



 **realidad
económica**

Nº 363 • AÑO 54

1º de abril al 15 de mayo de 2024

ISSN 0325-1926

Páginas 9 a 50

POLÍTICA AGRARIA

Movilización política, agendas reivindicativas y organización sectorial de la agricultura familiar en la Argentina (2000-2020)

Marcos Andrés Urcola*

* Doctor en Humanidades y Artes, mención Antropología, por la Universidad Nacional de Rosario y licenciado en Trabajo Social (UNR). Investigador independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y del Instituto de investigaciones de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (II-FCPOLIT) de la UNR. Coordinador del Grupo de Estudios en Política Pública, Ruralidad y Ambiente (GEPPRA-FCPOLIT-UNR), Riobamba 250 Bis, Monoblock N°1 y Andén CUR (2000), Rosario, Santa Fe, Argentina, marcos.urcola@fcpolit.unr.edu.ar. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0943-9354>.

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: agosto de 2023

ACEPTACIÓN: noviembre de 2023



Resumen

En el artículo se analizan los procesos de movilización política y construcción de agendas reivindicativas que dieron lugar a la organización sectorial nacional de la agricultura familiar durante los últimos veinte años en la Argentina (2000-2020). Para ello, se hará foco en el estudio diacrónico de tres espacios interorganizacionales en los que han confluído organizaciones agrorurales de alcance nacional y/o provincial: el Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FoNAF) de 2006; el Consejo Nacional de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (CAFCEI) de 2014 y el Foro Nacional por un Programa Agrario Soberano y Popular (FASyP) de 2019.

Palabras clave: Agricultura familiar – Agendas reivindicativas – Acción colectiva

Abstract

Political mobilization, demands agendas and sectorial organization of family farming in Argentina (2000-2020)

This article analyzes the processes of political mobilization and the construction of demands agendas that promoted the national sectorial organization of family farming, during the last twenty years in Argentina (2000-2020). The paper focuses on the diachronic study of three inter-organizational spaces in which agro-rural organizations of national and/or provincial scale have converged: the National Forum of Family Farming (Foro Nacional de la Agricultura Familiar) (2006); the National Council of Family, Peasant and Indigenous Agriculture (Consejo Nacional de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena) (2014); and the National Forum for a Sovereign and Popular Agrarian Program (Foro Nacional por un Programa Agrario Soberano y Popular) (2019).

Keywords: Family Farming, Demands Agendas, Collective Action, Argentina

Introducción

En el marco de nuestras indagaciones actuales (Urcola, 2018, 2019, 2020; Pérez y Urcola, 2020) nos hemos propuestos reflexionar sobre las formas de acción colectiva que caracterizan a los actores que confluyen en el campo asociativo de la agricultura familiar. Para ello, nos hemos concentrado en el análisis de los procesos de movilización política y construcción de agendas reivindicativas que dieron lugar a su organización sectorial nacional durante los últimos veinte años (2000-2020).

Sostenemos que desde comienzos del nuevo milenio, en la Argentina se ha conformado un campo asociativo particular en torno a las acciones del desarrollo rural y la agricultura familiar como sujeto económico y político.¹

Cuando hablamos del *campo asociativo de la agricultura familiar* no estamos haciendo estricta referencia a las condiciones prediales o filiales de quienes lo integran, sino más bien al carácter colectivo de las acciones económicas y políticas de los actores agrorurales que, por su inserción territorial y local, se inscriben en el campo material y simbólico (Bourdieu, 1997) de la agricultura familiar como un espacio de interlocución para la canalización de sus demandas, la reivindicación de derechos y la promoción de políticas diferenciales. Dicho campo excede la referencia exclusiva a un sujeto y opera como un espacio de confluencia de una gran diversidad de actores agrorurales (pequeños productores, campesinos o productores familiares capitalizados, pescadores artesanales, miembros de pueblos ori-

¹ Hacemos uso de la noción bourdiana de *campo* para referirnos en términos generales a las luchas empíricas y simbólicas que se dan en torno a la definición e identificación de problemas y sujetos sociales concretos (Bourdieu, 1990). En este caso, queremos destacar la vinculación empírico-conceptual entre agricultura familiar como categoría analítica y la agricultura familiar como categoría instrumental para el diseño de políticas públicas y la organización sectorial, en que diferentes actores pujan por establecer como legítimo aquello que los define socialmente (Urcola, 2019).

ginarios, productores agroecológicos, trabajadores rurales y población rural con actividades no agrarias), a los que debemos sumar también a técnicos extensionistas y científicos sociales, funcionarios de la administración pública y militantes políticos de diverso orden (campesinitas, ambientalistas, cooperativistas y de la economía social, etc.) que, en su conjunto, reúnen la experiencia reciente de la construcción de espacios reivindicativos que combinan acciones contenciosas con otras de concertación y diálogo para la elaboración de políticas públicas sectoriales.

Teniendo en cuenta estos aspectos, nos hemos propuesto hacer hincapié en el análisis de las acciones de las organizaciones de alcance nacional y/o provinciales que durante el período 2000-2020 han confluído en espacios o *redes interorganizaciones*² (foros, mesas de diálogo, consejos consultivos, etc.) con el fin de establecer agendas comunes³ y dar forma sectorial-nacional al conjunto de demandas y actores agrorurales que comprenden su base de representación.

En este sentido, planteamos un estudio diacrónico focalizado en la selección de tres espacios interorganizacionales: el Foro Nacional de la Agricultura Familia (FoNAF) de 2006; el Consejo Nacional de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (CAFCI) de 2014 y el Foro Nacional por un Programa Agrario Soberano y Popular (FASyP) de 2019.⁴

² Las *redes interorganizacionales* consisten en arreglos colaborativos que comprenden a varias organizaciones jurídicamente autónomas. Estas trabajan conjuntamente para lograr un objetivo colectivo (de largo plazo o coyuntural), en que cada una retiene el control sobre sus propios recursos, pero deciden conjuntamente su uso. Es importante destacar que el objetivo conjunto no siempre se mantiene a través del tiempo y suele ser redefinido en función de las alternativas del contexto de la lucha política que los nuclea, propiciando momentos de consolidación y/o de disolución (Oszlak, 2016: 351).

³ Si bien la noción de agenda remite generalmente a las esferas pública o estatal (Cobb y Elder, 1986), todas las organizaciones, explícita o implícitamente, tienen una agenda. Esta es entendida como el conjunto de cuestiones o espacios problemáticos que exige a cada actor una serie de decisiones y acciones destinadas a resolver; justamente, su naturaleza problemática (Oszlak, 2016).

⁴ Existen experiencias anteriores de este tipo en la década de 1990 a las que se hará referencia (ver: Latuada, 2006; Urcola, 2018), pero por cuestiones de recorte analítico y de acceso a fuentes documentales y testimoniales se tomarán las experiencias interorganizacionales comprendidas entre los años 2000-2020.

Estos espacios interorganizacionales no agotan el campo asociativo de la agricultura familiar, pero resultan una excelente plataforma de observación en su intento de consolidar espacios de representación sectorial a nivel nacional, con independencia de las tradicionales asociaciones corporativas del agro pampeano y nutriéndose de una diversidad de experiencias asociativas vinculadas con los programas de desarrollo rural, la organización autogestionaria de proceso de producción y comercialización de la economía popular y las diferentes tradiciones de lucha de los movimientos campesinos, indígenas y socioambientales de nuestro extenso territorio nacional. Su selección se justifica por la influencia e impacto que estos espacios tuvieron para la articulación de intereses y la conformación de un campo asociativo y reivindicativo específico en torno a la agricultura familiar durante el período propuesto.

El FoNAF tuvo como resultado dos instrumentos de diagnóstico (FoNAF, 2006a, 2006b) elaborados sobre la base de la planificación estratégica participativa entre representantes de organizaciones de la agricultura familiar y referentes institucionales de agencias gubernamentales vinculadas al agro y los programas de desarrollo rural. Dicho Foro y sus documentos introdujeron en las agendas de gobierno a la agricultura familiar como sujeto de las políticas públicas, sentando las bases para su posterior jerarquización institucional a través de la creación de la Subsecretaría de Agricultura Familiar (SsAF) en 2009.

Del mismo modo, el CAFCI es creado en 2014 como resultado del proceso de diálogo político inaugurado en 2012 entre funcionarios de la nueva gestión de la SsAF y organizaciones de la agricultura familiar de base nacional. Dicho Consejo cumplió funciones similares a las del FoNAF, permitiendo una ampliación de su base de representación sectorial. Su espíritu y agenda reivindicativa quedaron plasmados en el texto de la Ley 27.118 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la construcción de una Nueva Ruralidad en la Argentina promovida desde este espacio.

El FASyP que se desarrolló en mayo de 2019 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), se realizó en un contexto nacional de retracción gubernamental en torno a la agricultura familiar (2015-2019) que operó como factor aglutinante para

la movilización y renovación de las agendas sectoriales. Este se llevó adelante a través de una metodología participativa de trabajo en la que los representantes de más de cien organizaciones se distribuyeron en veintitrés comisiones temáticas de trabajo para elaborar un diagnóstico de la situación y luego pasar a discutir iniciativas de corto, mediano y largo plazo. Estas han sido plasmadas en un documento de diagnóstico general (FASyP, 2019a), en veintitrés documentos de diagnóstico para cada comisión temática de trabajo (FASyP, 2019b) y en un documento de conclusiones que aglutina las propuestas generales y específicas elaboradas durante este foro (FASyP, 2019c). A diferencia del FoNAF y del CAFCI, que tuvieron algún nivel de institucionalización y duración en el tiempo, el FASyP fue un evento puntual de dos días de duración cuya importancia se vincula con el contexto de retracción gubernamental ya mencionado, pero también con la posterior recuperación de espacios institucionales que habilitó y la propia revitalización del CAFCI (que amplió su base de representación, de diez a veinte organizaciones).

La selección de estos tres hitos interorganizacionales nos ofrece la oportunidad de realizar un análisis diacrónico, recurriendo a fuentes documentales y testimoniales recogidas en investigaciones anteriores sobre el FoNAF y el CAFCI (sobre todo aquellas fuentes relevadas en el marco de la investigación y cuyos resultados se publicaron en Lattuada et al. 2015, 2019; Nogueira et al., 2017) y de los documentos públicos elaborados por las organizaciones y los registros personales relevados en el FASyP, del cual tuvimos oportunidad de participar en sus diferentes instancias.

Tomando esta base documental como referencia, hemos podido indagar sobre: a) los procesos de movilización política, en términos de los actores colectivos que han confluído en estos espacios, y b) el conjunto de asuntos problematizados que han conformaron las agendas reivindicativas de la agricultura familiar durante los últimos veinte años.

El ejercicio comparativo nos ha permitido identificar ciertas líneas de continuidad en relación con actores y asuntos problematizados en las agendas que conformaron el campo asociativo de la agricultura familiar, así como aspectos divergentes o resignificados en dicha materia. De este modo, nos brinda elementos para refle-

xionar sobre los aspectos que ofician de fuente de integración sectorial y de los significados compartidos que dan cuenta de las identidades políticas y sociales en cuestión.

Teniendo en cuenta estos aspectos, el artículo se estructura con un apartado conceptual en el que se establece la relación entre agendas reivindicativas y marcos de referencia para la acción, otro apartado en que se ofrece una descripción histórica de los procesos de movilización política que derivaron en la construcción de los espacios interorganizacionales señalados (FoNAF, CAFCI y FASyP) y los actores colectivos que lo protagonizaron en cada caso y, finalmente, un apartado en el que se analizan las agendas reivindicativas resultantes a partir de cuatro ejes temáticos de problematización comunes. En las reflexiones finales, se recuperan los aspectos centrales del análisis realizado para establecer relaciones y plantear algunas claves de lectura vinculadas con la realidad actual del sector.

Aspectos conceptuales sobre las agendas reivindicativas como marcos de referencia para la acción

Teniendo en cuenta la estrecha relación que existe entre las políticas públicas para el desarrollo rural y el campo asociativo de la agricultura familiar en la Argentina, planteamos la necesaria articulación analítica entre las categorías de “agenda” y “marcos interpretativos o de referencia”. Una proveniente de los estudios sobre los ciclos de las políticas públicas (Oszlak y O’Donnell, 1995; Lahera Parada, 2002) y otra desde las teorías de la acción colectiva y los movimientos sociales (Laraña, 1996; McAdam, McCarthy y Zald, 1999).

La noción de agenda supone un espacio de poder donde un conjunto de ideas han sido problematizadas y convertidas en asuntos de interés público. Esta construcción social es el primer momento, analíticamente hablando, del ciclo de una política pública en la medida en que despierta la atención gubernamental (Nogueira y Urcola, 2013).

Según Cobb y Elder (1986), las preocupaciones sociales que llegan a tener estatus de *agenda pública* son las que suelen ingresar en las *agendas institucionales*

de gobierno.⁵ La relación establecida entre estas dos agendas es determinada por la forma en que se define el problema público, las inclinaciones culturales de un sistema político (creencias, valores, visión histórica, etc.), los actores que lo motorizan y el clima general de opinión favorable o no hacia ciertas temáticas. Por ello, no todo problema público es objeto de acción gubernamental.

Del mismo modo, no todo conjunto de actores organizados se convierte en actores políticos. Así como el proceso de construcción de agendas refiere al primer momento del ciclo de la política pública, también forma parte del proceso de construcción de significados compartidos que impulsa a las personas a actuar en forma conjunta. Según Oszlak (2016) la mera existencia de organizaciones especializadas no las convierte automáticamente en actores políticos. Como instituciones, se hallan en una suerte de hibernación, convirtiéndose realmente en actores cuando movilizan recursos de poder que les permiten intervenir en un escenario político, esto es, problematizar asuntos que antes eran considerados naturales o parte de la esfera de la vida privada y que dan origen a su identidad y acción colectiva (Pérez y Urcola, 2020).

Tarrow (2004), denomina marcos interpretativos a esos “bagajes ideológicos y discursos culturales” que describen los significados compartidos que impulsan a las personas a actuar en forma conjunta y justifican su acción.⁶ A su vez, desde la perspectiva de los movimientos sociales, estos espacios discursivos se constituyen en imaginarios políticos que operan como condiciones de posibilidad para la producción política de las identidades sociales (Laclau y Mouffe, 2004, en Iglesias, 2008). Son los que permiten problematizar asuntos que antes eran considerados naturales y que dan origen a la identidad y la acción contenciosa de un proceso de

⁵ Estos autores diferencian dos tipos de agendas: la agenda pública o sistémica, que refiere a las preocupaciones de los miembros de la comunidad política, y la agenda institucional o gubernamental, que refiere a los asuntos explícitamente aceptados por parte de los encargados de tomar las decisiones en organismos estatales, sean de nivel nacional, subnacional o local (ver, Cobb y Elder, 1986: 115-116).

⁶ Tal como señala Laraña (1996), los marcos interpretativos a los que hacen referencia los teóricos de la acción colectiva no podrían haberse desarrollado sin la base teórica aportada por la tradición del interaccionismo simbólico norteamericano (Park, Blumer, Goffman). Para Goffman (2006), los marcos de referencia no solo organizan el significado de la acción, sino que también organizan la participación y la propia acción de los actores (organizan la experiencia).

movilización social. Estos espacios discursivos operan como un momento simbólico fundacional que supone una ruptura (politización) del devenir social e institucional dado y, al mismo tiempo, una redefinición de los actores que forman parte del tejido social en conflicto.⁷

De este modo, las agendas reivindicativas refieren al conjunto de asuntos, necesidades o demandas socialmente problematizadas por los sujetos de la acción colectiva. Estas operan como condiciones de posibilidad para la producción de identidades políticas que permiten coordinar, articular o impulsar intervenciones públicas, más allá de su ingreso o no en las agendas de gobierno o su traducción en políticas públicas. Es decir, operan como marcos de referencia para la acción y para la producción identitaria de un colectivo específico. Dichos marcos dotan de un principio de inteligibilidad a las acciones, al mismo tiempo que operan como condición de posibilidad para la creación de imaginarios políticos.

El modo en el que se construye la agenda y la configuración actoral de esa construcción tendrá efectos tanto en la articulación sectorial de los actores comprendidos como en la promoción de políticas públicas. Las agendas reivindicativas, fruto de redes interorganizacionales como las que pretendemos reseñar en este artículo, expresan las formas en que se interpretan y problematizan las demandas de su base social de referencia, así como las solidaridades y conflictos internos que hacen a su procesos de movilización social y acción colectiva (Oszlak, 2016).

En la construcción y definición de estas agendas, el Estado no opera de un modo neutro ni unívoco. Por el contrario, a través de sus agencias e instituciones, forman parte de los procesos de concertación y confrontación en torno a los asuntos problematizados y susceptibles de ser traducidos en políticas públicas (o no). En este sentido, la forma que adquiera la participación estatal en los procesos de construcción de agendas sectoriales, como las que estamos analizando, resulta vital.⁸

⁷ Desde esta perspectiva, Melucci (1999) va a señalar la importancia del movimiento como “mensaje simbólico” y la necesidad de no reducir su interpretación al logro de sus reivindicaciones a corto plazo en términos de éxito o fracaso.

⁸ Según Tarrow, “los Estados se dedican continuamente a enmarcar cuestiones, tanto para ganar apoyo hacia sus programas como para rebatir las consignas que los movimientos sitúan en la esfera pública” (2004: 48).

Los espacios interactorales de construcción de agendas reivindicativas para la agricultura familiar que utilizamos como plataforma de observación en este trabajo expresan procesos de “enmarcamiento” tanto sectorial como estatal. Esto es así en la medida en que tienen como horizonte identificar problemáticas comunes y definir demandas para el diseño de políticas públicas. En este sentido, dichas agendas son el resultado de procesos de concertación y conflicto entre actores por la definición del alcance de sus demandas y de su propia identidad colectiva, y entre estos y las dinámicas estatales por la forma en que sus demandas se traducen institucionalmente.

Los espacios interorganizacionales de la agricultura familiar y los actores movilizados en cada caso

Desde la década de 1990 a esta parte, podemos observar toda una serie de esfuerzos por “unificar el sector” (Berger, 2018a) de los pequeños agricultores de base familiar, tanto a través del fomento de procesos organizativos locales como de la creación de espacios de concertación y diálogo para la articulación sectorial provincial y/o nacional de sus demandas.

Es en esta década de retracción de las acciones del Estado argentino que surgieron organizaciones de base provincial como el Movimiento Campesino de Santiago del Estero (MOCASE), el Movimiento Campesino de Formosa (MOCAFOR) y Red Puna, entre otras. También se destacaron las acciones de algunos programas de desarrollo rural focalizados en la pequeña producción y población rural que fueron emblemáticos en el país, como el Programa Social Agropecuario (PSA) y los Programas de Desarrollo Rural de Noreste y Noroeste Argentino (PRODERNEA y PRODERNOA) (Lattuada, Nogueira y Urcola, 2015). Todos ellos recogiendo la experiencia previa del trabajo realizado por agencias de promoción social y la Iglesia católica (Instituto de Cultura Popular (INCUPRO), Instituto de Estudio para el Desarrollo Social (INDES), Fundación para el Desarrollo en Justicia y Paz (FUNDAPAZ)), fomentando los procesos asociativos de las comunidades campesinas e indígenas (Cowan Ros, 2000).

A pesar de ello, el peso histórico de la Federación Agraria Argentina (FAA) como organización nacional representativa de los pequeños productores con origen y

base social en la región pampeana y la experiencia reivindicativa trunca de las Ligas Agrarias en el norte del país en la década de 1970⁹ hicieron que la pequeña producción familiar de base campesina no estuviera claramente representada a nivel nacional y hasta invisibilizada por el peso simbólico del sujeto agrario pampeano. Las realidades productivas y la trayectoria reivindicativa de los denominados pequeños y medianos productores familiares propietarios y/o arrendatarios de tipo chacareros del centro del país, aglutinados en la FAA desde 1912 (Ansaldi, 1991)¹⁰ han opacado y contrastado notoriamente con el de las organizaciones de base campesinas o indígenas del resto del territorio nacional.

Ante las transformaciones que estaba sufriendo la estructura social agraria durante los noventa y como respuesta a una serie de problemas comunes que estaban teniendo las organizaciones gremiales tradicionales del agro,¹¹ la FAA adoptó una estrategia de expansión territorial de su actividad a través de numerosas reuniones con asociaciones locales o regionales de minifundistas, campesinos y pequeños

⁹ Hacia fines de la década de 1960 los agricultores familiares y campesinos de las provincias del norte argentino fueron duramente castigados por el agotamiento del modelo económico de sustitución de importaciones y la consiguiente crisis de mercados de sus productos (algodón, tabaco, yerba mate, caña de azúcar, maíz). En este contexto, contando con el apoyo de sectores progresistas de la Iglesia católica, se crearon en 1971 las Ligas Agrarias en la provincia de Chaco. Estas tuvieron un rápido crecimiento y réplica en otras provincias como Formosa, Corrientes, Misiones y el norte de Santa Fe, pero serán reprimidas y disueltas por el golpe militar de 1976. Si bien tenían una base social diversa, integrada por colonos inmigrantes y una amplia gama de pequeños productores minifundistas, su agenda reivindicativa estuvo vinculada fundamentalmente con el tradicional reclamo campesino por la regularización o acceso a la tierra y la fijación de precios de sus productos (ver: Archetti, 1988).

¹⁰ El término chacarero remite al proceso histórico de conformación de la agricultura familiar en la región pampeana y tiene como punto de inflexión la huelga agraria de 1912, conocida como Grito de Alcorta y que dió origen a la Federación Agraria Argentina (FAA). Desde entonces, la categoría “chacarero” identificó a los pequeños y medianos productores pampeanos que basaban su organización productiva en el trabajo familiar (ver: Ansaldi, 1991).

¹¹ La Sociedad Rural Argentina (SRA), la FAA, la Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO) y la Confederaciones Rurales Argentinas (CRA). Estas experimentaron una reducción del número de asociados y una menor participación de los productores en las actividades de su organización, acompañado, a su vez, de un creciente cuestionamiento a la representatividad de sus dirigentes, la necesidad de redefinir roles institucionales y la reducción o desaparición de las fuentes históricas de recursos económicos que repercutieron en su capacidad de acción (Lattuada, 2006).

productores familiares del norte del país (Movimiento Agrario Misionero, Movimiento Campesino de Santiago del Estero, Unión de Cañeros Independientes de Tucumán, Movimiento Sin Tierra de Misiones, entre otros) con el fin de ampliar su base social y convertirse en interlocutor ante el gobierno nacional de estos sectores tradicionalmente postergados (Manzanal, 2002; Lattuada, 2006). Así, a mediados de los noventa se desarrollaron: el Primer Encuentro Nacional de Pequeños Productores (1995), la Mesa Nacional de Organizaciones Representativas de Pequeños y Medianos Productores Familiares (1996 y 1997) y la Asamblea de Organizaciones Representativas de los Productores Familiares del MERCOSUR (1996), impulsada por la COPROFAM (Coordinadora de Organizaciones de Productores Familiares del MERCOSUR) (Lattuada, 2006; Berger, 2018b; Scarselletta, 2019). Todos estos encuentros en los que la FAA tuvo un rol protagónico se constituirían en los antecedentes de la Reunión Especializada para la Agricultura Familiar (REAF) del MERCOSUR y del Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FoNAF), como espacios de articulación sectorial y de concertación con el Estado para el diseño de políticas públicas (Márquez, 2007).

En este marco comienza a observarse el paulatino desplazamiento de las referencias discursivas pampeanas al chacareo y la chacra por parte de esta Federación y al campesinado y sus prácticas comunitarias e indígenas por parte de las organizaciones tradicionales del resto del país, para ser reemplazadas por la de “productor familiar” como categoría genérica de mayor inclusión de actores a nivel nacional. Del mismo modo, también se observan las referencias a las problemáticas de acceso a la tierra y la necesidad de establecer políticas públicas diferenciales como temas de agenda común que permitían aglutinar a todos los actores (ver Congreso Nacional y Latinoamericano sobre uso y tenencia de la tierra, 2005).

Siguiendo con su estrategia de expansión territorial y liderado por su Departamento de Desarrollo Rural, la FAA organiza en 2004 el Congreso Nacional y Latinoamericano sobre el uso y tenencia de la tierra del cual participaron ciento treinta y cinco organizaciones de productores extrapampeanos y treinta cinco de pueblos originarios (Berger, 2018b; Scarselletta, 2019),¹² a la vez que participa activamente

¹² Bajo el lema “por una agricultura con agricultores”, los resultados de este encuentro se plasmaron en el libro *La tierra: para qué, para quiénes, para cuántos* (Congreso Nacional y Latinoamericano sobre uso y

de la conformación de la Reunión Especializada para la Agricultura Familiar (REAF) del MERCOSUR. En junio de 2004, la REAF-MERCOSUR comenzó a pautar una agenda de trabajo conjunto entre organizaciones representativas del sector y la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA). Estos encuentros sentaron las bases del FoNAF, inaugurado en diciembre de 2005 y formalizado en marzo de 2006 (por Resolución 132 de la SAGPyA) (Márquez, 2007). Dicho Foro estuvo integrado por alrededor de novecientas organizaciones vinculadas con la FAA y los programas de desarrollo rural promovidos por agencias estatales y ONG. Aunque no se ha podido acceder a un registro oficial que confirme esta cifra, la misma se sostiene en varios documentos y expresiones públicas del Foro.¹³ A pesar de esto, cabe destacar que el Foro contó con la activa participación de organizaciones de carácter histórico que merece especial mención, tales como: el Movimiento Agrario Misionero (MAM), una facción del Movimiento Campesino de Santiago del Estero (MOCASE), el Movimiento Campesino de Misiones (MOCAMI) y la Unión de Pequeños Productores del Chaco (UNPEPROCH). A esto podemos sumar como actor protagónico al Movimiento Nacional Campesino e Indígena (MNCI), que participa inicialmente del plenario de Mendoza y luego abandona el espacio denunciando una cooptación de organizaciones en el marco de una alianza con funcionarios de la SAGPyA.

El MNCI nace en 2003 como una organización nacional que reúnen experiencias organizativas de base campesinas e indígenas con referencias históricas a los procesos de lucha encaminados por las Ligas Agrarias de los años setenta (Archetti, 1988) y a los planteos de la organización internacional Vía Campesina,¹⁴ con pre-

tenencia de la tierra, 2005) y una serie de documentos a los que se hará referencia en el marco de las propuestas del FoNAF (2006a, 2006b).

¹³ Según Scarselletta (2019), el Foro fue incrementando el número de organizaciones como parte de su estrategia de consolidación sectorial y de legitimación frente al Estado: en 2005 participaron cien organizaciones en su acto inaugural, en 2006 trescientos diez organizaciones participaron de su primer plenario realizado en Mendoza, durante 2007 participaron cuatrosientos en los Foros Regionales y novecientos en su tercer plenario.

¹⁴ Integrada por la facción Vía Campesina del MOCASE, la Unión de Trabajadores sin Tierra (UST) de Mendoza, el Movimiento Campesino de Córdoba (MCC), la Red Puna y Quebrada de Jujuy, Encuentro Calchaquí de Salta, el Servicio a la Cultura Popular (SERCUPO) de Buenos Aires, entre otras. Además de integrar la organización internacional Vía Campesina, ha participado como miembro fundadora de la Confederación Latinoamericana de Organizaciones Campesinas (CLOC).

tensiones de disputarle a la FAA no solo la representación de la pequeña producción del país, sino también su sentido político. Estas diferencias se reflejarían con nitidez a través de las críticas y resistencias que sostuvieron (entre otras) respecto del uso de la categoría de agricultura familiar y la inclusión de aspectos vinculados con la comercialización de granos para exportación (quita de retenciones) dentro de la agenda sectorial en el marco del Foro (Scarselletta, 2019).

La disputa entre estas dos organizaciones y el sentido político que cada una le imprime al sector acompañará las posteriores divergencias y conflictos para la articulación sectorial y la construcción de agendas comunes. Tal como señala Berger (2018b), en términos generales podríamos resumir dos posiciones encontradas, entre quienes reivindicaban cuestiones sectoriales (fomento del asociativismo, promoción de ferias francas y asistencia técnica), planteando espacios de concertación y diálogo con las agencias estatales sin cuestionar el modelo de desarrollo (FAA-FoNAF), y quienes sostenían posiciones más críticas respecto del modelo del agrogocio en línea con organizaciones internacionales como la Vía Campesina y menos proclives al diálogo y colaboración con las estructuras estatales de gestión (MNCI).¹⁵

La coordinación del Foro nacional quedó en manos de la FAA en disputa con el MNCI y su mesa ejecutiva quedó constituida por siete representantes de los cuales cinco pertenecían a la Federación (Scarselletta, 2019). Bajo esta conducción, el Foro tuvo sus expresiones provinciales y regionales. Como resultado logró dos documentos de diagnóstico (FoNAF, 2006a, 2006b) que sentarían las bases de la posterior jerarquización institucional de la agricultura familiar en el interior del Estado nacional con la creación de la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar y una Subsecretaría de Agricultura Familiar (SsAF) en 2009.¹⁶ Este se consolidó

¹⁵ Aunque los referentes del MNCI participaban de la conducción del Programa Social Agropecuario (dependiente del Estado nacional), sus posiciones generales se incluyen dentro de esta línea.

¹⁶ Entre los años 2009 y 2023, el área institucional destinada a la agricultura familiar en el interior del Estado nacional ha tenido diferentes nominaciones que se vinculan con sus cambios en la jerarquía ministerial (Subsecretaría o Secretaría) y con la impronta que las diferentes gestiones de gobierno le asignaron (Subsecretaría y Secretaría de Agricultura Familiar (2009-2014), Secretaría de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial (2015-2019), Secretaría de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (2019-2022)).

como un espacio de concertación y diálogo político con las estructuras de gestión estatal vinculadas al desarrollo rural que, a su vez y a pesar de las fundadas críticas recibidas, resultó un hito para la articulación sectorial a nivel nacional.

La FAA participó de un modo protagónico en este Foro hasta el año 2008 a través de su Departamento de Desarrollo Rural. Ese año se retiró del espacio luego del conflicto entre el Gobierno nacional y las organizaciones tradicionales del agro pampeano.¹⁷ Como derivación y consecuencia de aquel conflicto y de la salida de la FAA del Foro, se creó la Federación de Organizaciones Nucleadas de la Agricultura Familiar (FONAF). Bajo la misma sigla e integrando a varias de las organizaciones del Foro,¹⁸ dicha Federación tuvo pretensiones de representación gremial-sectorial para ocupar espacios de interlocución con el Estado con independencia de las asociaciones reivindicativas pampeanas, pero con fuertes resistencias de otras organizaciones campesinas de base nacional, como el ya mencionada MNCI y el nuevo Frente Nacional Campesino (FNC), entre otras (ver: Lattuada, Nogueira y Urcola, 2015; Nogueira et al., 2017; Berger y Ramos Berrondo, 2022). Esta última organización, se crea en 2008 como organización de base nacional integrada por facciones que no lograron ser contenidas por la FONAF y el MNCI.¹⁹

¹⁷ El conflicto de 2008 estuvo asociado a la propuesta de aumento de las retenciones sobre granos y carne vacuna y tuvo como principales protagonistas a las cuatro organizaciones corporativas tradicionales del sector agropecuario del país: la Sociedad Rural Argentina (SRA), Federación Agraria Argentina (FAA), Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) y Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINGRO). Estas contaron, además, con el apoyo de sectores urbanos medios y altos. Las características y evolución de este extenso conflicto pueden consultarse, entre otros, en: Barsky y Dávila (2008), Muzlera, Poggi y Carreras Doallo (2011), Panero (2018).

¹⁸ Su primer presidente fue Salvador Torres, dirigente del Movimiento Agrario Misionero (MAM), y continuó con la participación de referentes del Departamento de Desarrollo Rural que se retiraron de la FAA y articulan políticamente con la Central de los Trabajadores de Argentina (CTA) y la Corriente Agraria Nacional y Popular (CANPO) vinculadas al gobierno nacional.

¹⁹ Su acto constitutivo se realiza el 17 de abril de 2008 en Buenos Aires, en la sede de la Asociación Madres de Plaza de Mayo. Su mesa de conducción inicial quedó conformada por representantes del MOCAFOR, un sector del MOCASE, un sector del MAM, un sector de la Mesa Provincial de Organizaciones de Productores Familiares de Buenos Aires, el Movimiento Campesino de Jujuy (MOCAJU-MNCI) y la Organización Nacional de Pueblos Indígenas en Argentina (ONPINA) (Berger, 2018a).

De este modo, el conflicto de 2008 generó procesos de movilización y conflicto que permitieron la creación de una nueva organización de base nacional (el FNC), la autonomización de Foro de la FAA y la creación de espacios institucionales para la agricultura familiar al interior de la cartera agropecuaria nacional con la creación de la SsAF (Berger, 2018a).

La creación de la Subsecretaría de Agricultura Familiar en 2009 y quienes conformaban sus espacios de conducción, cumplieron un lugar central en la dirección de los procesos de concertación y diálogo con las organizaciones del sector en su intento de institucionalizar y articular demandas y reclamos. Las acciones emprendidas desde esta secretaría repercutieron tanto en el incremento de fondos y líneas de políticas públicas específicas para el sector (sobre todo las que se venían realizando desde el Programa Social Agropecuario -PSA-) como en la regularización jurídica de organizaciones que tenían vínculos con las agencias estatales y la creación de nuevas que pretendían establecer diálogos en este sentido.

Dentro de este período de institucionalización de la agricultura familiar (Nogueira et al., 2017), debemos señalar los años 2012-2014 como un momento de especial relevancia para la articulación y el diseño de agendas sectoriales. En 2012 se inicia una nueva gestión de la SsAF con el nombramiento de uno de los máximos referentes del Movimiento Evita como subsecretario.²⁰

Con el nombramiento de Emilio Pérsico como subsecretario de Agricultura Familiar se incorpora un perfil de gestión muy diferente al perfil técnico-agronómico y de trayectoria profesional en la gestión pública de los secretarios anteriores. En este caso, su trayectoria se vinculaba con los movimientos sociales de desocupados y las organizaciones de la economía popular que, en términos amplios, incluían a

²⁰ “El Movimiento Evita surgió en 2005 de la confluencia de diversos sectores que planteaban la necesidad de articular un movimiento social amplio que aglutinara a distintas organizaciones y militantes que interpretaban que la etapa abierta en 2003, con la llegada de Néstor Kirchner a la presidencia del gobierno nacional, marcaba el cierre del neoliberalismo y la apertura hacia nuevos horizontes políticos y económicos” (Schuttenberg, 2021: 22). Sus principales dirigentes provenían de organizaciones de trabajadores desocupados que habían tenido un rol importante en la resistencia al orden neoliberal que imperaba en la Argentina durante la década de 1990 y que implosionó con la crisis económica y social de diciembre de 2001.

la agricultura familiar, pero que fundamentalmente eran urbanos (Nogueira et al., 2017). En dicho perfil se conjugaban las figuras de un dirigente social con tránsito por la gestión estatal, pero sin experiencia sectorial agraria o rural. La impronta de esta gestión se vinculó entonces con la necesidad de unificar y ordenar el sector en torno a las políticas públicas (Berger, 2018a).

Con este objetivo, inicialmente se realizaron acciones tendientes a promover la ampliación en la participación de organizaciones agrorurales, impulsando su formalización e incorporación a la Federación de Organizaciones Nucleadas de la Agricultura Familiar (FONAF),²¹ como organización gremial de segundo grado que concentrara la representación sectorial. La dispersión territorial y organizacional y la fragmentación de las acciones y demandas sectoriales formaban parte de un diagnóstico compartido que necesitaba ser resuelto. Sin embargo, a pesar de la intención de unificación, los referentes de las organizaciones quisieron mantener su autonomía. Ni los dirigentes de la FONAF estaban interesados en abrirse ni los del MNCI o el FNC en integrarse a esta Federación (Berger y Marcos, 2019). A su vez, las organizaciones que lograron formalizar e institucionalizar sus acciones durante este período también prefirieron conservar esta autonomía como un valor que se imponía por sobre el de la unidad.²²

De este modo, ante el fracaso de las propuestas de unificación, en un segundo momento, se emprendieron acciones tendientes a ampliar la convocatoria de dirigentes y organizaciones de base nacional y provincial para su incorporación en la gestión de áreas y direcciones de la subsecretaría y su participación en espacios de concertación y diálogo político como la Reunión Especializada para la Agricul-

²¹ En términos discursivos, se hizo notorio el énfasis que ponían los referentes entrevistados para diferenciar el Foro de la Federación a partir del artículo masculino o femenino que introducían antes de las siglas: “el” FoNAF y “la” FONAF.

²² En este contexto se crearon el Frente Agrario del Movimiento Evita, La Cámpora Rural y una serie de organizaciones de base que pertenecían a la FAA y que se constituyeron en forma autónoma: Agrupación Grito de Alcorta y Asociación de Mujeres Rurales de la Argentina Federal (AMRAF). También algunas asociaciones que habían participado del Foro y no quedaron comprendidas en la FONAF, como la Asamblea Campesina e Indígena del Norte Argentina (ACINA), la Unión Argentina de Pescadores Artesanales (UAPA) y la Organización de Naciones y Pueblos Indígenas en la Argentina (ONPIA). A estas también se sumari  el Encuentro Nacional de Organizaciones Territoriales y Pueblos Originarios (ENOTPO).

tura Familiar (REAF) del MERCOSUR (de las que anteriormente participaban solo representantes de la FAA y la FONAF) y el Consejo Nacional de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (CAFCI).

Retomando la experiencia dialoguista del Foro, en su documento de creación, el CAFCI fue definido como un espacio de articulación institucional donde se agrupan tanto unidades de gestión (SsAF, INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria), Senasa (Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria), UCAR (Unidad para el Cambio Rural)), como organizaciones de campesinos, indígenas y de la agricultura familiar de alcance nacional, “para debatir y generar consensos sobre diseños e implementación de políticas públicas estratégicas para el desarrollo sustentable” (artículo 1, en Nogueira et al., 2017: 42). Entre las organizaciones de base nacional que lo han integrado en esa etapa inicial se registraron: MNCI, FNC, FONAF, Frente Agrario del Movimiento Evita (FAME), Agrupación Grito de Alcorta, Asociación de Mujeres Rurales de la Argentina Federal, ACINA, UAPA, ONPIA, ENOTPO (Marcos y Berger, 2019: 38).

De este modo, el Consejo permitió una ampliación de la base de representación sectorial y dar viabilidad institucional al proceso de discusión y construcción de agendas sectoriales que quedó plasmado en el texto de la Ley 27.118 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la construcción de una Nueva Ruralidad en la Argentina (en adelante, Ley de AF), sancionada a finales de 2014. El texto de la Ley de AF logró plasmar una agenda de temas reivindicativos con consenso entre las organizaciones del sector (aún de las que no participaron activamente en su formulación y promoción). Tal como señala De Luca (2016), es una ley gestada “desde abajo hacia arriba” buscando la concreción de derechos.

La ampliación en la convocatoria a estos espacios (CAFCI y REAF) permitió expandir el tipo de identidades que las organizaciones representaban (pescadores, pueblos originarios, productores periurbanos) y los temas contenidos en la agenda sectorial de la agricultura familiar. En las discusiones en torno a los contenidos de la Ley de AF se observan tensiones en el uso de la categoría “agricultura familiar” como forma de nominar y englobar a la diversidad de actores e identidades sectoriales (Marcos y Berger, 2019). A pesar de estas tensiones y de que la Ley de AF no

logró reglamentación y asignación de presupuesto (hasta 2023),²³ hay que destacar que fue tomada por las organizaciones del sector como horizonte y agenda programática de sus acciones.

A fines de 2015, con el cambio de signo político del Gobierno nacional,²⁴ se introducen una serie de reformas del aparato estatal con efectos en la organización general de los ministerios que modificaron el escenario sectorial agropecuario en general y el de la agricultura familiar en particular. Los cambios institucionales que acontecieron en el interior de la Secretaría de Agricultura Familiar (con despidos de personal técnico, desfinanciamiento de sus acciones y desjerarquización institucional en el interior del ministerio) abrieron un período de redefinición de los intereses y actores que confluían en el campo reivindicativo y sectorial de la agricultura familiar (Lattuada, Nogueira y Urcola, 2019).

En este escenario, algunas organizaciones mantuvieron una actitud de repliegue territorial o de cierta expectativa en el marco de espacios como el CAFCI (que en términos formales siguió vigente) en función de las definiciones de política pública que el Gobierno nacional insinuaba pero no ejecutaba ni definía con claridad (como la reglamentación de la Ley). Otras asumieron posiciones contenciosas respecto de las iniciativas –o falta de iniciativas– gubernamentales. Las expresiones sectoriales en términos contenciosos estuvieron dadas, fundamentalmente, por: a) el acompañamiento de las organizaciones a los reclamos y manifestaciones públicas realizadas por los trabajadores despedidos de la SAF y su desmantelamiento; b) los verdurazos organizados por la Unión de Trabajadores de la Tierra (UTT),²⁵ cuya fi-

²³ Aunque la fecha excede el período analizado, cabe aclarar que nueve años después de haber sido sancionada, en junio de 2023, dicha ley fue parcialmente reglamentada (doce de sus treinta y seis artículos)

²⁴ En diciembre de 2015 asume la conducción del gobierno nacional la coalición política Cambiemos, integrada principalmente por dirigentes partidarios de Propuesta Republicana (PRO) y referentes políticos de la Unión Cívica Radical (UCR) y la Alianza Republicana (ARI). Este triunfo electoral puso fin al ciclo de doce años de gobierno de la coalición política de origen peronista, denominada Frente para la Victoria (comúnmente denominado como kirchnerismo)..

²⁵ Desde el año 2016, la UTT viene realizando “verdurazos” en diferentes espacios públicos de las grandes ciudades (fundamentalmente, plazas). En estas, los quinteros que habitan los periurbanos ofrecen sus productos a muy bajo costo para establecer un diálogo sin intermediarios entre productores y consumi-

alidad fue visibilizar principalmente las problemáticas de las familias productoras de alimentos de los periurbanos de las grandes ciudades (Marcos y Nosedá, 2020), y c) la organización del Foro Nacional por un Programa Agrario Soberano y Popular (FASyP) que reunió en mayo de 2019 a más de cien organizaciones campesinas y de la agricultura familiar, comunidades de pueblos originarios, entidades sindicales, cátedras universitarias, trabajadores del Estado y del sector científico-tecnológico, ONG y movimientos sociales, con el fin de elaborar en forma conjunta una serie de propuestas de política pública para presentar a los candidatos a presidente e ingresar en sus agendas de gobierno a nivel nacional durante aquel año electoral (Pérez y Urcola, 2020).²⁶

En este foro estuvieron presentes muchas de las organizaciones tradicionales que motorizaron el FoNAF (MAM, MOCASE, MOCAMI), pero con un menor protagonismo y caudal de participantes. De la FAA concurrieron varias agrupaciones de base y dirigentes opositores a su conducción nacional. En cambio, se destacó la participación y protagonismo que tuvieron las organizaciones agrarias que confluyen en la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), especialmente la Unión de Trabajadores de la Tierra (UTT), la rama rural del Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE Rural), el Frente Agrario del Movimiento Evita y el Movimiento Nacional Campesino e Indígena (MNCI), a los que se sumaron otras organizaciones campesinas, indígenas, ambientales y de la economía popular.

Tanto el MNCI como el Frente Agrario del Movimiento Evita habían tenido experiencia de participación activa en el marco del CAFCI y con dirigentes desempe-

dores y para hacer visibles sus demandas y necesidades sectoriales. Según Marcos y Nosedá (2020), esta metodología tiene su origen en los “frutazos” organizados ese mismo año por los productores de manzanas y peras del Alto Valle en la provincia de Río Negro, pero logran mayor repercusión a partir de las intervenciones realizadas por la UTT en el medio urbano de la Capital Federal argentina. Desde entonces, estas modalidades han sido replicada por otras organizaciones del sector, constituyéndose en parte de un nuevo repertorio de acción colectiva que, bajo esta misma metodología, han incluido expresiones similares (feriazos, frutazos, pescadazos, etc.) según el actor que las protagoniza.

²⁶ Durante todo el año 2019 se llevaron adelante múltiples procesos electorales (legislativos y ejecutivos) en provincias y municipios de todo el país. Sin embargo, el más importante y que traccionó a todos los demás fue el de presidente y vicepresidente de la nación. Dicha elección, que cerró el año electoral, se desarrolló el 27 de octubre.

ñándose como funcionarios en el interior de la SsAF durante el período 2012-2014 (Marcos y Berger, 2019). En cambio, la UTT y el MTE Rural brindaron cierta renovación en función de sus intervenciones públicas, planteando las problemáticas de su base social de representación (compuesta mayoritariamente por quinteros y productores de alimentos de los periurbanos) e instalando en la ciudadanía el tema del costo, calidad y accesibilidad de los alimentos. Su impronta reivindicativa vinculada con las demandas de la economía popular quedó plasmada tanto en el nombre del Foro como en su posterior agenda de trabajo en comisiones y sus documentos con propuestas resultantes. La matriz movimentista de estas organizaciones, su inscripción y articulación con organizaciones de trabajadores informales urbanos en el marco de la CTEP permite señalar claras diferencias respecto de las organizaciones agrarias de carácter históricas que lideraron y motorizaron el Foro de 2006.

También fue protagónica la participación de las organizaciones de trabajadores del Estado y del personal técnico y académico de universidades nacionales e instituciones de ciencia y técnica (INTA, CONICET). Esta participación no resulta una novedad en los espacios de interlocución sectorial para el diseño y concertación de políticas públicas como los ya mencionados FoNAF o el CAFCI. Lo novedoso en el FASyP estuvo dado por la intervención de las organizaciones gremiales (la Asociación Trabajadores del Estado (ATE) y la Central de Trabajadores y Trabajadoras de la Argentina (CTA)) que los nuclea y la inscripción de sus demandas reivindicativas en el interior de la agenda sectorial de la agricultura familiar. El contexto de desjerarquización institucional y de desmantelamiento general de las agencias vinculadas con la cartera de Agroindustria y el proceso selectivo de desmantelamiento de la SAF y su personal técnico dieron lugar a la activa participación de trabajadores despedidos y otros aún en funciones, pero que vieron empeorar sus condiciones de trabajo.²⁷ También fue notoria la presencia de las ONG y movimientos ciudadanos ambientales que integran sus demandas en estos espacios desde las propuestas agroecológicas y las denuncias al modelo extractivo y contaminante.

²⁷ Entre abril y agosto de 2018 la cartera agraria despidió a alrededor de novecientos trabajadores en todo el país. En la segunda tanda de despidos (del mes de agosto), de un total de quinientos cuarenta y ocho personas desvinculadas, treinta y cuatro se desempeñaban en la Subsecretaría de Coordinación Administrativa, sesenta y siete en la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca y cuatrocientos cuarenta y siete en la Secretaría de Agricultura Familiar (ver: Lattuada, Nogueira y Urcola, 2019: 318).

Tanto el Foro como el Consejo se constituyeron en espacios institucionales de relevancia para debatir y generar consensos sobre el diseño e implementación de políticas públicas y la consolidación sectorial de aquellos actores agrorurales que, en términos generales, se los englobó conceptualmente bajo el paraguas genérico de “agricultura familiar”. El marco de discusión e institucionalidad de la temática de la agricultura familiar y el desarrollo rural promovido a nivel nacional entre 2004 y 2014 (Nogueira et al., 2017) oficiaron de marco para la promoción de acciones de cooperación, confrontación o ambas a la vez entre los actores vinculados a la pequeña producción campesina, indígena y/o familiar. En cambio, la salida de la “agricultura familiar” de la agenda política del gobierno nacional a partir de 2015 y el contexto de crisis cambiaría que generó la vuelta a las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en 2018 operaron como factor aglutinante para la movilización y renovación de las agendas sectoriales frente a un Estado ausente.

El devenir de las agendas reivindicativas de la agricultura familiar a partir de sus ejes temáticos de problematización

Tal como señalamos en el apartado conceptual, las agendas reivindicativas fruto de redes interorganizacionales como las que estamos reseñando en este artículo, expresan las formas en que se interpretan y problematizan las demandas de su base social de referencia, así como las solidaridades y conflictos internos que hacen a los procesos de movilización social y acción colectiva en el que se inscriben.

De la lectura integral de los documentos y textos analizados, surge la posibilidad de agrupar sus contenidos reivindicativos en cuatro ejes temáticos de problematización: 1) definición/caracterización del sector; 2) acceso a la tierra y los recursos naturales; 3) institucionalidad y fortalecimiento organizacional y 4) políticas públicas diferenciales.

Eje 1. Definición/caracterización del sector

En este eje de problematización se observa una preocupación central por establecer la agricultura familiar como categoría de articulación sectorial y para la definición de un sujeto de política pública. Es decir, un concepto que aglutine el heterogéneo campo de actores agrorurales que demanda políticas públicas espe-

cíficas. Esta preocupación tiene un lugar relevante en los documentos del FoNAF y en el texto de la Ley de AF. Mientras que en el FASyP ocupa un lugar marginal y de resignificación en función de los actores que se incluyen y de las categorías utilizadas para nombrarlos como actores colectivos. Los matices observados en las agendas sectoriales derivadas de cada uno de estos espacios nos permiten observar el proceso de auge, declive y erosión de la agricultura familiar como categoría sociopolítica y el paulatino corrimiento de su referencia empírica a los actores tradicionales del mundo agrorural por los de la economía popular del medio urbano y periurbano.

En los documentos del FoNAF, la agricultura familiar emerge como categoría que aglutina el heterogéneo conjunto de actores agrorurales que se diferencian de la agricultura empresarial y que superan la antinomia de productores según su nivel de capitalización o extensión predial (FoNAF, 2006a: 3). Es mencionada como forma de vida rural que se destaca por el carácter multifuncional de su acción social y productiva. La misma se presenta como una definición genérica y amplia que comprende a pequeños productores, minifundistas, campesinos, chacareros, colonos, medieros, productores familiares, campesinos y productores rurales sin tierras, trabajadores rurales y comunidades de pueblos originarios (FoNAF, 2006b: 4-5). El concepto amplio de agricultura familiar incluye actividades agrícolas, ganaderas o pecuarias, pesqueras, forestales, de producción agroindustrial y artesanal y las tradicionales de recolección y turismo rural. Para el caso de la agricultura urbana se plantea la necesidad de profundizar el diagnóstico en zonas urbanas y periurbanas (ibidem: 5).

En su definición se rechaza la identificación de la agricultura familiar con situación de pobreza y se plantean cinco categorías de productores (A, B, C, D y E), que van desde la producción para autoconsumo en condiciones de subsistencia hasta las condiciones ideales que permitan producir y vivir en el establecimiento (o área cercana) con todos los servicios necesarios para sostener la familia, permitiendo que los hijos puedan cumplir el ciclo educativo (incluyendo universidad) (ibidem: 6).

En función de esta definición se propone un Registro Nacional de Productores Familiares (ibidem: 7) que operacionaliza esta categoría y que, al ser voluntario, opera como mecanismo de inscripción identitaria.

En el texto de la Ley de AF se retoma buena parte de esta discusión original que intenta construir un sujeto de política pública, aunque su desarrollo permite observar matices que dan cuenta de las tensiones que dicha categoría acarrea para los actores que participaron de su elaboración. Si bien establece una definición de agricultura familiar, en su desarrollo se instaura la necesidad de aclarar que esta agricultura también es campesina e indígena para referirse al sector.

La definición de agricultura familiar que fija la ley no deja de ser amplia y laxa en función de criterios y actores diversos que constituyen su universo de representación. Se define según actividades productivas (agrícola, pecuaria, forestal, pesquera y acuícola) y características de las unidades productivas (gestión, propiedad de los medios de producción, mano de obra empleada, residencia, ingreso económico agropecuario) e incluye a pequeños productores, minifundistas, campesinos, chacareros, colonos, medieros, pescadores artesanales, productores familiares, campesinos y productores rurales sin tierra, productores periurbanos y las comunidades de pueblos originarios (art. 5). Se incorpora a pescadores y productores periurbanos, aunque sin especificaciones para ellos en el desarrollo de los artículos. También hay que advertir que aunque incorpora a los productores periurbanos en su definición, la Ley hace hincapié en el medio rural como ámbito de desarrollo de la agricultura familiar, cuestión que va a contrastar con las expresiones del FASyP. Al igual que en el FoNAF, se declara la necesidad de estar inscriptos en el ReNAF como requisito para acceder a los beneficios de la Ley. La inscripción voluntaria a este registro sigue presente como un elemento que, en definitiva, reafirma el carácter político-identitario de la categoría en detrimento de sus aspectos técnicos.

En el contexto de retracción institucional y de salida de la agricultura familiar de la agenda gubernamental en el que se da el FASyP no se discute específicamente la caracterización del sector, pero se observa un viraje en su conceptualización. El escenario contencioso de aquel año funcionó como ventana de oportunidades políticas (Tarrow, 2004) para la inclusión de nuevos tópicos de agenda y la resignificación de nociones y conceptos. En este sentido, la Agricultura Familiar aparece subsumida dentro de otras categorías que la engloban (sectores populares del agro) o con adjetivaciones que le hacen perder especificidad (“agricultura familiar, campesina, indígena, PyME y asociativa”). El documento de conclusiones de este

Foro (FASyP, 2019c) señala que las comisiones de debate estuvieron integradas por los “sectores populares que realizan tareas agropecuarias” e incluye a

campesinas/os, indígenas, trabajadoras/es rurales, trabajadoras/es del Estado, productoras/es, agricultoras/es familiares, agroquinteras/es, comerciantes, consumidoras/es y comensales, redes de comercialización, pequeños y medianos empresarias/os, cooperativas, técnicas/os, docentes rurales, académicas/os, científicas/os, universidades, hombres y mujeres por las fumigaciones, medios populares, militancia social y política del sector. (Ibidem: 3)

Esta enumeración de actores incluye, con perspectiva de género y privilegiando la distinción femenina por sobre la masculina, a actrices y actores que desbordan la actividad primaria agropecuaria y el ámbito rural. Comprende los canales de comercialización y los consumidores, los trabajadores del Estado (técnicos, docentes, científicos, académicos, etc.) y los militantes políticos sociales y ambientales. La agricultura familiar aparece como un actor más y no hay mención específica para “chacareros, colonos y medieros”, pero sí para los quinteros, figura central de los periurbanos frutihortícolas del Área Metropolitana de Buenos Aires. Tampoco menciona a pescadores artesanales (aunque el Foro tuvo una comisión específica y sus demandas se ven reflejadas en las conclusiones). Se observan claras referencias a los sectores populares que se articulan en torno a las políticas de la economía social y solidaria que corren el eje de las propuestas pensadas exclusivamente para la actividad productiva agropecuaria y el medio rural.

El principio de la soberanía alimentaria, que opera como “faro y guía” de este Foro (ibidem: 3) puso en relación la demanda sectorial de la agricultura familiar con las problemáticas del hambre, la salud y el costo de vida, ampliando el público que pudiera verse interpelado por sus propuestas y rompiendo el cerco de los actores comprendidos exclusivamente por las actividades de la producción primaria en el medio rural. Pensar la demanda y los consumos populares en un contexto de extensión de la pobreza y las desigualdades funcionó como estrategia de legitimación social y de articulación con el entramado sectorial más amplio de la economía social y popular que implicó una renovación en términos de la definición y caracterización sectorial.

Eje 2. Acceso a la tierra y los recursos naturales

El tema del acceso a la tierra y los recursos naturales en general aparece como uno de los tópicos más relevantes de articulación sectorial. No solo es el que ocupa más espacio en los documentos de los foros y texto de la ley, sino que también funciona como eje reivindicativo sobre el que se articulan las demás propuestas generales. A su vez, en el plano simbólico, opera como puente de articulación histórica con las luchas chacareras y campesinas que dieron origen a la FAA, las Ligas Agrarias y muchas de las organizaciones de alcance provincial que integran los espacio reseñados (Berger y Ramos Berrondo, 2022), así como las propuestas de políticas públicas de reforma agraria que hubo en el continente durante la segunda mitad del siglo XX.

La disputa por la tierra y la necesidad de políticas públicas específicas para su acceso o el derecho a la permanencia y ocupación socioproductiva de estas se presentan como un eje reivindicativo común, aunque con matices que vale la pena reseñar y que también nos hablan de los actores y contextos sociales en los que se plantean.

En el FoNAF se propone una *reforma agraria integral* recuperando las experiencias latinoamericanas del siglo XX que generaron mayor igualdad social, redistribución del poder político y mejoras en el funcionamiento de la economía.²⁸ Señalan el proceso de concentración de la tierra y de violencia hacia pobladores rurales y campesinos (FoNAF, 2006a: 12) como aspectos comunes que afectan al sector de la agricultura familiar. Se propone frenar desalojos y entrega de tierras fiscales que impulsen programas de colonización, acompañando estas medidas con créditos y subsidios para mejoras prediales, de infraestructura y hábitat en el medio rural. Para esto, se sugiere la creación de una subsecretaría de tierras para el hábitat social y una serie de legislaciones de regulación dominial y de arrendamientos que

²⁸ Se adhiere a la Declaración del Foro “Tierra, territorio y dignidad” de Porto Alegre en la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria de FAO de marzo de 2006 y se hace referencia a los documentos producidos en el Foro sobre Uso y Tenencia de la Tierra de FAA (Congreso Nacional y Latinoamericano sobre uso y tenencia de la tierra, 2005), el Foro sobre Uso y Tenencia de la Tierra del Foro Patagónico por la tierra (2005) y la Mesa de Tierras de Santiago del Estero (2004) (FoNAF, 2006a: 11).

declaren la función social de la tierra y la necesidad de establecer restricciones a la venta de tierras a extranjeros (ibidem: 12).

La inclusión central de este tema resulta valiosa para la historia argentina porque la cuestión de la reforma agraria nunca pudo ingresar de un modo serio en su agenda pública y de gobierno. Y esta no será la excepción. A pesar de lo interesante y amplio del apartado sobre la reforma agraria integral, esta no tendrá mayor recepción en la agenda gubernamental si observamos el ciclo expansivo de políticas públicas para la agricultura familiar entre 2004-2014 (Nogueira et al., 2017). A pesar de que los documentos con los que las organizaciones rurales acudieran a la SAGPyA en 2006 jerarquizaban la cuestión (FoNAF, 2006a, 2006b), este tema prioritario no logró avances significativos y en el articulado de la Ley queda incluido bajo una noción más genérica de acceso a la tierra (Pérez y Urcola, 2020).

En la Ley no se hace mención a una reforma agraria integral, pero el tema del acceso a la tierra ocupa un lugar importante en su desarrollo con cinco artículos específicos (los artículos del 15 al 19) en que se define nuevamente la tierra como un bien social. En términos conceptuales y políticos, este aspecto (que se opone al tratamiento de esta como un bien de mercado) es el que diferencia a los actores que se aglutinan bajo el paraguas genérico de la agricultura familiar y quienes lo hacen bajo el del agronegocio.

En este sentido, se propone un Registro Nacional de Tierras (art. 16), un Banco de Tierras para la agricultura familiar, una Comisión para la Regularización Dominial (art. 18) y la suspensión de procesos de desalojo (art. 19) en sintonía con leyes similares del medio urbano (Ley 24.374). Como novedoso se propone la creación de un Centro de Producción de Semillas Nativas (CEPROSENA) en colaboración con el INTA y el Instituto Nacional de Semillas (art. 26).

En el FASyP, el acceso a la tierra también forma parte de uno de sus ejes centrales y plantea la necesidad de una reforma agraria integral, pero con un desplazamiento conceptual hacia el territorio y el hábitat (“tierra como territorio y hábitat”). Bajo la consigna: “la tierra es para el que la trabaja y el que la habita”, el programa resultante del FASyP anuda los principios del arraigo con los de la reproducción

de la vida material y cultural del sector. Se proponen medidas de acceso a la tierra y regulación dominial que van en sintonía con la Ley de AF.

La idea de reforma agraria integral queda subsumida en el programa más amplio que comprende la *soberanía alimentaria* e incorpora aspectos que articulan al sector productor de alimentos con el de los consumidores y comerciantes, entre otros. En las propuestas se intenta dar cuerpo al “desarrollo de un modelo productivo alternativo, no extractivista, sobre la base de la soberanía alimentaria y entendiendo la tierra como hábitat y territorio” (FASyP, 2019c: 5). En este sentido, abre una convocatoria a todos los que se manifiestan en oposición al modelo del agrogocio y el extractivismo. En sus documentos, se evidencia que las oposiciones no se orientan solo a una política de gobierno, sino a dinámicas sociales más estructurales (Pérez y Urcola, 2020).

Plantea el tema del arraigo en el medio rural, pero también el tema de los alquileres de los quinteros que producen en el medio urbano y periurbano. La preponderancia de la agricultura periurbana amplía el universo representacional de la agricultura familiar y sus demandas. Entre las medidas concretas para el acceso a la tierra como territorio y hábitat se destacan: la necesidad de reglamentación y asignación presupuestaria para la Ley de AF, la sanción de un “PROCREAR Rural”,²⁹ la asistencia para mejoras en el acceso a la tierra y la regularización de las formas de tenencia, la creación de un ingreso ciudadano universal para el arraigo que promueva la vuelta al campo, y la promoción y fomento de la agroecología. También se proponen medidas vinculadas a la ley de semillas y sobre el agua y los recursos forestales como bienes comunes.

De este modo, las propuestas reivindicativas que se plasman en los documentos del FASyP permiten observar una narrativa común que da cuenta de un proceso de “ambientalización” de las demandas sectoriales centrado en la defensa de la tierra y el territorio, con particular hincapié en la práctica del espacio periurbano.

²⁹ El Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (PROCREAR) fue una política de desarrollo territorial, urbano y habitacional de alcance federal creado en 2012 y destinado al acceso a lotes de terrenos y la construcción de la vivienda única, familiar y de ocupación permanente. Al hacer referencia a este programa, se solicita una línea de acceso a crédito para vivienda y lotes de uso productivos adaptados a las necesidades del medio rural y de los agricultores productores de alimentos.

Eje 3. Institucionalidad y fortalecimiento organizacional

La demanda por una institucionalidad específica para atender las necesidades del sector se constituye en uno de los temas de agenda que ha tenido mayor impacto, nivel de concreción y renovación a lo largo del período estudiado. La demanda por el fortalecimiento institucional y la jerarquización de las agencias públicas de asistencia a la agricultura familiar y el desarrollo rural han estado entre los ejes prioritarios desde el FoNAF a esta parte. Con la expansión ministerial que se da a partir de 2009, la creación del CAFCI y la sanción de la Ley de AF en 2014 (Nogueira et al., 2017; Marcos y Berger, 2019), se observa no solo la concreción de las propuestas realizadas, sino también un proceso incremental de retroalimentación entre los espacios de gestión pública, los procesos de consolidación de las organizaciones sectoriales y las propuestas que en este sentido se traducen en los documentos y programas sectoriales en cada momento.

En las propuestas del FoNAF se indica la ausencia de institucionalidad como uno de los problemas a resolver para lograr una política de “desarrollo rural integral” que unifique la dispersión de programas y acciones que había en este sentido en el territorio nacional durante la década de los noventa. Para esto se propone la creación de un ministerio y una secretaría específicos con participación de organizaciones en espacios institucionales. Esta demanda aparece atada a la necesidad de consolidar la representación gremial nacional, las acciones cooperativas territoriales y las comunitarias de pueblos originarios. Por ello, se plantea en forma explícita el requerimiento de apoyo estatal para consolidar entidades gremiales, asociaciones vinculadas a cadenas productivas, cooperativas, organizaciones campesinas y comunidades de pueblos originarios, facilitando la obtención de personería jurídica y promoviendo su participación en el diseño de las políticas públicas en espacios comunes de articulación y coordinación con el Estado.

La mayoría de los planteos realizados en este sentido se vieron reflejados en la institucionalidad creada durante el período 2009-2014 (secretaría y ley, por mencionar los hitos más destacados). También el fortalecimiento de los procesos organizativos del sector (Urcola, 2018). A pesar de las dificultades señaladas para lograr su unificación, la consolidación de espacios interorganizacionales como los que analizamos en este trabajo (FoNAF, CAFCI y FASyP) y su articulación con los ámbi-

tos de gestión estatal se presentaron como estrategias que dieron viabilidad a la construcción de acuerdos en torno a las demandas del sector y su forma de participación para el diseño de políticas públicas (en este sentido, “construyeron el sector” (Marcos y Berger, 2019)).

El CAFCI y la Ley son expresión de estos espacios institucionales de participación interorganizacional. Por estos motivos, la demanda por institucionalidad y participación que se generan ahí, parten de un nuevo piso. Para el 2014 ya hay un Ministerio de Agricultura, una Secretaría de Agricultura Familiar y un Consejo de participación de organizaciones reivindicativas de nivel nacional (CAFCI). En este sentido, las demandas plasmadas en el texto de la Ley proponen al Poder Ejecutivo y al MAGyP, como órgano de aplicación, la institucionalización de espacios tendientes a mejorar aspectos claves para el sector como el tema de acceso a la tierra (con un Registro y Banco de tierras) o semillas (con la creación de un Centro de Producción de Semillas Nativas).

En cambio, la agenda sectorial del FASyP partió del reconocimiento de los cuatro años de retroceso institucional (2015-2019) en el ámbito nacional, pidiendo por la reincorporación de personal administrativo y técnicos despedidos y la revitalización (presupuestaria) de las agencias específicas para el sector.

El contexto de salida de la agenda de gobierno de la agricultura familiar (Lattuada, Nogueira y Urcola, 2019) y de un foro que se plantea recuperar las experiencias sectoriales, pero también renovarlas permitió incorporar nuevas propuestas en este sentido o resignificar su inscripción institucional. Se destaca el pedido de una “Institucionalidad basada en un Estado planificador para garantizar la Soberanía Alimentaria de nuestro pueblo, con la articulación participativa y descentralizada entre el Estado, las organizaciones de productores y otras organizaciones del sistema agroalimentario y atendiendo a las reivindicaciones de los pueblos originarios, las mujeres, los jóvenes” (FASyP, 2019c: 13).

En relación a los planteos del FoNAF (donde se destacaba la necesidad de un Estado Nacional que concentrara e integrara las propuestas de política pública), resulta relevante el rol otorgado a los Estados locales para el fomento de mercados

de proximidad, la compra pública de alimentos, el fomento del arraigo rural y la transición agroecológica. También resulta relevante la apelación a la sanción de leyes específicas o a la implementación de leyes ya sancionadas, pero que no están siendo ejecutadas. Hacerlas efectivas, reglamentarlas, ampliarlas o mejorarlas aparece como parte de las propuestas que brindarían un marco adecuado para la intervención estatal. La Ley de AF es una de las más mencionadas. Hay un acuerdo generalizado en que la misma contiene la mayoría de las demandas sectoriales. En este sentido, ante la falta de reglamentación y asignación presupuestaria, la misma ofició como marco de referencia para las organizaciones del sector. No se plantean mecanismos de fortalecimiento de las organizaciones, pero se destaca su participación con el Estado en las propuestas de Mesas de Gestión Sectorial y Consejos Locales.

Eje 4. Políticas públicas diferenciales

En este eje se aglutinan las demandas históricas que ameritan y justifican la intervención estatal en favor del sector y que se replican en cada uno de los espacios interorganizacionales reseñados. Señalando que “no se puede tratar igual a quienes son estructuralmente diferentes” (FoNAF, 2006a: 15; 2006b: 21), se pide una discriminación positiva en favor de los actores más débiles que participan de la producción agropecuaria y de alimentos. Estas recomendaciones de políticas diferenciales para el sector incluyen la temática del acceso a la tierra, pero también una batería de temas tradicionales y estructurales como los problemas de comercialización y la falta de infraestructuras y de servicios sociales básicos para quienes trabajan y/o viven en el medio rural.

En el contexto de una institucionalidad sectorial aún ausente en el que se desarrolla el FoNAF se reclama por la necesidad de diseñar y ejecutar políticas específicas de infraestructura para el medio rural (acceso a servicios de agua, energía, transporte, vivienda, escuelas, salud y comunicaciones), de créditos accesibles, desgravaciones impositivas y normas sanitarias acordes, y de un “seguro agrícola” y cobertura social para el productor y su familia (obra social y jubilación). Todas cuestiones que estaban siendo parcialmente cubiertas por los programas de desarrollo rural creados durante la década de 1990 (PSA, PRODERNEA, PRODERNOA, etc.), pero que se demandaba profundizar con mayor asignación presupuestaria,

la ampliación del volumen de sus destinatarios y la ejecución coordinada y articulada de sus acciones en el territorio.

En el marco de la Ley de AF se indica que todas las políticas del MAGyP deben contemplar instrumentos específicos para la agricultura familiar y priorizarlos (art. 13). La mayoría de los artículos plantean una discriminación positiva en el interior del MAGyP, el INTA y otras instituciones del Estado nacional con propuestas específicas en temas productivos y comerciales (arts. 21 y 22), servicios sociales y de mejora y acceso a infraestructura en el medio rural (arts. 29 y 30).

En sintonía con las recomendaciones del Foro de 2006, en los documentos del Foro de 2019 se solicitan “políticas públicas específicas por sector” (pesca, lácteo, ganadero, horticultura y fruticultura, cereales y oleaginosas) (FASyP, 2019c: 10), planteando una serie de incentivos y beneficios a través de mecanismos de discriminación positiva, con especial hincapié para el sector hortícola y frutihortícola y con la novedosa incorporación de la situación de la pesca artesanal (estas dos son las que tienen mayor desarrollo en el documento de conclusiones a partir del trabajo en comisiones). En el eje sobre horticultura y fruticultura se señalan medidas muy específicas vinculadas con la regularización de alquileres, la asignación de créditos blandos y subsidios a servicios, la creación de un marco regulatorio para la comercialización (compra pública, ferias y mercados populares, “precios sostén”, etc.) y el fomento de la agroecología (producción de semillas y bioinsumos). En el debate por los procesos de comercialización plasmados en los documentos del FoNAF y el texto de la Ley se hablaba en términos generales de la colocación de productos en los mercados nacionales e internacionales a través de estrategias de capacitación, asistencia y certificación. Si bien el FASyP no ignoró estos aspectos, hizo hincapié en las cadenas cortas de comercialización. Con ello se atendió el mercado interno, aportando a un debate más amplio y convocante sobre inflación general de precios (soberanía y seguridad alimentaria), pero al mismo tiempo a las características mayoritariamente periurbanas del nuevo entramado de organizaciones representativas del sector (Pérez y Urcola, 2020).

Con menor grado de desarrollo y precisión se plantean medidas para el sector de la producción lechera, la ganadería y producción de carne y sobre la actividad

productiva de cereales y oleaginosas. Estas dos últimas comisiones de trabajo señalan lo que el Estado debería hacer para evitar la concentración y extranjerización más que medidas en beneficio de quienes producen.

Finalmente, en esta línea podemos incluir una serie de temas considerados transversales y que también han formado parte de las propuestas de políticas con mecanismos de discriminación positiva en el marco de los diferentes documentos. Nos referimos a los sujetos que es necesario atender puntualmente (jóvenes, mujeres rurales, pueblos originarios y trabajadores rurales) y a la cuestión ambiental. Si bien se puede observar una continuidad de dichos tópicos desde el FoNAF, resulta interesante observar la renovación que se produce en el interior de cada uno de los debates en el marco del FASyP. En este Foro, la agenda sectorial tradicional es renovada por tópicos emergidos de la militancia de género, agroecológica y de reivindicación de los pueblos originarios. Cuestión que permitió pensar los indígenas, las mujeres, los jóvenes y los trabajadores rurales como sujetos con demandas que ameritan comisiones específicas de trabajo en el interior del sector de la agricultura familiar. Esto supuso una jerarquización en relación con el debate dado, incluso en el período de auge institucional (2004-2014), al tiempo que un esfuerzo inclusivo heredado de más larga data (Pérez y Urcola, 2020).

La cuestión ambiental ingresa en las agendas del FoNAF de una forma genérica, a través de los principios de la gestión sustentable de los ecosistemas, la preservación de los ciclos hidrológicos, la conservación de cuencas y ambientes sin mayores acciones específicas (FoNAF, 2006b). También aparece de modo marginal e incorporada en algún inciso de la Ley de AF, pero no como tema central (arts. 20 y 21). En cambio, está muy presente en el FASyP con dos consignas específicas: “paren de fumigar” y fomento de la agroecología para lograr la soberanía alimentaria y promover una producción y consumo de alimentos sanos. Se habla de la limitación del uso de los agroquímicos y se pone mayor centralidad en la transición agroecológica de la agricultura con particular hincapié en la práctica del espacio periurbano (Pérez y Urcola, 2020). Esto, claramente, se diferencia de las propuestas del Foro de 2006 y de las acciones de servicios ambientales que se observan en el texto de la Ley de AF.

Reflexiones finales

En este artículo nos hemos propuesto indagar sobre los procesos de movilización política que confluyeron en tres espacios interorganizacionales vinculados con la agricultura familiar y el conjunto de asuntos problematizados que han conformado las agendas reivindicativas del sector durante los últimos veinte años. El ejercicio comparativo de los espacios interorganizacionales seleccionados (FoNAF, CAFCI y FASyP) nos ha permitido identificar ciertas líneas de continuidad en relación con actores y asuntos problematizados en las agendas que conformaron el campo asociativo de la agricultura familiar, así como aspectos divergentes o resignificados en dicha materia.

Sin lugar a dudas, tanto el FoNAF como el CAFCI han sido espacios que desde el Estado han generado las condiciones de posibilidad para la articulación de los actores y las demandas de la agricultura familiar. A su vez, como resultado de ambas instancias, se pueden observar posteriores jerarquizaciones de la cuestión sectorial en el interior del Estado: la creación de la SAF a partir del impulso del FoNAF y la sanción de la Ley de AF a partir de las organizaciones que motorizaron el CAFCI. Los temas de agenda puestos de relieve en el marco de estos espacios dieron cuenta de las complejidades que reviste la articulación de un sector tan diverso en nuestro país, pero también permitió visibilizar algunos temas que resultaban nodales y comunes a todos.

En cambio, la retracción de la cuestión como tema de agenda gubernamental ente 2015 y 2019 devino en la necesidad sectorial de aunar fuerzas en el marco de un espacio común, por fuera de la órbita gubernamental, pero con miras a generar propuestas de política pública. En este sentido, el FASyP emerge en un contexto de oportunidad para incorporar nuevos temas de agenda, resignificar otros con larga tradición y renovar la base de actores movilizados.

Desde el punto de vista de la participación actoral, resultó interesante observar cómo algunas organizaciones que tuvieron un rol preponderante en el FoNAF han seguido participando de los otros dos espacios, pero con menor preponderancia, como es el caso de la FAA. Y a la inversa, podemos señalar la fuerte presencia del MNCI, crítico del FoNAF, pero luego asumiendo el liderazgo y conducción del CAFCI

y con amplia participación en el FASyP. La articulación de la UTT y la rama rural del Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE-Rural) con las organizaciones campesinas e indígenas de tradición agraria y rural en el marco del FASyP brindó cierta renovación sectorial de la agricultura familiar, planteando las problemáticas de su base social, compuesta mayoritariamente por quinteros y productores de alimentos de los periurbanos de las grandes ciudades. Del mismo modo, en el FoNAF fue notoria la participación de ONG vinculadas al tema del desarrollo rural y las políticas públicas y programas oficiales en ese mismo sentido (contribuyeron al fomento y participación de organizaciones de base en dicho Foro). En cambio, en el FASyP se destacaron las ONG y movimientos ciudadanos ambientales que articularon sus demandas con el sector de la agricultura familiar a partir de las propuestas de la agroecología y la denuncia del modelo extractivo y sus consecuencias.

Viendo el recorrido propuesto desde el FoNAF (2006) hasta el FASyP (2019) pudimos observar un claro corrimiento del perfil tradicional/agrario/productivo (y pampeano en el caso de la FAA) de las organizaciones que concurrieron y lideraron el FoNAF hacia un perfil de organizaciones con base agrorural más diversa en los espacios que la sucedieron (indígenas, campesinos, pescadores artesanales, pobladores rurales, quinteros periurbanos). Esta tensión entre organizaciones más claramente rurales y/o agrarias y otras cuyos planteos se vinculan con las problemáticas de la producción y comercialización de alimentos en contextos periurbanos y urbanos aún se encuentra en tensión en el contexto actual. También con las organizaciones de comunidades indígenas o de pescadores artesanales cuyas reivindicaciones presentan aspectos específicos que no siempre se encuentran contenidos en las generalidades de los planteos sectoriales expresados desde estos espacios.

En relación con los temas de agenda que expresan las demandas del sector y que operan como marcos de referencia para la articulación y movilización política sectorial, pudimos señalar cuatro ejes de problematización. El primero de ellos refiere a la necesidad de definir y caracterizar el sector para establecer criterios de acceso a las políticas públicas y de articulación de actores para el diálogo con agencias gubernamentales. La categoría genérica de agricultura familiar, que en un principio pretendía englobar y contener todas las identidades y demandas

reivindicativas, fue perdiendo fuerza y especificidad con el correr de los años. Los espacios institucionales que en un principio llevaban el nombre agricultura familiar, paulatinamente fueron incorporando la necesidad de aclarar que esa agricultura familiar también era campesina e indígena y, más recientemente, incluye la pesca artesanal. Se observa un sostenido proceso de erosión y resignificación en relación a dicha noción que plantea interrogantes sobre su utilidad en el contexto actual.

En segundo lugar, identificamos la problemática del acceso a la tierra como el gran eje articulador de las demandas sectoriales y, paradójicamente, como el eje de mayor dificultad para su ingreso en las agendas gubernamentales y su traducción en políticas públicas. Los problemas derivados de este aspecto (precio de los alquileres, peligros de desalojo, necesidad de regularizar diferentes formas de tenencia, etc.) y la demanda de considerar la tierra como un bien social aparecen como las referencias empíricas y simbólicas más fuertes a partir de las cuales se aglutinan los actores colectivos en estos espacios analizados. Este aspecto los diferencia, a su vez, de aquellos actores del rubro agropecuario y/o productor de alimentos que definen la tierra como un bien de mercado. El eje referido a la tierra, el territorio y el acceso a los recursos naturales en general es el que opera como gran marco de referencia para la movilización y articulación del sector.

En tercer y cuarto lugar señalamos dos aspectos que van encadenados y se relacionan con la necesidad de lograr una institucionalidad gubernamental y sectorial que viabilice la ejecución de políticas públicas adaptadas a las necesidades del sector. Ambos ejes son los que lograron mayor nivel de concreción y renovación incremental de sus propuestas, sobre todo en el período 2004-2014. Se observa un proceso de retroalimentación entre los espacios de gestión pública, los procesos de consolidación de las organizaciones sectoriales, las propuestas que se traducen en las agendas sectoriales y las políticas públicas derivadas. Lograr que la mayoría de las demandas sectoriales haya quedado plasmada en el marco de una ley representa todo un avance en este sentido, a pesar de no haber obtenido presupuesto y reglamentación durante el período analizado. Pudimos observar que, a pesar de no tener mayores niveles de concreción, la ley operó como marco de referencia y programa de acción para las organizaciones que se movilizaban sectorialmente y para las que (a través de sus referentes) ocupaban lugares de gestión en el interior del Estado.

En el marco del retroceso institucional para la Ley de AF de los años 2015-2019 y del FASyP, existía un consenso generalizado entre las organizaciones respecto del carácter abarcador e inclusivo de las demandas del sector que presenta el texto de la Ley de AF. Las diferencias que se observan respecto de dicha Ley no tenían que ver con su contenido, sino más bien con la forma en que se aplicarán y se ejecutarán los recursos a través de políticas públicas en los territorios provinciales. Así, algunas de las demandas recientes incorporadas por la UTT en el marco del FASyP no llegan a estar del todo comprendidas, aunque tampoco son contradictorias. Por ejemplo, al tradicional reclamo por una ley de acceso a la tierra le suman el reclamo por una ley de hábitat, que les permita a los productores periurbanos de alimentos acceder a una vivienda digna.

La necesidad de recuperar la institucionalidad perdida ocupó un lugar privilegiado en la conformación del FASyP. Por ello, y visto en retrospectiva, la recuperación de estos espacios institucionales en el interior del Estado (SAFCL, CAFCL, entre otros), tal vez haya sido uno de sus mayores logros y, a su vez, uno de los factores que generaron un posterior encorsetamiento sobre sus demandas y potencia movilizadora.

La apertura, ampliación y resignificación de las agendas de la agricultura familiar que se observan en el FASyP de 2019 y la posterior recuperación y conquista de espacios institucionales en el interior de Estado dan cuenta de las tensiones a las que se enfrentan las organizaciones que convergen en el campo de la agricultura familiar. Estas tensiones trascienden la simple conformidad o no de los actores con el término agricultura familiar y se vinculan con las agendas, problemas y conflictos que se dirimen en los espacios institucionales y organizacionales bajo dicha nominación. Las identidades políticas comprendidas en este marco han sido diversas, pero ello no ha impedido la construcción de agendas reivindicativas comunes que dan cuenta de las demandas históricas y actuales del sector.

Bibliografía

- Ansaldi, W. (1991). "La Pampa es ancha y ajena. La lucha por las libertades capitalistas y la construcción de los chacareros como clase". Presentado en las III Jornadas Interescuelas - Departamentos de Historia de Universidades Nacionales. Septiembre. Universidad de Buenos Aires (UBA), Buenos Aires.
- Archetti, E. (1988). "Ideología y organización sindical: las ligas agrarias del norte de Santa Fe". *Desarrollo Económico*, vol. 28, n° 111, 447-461.
- Barsky, O. y Dávila, M. (2008). *La rebelión del campo. Historia del conflicto agrario argentino*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Berger, M. (2018a). "Unificar al sector: un análisis etnográfico de los vínculos entre las organizaciones campesinas y las agencias estatales en Argentina". En Rangel Loera, N. (comp.), *Nas entrelinas do colectivo: etnografiando vínculos, linguajems e temporalidades*. Campinas: UNICAMP- FFyL.
- ____ (2018b). "En busca de reconocimiento. Las organizaciones de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena ante el conflicto por la resolución 125". En Panner, M. (comp.), *Actores, políticas públicas y conflicto agropecuario: a diez años de la 125* (127-154). Villa María: Eduvim.
- Berger, M. y Ramos Berrondo, J. (2022). "Aporías del Foro Nacional de la Agricultura Familiar". *Latin American Research Review*, n° 58, 1-17.
- Bourdieu, P. (1990). "Algunas propiedades de los campos". *Cultura y Sociedad* (91-125). México: Grijalbo.
- ____ (1997). "Espíritu de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático". *Razonos prácticas. Sobre la teoría de la acción* (91-125). Barcelona: Anagrama.
- Cobb, R. y Elder, C. (1986). *Participación en política americana: la dinámica de la estructuración de la agenda*. México: Noema.
- Congreso Nacional y Latinoamericano sobre uso y tenencia de la tierra (2005). *La tierra: para qué, para quiénes, para cuántos*. Buenos Aires: Federación Agraria Argentina/Ciccus.

- Cowan Ros, C. (2000). "ONG de desarrollo rural: estructura, dimensión y desafíos ante el nuevo siglo". *Realidad Económica*, n° 176, 99-115.
- De Luca, M. A. (2016). "Fortalezas de la Ley 27.118 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena como herramienta de transformación agraria". *Derechos en Acción*, n° 1, 99-131.
- Goffman, E. (2006). *Frame analysis. Los marcos de la experiencia*. Madrid: CIS.
- Iglesias, E. (2008). "Política y protesta. Visiones comparadas en la literatura sobre acción colectiva". En Fernández, A. y Lesgart, C. (comps.), *La democracia en América Latina. Partidos políticos y movimientos sociales* (149-170). Rosario: Homo Sapiens.
- Lahera Parada, E. (2002). *Introducción a las políticas públicas*. Santiago de Chile: FCE.
- Laraña, E. (1996). "La actualidad de los clásicos y las teorías del comportamiento colectivo". *Reis. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n° 74, 15-43.
- Lattuada, M. (2006). *Acción colectiva y corporaciones agrarias*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Lattuada, M.; Nogueira, M. E. y Urcola, M. (2015). *Tres décadas de desarrollo rural en la Argentina: continuidades y rupturas de intervenciones públicas en contextos cambiantes (1984-2014)*. Buenos Aires: Teseo-UAI.
- ____ (2019). "La gestión estatal del desarrollo rural y la agricultura familiar durante el gobierno de Cambiemos (2015-2018)". En Iglesias, E. y Lucca, J. B. (comps.), *La Argentina de Cambiemos* (307-328). Rosario: UNR.
- Manzanal, M. (2002). "Instituciones y gestión del desarrollo en Argentina". *Economía, Sociedad y Territorio*, n° 12.
- Marcos, M. F. y Berger, M. (2019). "Los usos de la 'agricultura familiar' para la subjetivación política de los subalternos rural-agrarios en Argentina entre 2012 y 2015: efectos y resistencias". *Fuegia. Revista de estudios sociales y del territorio*, vol. 2, n° 2, 33-47.

- Marcos, M. F. y Nosedá, C. (2020). "La agricultura familiar y sus organizaciones en la interfase rural-urbana". En González Maraschio, F. y Villarreal, F. (coords.), *La agricultura familiar entre lo rural y lo urbano* (131-157). Luján: UNLu.
- Márquez, S. (2007). *Un año de Foro. Crónica, realizaciones y perspectivas del ejercicio de diálogo político desarrollado por el Foro Nacional de la Agricultura Familiar*. Buenos Aires: PROINDER.
- McAdam, D.; McCarthy, J. y Zald, M. (comps.) (1999). *Movimientos sociales: perspectivas comparadas. Oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*. Madrid: Istmo.
- Melucci, A. (1999). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México: Colegio de México.
- Muzlera, J.; Poggi, M. y Carreras Doallo, X. (comps.) (2011). *Aportes, sujetos y miradas del conflicto agrario argentino (1910-2010)*. Buenos Aires: Ciccus.
- Nogueira, M. E. y Urcola, M. (2013). "La agricultura familiar en las políticas de desarrollo rural, ¿hacia una nueva agenda pública? La experiencia reciente en Argentina (1990-2011)". *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, n° 39, 5-38.
- Oszlak, O. (2016). *La trama oculta del poder: reforma agraria y comportamiento político de los terratenientes chilenos 1958-1973*. Santiago de Chile: LOM.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995). "Estado y políticas públicas en América Latina: hacia una estrategia de investigación". *Redes*, n° 4, 99-128.
- Panero, M. (comp.) (2018). *Actores, políticas públicas y conflicto agropecuario: a diez años de la 125*. Villa María: Eduvim.
- Pérez, S. y Urcola, M. (2020). "Movilización política y construcción de agendas reivindicativas: reflexiones sobre el proceso de organización sectorial de la agricultura familiar en el marco del Foro por un Programa Agrario Soberano y Popular". *Temas y Debates*, vol. 24, n° 39, 127-143. DOI: <https://doi.org/10.35305/tyd.v0i39>.

- Scarselletta, N. (2019). La agricultura familiar organizada: conflictos e incidencia. El caso del Foro Nacional de la Agricultura Familiar entre 2003 y 2014. Tesis de maestría en Estudios Sociales Agrarios. FLACSO, Buenos Aires.
- Schuttenberg, M. (2021). “Posneoliberalismo y después: proyecto y sujeto de la representación en el Movimiento Evita (2005-2018)”. *Enfoques*, vol. 33, n° 1, 15-40.
- Tarrow, S. (2004). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza.
- Urcola, M. (2018). “El campo asociativo de la agricultura familiar en la provincia de Santa Fe: del desarrollo rural a la movilización política (2000-2017)”. *Población & Sociedad. Revista de Estudios Sociales*, vol. 25, n° 2, 189-215. DOI: <http://dx.doi.org/10.19137/pys-2018-250207>
- ____ (2019). “La agricultura familiar como campo de intervención e investigación social”. *Cátedra Paralela*, n° 16, 41-67.
- ____ (2020). “Desarrollo rural, movilización política e institucionalización: la experiencia asociativa de los pequeños productores familiares del departamento Vera en el norte santafesino”. *Mundo Agrario*, vol. 21, n° 46, e136. DOI: <https://doi.org/10.24215/15155994e136>.

Documentos

- Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FoNAF) (2006a). Documento elaborado por las organizaciones representativas del sector productor agropecuario familiar. 3, 4 y 5 de mayo, Mendoza, Argentina.
- ____ (2006b). Lineamientos generales de políticas públicas orientadas a la elaboración de un plan estratégico para la agricultura familiar. Agosto, Buenos Aires, Argentina.
- Foro por un Programa Agrario Soberano y Popular (FASyP) (2019a). Primer Foro Agrario. Mayo, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

____ (2019b). Documentos de trabajo por comisión.

____ (2019c). Primeras Conclusiones del Primer Foro Nacional por un Programa Agrario Soberano y Popular. Mayo, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

Ley 27.118 (2014). Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para una Nueva Ruralidad en Argentina. 17 de diciembre, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.