequeños y Medianos Productores.
- DGI: La Dirección General Impositiva junto con la DGA (Dirección General de Aduanas) y DGRSS (Dirección General de los Recursos de la Seguridad Social) es uno de los tres Organismos que integran la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), que se encarga de la aplicación, percepción, recaudación y fiscalización de impuestos nacionales en la República Argentina.
- EAP: Explotación Agropecuaria
- EPA: Emprendimientos Productivos Asociativos.
- FAO: Food and Agricultura Organization.
- FIDA: El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.
- FLACSO: La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- FONAF: Foro Nacional de la Agricultura Familiar.
- FOPAF: Foro Provincial de la Agricultura Familiar.
- IICA: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
- INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. dependiente del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la República Argentina.
- MDS: El Ministerio de Desarrollo Social.
- MERCOSUR: El Mercado Común del Sur.
- NAF: Núcleo de Agricultura Familiar.
- NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas.
- PAPyMP: Programa de Apoyo a Pequeños y Medianos Productores.
- PDST: Proyectos de Desarrollo Socio Territorial.
- PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PP: Pequeño Productor

- Pro- Huerta: Proyecto Integrado de Autoproducción Alimentaria es una política pública implementada por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación Argentina y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.
- PRODEAR: Programa de Desarrollo rural de Áreas Rurales.
- PRODER: Programa para el Desarrollo Regional y Sectorial.
- PRODERI: Programa de Desarrollo Rural Incluyente.
- PRODERNEA: Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste Argentino.
- PRODERNOA: Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noroeste Argentino.
- PROINDER: Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios.
- PSA: Programa Social Agropecuario.
- PyMES: Pequeña y Mediana Empresa.
- RENAF: Registro Nacional de Agricultura Familiar.
- RENATEA: Registro Nacional de Trabajadores y Empleados Agrarios
- SAF: Secretaria de Agricultura Familiar.
- SAGPyA Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación
- SENASA.
- SsAF Subsecretaría de Agricultura Familiar.
- UCAR: La Unidad para el Cambio Rural.
- UPs: Unidades Provinciales.
- UTCN: Unidad Técnica de Coordinación Nacional.

INTRODUCCIÓN

“Asigna una tarea urgente al Estado y a las Políticas Públicas: concretamente, la de mejorar la calidad de vida para todas las personas, una calidad de vida definida por la capacidad de estas”

Martha C. Nussbaum

La presente tesis tiene por objetivo pensar la política pública destinada al sector rural de la Agricultura familiar¹, un sector muy poco presente en la agenda pública a lo largo de la historia de Argentina. Al indagar sobre la agricultura familiar, es fundamental considerar su carácter multifuncional al generar diversidad de acciones en torno al bienestar de los campesinos productores y al mantenimiento de los medios rurales. Ella contribuye en la seguridad alimentaria, la construcción de tejido social, la protección de los recursos naturales, la conservación del patrimonio cultural, el desarrollo de estrategias para confrontar la pobreza, el afianzamiento del arraigo, y la disminución de la emigración entre otras.

Las políticas nacionales de desarrollo rural, como políticas de estado destinadas a este sector, debieron orientarse como línea estratégica de desarrollo rural sustentable, reconociendo en las mismas condiciones reales para dinamizar procesos de desarrollo territorial, revalorizando la agricultura familiar como forma de vida generadora de trabajo digno, que garantiza el abastecimiento alimenticio y creación de excedentes a corto, mediano y largo plazo.

El presente estudio resulta novedoso en tanto que la temática de política pública destinada la agricultura familiar en la provincia de San Luis aún no ha sido abordada. Prevalcen referencias e investigaciones sobre el tema en provincias de mayor densidad

¹ “Se define como agricultor y agricultora familiar a aquel que lleva adelante actividades productivas agrícolas, pecuarias, forestal, pesquera y acuícola en el medio rural y reúne los siguientes requisitos: a) La gestión del emprendimiento productivo es ejercida directamente por el productor y/o algún miembro de su familia; b) Es propietario de la totalidad o de parte de los medios de producción; c) Los requerimientos del trabajo son cubiertos principalmente por la mano de obra familiar y/o con aportes complementarios de asalariados; d) La familia del agricultor y agricultora reside en el campo o en la localidad más próxima a él; e) Tener como ingreso económico principal de su familia la actividad agropecuaria de su establecimiento; f) Los pequeños productores, minifundistas, campesinos, chacareros, colonos, medieros, pescadores artesanales, productor familiar y, también los campesinos y productores rurales sin tierra, los productores periurbanos y las comunidades de pueblos originarios comprendidos en los incisos a), b), c), d) y e)” (LEY 27.118 artículo 5° REPARACIÓN HISTÓRICA DE LA AGRICULTURA FAMILIAR PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA RURALIDAD EN LA ARGENTINA)

poblacional y datos socio- productivo sobre los pequeños productores agropecuarios, correspondiente al norte del país o zona pampeana.

El aporte de este estudio podría servir para la construcción de herramientas que busquen alcanzar sociedades menos polarizadas y con más capacidades para su población en la medida en que pretende conocer los espacios, aportar información y generar conocimiento sobre aquellos agricultores que persisten en formas de producción familiar campesina, permitiendo visualizar sus estrategias, de manera que se puedan valorar como aprendizajes a ser tenidos en cuenta en los instrumentos con los cuales los gobiernos nacionales y provinciales planean el desarrollo, desde una visión superadora como lo es el enfoque de Desarrollo Humano.

Más aun, considerando el actual contexto de pérdida de diversidad agrícola, de aumento de las condiciones de pobreza en el sector rural, los altos índices de emigración y escaso relevo generacional, entre otros, se hace necesario comprender las razones que tienen estos productores para persistir en tales formas de producción.

Así, esta investigación busca reflexionar sobre la relevancia del contexto de desarrollo rural, ya que permite reconocer los procesos que con autonomía se están llevando a cabo para reproducir sus formas de vida campesina. Profundizar en el conocimiento de los productores locales respecto a las estrategias de persistencia en contextos de cambio, representa una posibilidad para integrar esos conocimientos a las estrategias de las Instituciones gubernamentales encargadas de diseñar y ejecutar políticas de desarrollo rural en un ambiente de diálogo de saberes. Esta investigación es una oportunidad para entender, visibilizar y proteger formas de producción que están haciendo múltiples aportes a la sostenibilidad del sector rural en la provincia de San Luis. En consecuencia, representa ventajas al tener insumos de información y conocimiento para pensar formas de actuación en torno a la agricultura familiar, como también la formulación de políticas de fomento al desarrollo humano mediante la búsqueda de la ampliación de las capacidades.

A nivel personal, reflexiono que es necesario rescatar la visión de los actores que ponen cuerpo a las políticas sociales, que con sus aciertos y errores buscan en territorio lo que consideran mejor para disminuir las brechas de desigualdad que en la letra fría de un programa no se contempla.

A modo de contextualización, es preciso caracterizar la Agricultura familiar de la provincia de San Luis, que siguiendo la caracterización de PROINDER-SAGPyA los Pequeños Productores son: aquellos productores agropecuarios que dirigen un Establecimiento Agropecuario (EAP) en la que se cumplen las siguientes condiciones: el

productor agropecuario trabaja directamente en la explotación, no se emplean trabajadores no familiares remunerados permanentes; no tiene como forma jurídica la sociedad anónima o en comandita por acciones; posee una superficie total de la explotación de hasta 1000 hectáreas, y posee una superficie cultivada de hasta 500 hectáreas, estas dos últimas en particular responde a la provincia de San Luis (Scheinkerman, Foti y Román,2007).

Por lo que se desprende del análisis de Censo Agropecuario, la provincia posee 4.060 EAP, de los cuales 2171 EAP representan a establecimientos de pequeños productores (INDEC 2021).

San Luis cuenta con 432.310 habitantes (INDEC, 2010), de los cuales 383.340 corresponden al ámbito urbano y 48.970 al ámbito rural; al igual que con el resto del país, la población urbana supera a la población rural en número. Si bien la población urbana supera el 88%, de todos modos, casi el 80% de esa población se concentra en las dos ciudades más grandes de la provincia. Existen, sin embargo, departamentos con población rural elevada, como el caso de Gobernador Dupuy, donde la misma supera el 55% y algunos donde la población rural es mayor al 80%, como ocurre en los departamentos Belgrano y Lib. Gral. San Martín.

Por otra parte, el Censo Nacional de Hogares de 2010 sobre pueblos originarios de la región de Cuyo, relevó, que para esa fecha el 1,8% de la población de la provincia de San Luis se reconoce indígena. Es decir, 7.994 personas sobre un total de 432.310 habitantes. Ese porcentaje es inferior a la media nacional del 2,4%. El 26,9% de esos 7.994 habitantes se reconoció perteneciente al pueblo Comechingón, el 16% al Mapuche y el 11% al Huarpe. Respecto a su residencia, el 87,3% de la población indígena vive en áreas urbanas y el 12,7% en áreas rurales.

Según lo indican investigaciones del INTA (María Cad, et. Al, 2012), en la provincia de San Luis los agricultores familiares tienen un porcentaje de tierra cercano al promedio regional 12 %, destacándose en el noreste provincial.

Una de las estrategias de subsistencia de los agricultores familiares está dada por la diversificación productiva en cada explotación agropecuaria. En la región de cuyo gran parte de los agricultores familiares poseen, en sus sistemas productivos, animales de granja con distinto nivel de importancia según las posibilidades que ofrece el ambiente, los recursos económicos y humanos del productor, que le aportan importantes elementos de subsistencia y soberanía alimentaria.

CAPITULO I

PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Conociendo el origen de la política pública hacia los pequeños productores

Hace poco más de tres décadas que en nuestro país se viene produciendo una serie de cambios que nos hablan de nuevas relaciones entre la tierra, el capital y el trabajo.

Entre ellas se encuentra la Agricultura Familiar, reconocida como “un tipo de producción donde la Unidad Doméstica² y la Unidad Productiva están físicamente integradas, la agricultura es la principal ocupación y fuente de ingreso del núcleo familiar. La familia aporta la fracción predominante de la fuerza de trabajo utilizada en la explotación, y la producción se dirige al autoconsumo y al mercado conjuntamente”. Esta auto identificación y definición nace de un espacio de encuentro y resultado de un proceso de empoderamiento de pequeños productores rurales.

Dicho espacio tuvo su origen en diciembre de 2004 a partir de la Comisión de Agricultura Familiar concebida en el ámbito de la Cancillería nacional por iniciativa de 29 organizaciones de base del sector, y posteriormente con la Secretaría de Agricultura Ganadería Pesca y Alimentos en mayo de 2005.

Al investigar el concepto de Agricultura Familiar como categoría de atención en la agenda pública, Manzanal (2011) explica que en Latinoamérica este proceso tuvo su inicio en Brasil, ganando espacio político, académico y social a partir de mediados de 1990, como resultado de luchas del movimiento sindical por crédito, mejora de precios, formas de comercialización diferenciadas, implementación de la reglamentación constitucional de previsión social rural; proceso que aconteció cuando Brasil ingresaba en la etapa neoliberal.

En el caso argentino Schiavoni (2010) considera que conceptualizar la agricultura familiar es aún una categoría en construcción. Su definición y alcances son objeto de múltiples negociaciones en las que intervienen científicos sociales, técnicos, administradores y organizaciones agrarias. Llevando a la generalización del término,

² La literatura antropológica ha discutido y analizado la temática de la organización social de la familia, y desde allí se ha enfatizado en la conveniencia de delimitar y separar los conceptos de familia y unidad o grupo doméstico. Aunque ambas situaciones pueden coincidir, no hay que dar por descontado la exacta correspondencia entre uno y otro, dado que estas diferencias pueden significar variantes organizativas que tengan su correlato en las estrategias y en el destino de las explotaciones (Arach et al., 2009b). Por lo que se podría inferir que las principales características que las distinguen son, que la familia está ligada a las funciones y representaciones inherentes a los lazos de parentesco, mientras que la unidad doméstica pone el eje en las funciones de producción, distribución y consumo para alcanzar la reproducción de un grupo conviviente.

abarcando no solo a la tipología *farmers*³ pampeanos, sino a un conjunto amplio y heterogéneo en el país, para a ser de utilidad a fines prácticos en la definición de políticas. El organismo encargado de esta tarea fue la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, para el diseño e implementación del Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios.

Durante la primera etapa la concepción del Sector Rural y las estrategias de intervención, fueron definidas desde organismos especializados como el Banco Mundial junto a organismos públicos nacionales, que promulgaban medidas de transformación del sector (utilizando asistencia técnica, subsidios y micro créditos), creándose de esta manera en la órbita de SAGPyA los programas: Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste Argentino (PRODERNEA), Programa Social Agropecuario (PSA), Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER), Programa de Desarrollo Rural del Noroeste Argentino (PRODERNOA); los que Manzanal describe en función de la declaración de intención y diseño que "... se trata de objetivos que constituyen una expresión de metas, pero que no reciben un tratamiento conjunto e integral, de articulación y complementación". (Manzanal, Neiman y Lattuada, 2006)

Lo que demuestra que las Políticas Sociales en este período, particularmente las de Desarrollo Rural enfocadas en los sectores rurales desfavorecidos; no se planificaron en el marco de una política integral unificada, sino en forma fragmentada. Estos programas se fomentaron desde organismos financieros internacionales para aplicar recursos financieros remanentes, generando así deuda externa. Estados como Argentina, solicitaron y accedieron a líneas de crédito de organismos financieros multinacionales para planes sociales permitiendo evitar, de alguna manera, los conflictos y estallidos sociales que el ajuste económico había generado.

Esta situación fue bautizada a nivel nacional como proyecto de una agricultura sin agricultores. Porque si bien el agro es un gran negocio, como lo menciona Casini (2011): "la Argentina produce 100 millones de toneladas de grano, que, transformados en alimentos, podrían alimentar a 400 millones de personas en el mundo"; no logra resolver los principales problemas de fondo como la pobreza, el hambre y la falta de trabajo.

Contrastando los resultados de los Censos Nacional Agropecuario (CNA) del año 2002 con el anterior CNA 1988, la superficie promedio de la extensión de las

³ Archetti y Stolen (1975) al intentar describir la diversa composición de las explotaciones familiares en el caso argentino, proponen hablar de *farmers*, para diferenciar entre el campesino y aquel productor que, aun utilizando mano de obra familiar, logra acumular capital.

explotaciones agropecuarias aumentó un 28% significando menos cantidad explotaciones, pero de mayor extensión. La Dirección de Desarrollo Agropecuario / PROINDER, con la cooperación del IICA, en el año 2006, al ampliar su análisis del CNA 2002 en relación con la participación de los pequeños productores en el total de EAP y superficie ocupada destacaron que la 218.868 EAP de los pequeños productores (PP) y las 23.519.642 hectáreas que ocupan significan un 65,6% del total de explotaciones agropecuarias del país, y un 13,5% de la superficie total de todas las EAP del territorio nacional, denotando un proceso de concentración en la propiedad de la tierra, la tierra está en menos manos que antes⁴.

A pesar del contexto desigual, la agricultura familiar campesina sigue presente en el escenario de los territorios rurales transitando las adversidades. Es reconocido que esta forma de agricultura hace valiosos aportes a las comunidades en general, manteniendo y mejorando la calidad de vida de las personas (FAO, 2014). Por tanto, se hace necesaria su conservación, entendimiento y análisis como una forma de producción con características propias, que la diferencian de las formas de agricultura familiar consolidada y de agricultura empresarial que se enmarcan dentro de esquemas de producción eminentemente capitalistas.

En las últimas décadas el contexto socio- político despliega para el sector de la Agricultura Familiar consecuencias positivas, al reconocer la problemática y crearse el Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca (MAGyP), y la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, desde el cual se propone ponderar al sujeto Agricultor Familiar, reconociéndolo como actor social y económico.

⁴ La Dirección de Desarrollo Agropecuario, con la cooperación del IICA, realizaron en el año 2006 la segunda edición ampliada del análisis de los datos destacando la relevancia de la agricultura familiar en Argentina, describen "...En 2002 se relevaron 333.477 EAP en todo el país. Esto significa unas 85.000 explotaciones menos (un 20%) que en 1988. Esta disminución se registra en todas las regiones, a excepción de la Puna y Chaco Seco. Las disminuciones más notorias, sobre el promedio, se registran en las regiones Pampeana, Agricultura Subtropical del NOA y Chaco Húmedo. La superficie total de las EAP también disminuye entre Censos, relevándose en 2002 cerca de 175 millones de ha, unos 2,6 millones menos (1,5%) que en 1988. Por regiones, se destacan las disminuciones en la superficie en: Pampeana (cerca de 2,5 millones de ha, que significan un 5% del total de la región), Agricultura Subtropical del NOA (2 millones de ha, un 31% del total regional) y Valles del NOA (un millón y medio de ha, un 34% del total). En cambio, muestran la tendencia inversa Oasis Cuyanos (aumento de cerca de 800.000 ha, un 14% del total) y Valles Patagónicos (unas 280.000 ha más, un 8,5%)". (LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES en la REPÚBLICA ARGENTINA Importancia en la producción agropecuaria y en el empleo en base al Censo Nacional Agropecuario 2002; 2006, Pág. 47)

En lo que respecta a la actualización de los datos el CNA 2008, se menciona que éste tuvo inconvenientes en la organización y efectividad de las tareas inmediatamente anteriores al operativo y en el operativo mismo, que no pudieron revertirse en varias provincias. Una vez cerrado formalmente el operativo, se estimó, a través de la comparación con los censos anteriores, que la falla de cobertura territorial alcanzó extremos de hasta el 50% en alguna provincia. Concluyendo que no fue posible obtener resultados nacionales que permitieran su comparación con los datos obtenidos en los censos de 1988 y 2002, los cuales se hicieron con definiciones conceptuales, objetivos y metodología similares, por lo que cabe calificar el CNA-08 como un censo incompleto. (Censo Nacional Agropecuario 2018. Resultados definitivos, 2021)

La Subsecretaría de Agricultura Familiar (SsAF), que inicia su intervención en 23 provincias de la República Argentina desde el Programa Social Agropecuario (PSA) creado en 1993, con la meta focalizada en la erradicación de la pobreza rural, objetivos de proyección específicos y acotados a una concepción y definición de productor rural minifundista.

Los cambios institucionales que atraviesa hasta la actualidad, responden al interés de resolver la concreción real de acciones para una población postergada. Momento donde aparece el primer obstáculo al definir la población objetivo, que de igual manera a nivel regional exhibe diferentes aristas.

La SsAF propone superar las visiones lineales de la intervención, reconociendo la agencia de diversos actores como elemento importante en el proceso de implementación de políticas; y no solo en el momento de su diseño.

Consecuencia de la intervención de los actores en la lucha por visibilizar el sector como productor de alimentos básicos se promulga la Ley 27.118, denominada “De Reparación Histórica de la Agricultura Familiar”, a través de ella se espera su reglamentación, estableciendo un presupuesto que ayudase a la consolidación del sector agropecuario, pero a causa de la modificación orgánica en el Ministerio nada de esto ocurre.

Muy por el contrario, a través del decreto presidencial 302/17 de la Administración Pública Nacional, se establece una redefinición del organigrama del Ministerio de Agroindustria, perdiendo rango ministerial, al retomar su ubicación de Subsecretaría de Agricultura Familiar, cuyos lineamientos proyectados para los años 2017/2018 no difieren en esencia de los desarrollados desde el año 2009.

La fragilidad Institucional de la Subsecretaría de Agricultura Familiar a nivel Nacional, se replica y repercute gravemente en cada una de las delegaciones presentes en las provincias, y en particular en la provincia de San Luis, mostrando en cortos periodos de tiempo sustanciales modificaciones en las políticas diseñadas para el territorio, dentro de la delegación provincial.

Por lo narrado, la presente investigación propone analizar esta política pública desde su interior, desde su espacio intermedio entre la identificación de la demanda de atención por parte de un gobierno y la llegada al terreno, es decir pensar lo que acontece en esos espacios medios de decisión, diseño, abordaje y arribo de una política, es este caso en particular de la política pública destinada al sector rural de la agricultura familiar.

Los objetivos propuestos para el abordaje del estudio son los siguientes:

Objetivo General

Reflexionar sobre el diseño de las políticas públicas rurales aplicadas por la Subsecretaría de Agricultura Familiar Nacional, desde el prisma de desarrollo humano, en la provincia de San Luis durante el periodo 1993-2018.

Objetivos específicos

- Caracterizar las modificaciones realizadas en las políticas públicas de desarrollo rural de la Subsecretaría de Agricultura Familiar Nacional en la provincia de San Luis durante 1993- 2018.
- Indagar y analizar los cambios en el diseño de las políticas y su relación con el desarrollo promulgado bajo la luz del abordaje de las políticas públicas desde la óptica del Desarrollo Humano, de la Subsecretaría de Agricultura Familiar, San Luis, Argentina: 1993- 2018

Estado del Arte

Estudiar el origen y desarrollo de las políticas públicas rurales en Argentina, implica desde el inicio pensar esta investigación desde la definición de Oszlak y O'Donnell (1995: 112-113), quienes entienden por políticas públicas o estatales a: “Un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión (asuntos –necesidades, demandas– socialmente problematizados) 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”.

A raíz de la definición se puede analizar el proceso que transitaron las políticas rurales en el contexto latinoamericano y nacional, reconociendo la población y la heterogeneidad que representan.

Heterogeneidad que para Manzanal (2010) tiene muchos significados y consecuencias. Esto se suscita a que, dentro de la población beneficiaria de una política pública, no todos sus integrantes se reconocen como semejantes entre sí y como agricultores familiares. Lo que se manifiesta tanto entre los que pertenecen al quintil más bajo de aquellos que no alcanzan la subsistencia familiar; como al más alto, el sector familiar más capitalizado. Incluso hay quienes no son parte de la agricultura familiar según las delimitaciones que en cada circunstancia y en cada provincia se imponen y que, sin embargo, consideran serlo.

Las políticas públicas rurales que en la actualidad se presentan en el centro de la agenda académica y política, no siempre han sido así, sino por el contrario, han sido invisibilizadas durante décadas.

Una serie de elementos coyunturales y estructurales han contribuido a la puesta en cuestión de la categoría, de los sujetos que la representan y de los modos de producir y estilos de vida que llevan adelante.

Numerosos autores (Manzanal, 2010; Nogueira, 2004; Soverna, 2008; Nogueira y Urcola, 2012) advierten la importancia que ha requerido determinar un concepto homogéneo e integrador desde donde abordar al sector rural, advirtiéndose en consecuencia dificultades para la construcción de dicho concepto. Reconociendo de esta manera a la agricultura familiar como un sujeto “activo” del desarrollo rural, considerando las diferentes regiones y situaciones socio-productivas que posee Argentina. Es aquí donde a pesar de la gran cantidad de estudios de todo tipo sobre la temática, se destaca el “carácter inestable de la categoría”.

En Soverna et al (2008:1) el equipo de autores señala: “la instalación de la problemática de la agricultura familiar en el país llega de la mano del MERCOSUR”, donde lo novedoso del origen es el uso del concepto, el que presenta abundantes antecedentes, sino por el contrario, la relevancia que adquiere la conceptualización asociada a la necesidad de definir políticas.

Ante esto Manzanal (2010: 16) menciona que es “en la década de 1980 donde se comienza a hablar desde la política de pobres rurales y de pequeños productores” y que su concepto fue transformándose hasta llegar a la generalización del término agricultura familiar: como categoría de intervención.

Desde sus comienzos se entiende como primordial la relevancia que produce categorizar institucionalmente la problemática, con el fin de diseñar un abordaje traducido en políticas.

Es por ello que las diferentes líneas de acción, reflejan el contexto socio económico y político del país. Nogueira (2004:4) relata que el estilo de los programas como los destinados al ámbito rural, se pensaron a partir de “recortes simplificadores de lo social, universo extremadamente complejo de fenómenos, relaciones, procesos, situaciones e imaginarios. Son delimitaciones de la realidad gobernadas por interpretaciones sobre la naturaleza de la sociedad, por dispositivos normativos, conceptuales y analíticos que fundamentan la identificación y categorización de los problemas y por cristalizaciones del conocimiento y de prácticas institucionales”.

Como ya se ha resaltado la mayoría de estas políticas surge entre fines de los años '80 y principios de los '90, cuando las condiciones macroeconómicas de liberalización de los mercados y la consiguiente búsqueda de competitividad, la supresión de las medidas regulatorias y proteccionistas que ofrecía el Estado; presionaron para el retiro de la pequeña producción de los mercados agropecuarios.

Manzanal detalla que durante estas décadas predominaron las políticas específicas, dirigidas directamente y en forma casi exclusiva al sector familiar. Las que en principio se centraron en los grupos con menos recursos para luego incorporar a aquellos con algún grado de capitalización. Esto tuvo sus primeras manifestaciones hacia la década de 1990 y fue una modalidad de intervención dominante en toda América Latina. Este tipo de políticas, con puntuales características del modelo neoliberal incluían desde programas de tipo asistencialista hasta aquellos que el modelo privatizador y excluyente dejaba afuera. Se presentaban como una forma de atenuar los efectos y limitar la protesta social, resultante de un patrón regresivo y expulsivo. Luego se fueron

incorporando otros sectores con algunos recursos dentro de la escala y la diversidad de la agricultura familiar.

En línea, Soverna et al (2008; 12) sostienen que los programas de desarrollo rural “tenían como principal objetivo retener la población produciendo, tanto para el mercado como para el autoconsumo, en el medio rural, ya que tampoco había lugar para ella en las ciudades”.

Pero es a partir de los cambios políticos y económicos posteriores a la crisis de 2001 y su incidencia sobre el sector agropecuario, que se habilita la revisión de los marcos conceptuales y la orientación del Desarrollo Rural en el país. Desde una mirada sobre un universo más amplio que requiere ser atendido por políticas diferenciadas, que integre a toda explotación y productor que desarrolle actividades agropecuarias, forestales, pesqueras, basada en el trabajo efectuado por el productor y su núcleo familiar como actividad económica central.

Ante esto Nogueira y Urcola (2012), observan una redefinición de la agricultura familiar, es decir, agricultura familiar se presenta como sujeto de política pública y se observan algunas dimensiones innovadoras en su abordaje.

Profundizando, Soverna et al (2008) sostienen que la expresión “agricultura familiar” ha generado una serie de tensiones que no remiten exclusivamente a cómo operacionalizar el concepto, sino y principalmente a sus usos políticos. De este modo, la definición del “sujeto” a quienes las políticas públicas están orientadas aparece como una cuestión relevante y se convierte en un tema de la agenda de cuestiones sectoriales.

Pensar en términos de desarrollo

El fin constante y presente en el diseño de las políticas públicas, en tanto objetivo final es (o debería ser) el desarrollo integral de las de las poblaciones.

Para comenzar a dilucidar qué es el desarrollo en el sector, cabe reconocer que los programas de desarrollo rural surgen en una etapa histórica que no coincide con el período de plena difusión del concepto de desarrollo territorial rural. Manzanal describe que el concepto de desarrollo territorial aparece veinte años después de los primeros intentos(1985) dirigidos a formular un programa de desarrollo rural para todo el norte argentino.

Se puede inferir de este modo que el desarrollo trazado desde las políticas públicas rurales en el país, distan a nivel de ejecución de la concepción de desarrollo humano planteado desde el enfoque de las Capacidades que lo concibe como “el proceso de expansión de las libertades reales que disfrutaban los individuos” (Sen, 1979), ya que como lo señala el autor las libertades dependen de otros determinantes como las instituciones

sociales y económicas, como por ejemplo educación y salud; así como los derechos políticos y humanos.

A pesar de ello, conforme a lo manifiesto en diferentes investigaciones del equipo de Mabel Manzanal realizadas en el norte del país, lo que a su vez se ve reflejado en la extensión del territorio, la concepción de desarrollo en las políticas rurales se ha presentado superficial. Dicha mención ha jugado un rol necesario a nivel discurso político y fundamentación teórica de cada acción ejecutada en el sector, y paradójicamente desde sus orígenes se ha manifestado muy limitada.

En primer lugar, porque se circunscribió a trabajar con grupos de actores rurales más desfavorecidos. Es decir, cada grupo ha sido atendido individualmente y de acuerdo a sus requerimientos, con un objetivo general vinculado con mejoras en la calidad de vida o en las prácticas organizativas. Las acciones encaradas con cada grupo han sido entonces puntuales y no se integraron a una perspectiva más amplia territorial o regional.

En segundo lugar, porque sus alcances eran limitados, tanto en número de grupos beneficiados como en el financiamiento destinado a estos fines.

La FAO entiende que el concepto de desarrollo está asociado al aumento de bienestar individual y colectivo, postulado en el enfoque de Desarrollo Territorial Participativo y Negociado. En él se sugiere una orientación y dirección para el desarrollo territorial, y se plantean respuestas concretas a los siguientes desafíos: mejorar la confianza entre actores sociales, fortalecer la cohesión social y promover un desarrollo territorial sistémico.

Este enfoque pretende superar el análisis clásico del espacio rural como sistema productivo, formulando un análisis holístico, tratando los vínculos entre territorios, flujos resultantes, dinámicos e impactos derivados de la promoción del desarrollo rural, además de establecer enlaces con los mercados nacionales e internacionales.

De estas concepciones se permite teorizar, que es en definitiva en el marco de la política pública donde se define el contenido de esa palabra polisémica que llamamos desarrollo, y por tanto la definición es el producto de la lucha de poder entre diversos actores y sectores sociales.

A modo de análisis de las investigaciones, es posible resaltar que el desarrollo implica una visión más amplia que las postuladas en las políticas rurales del país, instalando el interrogante de que, si políticas implementadas han podido trascender la línea nacional y regional conforme lo señalado por el enfoque de las capacidades, o solo participaron de meros cambios superficiales de fachada y discurso, mientras en la práctica se continúa interviniendo bajo la línea de política focalizada, respondiendo a los objetivos

de manual operático que les dio origen, como en el caso del Programa Social Agropecuario .

CAPITULO II

CONSIDERACIONES TEÓRICAS

Políticas Públicas:

El concepto de política pública alude indefectiblemente al Estado, su concepción de la sociedad, cómo se relaciona y articula con las organizaciones públicas en sus decisiones y las concretiza o no en sus acciones.

Se entiende desde el presente análisis que las políticas públicas son básicamente comprensiones sociales, relativamente compartidas, construidas a través de manifestaciones de propósitos y de su reformulación y reinterpretación dinámica por un proceso que se denomina por algunos autores de retroalimentación y otros como reflexividad. Siguiendo a Wildavsky (1979), la política es un proceso a la vez que un producto, son expresión de interacción conflictiva y cooperativa entre actores con orientación estratégica.

De igual modo, se entiende que las políticas no son un momento, una fotografía, una declaración o una decisión, sino que son un ciclo abierto complejo y dinámico, donde se deben indagar los elementos de persistencia y ruptura, así como los comportamientos que en torno a él se despliegan, incluyendo decisiones y no decisiones.

Las políticas sociales, constituyen un subconjunto de las políticas públicas y no tiene un límite preciso, como bien lo expresa Titmuss (1981). Siguiendo la obra de Marshall: “El término política social no es una expresión técnica con significado exacto (...), se utiliza para hacer referencia a la política de los gobiernos respecto a aquellas actuaciones que tienen impacto directo en el bienestar de los ciudadanos a través de proporcionarles servicios o ingresos. Por lo tanto, la parte más importante está formada por la seguridad social, la asistencia pública (o nacional), los servicios sanitarios y de bienestar, la política de vivienda” (1981, 37). Luego, va más allá en su conexión con otras áreas de acción pública y la considera como un sistema redistribuidor de ingresos, por lo cual incorpora aspectos tales como la política fiscal, la política de empleo e ingresos, así como la administración de los sectores sociales (Bustelo y Minujin, 1997).

Martínez Nogueira (1995) señala que por política pública puede entenderse un:

1) Campo de acción: un aspecto de la realidad que intenta ser impactado por la actividad estatal (política social, política exterior, política de innovación, etc.). A su vez, a un nivel más desagregado, este campo de acción puede considerarse como un conjunto de problemas a cuya resolución se orienta la acción del estado a través de instrumentos y acciones específicas.

2) Declaratoria de intención: conjunto de promesas y compromisos de acción. Se refiere a conductas deliberadas para el logro de objetivos, la definición de lineamientos para la acción, la regulación de comportamientos, la asignación de recursos y la determinación de responsabilidades. Estas promesas tienen su expresión material en la enunciación de los contenidos de la política.

3) Proceso de conversión: una movilización de recursos (de diferente tipo: de poder, de conocimiento, institucionales y organizacionales, de legitimidad social, simbólicos) para el logro de objetivos políticos. Las capacidades existentes, su naturaleza, dotación, atributos, relaciones recíprocas, compatibilidad y convergencia determinarán el grado en que la promesa se convierta en resultados e impactos efectivos.

4) Ciclo de acción: actividades de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación, cada una de las cuales supone la realización de acciones diferenciadas, pero a la vez articuladas, que comprende además las intervenciones de múltiples actores como agencias con competencia política o técnica o como participantes con distinto grado de responsabilidad, involucramiento o continuidad.

5) Conjunto de productos, resultados e impactos: consecuencia del proceso de conversión en el marco de ese ciclo de acción que permiten atribuir sentido y consecuencias a la intencionalidad del Gobierno y el Estado.

De este modo, las políticas públicas no son solo la expresión de una intencionalidad dirigida a resolver algún problema incorporado a la agenda de gobierno. Suponen también definiciones de estos problemas, postulación de relaciones causales entorno a ellos, lineamientos y criterios para orientar decisiones y acciones, mandatos y atribuciones de competencias y recursos a distintas organizaciones públicas (el Estado), así como las consecuencias efectivas (resultados e impactos) que producen.

Planificación

La elaboración de una política afronta diferentes momentos de decisiones que abarcan desde la determinación del diseño mismo de la intervención, hasta el cuestionamiento del proceso completo de la ejecución la verificación del ajuste de los resultados a las intenciones iniciales y la consideración de la persistencia futura de la política.

Para Bustelo (1996) la planificación comienza por definir un perfil de necesidades a ser satisfechas. Esto es así tanto a nivel micro como a nivel macro y para todos los actores involucrados en el proceso. En tanto que las necesidades expresadas como sus niveles presentes de satisfacción, deben ser comparados con los niveles normativos. Se

presupone que, si el nivel presente de satisfacción de una necesidad no concuerda con su nivel normativo, la necesidad tenderá a ser demandada, en cuyo caso el déficit presente tendrá que ser resuelto en términos de su nivel normativo.

Evaluación

La evaluación debe llevar no sólo al descubrimiento de mejores programas para cumplir los objetivos establecidos, sino también a la propia alteración de los objetivos. (Cohen – Franco,1988)

Desde la observación de esta política pública, se admite que la evaluación permite aprender de la experiencia, evocando lecciones sobre lo que ha funcionado bien y lo que ha fallado. Siguiendo a Ramón Bouza, la evaluación se lleva a cabo con dos propósitos principales: para aprender de la experiencia, extrayendo lecciones que puedan aplicarse con el fin de mejorar el diseño y la implementación de políticas públicas (y/o programas y/o proyectos), y para la rendición de cuentas al público o a quienes han aportado los recursos utilizados, en algunos casos al Gobierno. El primer propósito se cumple con las llamadas evaluaciones formativas, cuya finalidad es el aprendizaje, en tanto que el segundo propósito caracteriza a las llamadas evaluaciones sumativas, que formulan un juicio sobre el valor de lo evaluado.

Por otra parte, y según el momento en que se realizan las evaluaciones, se puede distinguir entre evaluación ex-ante, que corresponde al proceso de diseño de las políticas públicas (u otras intervenciones) y que consiste en una consideración de la relevancia o pertinencia de la intervención y de una estimación de sus posibles efectos. En el campo social, no solo se plantea la evaluación como medio para comparar alternativas de políticas, sino que especialmente se busca tener una apreciación sistemática y rigurosa de los resultados e impactos de esas políticas. Y por último la evaluación ex-post, procurando identificar, analizar y estimar los resultados logrados y los impactos producidos por la política o programa.

Desde una perspectiva integradora y superadora a los dos tipos de evaluación ya mencionados, en frente a una conceptualización lineal del proceso de política, desde la identificación del problema o demanda a las consecuencias e impactos, se incorpora una evaluación durante todas las etapas, incorporándola al proceso en forma relacionada y complementaria al diseño y planificación de las acciones, traduciéndose en la forma de monitoreo continuo durante la ejecución (Nirenberg, Ruiz y Brawermann, 2003).

Desarrollo Humano

El enfoque- paradigma de Desarrollo Humano planteado por Sen tiene varias dimensiones a reconocer. Es un enfoque normativo, en el sentido que está orientado por valores sustantivos como los derechos humanos y la dignidad de las personas, proponiendo políticas generales y específicas de desarrollo, en base a la intención de proveer un marco normativo que permita realizar la evaluación del bienestar de las personas. Es también un enfoque interdisciplinario y holístico, dado que aspira a entender las múltiples dimensiones del desarrollo en una visión integradas en función de las personas y sus sociedades, buscando integrar lo local, con lo nacional y lo global. También se lo concibe como un enfoque crítico de las ópticas del desarrollo. Es un enfoque empírico, al tratar de sustentar y deducir sus argumentaciones a partir de datos, índices e indicadores cuantitativos y cualitativos de la realidad estudiada. Y es un paradigma que aspira a ser innovador en relación con los cambios de la realidad, hallando su carácter innovador en la propia capacidad creativa de los actores de desarrollo.

Destacando que el objetivo del proceso de desarrollo se basa, como lo escribe Sen su libro *Desarrollo como Libertad*, en “la capacidad de las personas para ayudarse a sí mismas e influir en el mundo”, manifestándose esta capacidad mediante la participación política y la toma democrática de decisiones. Es decir, que la gente puede participar en cada momento del proceso de toma de decisiones en cualquier institución.

Desarrollo Rural

Desde la perspectiva de la comunidad, el desarrollo rural equivale al progreso en su dimensión económica, social, cultural política y ética, esto es el verdadero progreso humano. Al desarrollo se le da el calificativo de sustentable, cuando el progreso así concebido, con sus aceptables altibajos, cumple además el requisito de realizarse, conservando o inclusive mejorando el capital natural. A este último es lo que se denomina, la sustentabilidad ecológica del desarrollo.

Las políticas nacionales de desarrollo rural, como políticas de estado destinadas a este sector, se orientaron como línea estratégica de desarrollo rural sustentable, reconociendo en las mismas condiciones reales para dinamizar procesos de desarrollo territorial, revalorizando la agricultura familiar como forma de vida generadora de trabajo digno, que garantiza el abastecimiento alimenticio y creación de excedentes a corto, mediano y largo plazo.

Schejtman y Barsky (2008) sostienen que “El enfoque territorial del desarrollo rural no es excluyente de las políticas sectoriales agropecuarias: todo lo contrario, las requiere, pues éstas, si son eficaces, amplían transversalmente las oportunidades y el horizonte para los procesos de desarrollo”. Haciendo referencia a las políticas de desarrollo tecnológico, promoción comercial y apertura de mercados, sanidad vegetal y animal, inocuidad de alimentos, desarrollo forestal, perfeccionamiento de mercados, irrigación, etcétera.

Agricultura familiar

Al profundizar sobre la agricultura familiar, es fundamental considerar su carácter multifuncional al generar diversidad de acciones en torno al bienestar de los campesinos productores y al mantenimiento de los medios rurales. Ella contribuye en la seguridad alimentaria, la construcción de tejido social, la protección de los recursos naturales, la conservación del patrimonio cultural, el desarrollo de estrategias para confrontar la pobreza, el afianzamiento del arraigo, y la disminución de la emigración entre otras.

Tal como se ha mencionado más arriba en este documento, en el presente análisis se entiende por Agricultura Familiar al “tipo de producción donde la Unidad Doméstica y la Unidad Productiva están físicamente integradas, la agricultura es la principal ocupación y fuente de ingreso del núcleo familiar, la familia aporta la fracción predominante de la fuerza de trabajo utilizada en la explotación, y la producción se dirige al autoconsumo y al mercado conjuntamente”⁵ (FONAF, 2006), definición redactada por las organizaciones de la agricultura familiar reunidas en un foro nacional. De las diferentes conceptualizaciones institucionales al respecto, se opta por ésta al concebirse que la política pública debe ser pensada desde el lugar de los sujetos que la demandan.

⁵ Foro Nacional de la Agricultura Familiar; Nota de presentación y documento elaborado por las organizaciones representativas del sector productor agropecuario familiar (2006 pág. 9)

CAPITULO III

CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

La elección de análisis de la Subsecretaría de Agricultura Familiar surge con el objetivo de indagar una política desde su interior, es decir desde los equipos técnicos que materializan y llevan a terreno las políticas nacionales, constituyéndose en la cara visible de las instituciones que mantiene relación directa y constante con los beneficiarios.

El mismo resulta novedoso en tanto que la temática de política pública destinada a la agricultura familiar en la provincia de San Luis no ha sido abordada por muchas investigaciones. Prevalecen referencias e investigaciones sobre el tema en provincias de mayor densidad poblacional y datos socio- productivos sobre los pequeños productores agropecuarios, correspondiente al norte del país o zona pampeana.

La intención en la presente investigación, es ser de utilidad para la construcción de herramientas que tiendan a alcanzar sociedades menos polarizadas y con más capacidades para su población en la medida en que pretende conocer los espacios, aportar información y generar conocimiento sobre aquellos agricultores que persisten en formas de producción familiar campesina, permitiendo visualizar sus estrategias, de manera que se puedan valorar como aprendizajes a ser tenidos en cuenta en los instrumentos con los cuales los gobiernos nacionales y provinciales planean el desarrollo, desde una visión superadora como lo es el enfoque de Desarrollo Humano.

Más aún, considerando el actual contexto de pérdida de diversidad agrícola, de aumento de las condiciones de pobreza en el sector rural, los altos índices de emigración y escaso relevo generacional, entre otros, se hace necesario comprender las razones que tienen estos productores para persistir en tales formas de producción.

Así, se busca reflexionar sobre la relevancia del contexto de desarrollo rural, ya que permite reconocer los procesos que con autonomía están llevando a cabo los productores para reproducir sus formas de vida campesina. Profundizar en el conocimiento de los productores locales respecto a las estrategias de persistencia en contextos de cambio, representa una posibilidad para integrar esos conocimientos a las estrategias de las instituciones gubernamentales encargadas de diseñar y ejecutar políticas de desarrollo rural en un ambiente de dialogo de saberes. Siendo una oportunidad para entender, visibilizar y proteger formas de producción que están haciendo múltiples aportes a la sostenibilidad del sector rural en la Provincia. En consecuencia, representa ventajas al tener insumos de información y conocimiento para pensar formas de actuación

en torno a la agricultura familiar, como también la formulación de políticas de fomento al desarrollo humano mediante la búsqueda de la ampliación de las capacidades.

Para el abordaje de la exploración se parte de la siguiente hipótesis general: los continuos cambios de objetivos y líneas difusas de trabajo, obstaculizaron la generación de una planificación estratégica sostenida en el tiempo, impidiendo el diseño de objetivos conforme a las demandas del sector, no permitiendo la optimización del capital humano y de los recursos económicos al no efectuar una evaluación de desarrollo e impacto institucional en la provincia de San Luis.

Por tal razón, las preguntas que la orientan buscan evaluar el diseño de las políticas aplicadas desde la Subsecretaría de Agricultura Familiar en la provincia de San Luis a través del prisma del enfoque de desarrollo humano.

- ¿Cómo se delinearon las políticas de la Subsecretaría de Agricultura Familiar San Luis entre los años 1993 y 2018 y cuál es su relación con el enfoque del Desarrollo Humano?

- ¿Cómo pensar desde la perspectiva de desarrollo humano, las modificaciones en el diseño de políticas de Subsecretaría de Agricultura Familiar San Luis entre el periodo 1993 y 2018?

Para el desarrollo del presente trabajo se considera apropiada la triangulación metodológica, debido a que proporciona un mejor abordaje del objeto a investigar, asegurando de esta forma una aproximación más comprensiva en la solución del problema de investigación

Es por ello que se realiza un análisis documental del marco legal que da inicio a esta política, y en forma retrospectiva los antecedentes de las políticas rurales en el país y la provincia, como también los testimonios escritos relevantes ocurridos en el periodo 1993-2018.

En la misma línea de aproximación al tema de estudio, para conocer la perspectiva de los actores se realizó un trabajo de campo que incluye entrevistas individuales en profundidad a informantes claves. Esta elección permite conocer la visión genuina de los actores sin mediar roles institucionales, dando igualdad de relevancia a las percepciones de cada persona entrevistada. Se seleccionaron como informantes clave a 25 personas referentes de los distintos ámbitos destacados dentro de la institución. Pueden distinguirse allí dos grupos:

- 18 Integrantes de la Institución: que forman parte del plantel actual o trabajaron en alguna etapa en la Subsecretaría de Agricultura Familiar de la Nación, con diferentes grados de responsabilidad a nivel nacional, provincial y territorial.

- 7 Actores fuera de la Institución con vinculación directa, cuya mirada contribuye al análisis general de la política en su aplicación.

CAPITULO IV

RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

A partir de la revisión documental y el trabajo de campo realizado en el abordaje de la investigación, para lograr una mejor comprensión se presentan/sintetizan a continuación los resultados respetando las diferentes figuras institucionales que atraviesa la política pública en el país y la provincia.

En cada uno de estos procesos institucionales se hace mención a como fue concebida y aplicada la Planificación y Evaluación, relevantes a mi entender para aplicar de la forma más eficiente una política de estado que responda a las demandas de los sectores rurales que plantea como beneficiarios. Se pueden distinguir así, diferentes etapas a partir del análisis documental realizado.

SsAF política de Desarrollo Rural

El sector agropecuario argentino, integrado por una diversidad de productores y organizaciones, se ha caracterizado a lo largo de su historia por ser uno de los motores de la economía nacional, por tanto, siempre fue sujeto de políticas públicas orientadas al desarrollo rural y el crecimiento sustentable.

Desde la creación del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) en 1956 fundado para: “Impulsar, vigorizar y coordinar el desarrollo de la investigación y extensión agropecuaria y acelerar, con los beneficios de estas funciones fundamentales, la tecnificación y el mejoramiento de la empresa agraria y de la vida rural”⁶. Tanto la conformación de este organismo, como otros semejantes en América Latina, respondieron a la necesidad de modernizar el sector rural, realzando la productividad y acrecentar la entrada de divisas por exportaciones agropecuarias.

En este contexto, la unidad familiar se transforma en el eje sobre el cual se implementan propuestas educativas desde el INTA con el fin de demostrar los beneficios de la modernidad y sobre todo ayudar a salir del estancamiento y los bajos niveles de vida al sector rural. Demostrando particular interés por los problemas relacionados con la agricultura, como las condiciones de vida y el bienestar de la población rural, su situación económica y social, su alimentación, vivienda, y recreación.

⁶ El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) fue creado el 4 de diciembre de 1956 por medio del Decreto Ley 21.680/56

Pero fue en los años 60 y 70 cuando se confirmó que los beneficios esperados a partir de este modelo de desarrollo no se concretaban en la región. Por el contrario, el resultado fue un crecimiento desigual entre países centrales y periféricos.

La llamada “Guerra Fría” se concibió concluida con la crisis del comunismo y el desmembramiento de la Unión Soviética, emblemático momento fue la caída del muro de Berlín en 1989, y cuya consecuencia más relevante fue el irrefutable dominio mundial por parte de EEUU y el acelerado proceso de globalización.

Hasta hoy, la globalización no ha mostrado una tendencia a igualar o equiparar las condiciones económicas entre los países, las regiones o las personas. Muy por el contrario, la brecha entre los quintiles más altos y los más bajos ha mostrado un significativo y veloz aumento llegando a generar una nueva categoría social, la de los excluidos, integrada por aquellos grupos cuyo trabajo dejó de tener utilidad en el mundo de la globalización financiera. La globalización genera una nueva división internacional, no ya entre el trabajo agrícola y el trabajo industrial, sino entre globalizadores y globalizados. (Ríos et al., 2015).

Es en este cuadro mundial que la concepción económica, apoyada por los organismos como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio, interpreta que el Estado no debe interferir para regular el mercado porque disminuye la competitividad. Centrando su atención en políticas sociales que atenúen las demandas emergentes de la comunidad. A fin de satisfacer las necesidades en el ámbito del desarrollo social, es que surgen estas actividades, recibiendo el nombre de programas o proyectos cuando implican un conjunto de acciones organizadas a través del tiempo para la obtención de determinados resultados.

A fines analíticos, para lograr una mejor aproximación y comprensión, como ya se ha mencionado, se han identificado cuatro periodos que permiten estudiar la política pública de la actual Subsecretaría de Agricultura Familiar, permitiendo realizar una evaluación ex post, a fin de lograr una apreciación de los logros, la significación para los actores internos de esta política pública, quienes desde sus distintas perspectivas se han movilizado en torno a la intervención y aplicación de la misma, y su visión de la forma en que esta es incorporada y da respuesta a los productores de la provincia.

Periodo PSA 1993- 2008

Esta etapa estuvo inmersa en el proceso de globalización. Nuevamente, la producción y exportación de “*commodities*” fue un negocio que atrajo a los inversores, en el caso de la Argentina principalmente soja cultivada en el área pampeana. Cambio

que se realizó, principalmente, a través de un nuevo sector empresarial, los llamados agronegocios, que tuvo como principales características:

- el desplazamiento de productores chicos y medianos, que dejaron sus campos motivados por los altos arrendamientos ofrecidos por los agronegocios;
- el predominio del capital financiero, de alta movilidad, por sobre las inversiones fijas como tierra y maquinarias;
- la producción de soja transgénica con siembra directa. Tecnología que permite bajar los costos de producción, porque ahorra gastos de preparación de suelos y de manejo de cultivo.

Esta etapa también se caracterizó por dar un lugar preponderante a la inversión extranjera y al financiamiento de los Organismos Internacionales como ejes de una economía orientada hacia el mercado externo, con un tipo de cambio fijado por ley al dólar norteamericano y un Estado reducido en su estructura.

En contrapartida, este modelo productivo aceleró los ya graves problemas ambientales y, en consonancia con las otras medidas de política económica aplicadas, produjo el deterioro de las condiciones de vida de los pequeños agricultores de subsistencia y de aquellos orientados a producir y comercializar en el mercado interno.

Ante esta situación, las respuestas para contrarrestarla se expresaron en:

- La definición de “audiencias” diferenciadas que requerían estrategias de intervención específicas.
- La incorporación de la gestión de programas y proyectos de intervención como nueva función estratégica.
- La priorización del trabajo de extensión con las Pymes agropecuarias, el minifundio y la pobreza rural.

Así surgen en Argentina los programas de desarrollo rural, como política pública, cuyos antecedentes se retrotraen a mediados de la década de 1980, por el retorno de la democracia.

Los programas que se ejecutaron, incrementaron su número durante la década de 1990, apoyados por diferentes fuentes de financiamiento internacional, con seis préstamos externos (BID, BIRF, FIDA), por un monto de 382,73 millones de dólares⁷,

⁷ A lo largo de la investigación se mencionan inversiones en dólar americano, pero es preciso aclarar que su valor en relación a la conversión de peso argentino, por diferentes procesos inflacionarios que atravesó la economía del país, no es posible establecer una equidad constante a lo largo del tiempo. Por ejemplo, en 1991, cuando el expresidente Carlos Menen impulsó la ley de la Convertibilidad, el valor del dólar era de 10.000 australes (moneda nacional) hasta que, a partir de enero de 1992, se retira nuevamente cuatro ceros a nuestra moneda y 1 peso (cambio de denominación de la moneda nacional), paso a valer lo mismo que 1 dólar. Escalando hasta registrar en el último mes del 2018 una cotización de US\$1 = \$36.80, subiendo en el primer trimestre del 2021 a US\$1 = \$92,95.

con estructuras relativamente autónomas dentro de diferentes agencias estatales (Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, INTA) y reducida coordinación entre ellos, como políticas compensatorias que contribuyeron a la reconversión productiva y la reducción de los efectos excluyentes de las nuevas reglas de juego, establecidas por un modelo de economía abierta y retracción estatal. (Lattuada, Nogueira, & Urcola, 2015, p. 78)

Como respuesta, ante los efectos negativos producidos por las políticas de ajuste de la economía y la desregulación, el Estado decidió entonces apoyar financieramente los procesos de reconversión productiva y superación de la pobreza rural. Fundadas en las ideas de focalización y complementariedad, se crearon un conjunto de programas para la asistencia de los pequeños y medianos productores agropecuarios: el Programa Social Agropecuario (PSA), el Programa de Reconversión Productiva para Pequeños y Medianos Productores (Cambio Rural), y el Proyecto Integrado de Autoproducción de Alimentaria (Pro- Huerta), entre otros, conformando juntos la nueva estrategia de intervención del Estado Nacional en el sector agropecuario.

El INTA solo dirige dos de ellos - Cambio Rural y Pro-Huerta - y participa complementariamente, en el desarrollo operativo del PSA especialmente en los primeros años, llevó adelante una fuerte vinculación institucional, que posteriormente varió de acuerdo con las diferentes regiones.

En abril de 1993 se crea el PSA a nivel nacional, con financiamiento del presupuesto nacional. Su población objetivo fue identificada en 160.000 productores minifundistas, el 40% del total de los productores agropecuarios argentinos en ese momento. J.R. uno de los primeros técnicos y delegado provincial al inicio del PSA en San Luis rememora: “...En abril de 1994 comenzó el funcionamiento en San Luis, en 1993 se inicia en todo el país, el banco mundial definía las necesidades básicas insatisfechas por lo que se focaliza el departamento San Martín”. Profundiza, haciendo alusión al objetivo del programa: “...La tarea era guiar al grupo -de productores- en cuanto a tecnología y sustentabilidad del grupo”⁸

Para el PSA la definición de la población objetivo, los productores minifundistas⁹, se ajustaba a aquellos que residían en la explotación, que percibían de ella su ingreso

⁸ J. R. Técnico del PSA desde 1994 y Delegado Provincial en el periodo 2007 -2008. Entrevista 11 de junio de 2019

⁹ Raúl Paz en relación al concepto de Minifundista expone: “En el documento El minifundio en la Argentina-Segunda Parte (Basco, Tsakoumagkos, Rodríguez y Borro, 1981) publicado por la Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería de la Nación, dice: ... se entenderá por productor minifundista a aquellas unidades agropecuarias de producción/consumo, bajo cualquier forma de tenencia que, por su escasez de recursos naturales y/o capital para la actividad predominante en la zona, se basan principalmente en el trabajo familiar. Esta configuración de elementos da por resultado la imposibilidad de capitalización de la unidad. El término minifundio se instaló en el país por sobre el de campesino y ello queda reflejado con la creación de la Unidad de Minifundio del INTA en 1983, posteriormente en

principal -el que no podía exceder 2,5 veces el salario establecido para el peón rural- que no poseían un elevado capital de explotación, sumando el valor de los animales y otros bienes inferiores a 20 mil dólares, y que no empleaban mano de obra asalariada de carácter permanente, ya que fundamentalmente las actividades eran realizadas por la mano de obra familiar.

Además, para participar del programa, las personas interesadas debían reunirse y conformar grupos de al menos seis familias, con excepción en la región patagónica que solo requería cuatro. Los criterios del PSA delimitaban una población objetivo que excluyera a aquellos grupos que basaban su estrategia de reproducción en el trabajo extra predial o que eran productores familiares capitalizados.

Es por esto que el PSA fue una propuesta de promoción, dirigida a los pequeños productores minifundistas de todo el país, tendiente a superar las limitaciones financieras, productivas y sociales y lograr, a través de una estrategia organizativa grupal, una inserción social más plena y equitativa de los mismos.

Se implementó en todo el país, a través del desarrollo de Emprendimientos Productivos Asociativos (EPA), tanto para actividades de autoconsumo como para las dirigidas al mercado, basados en cuatro líneas de acción: asistencia financiera, asistencia técnica, apoyo a la comercialización y capacitación. Es así que fue la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA), a través de la Unidad Técnica de Coordinación Nacional (UTCN), la responsable de la dirección, administración y control financiero, programación y seguimiento, y asesoría general del Programa. Mientras que a nivel provincial la ejecución fue responsabilidad de las Unidades Provinciales (UPs).

Los objetivos más relevantes del programa fueron:

- Contribuir, mediante la asistencia técnica y financiera y la capacitación, al mejoramiento de las actividades productivas y de los niveles de ingreso de los productores minifundistas.
- Generar un espacio de participación que facilite la organización de los productores minifundistas, a los efectos de que puedan asumir su propia representación y desarrollar su capacidad de gestión.
- Promover la participación organizada de los pequeños productores en las decisiones de políticas, programas y proyectos a nivel local, provincial y nacional.

el Programa Social Agropecuario como también en los distintos esfuerzos de cuantificación del sector minifundista". (2014)

Es de reconocer que el PSA fue el primer programa de desarrollo rural de alcance nacional para pequeños productores minifundistas donde se combinaba ayuda financiera (créditos y aportes no reembolsables), con asistencia técnica y capacitación. Promovió el agrupamiento de productores para desarrollar acciones comunitarias y solidarias, con el objeto de superar sus limitaciones de tierra, capital y capacidad de negociación, como base para iniciar un proceso de desarrollo que los incluyera. Las razones para crear las asociaciones, además de ganar escala, eran las de constituir garantías de crédito de devolución solidaria y abaratar sus costos de administración. (Lattuadaet al., 2015, p. 99)

Como anteriormente se dijo, el PSA estuvo dirigido a los productores minifundistas, los cuales debían cumplir los siguientes requisitos generales:

- Realizar el productor y su familia trabajos directos dentro de la explotación, estando ubicada dentro de la misma su vivienda permanente.

- No existir contratación de trabajo asalariado permanente, admitiéndose los casos de contratación de empleo transitorio en momentos picos de trabajo imposibles de cubrir con la mano de obra familiar.

- No tener estas personas otras fuentes de ingresos, exceptuándose los casos de los extra-prediales, provenientes de remuneración por trabajos transitorios o la elaboración artesanal, no superiores al salario del peón rural.

- No superar el nivel de ingresos provenientes de la explotación, el valor mensual de dos salarios correspondientes al peón agropecuario permanente.

- No superar el nivel de capital (mejoras y capital de explotación) de la unidad productiva el equivalente a un tractor mediano (70-80 HP) semi-amortizado.

Desde el PSA se convocó, a través de una propuesta asociativa, a formar grupos que, a través de una metodología de trabajo que se apoyó en la formulación de un autodiagnóstico y una identificación de los principales problemas y limitaciones del grupo, concluía por formular un proyecto de trabajo para el desarrollo de las actividades productivas agropecuarias, que sería ejecutado en conjunto. Para llevar adelante su proyecto, el grupo recibía asistencia financiera bajo la forma de créditos.

Debido a las condiciones del programa por el presupuesto asignado a la provincia de San Luis, el lugar a trabajar se centró en el departamento San Martín, dadas las condiciones socio-productivas, R. L. Técnico de Terreno expresa: *“San Martín es una zona postergada históricamente, la presencia desde el PSA con los técnicos permitió un*

desarrollo en el sector, muy lento, porque se comenzó desde lo básico como las viviendas y el acceso al agua... ”¹⁰.

Un paso superador

El PSA, que a partir del año 2000 suma la gestión del PROINDER¹¹ financiado por el Banco Mundial (BIRF) y ejecutado por la SAGPyA en forma descentralizada en las 23 provincias del país, las que posteriormente en el 2008 se convertirían en Delegaciones con la creación de la Subsecretaría de Agricultura Familiar (SsAF).

Con esa estructura de administración y ejecución entre 1993 y 2011, el financiamiento directo a las familias y organizaciones, representado en sub-proyectos, por parte de los dos programas fue de 368,6 millones de pesos, de los cuales el 60% correspondieron al PROINDER, la estimación de la alícuota correspondiente a San Luis fue del 1,27¹² en función de la población rural con NBI.

Durante estos 19 años se entregaron 191.321 financiamientos a familias que, en promedio, fueron de 16.759 mil pesos -se aclara que en los datos informados por el organismo no se detalla si una familia participó de uno o más sub-proyectos. (Soverna, 2013) El conocimiento del territorio en San Luis permite reconocer que un porcentaje importante ha sido beneficiado en más de un sub-proyecto, si es posible la variación en la composición de grupo según la clasificación y el haber efectuado exitosamente la rendición de cuentas administrativa. La clasificación de los sub-proyectos en que podía participar una familia y cuyo financiamiento está comprendido en este promedio, fue variando con los años, pero básicamente se trató de proyectos de autoconsumo, de inversión productiva predial, comunitarios (de comercialización, de pequeñas obras de infraestructura), de hábitat (vivienda, agua, otros para disminuir el trabajo femenino) y de emergencia agropecuaria, hídrica y por incendio.

El promedio detallado presentó variaciones anuales que oscilaron entre 479 pesos en el año 2000 y 3.714 mil pesos en 2011. Estas variaciones no sólo son atribuibles a la inflación, sino a las disponibilidades presupuestarias, reducidas hasta casi la extinción

¹⁰ R. L. Técnico de Terreno de la SsAF desde 1994 hasta la actualidad. Entrevista R. L.: 11 de junio de 2019

¹¹ Proyecto de desarrollo de pequeños productores agropecuarios (PROINDER): Corresponde a préstamo del BIRF de financiamiento, aprobado en julio de 1997, por un total de US\$75 millones, comprende tres componentes: Inversión rural, Fortalecimiento del desarrollo de políticas rurales y administración y Monitoreo y evaluación. Aprobándose en el año 2008 el Programa de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios Adicional, por el Ministerio de Economía y Producción de la Nación, mediante la decisión Administrativa 193/2008.

¹² PSA MANUAL OPERATIVO PARTE I: Parte IV DISTRIBUCION DE LOS FONDOS DEL PROGRAMA: "...los recursos asignados a las provincias de distribuirán de acuerdo a las alícuotas (...) Para determinar las mismas se tomaron entre otras referencias, los datos del CNA 2002, ponderando dicho dato con la población rural con NBI, (...). Estas alícuotas son orientativas y se utilizan como indicadores de base para la distribución de fondos a aplicar en las distinta operatorias..."

durante la crisis de entre siglos. Durante el mismo período también se entregó financiamiento a 3.250 organizaciones que en promedio recibieron 14.771 mil pesos (los promedios anuales variaron entre 2 mil pesos en 1999¹³ y 35 mil pesos, en 2009). (Soverna, 2013)

Conocer cuántas familias fueron efectivamente alcanzadas por estos Programas es difícil de establecer, debido a la permanencia de muchas de ellas en los Programas a lo largo de los años y la recepción de varias líneas de financiamiento simultáneas o secuenciales de la misma o distinta fuente. El dato más certero, corresponde al cierre de la primera etapa del PROINDER cuando se identificaron 48.878 familias. Posteriormente, en la etapa adicional de ese mismo Programa, recibieron financiamiento 36.545 familias, pero no se identificó cuántas de ellas eran nuevas, es decir que no estuvieran contabilizadas en las 48.878 anteriores, como tampoco la provincia a la que pertenecía la familia, situación que se observó en las zonas limítrofes de la provincia: San Luis-Mendoza, San Luis - La Rioja, San Luis - Córdoba. Otro dato a tener en cuenta es que el total de familias atendidas con financiamiento durante el período considerado, seguramente es superior a la contabilización del PROINDER porque hubo quienes sólo fueron financiadas por el PSA y otras incorporadas en la etapa adicional del PROINDER. (Soverna, 2013)

Que la política de Desarrollo Rural mantuviera durante el período los lineamientos fundacionales del PSA, no significa que la política se mantuviera inamovible. Un cambio importante se produjo en 2006, coincidiendo con la renovación de las coordinaciones nacionales de ambos Programas, cuando se introdujo una nueva modalidad en la gestión de la asistencia técnica: los Proyectos de Desarrollo Socio Territorial (PDST). En este enfoque, los técnicos dejan de estar vinculados sólo con un pequeño grupo para incorporarse, junto a otros, con los cuales comparte un territorio, a un equipo que tiende a ser interdisciplinario y a promover un abordaje integral de los problemas que afectan a esos territorios. Desde este enfoque, resalta la relevancia que adquieren las organizaciones.

Planificación y Evaluación

Los programas PSA y PROINDER requerían una aprobación de sub-proyectos. Este sub-proyecto contenía en su diseño el detalle de la planificación y etapas de evaluación, que se efectivizaba con su carga en un sistema interno, tras ser aprobado por

¹³ En 1999 la paridad peso dólar era de US\$ 1= \$ 1.35, mientras que en 2009 era de US\$ 1= \$ 3,82. Subiendo en el año 2011 a US\$ 1= \$ 5,51

la mesa denominada UPs según los requerimientos previamente establecidos. La aprobación implicaba la confirmación y aceptación del técnico a cargo del proyecto y del grupo, donde se detallaban los términos de referencia de los técnicos responsables. J. R. relata: *“...La tarea era guiar al grupo (de productores) en cuanto a tecnología y sustentabilidad de grupo, y se estimaba según donde estuviese ubicado el grupo la cantidad de km a recorrer en función de eso los jornales, se especificaba en el mismo contrato qué monto correspondía a movilidad y qué monto a asistencia técnica, por lo que no todos los contratos eran iguales, ya que variaba en relación a los km a recorrer”*¹⁴.

En relación con cómo se planificaba la intervención y se determinaba la población objetivo, J. R. expone: *“...para pertenecer a un grupo la condición específica del PSA, era que el productor padeciese una de las necesidades básicas insatisfechas, por lo que no había en este ambiente un productor que no cumpliera ya que por ejemplo una condición era: el piso de tierra, baño o excusado fuera del hogar o lugar habitacional, techo de paja, lo que era muy común en el pequeño productor, que en realidad el programa le llamaba minifundista, y después alguien objetó la acepción de minifundista porque consideraba peyorativa y por eso se comenzó a llamar pequeño productor, pero para PSA era minifundista. en los grupos tenían un límite mínimo y lo aconsejable era que no superase los 10/12 pero lo aconsejable para el desarrollo de las reuniones es que no fuesen menos de 7/8 y máximo 10, y el número por lo general que había es de 7/8 constante. El PSA no tenía un presupuesto fijo, dependíamos del Ministerio de Economía que tenía un programa PSA , este ministerio le asignaba a la secretaría de agricultura este programa que a su vez internamente le adjudicaba un presupuesto a cada provincia que era proporcional al porcentaje de pequeño productores que tenía cada provincia según el último censo que en ese momento era del año 1988, San Luis le correspondía el 1,6 % anual que era alrededor de 100 mil dólares que comprendía asistencia técnica, movilidad y asignación de fondos de los proyectos que presentasen cada técnico, que podían ser reintegrables o no reintegrables. Los no reintegrables lo denominábamos autoconsumo, porque eran de un monto muy pequeño y los otros eran productivos de autoconsumo se utilizaba para iniciar en cada grupo para ver el grado el compromiso, las necesidades de cada grupo y productores que lo componían, para luego pasar al productivo, que era unas cinco veces mayor al*

¹⁴ Entrevista con J. R.: 11 de junio de 2019

autoconsumo, y donde allí los integrantes del grupo podían salir o integrar a alguien más, siempre considerando la necesidad del grupo”.

La planificación y evaluación en cada territorio como se expresó estaba sujeta a la evaluación previa de la mesa UPs, por lo que las líneas de trabajo se encontraban en un marco definido, donde los técnicos y los productores podían elaborar las propuestas de sub-proyecto, R. L. rememora al respecto: “...no había una línea tajante sobre la cual trabajar, cada uno lo iba trabajando desde sus sensaciones, desde sus posibilidades y de su experiencia de vida, que fue lo que nos cruzó a nosotros los técnicos del norte, como veníamos desde esa zona (relata su infancia) conocíamos la forma de vivir”¹⁵.

Periodo SsAF 2008 - 2014

El proceso de construcción engendrado en nuestro país en el año 2003, se inicia con un nuevo escenario político, económico y social superador de la aguda situación de emergencia en la cual nos encontramos inmersos como sociedad. Este contexto exigió la profundización de políticas sociales que generen un salto cualitativo en la promoción de pleno ejercicio de los derechos sociales mediante la organización y la participación comunitaria. Por esta razón la estrategia de desarrollo rural es promovida desde la órbita de la Secretaria de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar de la Nación buscando dar respuestas a las actuales demandas de los agricultores familiares.

Se parte por la nueva conceptualización de la población objetivo estableciendo los Núcleos de Agricultura Familiar (NAF)¹⁶.

De esta forma, implanta que los beneficiarios debe cumplir las siguientes condiciones: un agricultor familiar debe

- trabajar la tierra que ocupa;
- residir en áreas rurales o localidades aledaña al lugar de producción;
- la proporción de trabajo familiar aplicada en la finca debe ser superior al 50 % del total de mano de obra empleada;
- no tener más de dos asalariados permanentes;
- el ingreso mensual extra predial, no debe ser superior a tres salarios reales del peón rural.

¹⁵ Entrevista con R. L.: 11 de junio de 2019

¹⁶ “Se considera Núcleo Agricultor Familiar a una persona o grupo de personas, parientes o no, que habitan bajo un mismo techo en un régimen de tipo familiar, es decir, comparten sus gastos en alimentación u otros esenciales para vivir y que aportan o no fuerza de trabajo para el desarrollo de alguna actividad del ámbito rural. Para el caso de población indígena el concepto equivale al de comunidad” (Programa Social Agropecuario- Parte I, 2010, p. 7)

Se establece y extiende como límite superior a los establecimientos agropecuarios familiares con hasta dos trabajadores permanentes y como límite inferior a los establecimientos agropecuarios de subsistencia, los establecimientos agropecuarios familiares totalizan 252.095 en todo el país, casi el 34% corresponde a unidades de subsistencia, el 17,57 a los establecimientos agropecuarios intermedios, el 14,1 % a las unidades capitalizadas sin trabajo asalariado el 9,96% a las capitalizadas con uno o dos empleados permanentes.¹⁷

Esta ampliación y modificación dan lugar a fines del 2008, a la creación de la Subsecretaría de Agricultura Familiar (SsAF), en el ámbito de la Secretaría de Agricultura Ganadería Pesca y Alimentos (SAGPyA) de la Nación, pero no desaparece la forma de gestión por Programas. Sí se introducen dos instrumentos que se proponen universales y que constituyen otros cambios significativos en las políticas de desarrollo rural: el Monotributo Social y el Registro Nacional de Agricultores Familiares. En la aplicación de la Política de Desarrollo Rural, los Programas no están solos en los territorios; comparten sus actividades con otros Programas, organismos del Estado y acciones de municipios y provincias.

Para conducir la Subsecretaría se designa al Ing. Guillermo Martini ¹⁸, quien analiza el contexto del sector rural que dio pie a la creación del área dentro del ministerio. G.M considera que este avance responde a dos elementos puntuales, que se venían observando desde la asunción del gobierno del presidente Néstor Kirchner; uno de ellos es el concepto de desarrollo rural desde el cual se piensa a la política pública; y el otro elemento presente son los recursos de información y capital humanos de los que se dispone como elementos tangibles para el diseño, planificación y ejecución con fundamento en el territorio.

Ante esto, el ex subsecretario describe el escenario al que debió afrontar al asumir la responsabilidad del organismo recién creado. En este sentido, manifiesta que hasta ese momento la única política vinculada a la agricultura familiar que se mantuvo fue la política que se extendía bajo el concepto de desarrollo que sirvió de basamento durante el menemismo, es decir: *“el concepto de que la agricultura familiar o agricultura campesina, indígena era la agricultura de los pobres, de los miserables del campo, los que eran más dignos de atender desde la parte de lo social, que desde el concepto de un autor productivo, socio productivo, un productor de alimento, desarrollo rural, etc. En*

¹⁷ Por datos cuantificados en relación al CNA 2002 se establece la resolución 8/2008 del miércoles 31 de diciembre 2008 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, por la cual se aprueba el Plan de Apoyo a Pequeños y Medianos Productores. Expediente N° S01:0518571/2008 del Registro del MINISTERIO DE PRODUCCION.

¹⁸ G. M. Subsecretario de Agricultura Familiar de Nación MAGyP en el periodo 2008 - 2011

ese momento estaba el PSA. Era un programa de contingencia y atención a la pobreza, bajo el concepto de atemperar las condiciones de pobreza que tenían los sectores rurales más marginales, más pobres, más ¹⁹chicos, producto de la exclusión de esos territorios por la aplicación de modelos neoliberales, con el avance de la agricultura de tipo industrial...”, en su reflexión refiere también que: “... a partir de la revolución verde con la incorporación de genética que surgió en México después de la segunda guerra mundial, donde el objetivo era producir mucho más con utilización de genética, agroquímico, etc.; eso dejó de lado un montón de sectores que eran atendidos por programas sociales. En este contexto el PSA puede ser definido como programa social con el objetivo de mejorar las condiciones al interior de cada uno de los establecimientos, con pequeñas cuestiones que no eran prioritarias, pero que exigían algún nivel de asociativismo, pero nunca yendo más allá de lograr un sujeto de desarrollo, sino que continuaba siendo un objeto de atención social. Por ejemplo: a la familia XX se le daba un reproductor cabrito para que la cría tengan mejor calidad de carne o leche, entonces si producía 2ltrs, pasaba a producir 3ltrs. de leche, ese litro de leche era una mejora para la alimentación de los hijos de la familia, era una cuestión bastante vinculada a lo endógeno, no con un concepto de sujeto de desarrollo ...”²⁰.

Respecto al segundo elemento mencionado, necesario para repensar la política en función a la demanda del sector, G.M. rememora: “... los datos con que contábamos en la asunción eran datos formateados en función a tipo de proyectos, recabados por técnicos que estaban en situación de precariedad laboral. Por ejemplo, se contrataba a una persona que tenía que poner su vehículo, se le pagaba el uso, y con ese vehículo se debía atender determinada cantidad de grupos de productores, y se le pagaba al técnico por la cantidad de grupos atendidos siguiendo el esquema de Cambio Rural. Sí es destacado el fuertísimo compromiso de los agentes de territorio, que veían que era insuficiente la atención en el territorio Ellos comenzaron a plantear y dieron origen al cambio de mentalidad y de orientación de proyectos en dos cosas, la necesidad de contemplar a los productores como parte de una solución y no como un problema social, reconociéndolos como sujetos productivos socioeconómicos, y la organización a escala, pasar de grupo a asociaciones, y cooperativas, ese fue el papel original que comenzaron a gestar o los trabajadores vinculados al PSA”²¹, recordando que el PSA era un programa de contingencia para reducir la pobreza, vinculado al financiamiento internacional, razón por la cual la existencia de datos en relación con registros de productores y utilización de

¹⁹ Entrevista con G. M.: 6 de septiembre de 2019

²⁰ Ídem entrevista anterior

²¹ Ídem entrevista anterior

dinero, de manera que permitía efectuar las evaluaciones de impacto requerida por estos organismos internacionales. En este escenario el surgimiento de grupo de técnicos, el florecimiento de organizaciones territoriales, el convencimiento que estos sectores tenían que ser sujeto de desarrollo llevó a comenzar una serie de propuestas y exigencias de que en el Estado nacional hubiera organismos especializados de atención a estos sectores, más allá de programas puntuales y muchas veces, fragmentados.

Es entonces que la creación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar de la Nación, implicó la institucionalización dentro del estado nacional del sector de la agricultura familiar, al reconocer y formalizar, por primera vez en la historia argentina la importancia económica, social y política de los agricultores familiares, contando con la participación directa de los actores, para el abordaje de las problemáticas del sector y definir políticas públicas tendientes a la inclusión, el desarrollo y mejora de la calidad de vida.

G.M repasa los hechos suscitados desde que fue designado por la entonces Presidenta de la Nación Dra. Cristina Fernández de Kirchner tras una reunión en Olivos, quien luego de escucharlo y conocer sus antecedentes de trabajo en el sector le asigna la tarea de creación de la Subsecretaría de Agricultura Familiar de la Nación (SsAF). El mismo expresa: *“el primer concepto para la conformación de la subsecretaría fue que la SsAF tenía que tener un despliegue territorial importantísimo y estar inserta en el territorio, sobre la base del desarrollo del PSA con presencia en casi todo el país. El segundo tema era la estabilización y normalización de las relaciones contractuales de trabajo, en relación a los trabajadores que pasaban de ser agentes externos, contratados por grupos a empleados del Estado. Tener estructura en el territorio, ir al lugar donde estaban los productores y trabajar con empleados en relación de dependencia y por último cambiar la mentalidad de las acciones de gestión y definiciones políticas de gestión de lo que era el modo de actuar que pasaba a ser de contingencia a cuestiones de la pobreza a pensar en los actores territoriales como agentes de desarrollo. Desde esa base se comenzó a pensar en la subsecretaría armando así el sector de administración y ejecución de los programas, y por otra parte la dirección de lo territorial con direcciones donde estaban la ejecución de políticas de territorio, la definición de espacios a nivel nacional que fueran homogéneos desde el punto de vista social, ambiental, productivos definiendo así los espacios socio territoriales, pasar de la idea de grupo a espacio socio territorial de trabajo, y fundamentalmente el trabajo en las organizaciones, desarrollando como contraparte la FONAF a la que se le dio desde el principio muchísimo viento, donde estaban los directores Nacionales, Pedro Cerviño y Beto*

Chiavarino, y luego directores simples (...) me nombraron en Julio- Agosto del 2008, en enero del 2009, nos reunimos todos en Bs As en una casa quinta durante tres días, discutiendo sobre las líneas a nivel nacional, la situación general del sector rural, definiendo cuatro a cinco líneas de gestión estratégicas para el año, entre lo que estaba la forma de trabajo territorial, el concepto de espacios socio territoriales, el fortalecimiento del sector de la agricultura familiar, y en base a eso se diseñaron distintas cuestiones políticas y líneas de trabajo, como la organización y fortalecimiento de las organizaciones como base y motor del trabajo, los proyectos pasaron de ser cuestiones mejores a abarcar e integrar, por ejemplo: Tucumán reparar los canales de riego para recuperar 12.000 has. se tendió a ese tipo de proyectos, desde el punto de vista de los productores desarrollar herramientas que permitieran la normalización el conocimiento y dar herramientas para la inserción en el sistema formal, desde ahí se diseñó la estructura del registro RENAF (Registro Nacional de Agricultura Familiar), siempre se discutió bastante con el foro, manteniendo nosotros la conducción integrando productores integrantes de organizaciones campesinas”²²

En síntesis, se establecieron en la conformación de la organización cuatro ejes de trabajo definidos en la Subsecretaría durante la gestión de G. M., las que se sintetizan en:

- Asistencia Técnica Productiva: se esboza la intervención en el territorio desde un enfoque socio territorial integral, que permite abordar las necesidades específicas de los diversos actores. Esto posibilita afrontar las problemáticas de las provincias según el diseño de zonas productivas buscando fortalecer las cadenas productivas. Este abordaje de política integral requirió la conformación de equipos de técnicos de trabajo interdisciplinario. El rol de los equipos es de brindar apoyo a los agricultores familiares, en la elaboración, evaluación y seguimiento de proyectos que promuevan procesos organizativos tendientes a fortalecer la producción, comercialización de sus productos. Además de promover proyectos de infraestructura de uso comunitario.

Para ello la Subsecretaría contó con recursos de financiamientos (créditos y subsidios) para agricultores familiares organizados o en proceso de organización. Una acción que caracterizó a los Programas que precedieron a la creación de la SsAF y que esta mantuvo como un elemento central de la intervención, es el financiamiento, ya sea a los mismos agricultores familiares (para inversiones prediales, gastos corrientes, hábitat)

²² Ídem entrevista anterior

como a las organizaciones (para obras comunitarias, compra de equipos, infraestructura, procesos de comercialización). La mayor parte de los sub-proyectos, los montos financiados se ajustan a los límites puestos (hasta 6 mil pesos por familia entre 2009 y 2011) por los programas que los ofrecen: el PROINDER (subsidios) y el PSA (créditos no bancarios de tasas blandas y subsidio, denominado reembolso).

G. M. explica la estructuración interna que debió implementar: “... se desarrollaron herramientas a saber: los programas internacionales, todos los programas internacionales pasaron a ser renegociados (PROINDER; PRODEAR; PRODERNEA; PRODERNOA) estaban todos sub-ejecutados, en malas condiciones no ajustados a los requisitos, por ello nos sentamos a renegociar todo: tipología, forma de trabajar, forma de ejecutar, orientación de los programas más hacia el desarrollo que a lo social, etc., allí aceptaron los cambios que se producían. el otro elemento fue buscar el presupuesto adecuado, ya que cuando se crea la SsAF se creó sin presupuesto, porque se creó en el 2008 y el presupuesto se votó en el 2007, por lo que no existían partidas para semejante estructura, por ello que no teníamos dinero. El tercer elemento fue crear todos los programas bajo una única lógica y misma conducción política de gestión. ya que a la SsAF le tiraron todos los programas internacionales, el PSA, los PRO, Cambio Rural; y fue poner bajo una única línea de gestión, cinco o seis líneas de gestión totalmente diferentes, con sus propios sistemas administrativos, había que lidiar con cinco sistemas administrativos, siete formas de contratación, el PROINDER pagaba más que el PRODER, Cambio Rural se pagaba por grupo, etc. Poner en una misma lógica política de gestión y de administración la totalidad de la lógica de gestión que se encontraban en el Estado nacional. A partir de allí se comenzó a pensar en herramientas concretas y tipologías de trabajo que tendían a apuntar bajo una misma lógica de desarrollo como: estructura, electrificación rural, el área tierras”²³.

- Registro Nacional de la Agricultura familiar (ReNAF): Con la resolución N.º 255 de la Secretaria de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación, en el año 2007 se crea el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (ReNAF) y la Unidad de Registro Nacional de la Agricultura Familiar, en el contexto de la confluencia del Estado y las organizaciones que integran el Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FoNAF) por un proceso de mayor participación de este sector en la política pública. El registro tiene como objetivo generar información

²³ Ídem entrevista anterior

sobre los potenciales destinatarios de las acciones estatales y es condición para acceder a programas de desarrollo orientados a este sector - aunque no limita el acceso a otras políticas sociales - todos los agricultores familiares del país de manera voluntaria y permanente podían registrarse completando una planilla al ser visitado por un registrador habilitado o asistiendo a la oficina de la Subsecretaría de cada provincia.

En la delegación de la provincia de San Luis si bien era voluntario, de igual modo se requería como condición para participar de un sub-proyecto estar registrado, permitiendo tener datos certeros en relación con cantidad de agricultores familiares, su distribución en el territorio provincial, como la producción existente, de la misma manera permitía conocer la composición familiar, habitacional, educativa y de salud. Como los grupos venían trabajando y conociéndose con los técnicos, se les explicaba el fin de las preguntas, ya que algunos se mostraban reticentes a brindar información personal en detalle.

El Técnico P. C., referente de monotributo social agropecuario en la provincia de San Luis, indica que la registración resultó una tarea conjunta entre los miembros de la Subsecretaría y los productores referentes de los territorios, luego él realizaba la carga al sistema, así mismo relata: *“...el registro tuvo poca aceptación, si bien la idea era buena porque en teoría ayudaría a tener información de primera mano para el desarrollo de políticas, pero los productores eran reacios a dar información, porque la encuesta era larguísima y los productores decían que era la DGI²⁴ porque preguntaban cuestiones muy minuciosas. En estos años hasta el día de hoy este registro cambió como 4 veces, pasaba a depender de otra área u otro ministerio, lo acortaban, lo alargaban, y pedían actualizar datos y la gente otra vez que le preguntaban lo mismo no les gustaba nada, porque no veían ninguna acción concreta.”²⁵*

- Monotributo Social para la Agricultura Familiar²⁶: Constituye una política pública de inclusión social para un sector de la agricultura que históricamente fue postergado, consistía en un sistema integrado que permitía el ingreso a los agricultores familiares que facturaban hasta 24 mil pesos anuales a un costo cero.

²⁴: La Dirección General Impositiva (DGI) junto con la Dirección General de Aduanas (DGA) y Dirección General de los Recursos de la Seguridad Social (DGRSS) es uno de los tres Organismos que integran la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), que se encarga de la aplicación, percepción, recaudación y fiscalización de impuestos nacionales en la República Argentina.

²⁵ P. C. Técnico de Terreno desde el año 2009 hasta la actualidad, fue Ref. RENAF desde su incorporación hasta el año 2011. Entrevista: 27 de junio de 2019

²⁶ Ley N° 26.565, Título IV, de 2009; Decreto N.° 1/2010; Decreto N.° 1164(2009); Decreto N.° 1031 (2010); Resolución SC y MI 10204 (Ministerio de Desarrollo Social).

Posibilitando así el ingreso del agricultor familiar a la economía formal, pudiendo realizar aportes para una futura jubilación y acceder a una obra social de libre elección para él y su grupo familiar.

Considerado un eslabón importante en el desarrollo del sector, G.M. realiza la creación del monotributo relatando su origen: “...*Algo que le asigno mucha importancia y tengo mucho orgullo grande, y es de una de las principales cuestiones que había: la informalidad económica y dificultad de acceso a lo legal, la facturación, obras sociales, y jubilación que tenían los productores rurales. En ese momento se había diseñado con Alicia Kirchner en el Ministerio de Desarrollo de Nación el Monotributo Social, que surge por una ley que estaba destinado a los pequeños emprendedores urbanos, el que no excluía a los rurales, pero que se les hacía muy difícil la inserción legal, la facturación, por ejemplo: un plomero; originalmente surge donde Ministerio de Desarrollo Social Argentino abona el 50 % y el emprendedor el otro 50%; por eso yo muy rápidamente veo que no hay posibilidades que lo hagan los productores nuestros, en base a datos del censo y datos nuestros que alrededor de 115 mil productores /familias que vivían en zonas dispersas, con producción estacionalizada, se movían sin efectivo por que eran unidades de supervivencia o pequeñas unidades de renta y no podían ir todos los meses a pagar por las extensos kilómetros de distancias que debían recorrer hasta las ciudades, sin contar con medios de movilidad o medios de transporte, o porque no tenían plata para pagar la parte del Monotributo que le correspondía en el original*”²⁷. La situación socioeconómica precaria presente en los productores de la agricultura familiar plantea una clara exclusión, da origen a una serie de negociaciones entre el Subsecretario y la entonces Ministra de Desarrollo de Nación, resolviéndose por tanto lanzar un Monotributo social para la agricultura familiar, donde la subsecretaría absorbe el 50% que le corresponde abonar al efector: “...*en un acto temerario aceptamos, lo que fue terrible porque yo no tenía presupuesto, pero lo largamos y finalmente resultó un éxito, porque bien usado es una herramienta fantástica de inclusión, lo que requirió una estructura especial. Este tipo de herramientas fueron diseñadas en función de promover la inclusión concreta de sectores importantes ya como sujetos económicamente integrados*”²⁸.

- Apoyo a procesos socio comunitarios: el equipo de técnicos de la secretaria de agricultura familiar acompaña a los agricultores familiares en el desarrollo de

²⁷ Entrevista con G. M.: 6 de septiembre de 2019

²⁸ Ídem entrevista anterior

proyectos participativos que trasciendan necesidades individuales y apunten a resolver demandas y problemáticas de la comunidad.

Con el presupuesto aprobado, la subsecretaría cuenta con la administración del Programa de Apoyo a Pequeños y Medianos Productores (PAPyMP), cuyo presupuesto para el año 2010 ascendía a 60 millones de pesos aportados por el Estado nacional.

Este programa otorga ayuda financiera para inversiones prediales, además de asistencia técnica y capacitación a agricultores familiares de diferentes estratos, a través de gobiernos municipales y asociaciones de productores. El PAPyMP, sumado al PROINDER y al PSA, ejecutaron en el periodo comprendido entre los años 2009 y 2011 la suma de 68.456.000 millones de pesos, atendiendo con asistencia técnica y financiamiento a más de 50.000 familias rurales (Lattuada, 2015).

Planificación y Evaluación

Al continuar con la extensión de los programas internacionales y junto al presupuesto designado, la unificación de las diferentes condiciones requería extender el procedimiento realizado hasta entonces, con el mismo formulario específico en los manuales operativos PROINDER, que correspondía a la provincia de San Luis. Según informe de Auditoría General de la Nación (AGN) San Luis realizó 96 proyectos PROINDER que al día de la auditoría faltaba concluir con el cierre de 16 proyectos, es decir terminar de ejecutar y realizar el acta de cierre correspondiente, como lo detalla el informe²⁹, comprometiéndose desde las delegaciones a presentar las respectivas actas a las autoridades pertinentes.

Examinando la gestión, las estrategias de planificación de la Política Pública, G. M. señala las contrariedades presentes dentro del mismo Estado, líneas de trabajo que se contraponen y perjudican a los grupos más vulnerables, en este caso los pequeños productores, él mismo marca: *“...Otra de las cosas es que se chocó con la comprensión por parte del Estado nacional, es decir del ministerio de economía en relación a lo que era la comercialización, la parte productiva la estábamos promoviendo, fomentando, dándoles herramientas como compra de elementos, equipos tractores, semillas asistencia técnica, en cambio el tema de la comercialización es un tema que nos ocupó mucho cráneo, muchísimas horas de trabajo de pensar, y surgieron pilas de ideas, muchas de las cuales se comenzaron a implementar, y muchas no como los mercados de*

²⁹ Estados financieros del ejercicio finalizado el 31/12/2011, correspondiente al "Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios – ADICIONAL - PROINDER" (2012; Pág. 28)

comercialización, las cadenas cortas el Compre Estatal "30. Este último no fue factible de implementación, por la razón de que no existía suficiente desarrollo en producción en el marco de una producción estable de calidad a lo largo del tiempo de los sectores productivos comercializados. Es decir, se tenían que producir por ejemplo 10 kg de tomate por dos y no se disponía de la infraestructura como caminos, puestos intermedios de comercialización, o cámaras de frío. En este sentido la comercialización se constituye al día de hoy una materia pendiente y prioritaria. De igual modo, se les dio mucha relevancia a las ferias francas, como el caso de la provincia de Misiones que se avanzó en las ferias francas donde desde la SsAF se apoyó para el mercado de la agricultura familiar, con camiones de frío, que recorrían la provincia cargando las cosas y llevándolas al mercado, gestionado por las organizaciones. Otro elemento vinculado a la comercialización son las cuestiones vinculadas a la sanidad e inocuidad, que serían las normativas y leyes del SENASA, las que por su lógica institucional están destinadas a la gran producción, que posiciona en un mismo lugar a un pequeño productor que faena dos lechones debajo de un árbol al que tiene un frigorífico como lo es Matienzo.

Periodo SAF 2014 - 2017

La combinación de la creación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (MAGyP) en el año 2009 y la elevación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar creada un año antes, al rango de Secretaría promovieron la consolidación en la agenda pública la problemática de la agricultura familiar y su representación, así como también se identificó y centralizó en un referente específico para el diálogo con las provincias sobre esta temática.

La ahora Secretaría de Agricultura Familiar de la Nación, promovida en su creación desde la Unidad de Coordinación Nacional de los programas FIDA, ha contado con una fuerte influencia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en la designación de sus autoridades y en la definición de sus políticas, para las que utilizó la estructura territorial originalmente creada por el PSA y estableció una estrecha vinculación con el FoNAF y con diversas organizaciones reivindicativas (Lattuada, 2015). Esta situación permite consolidar la creación de la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF) a través del decreto del Poder Ejecutivo Nacional N.º 1030/2014 del 26 de junio de 2014.

³⁰ Ídem entrevista anterior

Señala Craviotti (2014) la presencia de dos hitos que marcan el proceso de institucionalización de la problemática de la agricultura familiar en el aparato estatal: la creación del Registro Nacional la Agricultura Familiar (ReNAF) y del Monotributo Social Rural. Pudiéndose agregar a lo reconocido por Craviotti, la presencia de un tercer hito: el proyecto de Ley de Reparación histórica de la agricultura familiar para la construcción de una nueva ruralidad en la Argentina, promovido desde la Secretaría de Agricultura Familiar y algunas organizaciones, entre ellas la Federación de Organizaciones Nucleadas de la Agricultura Familiar y el Movimiento Campesino de Santiago del Estero (MOCASE).

La sanción de la Ley 27.118, denominada “De Reparación Histórica de la Agricultura Familiar” es considerada por sus promotores como una “reparación histórica” en beneficio de la agricultura familiar³¹.

Carlos Casamiquela, Ministro de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (2013-2015) en el marco de aprobación de la media sanción de Ley, destacó que *“es una decisión política importante que se da en el marco del Año Internacional de la Agricultura Familiar, que visibiliza aún más a este sector que está abocado a la tarea de producir alimentos y que cumplen un labor fundamental en lo que respecta a la soberanía alimentaria”*, aludiendo que en el Congreso “Diálogo global sobre Agricultura Familiar”, organizado por la FAO el 28 de octubre del 2014, Argentina tuvo un papel preponderante en los espacios de debate, siendo reconocida como *“ejemplo mundial de políticas públicas para el fortalecimiento de dicho sector, y eso es consecuencia de un Estado presente que reconoce la importancia de los agricultores familiares, y que es el único capaz de garantizar equilibrio e igualdad en nuestras sociedades”*. Por otra parte, Ramiro Fresneda subsecretario de Fortalecimiento Institucional de la Secretaría de Agricultura Familiar (2014-2015), explica que el 66% de las unidades productivas en el país están en manos de agricultores familiares y constituye 53% del empleo rural: *“Es el otro campo que por décadas estuvo invisibilizado por el neoliberalismo y los medios hegemónicos que siempre terminan perjudicando a la mesa de los argentinos, como en el lock out patronal del 2008”*, continúa destacando: *“Esta propuesta es un importante paso en la construcción de un modelo agrario inclusivo en el marco de la nueva ruralidad y la ampliación de derechos en el ámbito rural que iniciamos en el 2003”*.³²

Pero en palabras de los actores nacionales y provinciales, la letra fría de una Ley y la declaración de intención no se vio replicada en el territorio, concretamente en la

³¹ Véase: <https://www.telam.com.ar/notas/201411/85207-ley-reparacion-historica-a-la-agricultura-familiar-diputados-giaccone-frente-para-la-victoria-santa-fe.html>

³² Véase: <https://www.parlamentario.com/2014/11/12/diputados-aprobó-el-proyecto-de-ley-de-agricultura-familiar/>

provincia de San Luis. En palabras del ex Subsecretario G. M.: *“si bien la importancia de darle más relevancia estaba previsto por las organizaciones, pero no se logró, en los efectos prácticos el paso a secretaría no reportó un avance”*, en mención a que Pésico su sucesor designado Secretario de la reciente Secretaria de Agricultura Familiar, no posee acceso al presupuesto del PAPyMP, que según detalla G. M., en el 2012 contenía un fondo que ascendía a 11 millones de dólares³³.

En igual línea de análisis, A.P.³⁴ coordinadora provincial en esta etapa institucional, recuerda: *“la línea de trabajo hasta donde fue posible - asunción del Secretario Pésico a nivel nacional, creación de la SAF- siempre fue mejorar las cadenas de comercialización, trabajando desde la organización y fortalecimiento institucional hasta la mejora de producción para llegar a la comercialización comunitaria y ser competente en la zona para la venta de la producción, mejorando siempre la calidad (...) el plan era cerrar la cadena de comercialización, pero los cambios institucionales no lo permitieron. Sobre la base del trabajo comunitario se realizaron proyectos más grandes, como los silos, pero al cortarse todo en el 2013/14 al cambiarse las líneas con el nuevo secretario, que no presentaba líneas, ni organización institucional, ni una mirada técnica hacia los territorios, los delegados debíamos buscar financiamientos dentro del ministerio”*³⁵. A.P. explica la distinción entre su etapa de ser parte del equipo técnico al de asumir la delegación: *“Al ser una política nacional en la primera etapa de la SsAF, las líneas de trabajo eran un marco para desarrollar políticas ajustadas a cada territorio con una mirada territorial. Con el cambio a la SAF y no tener una línea de trabajo estábamos librados al azar, acéfalos, dependía de los coordinadores y los equipos de seguimiento el buscar financiamiento”*³⁶.

Planificación y Evaluación

En particular, en la provincia de San Luis, tanto la planificación como la evaluación de la política pública se centró y limitó, durante este periodo, en la continuidad de los proyectos ya aprobados y en vías de desarrollo, promoviendo el trabajo de fortalecimiento de las organizaciones y capacitación desarrollada por los técnicos del organismo. Iniciando una etapa de tecnificación que lejos de colaborar en acelerar procesos y construcción de desarrollo del sector, terminaron por obstaculizar la intervención en el territorio, tal lo explica la técnica L.B³⁷: *“en el afán de tecnificar y*

³³ La cotización del dólar en el año 2012 equivalía US\$ 1 = \$ 6,75

³⁴ A.P. Técnica de Terreno 2011-1012. Delegada provincial SsAF 2012 - 2016

³⁵ Entrevista con A. P.: 18 de septiembre de 2019

³⁶ Ídem entrevista anterior

³⁷ L. B. Técnica de Terreno de la SsAF desde el año 2012 hasta la actualidad.

acelerar procesos burocráticos solicitaron desde el 2015 cuestiones insólitas como el llenar documentación vía digital, en el monotributo social agropecuario complicaron tanto el llenado de planillas y terminaron por sacarle el beneficio, lo que les generó una deuda a los productores”. Requisitos como estos desconoce la realidad del sector de la agricultura familiar y se contradice con el concepto detallado en la Ley antes mencionada. De esta manera se inicia una etapa de disonancia entre lo escrito y expresado, y lo realmente palpable en el territorio, observándose un amplio universo donde se expanden intereses políticos y de poder de distinto orden que influyen en la delimitación del sector, definición, políticas y accionar. Intereses contrapuestos que se dirimen tanto al interior de la propia agricultura familiar como en los gobiernos y sus diferentes movimientos políticos.

Retorno SsAF 2017-2018

Con la asunción de un nuevo gobierno nacional, sin mención a modificar esta cartera gubernamental, se ejecutaron reestructuraciones a través del decreto 302/17 del ejecutivo, en el cual se estableció una redefinición del organigrama del Ministerio de Agroindustria, perdiendo la secretaría rango dentro del ministerio, y retomando su ubicación como Subsecretaría de Agricultura Familiar, que junto a las dos subsecretarías Coordinación y Desarrollo Territorial, y Coordinación Política, pasó a integrar la Secretaría de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial.

En el año 2018 se produjeron nuevos cambios: por medio del decreto 174/2018 del ejecutivo nacional se reestructuraron las subsecretarías en dos: Agricultura Familiar y Desarrollo Territorial, y Coordinación Política. Por tanto, la agricultura familiar quedó bajo responsabilidad de un organismo con categoría de subsecretaría dentro de un ministerio que también perdió jerarquía (Agroindustria) y pasa a depender del Ministerio de Producción y Trabajo³⁸.

En simultáneo a todos estos cambios institucionales, se producen durante los primeros meses del 2016 de personal en la SsAF. Aunque posteriormente se revisaron algunos casos de técnicos con larga trayectoria, la planta quedó disminuida, con el consiguiente cese de atención de varias actividades, provocando de esta manera, una sensación de inestabilidad y confusión, confirmada por nuevos despidos en el año 2018.

³⁸ ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL Decreto 958/2018 DECTO-2018-958-APN-PTE - Decreto N° 174/2018. Modificación.
Véase: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/194614/20181026?busqueda=1>

Exhibiéndose a lo largo del país, situaciones de protestas por despidos de agentes técnicos de la SsAF, reflejados en medios periodísticos de alcance local y nacional³⁹,

El coordinador F.T.⁴⁰, quien está a cargo de la delegación provincial en esta última etapa, a raíz de la modificación ministerial y cambio gubernamental nacional⁴¹, manifiesta: *“La SsAF no tiene líneas de financiamiento propio, y debemos articular con otras instituciones, eso es una materia pendiente en todo el espectro nacional, por lo que debemos articular, que no es sencillo, porque estamos hablando de una población con cierto nivel de vulnerabilidad y que debería ser acompañada por recursos que permitan un proceso formativo y asistencia técnica, ese me parece que es un gran problema, la SsAF que a pesar de ello ha venido cumpliendo un papel relevante por la gran vocación de sus técnicos, con un perfil del equipo de trabajo con vocación social y de servicio, que si bien son profesionales pero con un perfil de vocación de lo público, y son un recurso que tiene la sociedad y que por allí no se está aprovechando a un 100%”*⁴²

Tal como lo expresa el delegado de la provincia, el organismo centró su intervención en el recurso humano que disponía, es decir en la asistencia técnica, muy limitada de recursos materiales y financieros, debiendo optimizar los que aún poseen, y en muchos casos haciendo uso de recursos propios como movilidad para cumplir con la asistencia técnica prevista en la planificación mensual de cada uno, o dinero de su bolsillo para completar campañas de vacunación caprina.

Estas ausencias o vacíos institucionales, responden según el análisis del delegado F. T., a una visión más amplia de política pública, a diferencia de años anteriores: *“Creo que pensándola como política pública transversal hace falta un programa con articulación mejor diseñado entre los diferentes actores institucionales. Sí reconozco que hay un desarrollo realizado de forma incipiente, lo que no quiere decir que sea reciente, sino que lleva mucho tiempo, pero es incipiente en desarrollo y ahí como política llega a los que mejor se movilizan para buscar esas políticas, creo que ha faltado perseverancia y continuidad a nivel masivo, donde el Estado llegue”*⁴³. En este marco es preciso reconocer que políticas como el monotributo social rural tuvo su fin en diciembre del 2018⁴⁴. Tal como se había explicado, las razones que dieron lugar a su creación son

³⁹ Véase: <https://www.pagina12.com.ar/224716-despidos-de-agricultura-familiar-demandaron-al-estado>
Véase: <http://www.primerafuente.com.ar/noticias/76274/no-tan-solo-habra-despidos-sino-haran-desaparecer-agricultura-familiar>

⁴⁰ MINISTERIO DE PRODUCCIÓN Y TRABAJO Decisión Administrativa 1818/2018
<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/196233/20181120?busqueda=1>

⁴¹ Véase: <https://www.lanacion.com.ar/politica/reducen-22-11-ministerios-pero-no-hay-nid2168378/>

⁴² F. T. delegado provincial de la SsAF periodo 2018 - 2019. Entrevista: 5 de septiembre de 2019

⁴³ Ídem entrevista anterior

⁴⁴ Véase: <https://www.lanacion.com.ar/economia/campo/agroindustria-comunico-el-fin-del-monotributo-social-agropecuaria-nid2148534>

las mismas que a partir de esta fecha excluye y limita la comercialización a los productores del sector, pero también en la reestructuración nacional desaparecen herramientas y organismos, desde la etapa de la creación de la SsAF y los años posteriores. Se trabajó de forma articulada: organismos como ANSES, Ministerio de Desarrollo Social, SENASA, RENATEA intervenían en territorio bajo una lógica articulada de presencia real del Estado.

A pesar del desmantelamiento institucional del organismo en cada provincia, San Luis logró por decisión política conservar un importante staff de técnicos, el delegado F.T. en ello relata: *“se nos dio la posibilidad a San Luis de diseñar las políticas, yo creo que tienen muchísimo futuro, porque el futuro está en la agricultura familiar, por la contención y posibilidad de crecimiento, porque nuestro país tiene esa posibilidad de desarrollo, creo que se va a ir perfeccionando con el tiempo a nivel de política pública (...) La comunicación con nivel nacional es fluida porque nuestra planificación es austera donde se reduce a mantener la planta y la disponibilidad de combustible para llegar a los territorios, porque creo que la finalidad de la SsAF es transmitir conocimiento, educación, formación enseñarle a pescar”*⁴⁵.

La declaración del último delegado expone un retroceso institucional, rememorando la etapa original de la institución. Con la intención de profundizar en las directrices es que se da a la búsqueda del nuevo documento que expongan lineamientos que dé cuenta de los ejes de trabajo y marco institucional, pero ante la imposibilidad de obtenerlo, se acude a los testimonios de los técnicos, quienes relatan situaciones que respaldan la idea de retracción institucional, cual círculo cuyo recorrido culmina donde se marca su punto de origen.

S.G.⁴⁶, referente de Comunicación de la SsAF, técnico desde la etapa de PSA, describe su visión de la última etapa del organismo: *“desde el 2015 hasta acá se nos ha modificado todo, ha dejado de ser una prioridad el trabajo la agricultura familiar, entonces ahí ya tenemos que multiplicar nosotros mismos los recursos que tenemos para poder llegar al productor, señalar qué políticas hay y trabajar desde casi lo planificado, pero desde la improvisación que te da si tienes para la nafta o no, es como que no interesa el productor de la agricultura familiar (...) nos convocaron a Mendoza en febrero del 2017, y no dijeron cuál era la planificación, que había que dar un salto de escala nosotros mismos como técnicos desde nuestra cabeza, abandonar todos los productores con los que estamos trabajando y hacer un salto de escala, entonces eso te promueve una política*

⁴⁵ Ídem entrevista anterior

⁴⁶ S. G. Técnico de Terreno desde el 2004 PSA hasta la actualidad.

*totalmente distinta*⁴⁷, política que no fue posible plasmar a nivel nacional provincial, a que al poco tiempo de las reuniones regionales se inició una reducción considerable de los técnicos en las delegaciones provinciales.

En relación con las líneas de financiación de la intervención en terreno para las líneas de sub-proyectos y asistencia técnica, S. G. narra: *“no hay un solo peso dentro de lo que es la subsecretaría para trabajar en concreto, todo se hace en proyectos que vienen de diferentes programas que son ley ovina, ley caprina, que encima acá en San Luis lo único que entra es ley caprina, Programa de Desarrollo Rural Incluyente (PRoDERI) no entra, la Unidad para el Cambio Rural (UCAR) no entra”*⁴⁸.

Al indagar sobre los mecanismos de comunicación e información en los territorios, área conformada por la necesidad de acortar la brecha de distribución de conocimiento e información y promover espacio de diálogos como de reconocimiento entre los productores, con un Estado presente, área de gran relevancia en el 2009 que a lo largo de la historia institucional ocupó un lugar preponderante, con espacios radiales y gráficos, a través medios de comunicación con llegada al interior provincial, ante esto el referente explica que su labor fue cercenada: *“el año pasado en agosto me dicen bajamos la persiana y se trabaja con la nación, entonces lo único que hago es la parte que me controlan permanentemente de Bs As, hago Facebook, y Twitter y pequeñas esquelas en lo que hacen los técnicos en el territorio, por lo que se ha reducido completamente el trabajo que yo tengo para realizar”*⁴⁹, considera el referente del área que no se ha dado la posibilidad desplegar las propuestas presentadas a nivel nacional. Otra muestra del desconocimiento del sector, de los recursos, costumbres y posibilidades que tienen en el interior provincial.

Planificación y Evaluación

En este último periodo institucional de investigación, que inició en el año 2017, la planificación de la política pública se ve limitada a la asistencia técnica, es decir, formaciones de menor envergadura en relación con el acompañamiento de las producciones, que ante la reducción de recursos se debe optar por la priorización de las zonas a trabajar, haciendo hincapié centrándose nuevamente en el departamento San Martín, como lo fue en la década de los 90 y algunas intervenciones esporádicas en territorios en los cuales residen los técnicos, como lo explicase el Técnico M. C.⁵⁰: *“las*

⁴⁷ Entrevista con S. G.: 17 de septiembre de 2019

⁴⁸ Ídem entrevista anterior

⁴⁹ Ídem entrevista anterior

⁵⁰ M. C. Técnico de terreno de la SsAF desde el 2010 hasta la actualidad.

problemáticas priorizadas dependen de los lugares o sectores priorizados, antes estaban bien definidas y claras , hoy solo se trabaja en el sector periurbano y el departamento San Martín, muy reducido el ámbito. El primero porque está cercana a las ciudades ante la carencia de movilidad y San Martín porque está el mayor número de pequeños productores, sobre el resto de las zonas se trabaja como se puede, con lo que se puede y cuando se puede. Cuando estaba en el rol de delegado se intentaba priorizar las zonas donde históricamente estaban los productores, como San Martín, Belgrano, Ayacucho, en el centro de la provincia y en el departamento del sur, donde por la distancia se iba menos, pero se iba”⁵¹.

Esta etapa institucional, se caracteriza por el ajuste de la planificación de los técnicos de terreno a las ofertas de proyectos existentes de otras instituciones de nivel nacional que accedan a incluir los proyectos de la agricultura familiar, es decir, quedan sujetos a la apertura y disponibilidad de técnicos de otras instituciones o fundaciones. Este es el caso de los proyectos de agua y de invernaderos, el primero financiado por proyecto de INTA, que quedaban sujetos de aprobación si un técnico de esta institución consentía acompañar con su firma mientras que el última era financiado por medio del Ministerio de Desarrollo. Por este motivo, la evaluación será realizada y contabilizada en organismos externos a la SsAF.

⁵¹ Entrevista con M. C.: 3 de septiembre de 2019

CAPITULO V

CONCLUSIONES

Este análisis de la política pública de la SsAF destinada a los pequeños productores agricultores familiares de la provincia de San Luis, presenta desde sus inicios la preocupación implícita de aprender de la experiencia comparada para entender mejor los obstáculos, retos y oportunidades que en esta materia enfrenta San Luis en particular, y el país por tratarse de una política de alcance nacional.

Siguiendo a Repetto (2010), quien manifiesta que Argentina país federal, con una larga tradición institucional en políticas sociales, ha debido afrontar en años recientes, renovados desafíos en términos de una cuestión social compleja y una institucionalidad pública enfrentando viejos y nuevos problemas, más aún luego de la crisis profunda de comienzo del siglo XXI.

Las últimas décadas han dejado al descubierto la necesidad de promover transformaciones importantes en los Estados latinoamericanos. Repetto entiende que los años de auge neoliberal plasmaron la propia visión dominante de la necesidad de retracción estatal amparada en la crisis fiscal y la deslegitimidad del aparato administrativo público, pero los años recientes se han comenzado a mover el péndulo en otra dirección, con el surgimiento de gobiernos más abiertos a reconocer la importancia de aumentar capacidades estatales promoviendo mejores relaciones, así como virtuosas intervenciones intersectoriales.

Y pensando en los vaivenes propios de mi país que ha presenta a lo largo de su historia en variados ámbitos, y en línea con la alegoría del péndulo, considero que las políticas destinada a los agricultores familiares no fueron ajenas a estos cambios. Como consecuencia este péndulo aun hoy mantiene su oscilación.

Ahora bien, retomando la hipótesis inicial debo reconocer dos cosas, primero la confirmación de la idea que los cambios continuos de gestión político partidaria, fueron el impedimento de una planificación a largo plazo que contribuyese al real desarrollo del sector. En segundo lugar, las entrevistas realizadas me llevan a refutar el segundo término de la hipótesis inicial en la cual suponía que estos cambios provocaban desperdicio de capital humano y recursos económicos, dado que la evaluación realizada no era la correcta, claro está que en mi análisis primero faltó el detalle de mirarlo desde la perspectiva del desarrollo humano.

Antes de desglosar la explicación de ambas ideas, preciso aclarar que la refutación de la hipótesis es lo que me genera profunda felicidad, que se desarrolle en segundo lugar es únicamente con el propósito de poder extender en detalle los resultados obtenidos.

Reflexionando sobre la primera parte de la Hipótesis:

Coherencia, integralidad y coordinación en la política pública

Contrario a lo que debiera suponerse al observar el crecimiento manifiesto en el organigrama ministerial de la Subsecretaría de Agricultura Familiar, en la práctica concreta de la provincia de San Luis esta ponderación y crecimiento no se vio reflejado cual idea de espiral ascendente de crecimiento, sino que el gráfico que permite explicarlo mejor es la de un círculo, en el cual la política pública al día de hoy se encuentra en el mismo estadio del que partió, es decir en la conformación del PSA, caracterizada por ser una política de atención focalizada, que da respuesta puntual conforme a los recursos obtenidos, como vacunación, capacitación técnica a sectores reducidos puntualizados como los de mayor presencia de agricultores familiares, como lo es el departamento San Martín. A ello se le suma el recambio continuo de delegados/coordinadores en la provincia, quienes se presentan junto a sus planificaciones y recursos propios e institucionales muy distantes unos de otros. Al observar esta política pública se manifiestan claras dificultades en relación con la coherencia e integralidad.

Como es conocido, los gobiernos deben hacer frente a multiplicidad de retos complejos de dar respuestas, cuyos orígenes también son múltiples, como en el caso de la política de la agricultura familiar. Motivo por el cual repensar el abordaje de esta política, no puede ser la mejor opción el diseñarlo y planificarlo en forma fragmentada, sino por el contrario la respuesta ha de ser el resultado de una construcción compartida en la definición del problema, involucrando la pluralidad de actores con perspectiva y aspiraciones requeridas para generar un cambio.

La política para este sector debió desde sus inicios apuntar a generar resultados e impactos convergentes, en relación con la perspectiva normativa, los propósitos perseguidos y las consecuencias de su implementación. Las políticas debiesen satisfacer los criterios de coherencia y coordinación: la coherencia es el resultado de la subordinación de la política a una concepción estratégica de parte del Estado o de sus distintos niveles y ámbitos y la coordinación es un proceso que se despliega durante la ejecución (FLACSO Asig. Conceptos Fundamentales de PP, 2017).

Hablar de coherencia en las políticas conlleva referirse a los objetivos buscados y por ende a los resultados e impactos de la política, como también implica la capacidad para que ellos sean sinérgicos, acumulables y no contradictorios.

En el recorrido de la historia de la Subsecretaría de Agricultura Familiar esta coherencia a mi entender solo es visible en la etapa de creación de la Subsecretaría (2008). Hasta ese momento las metas detalladas en los manuales operativos de PROINDER que regía el PSA se presentaban muy extensas en relación a la capacidad real de intervención, las características de los sub-proyectos estaban lejos de promover el desarrollo rural mencionado en sus objetivos, por no disponer de una planificación integral, como tampoco contar con los recursos humanos y financieros suficientes para dar respuesta al horizonte planeado.

Si a ello sumamos los componentes de integración, en tanto que las aspiraciones de que las prestaciones y los servicios de la política estén en concordancia con las necesidades de las personas, familias y comunidad. Y el componente de coordinación, como la facultad de poner en juego actores, capacidades, conocimientos, dispositivos, sistemas y procedimientos para evaluar la mejor alternativa de acción. Encontramos en el estudio de la política pública que el punto de inflexión se produce con la creación de la Subsecretaría de Agricultura Familiar a nivel nacional, que repercute en cada una de las provincias, como en San Luis, donde se conjugan los componentes antes mencionados según lo describen los técnicos, que al igual a R. L. manifiestan: *“Las funciones como técnicos no han cambiado, lo que ha cambiado es la mirada o la manera de intervención, en el PSA partimos de una mirada meramente técnica agronómica y hoy tenemos una mirada integral de la problemática en general, analizando los cambios son significativos, partimos de una mirada meramente técnica a una mirada integral, partimos de un intervención en donde solo participaban los hombres, a una participación de hombre, mujeres y jóvenes, con una participación intermedia que fue el de la mujer, y hace poco la intervención de jóvenes y niños (...) la diferencia significativa fue entre el PSA y la SsAF el resto es solo cambio de nombre y jerarquía. Con el PSA teníamos un presupuesto fijo y podíamos prever en qué y cuánto destinar a cada zona/proyecto, la zona era acotada y claramente definida, de la Subse nunca tuvimos un fondo asignado por grupo y dependía de las distintas gestiones y proyectos; otra diferencia es que con el PSA se abordaba de forma grupal con problemas grupales y la SsAF el abordaje es general de*

la zona con una mirada general. Desde el PSA pasamos de una mirada agronómica a una mirada integral de la comunidad”⁵².

El técnico J. J.⁵³ quien fue delegado provincial resume su visión en pocas palabras: *“Del 1993 a 2014: crecimiento. 2015 - actual: caída de presupuestos, cambio de líneas de trabajo, según manifiestan, no tan oficial acá en San Luis es que ya comenzaríamos a fusionarnos con el INTA es decir trabajar para los medianos productores, los que tienen un grado de capitalización de los pequeños entrarían en la órbita del ministerio de desarrollo, o sea, nada”⁵⁴.*

La interrupción en el crecimiento de gestión, junto al desmoronamiento persistente hasta la actualidad, lo observaron y describieron los técnicos entrevistados a lo largo de los diálogos, de allí se arriba a la comprensión de que el recorte temporal antes mencionado con el respaldo de las evaluaciones realizadas por las entidades auditoras, la primera etapa se observa caracterizada por la presencia de la generación de políticas y toma de decisiones en función de los aprendizajes fundados, analizando e integrando experiencias y articulación de acciones desde la diversidad y las demandas de las bases.

El quiebre en el cual coinciden la mayoría y reconocen es la ausencia de coherencia y coordinación, ya que como se ha puesto de manifiesto, las debilidades de las capacidades institucionales han provocado problemas para alcanzar una adecuada correspondencia entre los impactos y los objetivos propuestos. Destacándose los últimos años, por una marcada falta de coherencia de las acciones, débil coordinación y múltiples ineficiencias operativas. Todos los entrevistados acuerdan en la necesidad de una pronta evaluación fundada en los aprendizajes acumulados, poniendo en análisis y revisión los diseños de intervención, entrega de prestaciones y servicios, para de esta manera reencauzar las acciones y lograr una mayor efectividad de intervención.

Construir la Agenda

Se asigna la tarea urgente al Estado, y a las Políticas Públicas concretamente, la de mejorar la calidad de vida para todas las personas, una calidad de vida definida en función de sus capacidades. Mejorar la calidad de vida de las personas exige decisiones políticas inteligentes y participación dedicada de muchos individuos. (Nussbaum, 2012)

⁵² Entrevista con R. L.: 11 de junio de 2019

⁵³ J. J. Técnico de terreno en los periodos 1995-2008 y 2010 hasta la actualidad. Delegado provincial de la SsAF en el periodo 2008-2010

⁵⁴ Entrevista con J. J.: 11 de junio de 2019

Esta asignación, nos invita a reflexionar en términos de estructuración de agenda de un gobierno. El proceso de estructuración de la agenda refiere a las características que asume el proceso a través del cual ciertos problemas y cuestiones llegan a llamar la atención pública, así como el proceso por el cual ciertos problemas públicos (y no todos) reciben la atención seria y activa del gobierno como asuntos posibles de política pública (Cobb y Ross, 1976: 126). Lo relevante de este proceso es que los problemas no constituyen realidades objetivas sino más bien cuestiones por definir, y, así mismo, la capacidad de atención de problemas por parte del gobierno es siempre limitada. En este punto resulta útil introducir la distinción realizada por Cobb y Elder (1972) entre agenda pública y agenda gubernamental o institucional. En efecto, mientras la agenda pública se compone de todos aquellos hechos que han sido definidos como problemas públicos por los miembros de la comunidad política, la agenda gubernamental está integrada solamente por aquellos problemas públicos que efectivamente han sido aceptados como tales por los decisores de política.

Como ya se ha relatado, y describe Lattuada et. al (2015) los programas de desarrollo rural en la Argentina expresado en política pública son recientes, registrándose los primeros en la década de 1980, siendo su mayor auge durante la década de 1990 con apoyo de préstamos externos (BID, BIRF, FIDA). Es así, que su presencia en la agenda gubernamental se inicia como atención focalizada desde una perspectiva de intervención exógena desde un rol subsidiario, sin mayor incidencia social.

A partir del gobierno nacional del año 2003, es que se visualiza una modificación en el proceso de apoyo al sector de los pequeños productores, hasta el momento invisibilizados. Lo demuestran acciones como el incremento y consolidación de las condiciones y las capacidades presupuestarias, organizativas, reglamentarias y humanas para llevar efectivamente adelante políticas sectoriales y de desarrollo rural explícitas, activas e inclusivas.

Esta tendencia de sostén se vio reforzada a partir de la creación de estructuras responsables del desarrollo rural y de la agricultura familiar en el año 2008, y su posterior jerarquización ante la elevación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación al rango de Ministerio en año 2009.

Pero es a fines del 2015 que paulatinamente las políticas públicas para el sector, fueron retomando su posición original en la agenda gubernamental. De esta manera lo describe G.M.: *“Hoy lo veo como una total falta de reconocimiento en relación a lo que es el tema de agricultura familiar, este gobierno lo que hace es reconvertirnos en un modelo agroexportador, políticas que se implementan son en función de ese sector; en la*

práctica se ha despriorizado lo que es la agricultura familiar, en presupuesto, en importancia, en quien está conduciéndola, en las no políticas que implementan a nivel territorial; no tienen lugar las organizaciones, intervienen puntualmente en cuestiones concretas, por ejemplo dos tornados que pasaron por La Plata, le dieron un rollo de nylon a los productores para los invernáculos, que no les alcanza ni para medio invernáculo, o están repartiendo dos kg de semilla por productor, se volvió al PSA, donde no hay definición de política de”⁵⁵. En paralelo la situación de la provincia de San Luis no difiere al contexto nacional, M. S.⁵⁶ técnico referente de comercialización dentro de la SsAF, al relata: “a partir del 2016 se ve el quiebre, es decir, hasta comienzos del 2016 veníamos trabajando las líneas de comercialización, con algunos frenos en las visitas al territorio porque no nos permitían usar la movilidad oficial, pero en 2016 fue el quiebre, nos dieron de baja el programa de comercialización, incluso nos prohibieron a los técnicos como a los productores más comprometidos con el sector, a trabajar las líneas que venían siendo trabajadas de diferentes intensidades desde que yo me incorporé. Incluso al mismo foro de productores a nivel nacional se les corto esta línea de comercialización. A nosotros directamente se nos prohibió con pena de suspensión, incluso de echarnos del trabajo, como excusa para echarnos, también hubo persecución de técnicos que estaban comprometidos con esta línea de trabajo y fueron advertidos por la línea de conducción y el delegado de no seguir este plan, así terminamos cortando esta línea a nivel provincial y nacional; una pena porque estas herramientas venían siendo trabajadas en crecimiento, venían funcionando de forma independiente sin la estructura del estado, pero se cortó todo el soporte del acompañamiento y asesoramiento técnico”.^{57 58}

Por el desenlace institucional y relato testimonial, en sincronía con Nussbaum (2012), no consiento otra posibilidad que si una capacidad, en tanto funcionamiento valioso en la vida de un sujeto, merece realmente estar en la lista de las fundamentales de la agenda gubernamental, los Estados tienen el deber de protegerla y garantizarla, usando la ley y las políticas públicas para tal fin.

⁵⁵ Entrevista con G. M.: 6 de septiembre de 2019

⁵⁶ M. S. Técnico de terreno de la SsAF 2011 hasta la actualidad

⁵⁷ Entrevista con M. S.: 5 de septiembre de 2019

⁵⁸ Véase: <http://anccom.sociales.uba.ar/2018/10/18/en-agricultura-familiar-los-despidos-son-de-ushuaia-a-la-quiaca/>

Lo más valiosos de la SsAF como política pública:

Repasando el segundo término de la hipótesis

Si pensamos en las condiciones en que se ha desarrollado el Estado Argentino, inmerso en procesos de desarrollo y estancamiento, caracterizado por contextos de gran volatilidad, actores sociales con capacidades de organización y movilización, tecnologías crecientemente complejas, y políticas, algunas cada vez más integrales y selectivas; se ha requerido de capacidades sociales caracterizadas por la flexibilidad, la adaptabilidad, la innovación y la orientación hacia resultados e impactos.

Es aquí, que el análisis de las políticas públicas, se convierte en un instrumento relevante para el perfeccionamiento de la gestión pública, junto al planeamiento estratégico y a las diversas técnicas de intervención en lo micro-organizacional, por la razón de que la política enfrenta disímiles grupos y patrones de demandas, con contenido simbólico diverso, susceptible de evaluación a partir de criterios variados e indicadores específicos, en los que sus comportamientos organizacionales están, obviamente, condicionados por estos aspectos.

A estos tres elementos de gestión, planificación estratégica y utilización eficiente de técnicas, en el caso de los técnicos de terreno de la SsAF le debemos incluir el componente aglutinador de toda la intervención que garantiza la realización de un proyecto que es la empatía y compromiso social con el sector. Schiavoni (2013) y Craviotti (2014) dan cuenta de la importancia que los lazos personalizados poseen en la intervención de los programas en los territorios, donde los técnicos constituyen el puente “mediadores” en términos de Schiavoni (2013), para construir vínculos de solidaridad socioeconómica entre los agricultores familiares y sus organizaciones por una parte y el Estado por otra.

A diferencia de otras políticas públicas, los técnicos se transforman en la materialización real del Estado en el territorio, de ahí la relevancia del rol técnico, donde a diferencia de lo manifiesto en la hipótesis inicial, es el capital humano el componente característico que si bien no se le ha dado el lugar en gran parte de la vida institucional para su óptimo desarrollo, si desde su posición a pesar de la diversidad, ha entregado y entrega su mayor potencial personal y profesional, considerándose el elemento más apreciable dentro de la institución.

Es por ello que el instrumento para hacer posible las transformaciones en el sector de la agricultura familiar desde esta política, consiste desde su concepción en la asistencia técnica a los pequeños y medianos productores, el acceso al financiamiento con garantías

solidarias, y metodología de funcionamiento grupal brindada por técnicos multifunción. Por lo cual el enfoque del programa de desarrollo rural ha requerido de un grado de compromiso de los agentes territoriales –gobiernos locales, técnicos, productores y organizaciones de la sociedad civil, entre otros– que están directamente relacionados con los procesos de desarrollo.

En específico, los técnicos han orientado a los productores en la formulación de proyectos que no tuviesen impactos negativos sobre el ambiente, excluyendo a aquellos que hubieran podido generar efectos adversos, severos o incentivando acciones de mitigación. Se ha impulsado una mejora en las prácticas de manejo de los recursos naturales y de utilización de insumos externos, como fertilizantes químicos, productos y el manejo de agua. En los proyectos ganaderos se ha introducido la práctica de manejo de pastizales para disminuir la erosión del suelo; para proyectos de agricultura y agricultura intensiva, bajo cubierta o en invernáculos, se ha fomentado un adecuado manejo de los insumos.

En lo que refiere proyectos de capacitación y la formación de capital humano es considerado por las autoridades, técnicos y entidades auditoras, de gran relevancia. El proceso de formación intensivo y sistemático en todos los niveles: beneficiarios, jóvenes, mujeres, integrantes de organizaciones de productores, técnicos de campo y funcionarios en cada una de las provincias, constituyen la formación de capital social y el empoderamiento de los beneficiarios expresado en la integración y la consolidación de organizaciones, en diversos estadios consonante a la historia de cada provincia, según la conformación socio productiva de San Luis, hablar de consolidación organizacional, es reconocer que se encuentra aún hoy en una etapa incipiente, con una importante trayectoria de lucha pero en casos puntuales, como lo fueron los casos de los proyectos de leyes provinciales avícola y porcina, o experiencias de organizaciones específicas. Motivo por el cual el corto periodo de ejecución no ha permitido contar con el tiempo suficiente para el fortalecimiento del capital social.

En términos de Nussbaum (2012), una de las tareas que corresponde a una sociedad que quiera promover las capacidades humanas más importantes, es la de apoyar el desarrollo de las capacidades internas, a través de la educación. Hablar de capacidades, es hablar de libertades sustanciales según Sen, es decir el conjunto de oportunidades para elegir y actuar; las libertades sustanciales no son simples habilidades residentes en el interior de una persona, sino que incluyen las libertades o las oportunidades creadas por las combinaciones entre las facultades personales y el entorno político social y económico.

La capacidad significa la oportunidad de seleccionar, por lo que promover capacidades es promover áreas de libertad, fomentando así la capacidad de agencia, en tanto capacidad de acción del individuo. La libertad de agencia de una persona hace referencia a lo que la persona es libre de hacer y alcanzar en pos de objetivos y valores que considere importante, es sustancial resaltar que el aspecto de agente no puede entenderse sin considerar metas, objetivos lealtades, obligaciones y sus concepciones del bien. Esta tarea, que entiendo como promoción de agencia efectuada por los miembros de la SsAF a lo largo de su historia institucional, es reconocida por ellos como “logro”, sintetizado en la visualización del sector, posicionándolo en la agenda de gobierno, como lo relatase J. J.: *“hubo un cambio de implementación que permitió que los productores sean ellos los que se reconozcan como tal y decidan lo que es mejor para ellos.”*

El técnico R. L., señala: *“Creo que el desarrollo se ve en el crecimiento sostenido, hoy el nivel de diálogo y participación de las comunidades es mucho más alto que al principio, hoy están en condiciones de discutir, aportar o arribar y definir cuáles son sus problemas, por ejemplo, en el ‘94 vos ibas y decías ¿tenes problemas sanitarios? y todos te decían que sí, ¿tenes problema nutricional? decían si, ¿te hace falta un helicóptero? te decían sí; no tenían la capacidad de decir que no. Pero hoy sí, porque el crecimiento que tuvieron los productores para mí es lo más importante”*⁵⁹. En línea con los entrevistados y en resumen de los relatos, la técnica L. B. reflexiona: *“mi punto de vista en términos de logros es que los productores se pudieron organizar, hace mucho tiempo atrás no muy lejano estaban invisibilidades, y trabajaban individualmente con sus pequeños animales y huertitas, y cuando se pudieron organizar proyectos y trabajar en una línea de producción se pudieron organizar en un foro, un foro provincial y la FONAF nacional y se lograron muchas cosas como por ejemplo frenar proyectos de leyes provinciales que no les permitían producir en menor escala, como la el proyecto de ley avícola y porcina, las pudieron frenar; a nivel nacional se pudo lograr la ley de agricultura familiar, que no se logró regular (reglamentar) pero la ley está. Lo que se rescata es el aprendizaje en cuanto a la organización, que es fundamental para volver a construir algo, al menos hoy se reconocen y saben que no están aislados”*.⁶⁰

Estas conclusiones arribadas por los técnicos de la política pública, son de gran valor, al reconocer que vivimos en una era dominada por el afán de lucro y por la constante preocupación de obtener logros económicos nacionales. Pero como dice, Nussbaum (2012) el crecimiento económico, aun siendo un elemento de una política

⁵⁹ Entrevista con R. L.: 11 de junio de 2019

⁶⁰ Entrevista con L. B.: 3 de septiembre de 2019

Pública sensata, no es más que una parte y un instrumento de esta. Son las personas quienes importan, los beneficios económicos solamente constituyen medios instrumentales para las vidas humanas que son sus fines. La finalidad del desarrollo, como la de una buena política a escala nacional, consiste en hacer posible que las personas vivan vida plenas y creativas, desarrollen su potencial y formen una existencia significativa acorde con la igualdad de dignidad humana de todos los individuos. O sea que promuevan el desarrollo humano.

A modo de cierre, analizando las entrevistas bajo la lupa de la hipótesis y guiada por las preguntas que orientaron el trabajo de tesis, los resultados de la investigación parecen indicar que la intervención institucional en la provincia de San Luis, se revela la insuficiente planificación en la política pública, deficientes ejes en el seguimiento para una adecuada evaluación parcial y evaluación final, que contribuyesen en el cumplimiento del objetivo matriz de la política pública.

Pensar en el desarrollo de las capacidades de los agricultores familiares, requiere una planificación integral y estratégica que contemple las heterogeneidades de los actores involucrados, reconociendo las características e idiosincrasia local de los pequeños productores rurales, donde la utilización de los recursos técnico-materiales, como el correcto manejo del capital humano. En el caso analizado, estos recursos parecen no haber sido lo suficiente y correctamente aprovechados. Por el contrario, el accionar, a mi entender, ausente de estrategia y consenso, pensado desde el interior, delinearon una vida institucional como un ciclo cerrado, en el cual, si bien las decisiones fueron endógenas y exógenas, según la corriente política del país, como Estado no ha podido plasmas capacidades de agencia fuertes en los sujetos productores familiares, que lograsen continuar sin la dependencia de los técnicos de la subsecretaría.

Las diferentes visiones y experiencia recabadas en las investigaciones, me llevan a pensar en utopías, en tantos buenos propósitos, y tantas instituciones y personas con buenas intenciones, que se conocen y reconocen. No obstante, parece predominar allí cierta inercia presente en las instituciones que no les motoriza, o peor aún, en algunos casos obstaculiza la intersección de ideas y acciones, que en un mundo ideal si ellas se encontrasen se allanarían caminos, crecerían sueños y se erradicarían injusticias.

BIBLIOGRAFIA

- Arach O. et al (2009 b) “Estrategias familiares de vida. Apuntes para la discusión”, en caracterización integral de la pequeña agricultura familiar en las regiones NOA, NEA y Pampeana. INTA. Inédito
- Archetti y Stolen (1975) “Explotación familiar y acumulación de capital en el campo argentino” Ed. Siglo XXI. Argentina
- Arzeno M. y Ponce M. (2013). “El rol del estado y las políticas públicas de desarrollo en Misiones. Contradicciones emergentes con relación a la agricultura familiar”. Ed CICCUS, Buenos Aires
- Auditoría General de la Nación: Estados financieros del ejercicio finalizado el 31/12/2011, correspondiente al “Proyecto de desarrollo de pequeños productores agropecuarios - adicional - PROINDER”.
- Boletín oficial de la República Argentina (2017) ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL Decreto 302/2017. Ciudad de Buenos Aires, 28 de abril del 2017. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/162993/20170502> (02/02/2021)
- Boletín oficial de la República Argentina (2018) ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL Decreto 958/2018 DECTO-2018-958-APN-PTE - Decreto N° 174/2018. Modificación. Ciudad de Buenos Aires, 25 de octubre del 2018. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/194614/20181026?busqueda=1> (02/02/2021)
- Bustelo E. (1996) “Planificación Social: del Rompecabezas al Abrecabezas”. Cuadernos de Ciencias Sociales 92 FLACSO, 1era Ed. julio 1996
- Bustelo, E. S., Minujin, A. (1997). “La política social esquiva”. Revista de ciencias sociales, (6), 7-55. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes
- Calderón, F. (2012). “América Latina y el Caribe: Tiempos de cambio. Nuevas consideraciones sociológicas sobre la democracia y el desarrollo” Teseo-FLACSO, Buenos Aires. ed. Buenos Aires Programa Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD.
- Casamiquela, Carlos (2014), Declaraciones al portal El parlamentario.com; Buenos Aires, 12 de noviembre.
- Casini C. (2011). “La producción de alimentos podría aumentar un 40%”. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) Informa. en INTA EXPONE para la Región Pampeana, Marcos Juárez, Córdoba. (02-02-2021)
- Cobb, R. y Ch. Elder (1972), Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building, Baltimore, The Johns Hopkins University Press
- Cobb, R., J-K. Ross y M.H. Ross (1976), “Agenda Building as a Comparative Political Process”, The American Political Science Review, vol. 70, núm. 1, pp. 126-138
- Cohen E. Franco R. (1988): “Evaluación de Proyectos Sociales”. Grupo Editor Latino Americano SRL. Argentina
- Craviotti, C. (2014). “Agricultura familiar-Agronegocios: disputas, interrelaciones y proyectos. Territorios”. Territorios. Colombia. En:

https://magyp.gob.ar/sitio/areas/prodear/biblioteca/_archivos//000002-Foro%20Nacional%20de%20la%20Agricultura%20Familiar/000001-Documento%20de%20Mendoza%20-%20Foro%20Nacional%20de%20la%20Agricultura%20Familiar.pdf
(02/02/2021)

- FAO Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación “Plataforma de Territorios Inteligentes”. En: <http://www.fao.org/in-action/territorios-inteligentes/resumen-del-proyecto/desarrollo-territorial/es> (28-03-2018)
- FIDA (2001). “Informe sobre la pobreza rural”. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
- FIDA (2011). “Informe sobre la pobreza rural. Nuevas realidades, nuevos desafíos: nuevas oportunidades para la generación del mañana”. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
- Foro Nacional de la Agricultura Familiar FONAF (2006) “Nota de presentación y Documento elaborado por las organizaciones representativas del sector productor Agropecuario Familiar” Mendoza, Argentina.
- Giaccone, Claudia (2014): “La ley de reparación histórica a la agricultura familiar "es un logro más de la década ganada"; en Tèlam. Buenos Aires, 13 de noviembre. <https://www.telam.com.ar/notas/201411/85207-ley-reparacion-historica-a-la-agricultura-familiar-diputados-giaccone-frente-para-la-victoria-santa-fe.html>
(02/02/2021)
- Historia del INTA | Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. (2019). Recuperado 19 de agosto de 2019, de <https://inta.gob.ar/paginas/historia-del-inta> https://www.academia.edu/11915294/ANALISIS_DE_POLITICAS_PUBLICAS_Roberto_Mart%C3%ADnez_Nogueira (02/02/2021)
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). “Censo Nacional Agropecuario 1988”, “Censo Nacional Agropecuario 2002 ”. Disponible en http://www.indec.gob.ar/nivel3_default.asp?id_tema_1=3&id_tema_2=8
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2010). “Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010”. Disponible en <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-CensoProvincia-3-6-74-000-2010>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2021). “Censo Nacional Agropecuario 2018. Resultados definitivos”. INDEC Abril de 2021
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (2015) “Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010: Censo del Bicentenario. Pueblos originarios: región Cuyo”. 1era Ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en https://trabajo.gob.ar/downloads/pueblosindigenas/pueblos_originarios_Cuyo.pdf
- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) “Historia del INTA” En: <https://inta.gob.ar/paginas/historia-del-inta> (02/02/2021)
- Jaime Rosenberg (2018) “Reducen de 22 a 11 los ministerios, pero no hay cambios de nombres” En La Nación, Buenos Aires, 3 de septiembre del 2018 <https://www.lanacion.com.ar/politica/reducen-22-11-ministerios-pero-no-hay-nid2168378/> (02/02/2021)

- Lattuada, M., Nogueira, M. E., & Urcola, M. (2015): “Tres décadas de desarrollo rural en la Argentina: Continuidades y rupturas de intervenciones públicas en contextos cambiantes 1984-2014” (1a ed.). Buenos Aires. Ed. Teseo.
- Manzanal, M. (2000). “Los Programas de Desarrollo Rural en la Argentina, en el contexto del ajuste macroeconómico neoliberal”. Revista EURE Vol. XXVI, N° 78; Santiago de Chile
- Manzanal M. (2003). “Instituciones y gestión del desarrollo rural en Argentina (experiencias y enseñanzas)”. en Realidad, Económica 197, IADE, Buenos Aires, ISSN 0325 1926, p.92-115.
- Manzanal, Nieman y Lattuada (2006) “Desarrollo rural: organizaciones, instituciones y territorios”. 1a ed. - CICCUS: Fund. Centro Integral
- Comunicación, Cultura y Sociedad. Buenos Aires
- Manzanal M. (2009). “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 (e-book).
- Manzanal M. y González F. (2010). "Soberanía alimentaria y agricultura familiar. Oportunidades y desafíos del caso argentino". en Realidad, Económica 255, IADE, Buenos Aires, octubre-noviembre, ISSN 0325 1926
- Manzanal M. y Schneider S. (2011). “Agricultura Familiar y Políticas de Desarrollo Rural en Argentina y Brasil (análisis comparativo, 1990 -2010)". en Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios N° 34, p. 35 -71, CIEA, FCE, UBA, ISSN 1514-1535, 1er semestre, Buenos Aires
- Manzanal M. (2012). "Desigualdad y Desarrollo en América Latina. Conceptos y realidades ¿opuestas o complementarias?". en Geo UERJ - Ano 14, n°. 24, v. 2, 2º semestre de 2012 p. 717-745. Disponible en <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj> (02-02-2021)
- María Cad, et. al (2012) “Atlas población y agricultura familiar en la región Cuyo: caracterización “. Ediciones INTA, Buenos Aires 2012.
- Marshall A. (1981) “El mercado de trabajo en el capitalismo periférico: el caso de Argentina”. Cuadernos de PISPAL, México: El Colegio de México
- Martínez Nogueira R. (1995) “Análisis de Políticas Publicas” Trabajo preparado para el Instituto Nacional de la Administración Pública. En:
- Martínez Nogueira R. (2004). “Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales”. en J. C. Cortázar Velarde (ed.) Entre el diseño y la evaluación: el papel crucial de la implementación en los programas sociales, Washington, BID.
- Martínez P. (2006). “El Método de Estudio de Caso. Estrategia metodológica de la Investigación Científica”. Pensamiento y Gestión N° 20. Universidad del Norte Barranquilla, Colombia
- Micael Ricco (2018) “En Agricultura Familiar, los despidos son de Ushuaia a La Quiaca”, En ANCCOM Agencia de Noticias Ciencias de la Comunicación UBA, Buenos Aires, 18 de octubre del 2018 <http://anccom.sociales.uba.ar/2018/10/18/en-agricultura-familiar-los-despidos-son-de-ushuaia-a-la-quiaca/> (02/02/2021)

- Nirenberg, Brawerman y Ruiz (2003) “Programación y evaluación DE Proyectos Sociales: Aportes para la racionalidad y la transparencia”. PAIDOS. Buenos Aires
- Nogueira y Urcola (2012), “La gestión familiar de la agricultura en las políticas de desarrollo rural del último tiempo (2005-2012)” en Jornadas Académicas “Tierra y movimientos sociales en la Argentina, a cien años del Grito de Alcorta”, Rosario, agosto 2012.
- Nussbaum M (2012) “Crear Capacidades; propuesta para el desarrollo humano”; Ed. Paidós. España
- O’Donnell G. (2008). “Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras”. ponencia presentada en XIII Congreso del CLAD, Buenos Aires.
- O’Donnell G. (2010). “Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa”. Buenos Aires. Ed. Prometeo Libros.
- Oszlak O. y O’Donnell G. (1976). “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. Ed. CEDES, Buenos Aires.
- Oszlak O. y O’Donnell G. (1995). “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. En Redes, v. 2, n°4,
- Página 12 (2019) “Reclaman resarcimiento por daño moral. Despedidos de Agricultura Familiar demandaron al Estado”; en diario Página 12, 12 de octubre del 2019 <https://www.pagina12.com.ar/224716-despedidos-de-agricultura-familiar-demandaron-al-estado> (02/02/2021)
- Parlamentario (2014) “Diputados aprobó el proyecto de ley de Agricultura Familiar” En Parlamentario.com, 12de noviembre del 2014 <https://www.parlamentario.com/2014/11/12/diputados-aprobo-el-proyecto-de-ley-de-agricultura-familiar/> (02/02/2021)
- Paz R. (2014). “Agricultura familiar y sus principales dimensiones: la pampeanización del término”. Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios N° 41 - 2do semestre. En: <https://www.ciea.com.ar/web/wp-content/uploads/2016/11/RIEA-41-01.pdf>
- PNUD Argentina (2008). “Las capacidades del Estado y las demandas ciudadanas. Condiciones Políticas Para la igualdad de derechos”. Dirigido por Isidoro Cheresky. Universidad Nacional de Quilmes Argentina, pp. 99-128.
- Primera Fuente (2018) ““No tan solo habrá despidos, sino que harán desaparecer Agricultura Familiar”; en PrimeraFuente.com.ar, 16 de agosto del 2018 <http://www.primerafuente.com.ar/noticias/76274/no-tan-solo-habra-despidos-sino-haran-desaparecer-agricultura-familiar> (02/02/2021)
- Repetto F. (2010). “Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas”. Buenos Aires, Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Ríos, A et al (2015) “Sociología Agraria: Apuntes”. Universidad Nacional de Tucumán 1ra Ed. En:
- Rofi, D. (2018) “Agroindustria comunicó el fin del Monotributo Social Agropecuario”; en Diario la Nación. Buenos Aires, 29 de junio <https://www.lanacion.com.ar/economia/campo/agroindustria-comunico-el-fin-del-monotributo-social-agropecuario-nid2148534> (02/02/2021)

- Sampieri R., Fernández, C y Baptista M. (2010). “Metodología de la Investigación”. MCGrawHill. México.
- Scheinkerman, Foti y Román (2007) “LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES en la REPÚBLICA ARGENTINA Importancia en la producción agropecuaria y en el empleo en base al Censo Nacional Agropecuario 2002”. Secretaría Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. Dirección de Desarrollo Agropecuario Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura- Argentina, 2a ed. - Buenos Aires
- Schejtman A y Barsky O (2008). “El desarrollo rural en Argentina. Un enfoque territorial”. 1ra Ed., Siglo XXI Editores. Buenos Aires Argentina
- Schiavoni, G. (2010). “Describir y prescribir: la tipificación de la agricultura familiar en la Argentina”, en Manzanal, Mabel; Neiman, Guillermo (Comps.), La agricultura familiar del MERCOSUR. Trayectorias, amenazas y desafíos, Buenos Aires, Ciccus, pp. 43-59
- Schiavoni, G. (2013). “Objetivación y medida: el registro de la agricultura familiar en Misiones”, en Manzanal y Ponce (Org). La desigualdad ¿del desarrollo? Controversias y disyuntivas del desarrollo rural en el norte argentino, (pp. 51-68). Buenos Aires: CICCUS
- Sen, Amartya. ((1979). “Equality of What?” Tanner Lectures on Human Values, Stanford University.
- Sen A. (2000). “Desarrollo y libertad”. Buenos Aires. Ed. Planeta.
- Serrano J. y Pons, R. M. (2011). “El Constructivismo hoy: enfoques constructivistas en educación”. Revista Electrónica de Investigación Educativa.
- Soverna et al. (2008) “Revisando la definición de agricultura familiar” 1ª Ed. Secretaría Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, Buenos Aires.
- Soverna et al. (2013) “Argentina. Experiencias de Desarrollo Rural Sistematización y Revalorización de Saberes”. Secretaría Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, Buenos Aires, 2013
- Teubal M. (2003). “Globalización y crisis del modelo agroalimentario”. Encrucijadas- Revista de la Universidad de Buenos Aires. Año 3, N°21, febrero.
- Teubal M. y Rodríguez J. (2002). “Agro y alimentos en la globalización. Una perspectiva crítica”. Buenos Aires, Ed. La Colmena.
- Titmuss, Richard (1981) “Política Social”, Ariel, Barcelona. En: https://docs.wixstatic.com/ugd/a2401e_9c88b19cfdd64f02bcf93ace7e09dfe4.pdf (02/02/2021)
- Wildavsky A, (1979) “Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis”, Little, Brown Boston.

ANEXO

Diseño de Entrevistas

El abordaje de la investigación, se trazó desde un comienzo en dos líneas de entrevistas, la primera línea tiene relación directa con hipótesis, las preguntas de investigación se diseñaron en cinco bloques, donde 18 miembros con diferentes niveles de responsabilidad dentro de la política pública responden desde su visión y experiencia la intervención dentro de la SsAF a nivel nacional y específicamente desde la delegación de la provincia de San Luis.

Así mismo, a modo de obtener una perspectiva general externa al objetivo de investigación se indagó a 7 actores externos, a fin de ampliar la visión, la elección de cada uno de estos actores responde a su relacionamiento directa con la subsecretaría y el sector AF.

Los entrevistados citados a lo largo de la investigación son identificados por sus iniciales, a fin de preservar la confidencialidad de lo dialogado.

ACTORES INTERNOS

La guía de la entrevista en profundidad se empleó con 18 agentes que han pertenecido y otros aun pertenecen a la intuición, de ellos 13 son masculinos y 5 femeninos, los perfiles son los siguientes: Médico Veterinario, Ingeniero Agrónomo, Licenciado en Psicología, Lic. en Trabajo Social, Profesor de Historia, Licenciado en Ciencias Políticas, Técnico Administrativo, operador Psico-Social y Productor Agropecuario. Las funciones desarrolladas de los entrevistados responden a un Subsecretario Nacional de Agricultura Familiar, Cuatro de los ocho delegados que estuvieron al frente de la delegación provincial, representando cada uno de los seleccionados a una de las etapas tomadas en la investigación, y el resto son agentes técnicos de terreno.

Distribución de la entrevista:

BLOQUE 1- Caracterización de los entrevistados: la selección fue amplia, desde la autoridad máxima de la subsecretaria a nivel nacional en su paso de programa a Subsecretaria 2008- 2011, coordinadores de distintas etapas de la subsecretaria y miembros de la institución Técnicos de Terreno quienes de igual modo se incorporaron en diferentes etapas y ejecutaron varios roles institucionales. Cada uno de estos actores han desarrollado diferentes funciones con variados grados de responsabilidad en su trayectoria institucional desde Subsecretario, delegado- coordinador provincial, técnico administrativo y de terreno.

Se investigó en este bloque sobre las funciones institucionales dentro de la SsAF. En el caso de los delegados provinciales y subsecretario nacional, como esta fue modificada conforme a las etapas institucionales. A diferencia de los equipos técnicos estas líneas no difieren ya que se encuentran descritas en los términos de referencia de sus contratos, siendo estos términos las acciones que se esperan que desarrolle un técnico a nivel formal, lo cual cobra relevancia en la práctica concreta, donde lo que se espera y la posibilidad real de realizarlo se ajusta a las líneas discursivas del planteo de la política, a la disponibilidad real de los recursos y dirección del delegado provincial de turno.

BLOQUE 2- PREGUNTAS DE CONTEXTO: las preguntas en esta sección tienen por motivo conocer el contexto en el que se iniciaron y modificaron las políticas del sector de pequeños productores a nivel nacional y en particular en la provincia, recordando que es una política de línea nacional con matices particulares en cada región y provincia. El conocimiento o información con la que previamente a cada etapa se disponía, y la influencia del trabajo en red.

BLOQUE 3- OBJETIVO PRINCIPAL DEL PLAN Y ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS: En este bloque se profundiza la averiguación sobre el diseño de la política pública en detalle. Resaltando las líneas de trabajo, los tipos de proyectos, financiamientos con los que se disponía para la intervención, los canales de comunicación interna y la toma de decisiones en cada momento institucional.

BLOQUE 4- CAMBIOS EN LA ORIENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE AGRICULTURA: en función de la experiencia en la vida institucional en este bloque se busca examinar sobre los cambios acontecidos y si se reconocen las causas, como así también si eran necesarias de realizarse. Al tratarse de una política nacional con enclave territorial se interpela sobre el rol del gobierno, los canales de comunicación externa y los actores presentes.

BLOQUE 5- REFLEXIÓN GENERAL: En el último bloque de entrevistas, se invita reflexionar en relación a los logros de la política pública, los desafíos pendientes, su relación con el desarrollo humano y las modificaciones que se proponen introducir a futuro.

El presente bloque, en diálogo con los técnicos de terreno permitió un momento de reflexión, con altos índices de emotividad, con un futuro incierto, donde está en dudas la continuidad del organismo, la mantención de los puestos de trabajo, el compromiso con los productores, siendo esto último el de mayor peso simbólico, porque en definitiva son la cara de una entidad gubernamental, en territorios donde la palabra empeñada, tiene una fuerte connotación de compromiso social, profesional y personal.

ACTORES EXTERNOS

El interés de identificar y entrevistar a los siguientes factores internos, se funda en la intención de enmarcar el contexto en donde se aplicó la política pública, a modo de referencia.

Por ello se entrevistó a 7 personas, 5 femeninas y 2 masculinos, tres de ellos son productores de Agricultura familiar de la provincia representantes del FOPAF en variados periodos, docente universitario, agente de la administración provincial como nacional y representante legislativo nacional, todos ellos con vinculación a la SsAF en el periodo de estudio.

BLOQUE 1- Caracterización de los entrevistados: Se entrevistaron a un conjunto de miembros institucionales de orden nacional y provincial que tuvieron vinculación con la Subsecretaria de agricultura familiar durante las diversas etapas del organismo. Ahondando en su vinculación en el tiempo de investigación.

BLOQUE 2- PREGUNTAS DE CONTEXTO: las preguntas tienen por motivo conocer el contexto en que se inicia y modifica la política del sector rural. Es necesario reconocer que al ser actores de diferente orbitas institucional, algunos han mantenido contacto con el organismo o reconocen su existencia en desiguales momentos, por tanto, sus visiones son parciales y acotadas a esas etapas.

BLOQUE 3- OBJETIVO PRINCIPAL DEL PLAN Y ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS: Dado que los entrevistados son actores externos a la política pública, el interés radica en dialogar sobre su opinión en relación a la intervención de la SsAF en el territorio provincial, conforme a su nivel de reconocimiento.

BLOQUE 4- CAMBIOS EN LA ORIENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE AGRICULTURA: en dicho bloque se dialogó en torno al conocimiento e identificación de los cambios en la política, su relación con las decisiones de gobierno nacional, los canales de comunicación y los actores presentes.

BLOQUE 5- REFLEXIÓN GENERAL: En el último bloque de entrevistas, se invita de igual manera a reflexionar en relación a los logros de la política pública, los desafíos pendientes, su relación con el desarrollo humano y las modificaciones que se introducirían, según su perspectiva.