“La planificación nacional para la comercialización de los productos de la agricultura familiar: un cuarto de siglo, del Programa Social Agropecuario a la Secretaría de Agroindustrias”

Tesis presentada para optar al título de Magister de la Universidad de Buenos Aires, Área Desarrollo Rural

Lucas Bertoni
Veterinario - Universidad de Buenos Aires - 1992

Lugar de trabajo: Secretaría de Agroindustria de la Nación – Ministerio de Producción y Trabajo

Escuela para Graduados Ing. Agr. Alberto Soriano
Facultad de Agronomía – Universidad de Buenos Aires

COMITÉ CONSEJERO

Director de Tesis
Federico Villarreal
Lic. en Economía y Administración Agraria -Universidad de Buenos Aires
Doctor -Universidad de Buenos Aires

Co-directora de Tesis
Susana Soverna
Licenciada en Sociología – Universidad de Buenos Aires
Título de posgrado (Universidad)

JURADO DE TESIS

JURADO
María Carolina Feito
Licenciada en Ciencias Antropológicas, con orientación sociocultural (UBA)
Doctora en Antropología Facultad de Filosofía y Letras (UBA)

JURADO
Constanza Riera
Licenciada en Ciencias Antropológicas con Orientación Sociocultural (UBA)
Magister en Estudios Sociales Agrarios (FLACSO)
Doctora en Antropología Facultad de Filosofía y Letras (UBA)

JURADO
Pedro Damián Tsakoumagkos
Contador Público (UNLAR)
Magister en Ciencias Sociales FLACSO

Fecha de defensa de la tesis: 20 de Julio de 2020

INDICE GENERAL

A. Introducción 12

A.1. Planteamiento del problema y antecedentes 12
A.2. Preguntas de investigación 17
A.3. Objetivos de la investigación 18
A.4. Organización de la tesis 19
B. Capítulo I: Marco conceptual 21

B.1. Políticas públicas 21
B.2. Burocracia y planificación estatal 23
B.3. El rol de los actores institucionales y de la agricultura familiar 28
C. Capítulo II: Enfoque Metodológico 37

C.1. El caso de estudio 38
C.2. Decisiones muestrales 40
C.3. Los periodos históricos. 41
C.4. Las técnicas de recolección y construcción de los datos 45
C.5. Las técnicas de análisis de los datos. 48
C.5.1. Análisis en el lugar 49
C.5.2. Trascripción de los datos 50
C.5.3. Foco del análisis 50
C.5.4. Análisis profundo de la información 50
C.5.5. Presentación del análisis al entrevistado 50
D. Capítulo III: La Política pública para la Agricultura Familiar en el Estado Nacional, durante los diferentes periodos entre los años 1993 – 2018. 52

D.1. Período I: Programas. 52

D.1.1. Primera Etapa: el PSA y el PROINDER - (1993 – 2006) 55
D.1.1.1. Características y estructura burocrática 55
D.1.1.2. Lineamientos y población objetivo 59
D.1.1.3. Metodología de intervención 62
D.1.2. Segunda Etapa: el PSA y el PROINDER - (2006 – 2008) 64
D.1.2.1. Características y estructura burocrática 65
D.1.2.2. Lineamientos y población objetivo 68
D.1.2.3. Metodología de intervención 70
D.2. Período II: Institucional 73

D.2.1. Primera Etapa (2008 - 2012) 76
D.2.1.1. Características y estructura burocrática 76
D.2.1.2. Lineamientos y población objetivo 77
D.2.1.3. Metodología de intervención 80
D.2.2. Segunda Etapa (2012 - 2015) 82
D.2.2.1. Características y estructura burocrática 82
D.2.2.2. Lineamientos y población objetivo 84
D.2.2.3. Metodología de intervención 86
D.3. Período III: Des – institucional (2015 – 2018) 89

D.3.1.1. Características y estructura burocrática 90
D.3.1.2. Lineamientos y población objetivo 93
D.3.1.3. Metodología de intervención 96
D.4. Síntesis de los Períodos y las Etapas 97

D.5. Síntesis conceptual 100

E. Capítulo IV: El rol de las dependencias y los referentes nacionales de comercialización en la planificación de las políticas para la AF, durante los periodos entre los años 1993 - 2018. 103

E.1. Periodo I: Programas 103

E.1.1. Primera Etapa: el PSA y el PROINDER - (1993 – 2006) 103
E.1.1.1. Dependencia Nacional para la comercialización de los productos de AF 103
E.1.1.2. Estrategias de comercialización para los productos de la AF 105
E.1.1.3. La construcción de la planificación de las Políticas Públicas para la comercialización de los productos de la AF 108
E.1.2. Segunda Etapa: el PSA y el PROINDER - (2006 – 2008) 114
E.1.2.1. Dependencia Nacional para la comercialización de los productos de AF 114
E.1.2.2. Estrategias de comercialización para los productos de la AF 115
E.1.2.3. La construcción de la planificación de las PP para la comercialización de los productos de la AF 117
E.2. Periodo II: Institucional 123

E.2.1. Primera Etapa (2008 - 2012) 123
E.2.1.1. Dependencia Nacional para la comercialización de los productos de AF 124
E.2.1.2. Estrategias de comercialización para los productos de la AF 126
E.2.1.3. La construcción de la planificación de las PP para la comercialización de los productos de la AF 129
E.2.2. Segunda Etapa (2012 - 2015) 136
E.2.2.1. Dependencia Nacional para la comercialización de los productos de la AF. 136
E.2.2.2. Estrategias de comercialización para los productos de la AF 138
E.2.2.3. La construcción de la planificación de las PP para la comercialización de los productos de la AF 141
E.3. Periodo III: Des - Institucional (2015 – 2018) 147

E.3.1.1. Dependencia Nacional para la comercialización de los productos de AF 147
E.3.1.2. Estrategias de comercialización para los productos de la AF 149
E.3.1.3. La construcción de la planificación de las PP para la comercialización de los productos de la AF 152
E.4. Síntesis de los Periodos y las Etapas 161

E.5. Síntesis conceptual 164

F. Capítulo V: Consideraciones finales. 168

G. Referencias Bibliográficas 177

H. Anexos. 191

INDICE DE CUADROS

Cuadro 1 - Los periodos históricos en la gestión gubernamental de la AF en el ámbito del Estado Nacional entre los años 1993 - 2018 44
Cuadro 2 - Entrevistados de cada Periodo 47
Cuadro 3 - Principales Características de las Políticas Públicas para la AF entre los años 1993 - 2018 98
Cuadro 4 - Principales características del rol de las dependencias y los referentes nacionales de comercialización en la planificación de las políticas para la AF entre los años 1993 - 2018 ... 161

INDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1- Factores que determinan los diferentes Periodos y Etapas 43

Declaro que el material incluido en esta tesis es, a mi mejor saber y entender, original producto de mi propio trabajo (salvo en la medida en que se identifique explícitamente las contribuciones de otros), y que este material no lo he presentado, en forma parcial o total, como una tesis en esta u otra institución.

Lucas Bertoni

Abreviaturas

ACE	Agente de Comercialización Externo
AF	Agricultura Familiar o Agricultores Familiares
AGN	Auditoría General de la Nación
AIAF	Año Internacional de la Agricultura Familiar
AIR	Apoyo a la Iniciativas Rurales
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BM	Banco Mundial
CAMAFF	Cámara Argentina de Ferias Francas
CAPPCA	Componente de Apoyo a Pequeños Productores para la Conservación Ambiental
CCC	Cadena Corta de Comercialización
CDR	Comisión de Desarrollo Rural
CFA	Consejo Federal Agropecuario
CIPAF	Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar
CIPPEC	Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento
CRA	Confederaciones Rurales Argentinas
DAO	Dirección de Apoyo a las Organizaciones
DC	Dirección de Comercialización
DDA	Dirección de Desarrollo Agropecuario
DFFIR	Dirección de Ferias Francas e Intercambios Regionales
EAP	Explotación Agropecuaria
EST	Enfoque Socio Territorial
ETA	Equipo Técnico de Apoyo
FAA	Federación Agraria Argentina
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FI	Fortalecimiento Institucional
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FONAF	Federación de Organizaciones Nucleadas de la Agricultura Familiar
FORO	Foro Nacional de Agricultura Familiar
FUNDAPAZ	Fundación para el Desarrollo en Justicia y Paz
GOA	Gobierno Argentino
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INCUPO	Instituto de Cultura Popular
INDES	Instituto de Estudios para el Desarrollo Social
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
MAGyP	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca
MAM	Movimiento Agrario Misionero
MINAGRO	Ministerio de Agroindustrias
MNCI	Movimiento Nacional Campesino e Indígena
MSA	Monotributo Social Agropecuario
NEA	Nordeste Argentino
NOA	Noroeste Argentino
OAF	Organización de la Agricultura Familiar
ONG	Organización No Gubernamental
PAPYMP	Programa de Apoyo a Pequeños y Medianos Productores
PATRIA	Programa Agropecuario de Transformación Rural Inclusivo para la Argentina
PDR	Programa de Desarrollo Rural
PDST	Proyecto de Desarrollo Socio Territorial

PEA	Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, Participativo y Federal
PIDER	Programa Integral de Desarrollo Rural
PISEAR	Proyecto de Inclusión Socio - Económica en Áreas Rurales
PNEA	Programa NEA
POA	Programa Operativo Anual
PP	Pequeño Productor
PPAF	Programas para la Agricultura Familiar
PPM	Pequeño Productor Minifundista
PRAT	Programa de Reconversión de Áreas Tabacaleras
PRODEAR	Programa de Desarrollo de la Argentina Rural
PRODERI	Programa de Desarrollo Rural Incluyente
PRODERNEA	Proyecto de Desarrollo Rural de las provincias del Noreste
PRODERNOA	Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noroeste
PROFAM	Programa para Productores Familiares
PROHUERTA	Programa ProHuerta
PROINDER	Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar
PSA	Programa Social Agropecuario
REAF	Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR
SAF	Secretaría de Agricultura Familiar
SAFCyDT	Secretaría de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial
SAGPyA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación
SAGyP	Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca
SAM	Sistema de Apoyo al Mercadeo
SCPIyEA	Secretaría de Coordinación Político - Institucional y Emergencia Agropecuaria
SDRyAF	Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar
SGA	Secretaría de Gobierno de Agroindustrias
SENASA	Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria
SSAF	Subsecretaría de Agricultura Familiar
SSCP	Subsecretaría de Coordinación Política
SSDRyAF	Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar
SSDT	Subsecretaría de Desarrollo Territorial
TTA	Trabajador Transitorio Agropecuario
TTR	Trabajador Transitorio Rural
UCAR	Unidad para el Cambio Rural
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
UP	Unidad Provincial
UTCN	Unidad Técnica de Coordinación Nacional
UTCP	Unidad Técnica de Coordinación Provincial
UTI	Unidad Territorial de Intervención

Resumen

La Secretaría de Gobierno de Agroindustria (SGA)[1], la principal dependencia responsable de las políticas públicas para la Agricultura Familiar (AF), posee, entre otras, una estructura administrativa a nivel Nacional y Provincial que trabaja para los productores de la AF. Para organizar sus acciones dicha estructura debe construir planificaciones anuales. La ausencia de información respecto a los procedimientos utilizados para construir la planificación nacional de comercialización para los productos de los AF entre los años 1993 y 2018, nos orientó en el planteo de nuestro objetivo. Analizar el rol de la dependencia a cargo de las políticas de comercialización para la AF, en su planificación. Para ello desarrollamos una metodología cualitativa de estudio de caso, utilizando como fuente primaria de información a la entrevista semiestructurada que se realizó a los directores de comercialización de la AF y como fuente secundaria, la revisión documental. Los resultados obtenidos nos revelaron que los lineamientos de políticas públicas para los AF fueron un reflejo de las políticas que, desde el gobierno Nacional, se impusieron en cada periodo con las limitaciones y virtudes propias de cada etapa. También, que la planificación para la comercialización de los productos de la AF no aparece como tal, hasta la institucionalidad de la estructura. A partir de estos resultados concluimos que las planificaciones y el rol de la dependencia responsable de la comercialización de los productos de la AF entre los años 1993 y 2018, estuvieron subordinados a las demandas de actores, que rara vez eran AF, estratégicamente situados en la arena política que promovían la incorporación y resolución de sus problemas.

Palabras clave: políticas públicas, institucionalidad, planificación estatal, agricultura familiar, comercialización.

[1] Existieron variaciones en el ámbito de los ministerios al momento de realizar la tesis, por lo que no podría asegurar que hayan existido cambios al momento que el lector se encuentre con el presente texto.

Abstract

The Ministry of Agribusiness Government (SGA), the main agency responsible for public policies for Family Farming (AF), has, among others, an administrative structure at the National and Provincial level that works for AF producers. To organize its actions, said structure must build annual plans. The lack of information regarding the procedures used to build national marketing planning for AF products between 1993 and 2018, guided us in raising our objective. Analyze the role of the unit in charge of marketing policies for AF, in its planning. To do this, we developed a qualitative case study methodology, using as a primary source of information the semi-structured interview that was conducted to the AF marketing directors and as a secondary source, the documentary review. The results obtained revealed that the public policy guidelines for the AFs were a reflection of the policies that, from the National government, were imposed in each period with the limitations and virtues of each stage. Also, that the planning for the commercialization of the products of the AF does not appear as such, until the institutionality of the structure. Based on these results, we conclude that the planning and the role of the unit responsible for the marketing of AF products between 1993 and 2018, were subordinated to the demands of actors, who were rarely AF, strategically located in the political arena that promoted the incorporation and resolution of their problems.

Keywords: public policies, institutionalization, state planning, family farming, commercialization.

A. Introducción

A.1. Planteamiento del problema y antecedentes

El término *agricultura familiar* (AF) constituye una nominación que involucra otros términos, con sus respectivos usos políticos, tales como “pequeños agricultores”, “agricultores de subsistencia”, “agricultores de bajos ingresos”, etc., los que denotan -en muchos casos- una toma de posición respecto de la viabilidad y potencialidad del sector o del tipo de políticas públicas que este requiere. (Sislian, 2015, p. 70)

Coincidiendo con Feito (2013) quien plantea que, caracterizar este tipo de producción como poseedor de lógicas particulares y distintas de las del agronegocio, implica reconocer la necesidad de políticas públicas y estrategias de intervención diversas y específicas, enmarcadas en una concepción de desarrollo integral, que permitan reducir asimetrías con aquel sector. (Feito, 2013, p. 2)

Según un estudio de Bertoni y Soverna (2014), el Estado Nacional *institucionalizó* las políticas diferenciadas para la AF; de esta forma buscó trasformar los programas de apoyo productivo creando una Secretaría de Agricultura Familiar (de ahora en mas SAF) en el marco del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (de ahora en más MAGyP), con el objetivo de atender las demandas del sector en lo que respecta al conjunto de sus derechos, problemas, cobertura social, participación, entre otros. Tal cómo lo expresa Retamozo (2009), la institucionalidad la podemos entender como el proceso en el cual se configura y estructura la cuestión de la AF, mediante diversos procedimientos de formalización, codificación y delimitación de sentidos, dentro del ámbito público. Dicho de otra forma, la institucionalización de la agricultura familiar en el contexto argentino toma la forma de la construcción de un referencial para el desarrollo

rural, en el cual se asienta la nueva política pública. (Gisclard, Allaire y Cittadini, 2015, p. 14)

Cuando hablamos de agricultura familiar, uno de los temas a destacar es el de la comercialización de sus productos, tanto por el beneficio a las familias de la AF, como para el de la sociedad en su conjunto. En este sentido, autoridades del INTA (Director Nacional Héctor Espina), han destacado a la comercialización y a la agricultura familiar como aspectos medulares para el mercado interno: *"Esto implica la necesidad de focalizar en estudios que muestren cómo los agricultores familiares enfrentan los desafíos de un mercado cada vez más competitivo […] En ese sentido, las instituciones públicas debemos colaborar en sostener y promocionar la sustentabilidad de la agricultura familiar"*. (Viteri, Moricz y Dumrauf, 2019)

Si bien en el ámbito público hay una gran experiencia en el área de planificación, los cambios y transformaciones en la estructura del Estado a partir de la creación del Ministerio de Modernización (2015) cómo responsable y líder de dichos procesos, proponen la incorporación de nuevas pautas que deberán implementar el resto de los ministerios y organismos. Estas modificaciones, requieren repensar los instrumentos y los procesos utilizados en la actualidad. Identificar lo que se realiza en el ámbito de la planificación y realizar los ajustes o modificaciones necesarias, permitirá no sólo alcanzar los objetivos propuestos en la presente investigación, sino también, dejar insumos en las coordinaciones provinciales que les permitirán mejorar sus propios procesos de planificación.

Si entendemos que la planificación es parte constitutiva de la acción de la política pública, por lo tanto, prestamos atención a la necesidad de una concepción conjunta de gobierno y planificación. Es por lo que "*planifica quien gobierna* (porque el gobernante hace el cálculo de última instancia) y *gobierna quien planifica* (porque gobernar es conducir con

una direccionalidad que supera el inmediatismo de la mera coyuntura). (Matus, 1987b, p. 34)

El actual ministerio de Producción y Trabajo de la Nación, creado en septiembre de 2018, está conformado por tres Secretarías de gobierno, una de las cuales es la Secretaría de Gobierno de Agroindustria, la principal dependencia responsable de las políticas públicas para la AF. Para ello posee una estructura administrativa conformada por una Secretaría de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial (de ahora en mas SAFCyDT) que cuenta con 2 Subsecretarías, una de Coordinación Técnica y otra de Agricultura Familiar y Desarrollo Territorial (SsAFyDT) responsable de las 22 Coordinaciones Provinciales que trabajan para los productores de la AF.

Por lo general, las planificaciones anuales a nivel Nacional se construyen sobre la base de lineamientos que fueron elaborados por la conducción política y que posteriormente son enviados a las Coordinaciones Provinciales para que puedan operativizarlos. Una vez que han realizado sus planificaciones provinciales, los Coordinadores Provinciales la envían al nivel central para su unificación. Si bien esta metodología varía de gestión en gestión, en rasgos generales fue el proceso tradicional utilizado para construir la planificación Nacional.

Podríamos decir que las principales falencias observadas se encontraban en el planteo de los lineamientos políticos – estratégicos. Como lo expresa Bernazza (2006, p. 4) la debilidad de la gestión gubernamental en los países de América Latina no reside tanto en sus opciones tecnológicas, sino en cómo se construye el hecho político fundante de los proyectos sociales y gubernamentales. (Bernazza, 2006, p. 4)

En otras oportunidades desde el nivel Nacional, como lo explica Cao (2012), se ha intentado asimilar la administración pública con el funcionamiento de las empresas, esto

tiene un lejano antecedente, que puede rastrearse a la obra de Woodrow Wilson a finales del siglo XIX. Aunque no existe una única manera de definir a esta corriente, su visión general es la de orientar a la administración pública por los valores y las técnicas del sector privado. (Cao, 2012, p. 35)

Haberkorn (2016) identificó desde las primeras experiencias nacionales a comienzos de la década de 1940 hasta los últimos planes estratégicos sectoriales, tanto en la formulación como en la implementación, innumerables complejidades que no permitieron que fueran exitosos, atribuyéndolo tanto a factores del propio método de planificación que se intentaba implementar como a factores externos, del entorno en el cual se desarrollaron los planes.

Otros estudios como el de Elaskar Mucarsel (2012) destacan que el saldo de la última década es altamente positivo en términos de planificación del desarrollo y que el aprendizaje clave es que la centralidad de la política ha sido la herramienta fundamental para avanzar hacia procesos de consolidación de miradas estratégicas y a futuro. (Elaskar Mucarsel 2012)

Desde el CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) autores como Bonari et al. (2015) plantean que, en la actualidad, el mayor desafío para las administraciones gubernamentales de la región es consolidar políticas de Estado, políticas que superen las coyunturas gubernamentales y que una de las principales dificultades reside en alinear los intereses de los actores clave para lograr un objetivo y consensuar cómo se alcanzará.

En esta misma línea Minin (2014), plantea que es esencial contar con información institucional sistematizada y tecnologías de gestión que favorezcan la discusión, la toma de posición y el consenso sobre los lineamientos político estratégicos. De esta forma, el

conocimiento sobre planificación en el sector público se acerca a la práctica política para avanzar hacia una mayor legitimidad, gobernabilidad y creación de valor público. (Minin, 2014, p. 56)

Otras investigaciones, cómo las de Bernazza (2006) interpretan que no contar con políticas y lineamientos estratégicos nacionales, dejan libradas las acciones a los ámbitos locales y que este hecho, oculta la dimensión ideológica del recorte territorial, desconociendo no casualmente la construcción histórico cultural de las unidades regionales y nacionales

Por último, podemos citar investigaciones como la de Asinelli (2013) en la cual analiza el proyecto de Modernización del Estado, preguntándose si se trata de un efecto estructural o de una decisión política, tomándolo como un caso emblemático para nuestro análisis porque aúna las variables en juego en este tipo de desafíos y se encuentra enmarcado en una dimensión temporal de fuertes transformaciones en lo que han sido los lineamientos estratégicos. (Asinelli, 2013, p. 2)

Retamozo (2009), entre otros, considera relevante hacer objeto de estudio los espacios constituidos (las instituciones) puesto que son cristalizaciones de significados, que adquieren una forma de operación sobre el orden social en lo que se refiere a su gestión, regulación y reproducción. (Retamozo, 2009, p. 119)

En esta misma línea, entendemos que la institucionalización de la AF es el proceso en el cual se configura y estructura la cuestión de la AF, mediante diversos procedimientos de formalización, codificación y delimitación de sentidos, dentro del ámbito público. En este mismo sentido, entendemos que la planificación es parte constitutiva de la acción política, por lo tanto, nos lleva a prestar especial atención acerca de la necesidad de una concepción

conjunta de gobierno y planificación. Es por ello que, coincidimos con Matus (1987b) cuando expresa que *"planifica quien gobierna y gobierna quien planifica"*.

Por lo expresado, la presente tesis busca realizar aportes al campo del conocimiento de la planificación de las políticas públicas para la AF y los procesos que se realizan para su construcción. De este modo generar aprendizajes en la temática de las políticas públicas y realizar aportes y nuevos conocimientos para la construcción de planificaciones en el ámbito del estado, con la participación de sus propios actores. Buscará entender desde donde se construyen esas estrategias, cómo se generaron y qué les dio origen.

A su vez, poder brindar información para los futuros procesos de planificación en el área de comercialización de los productos de la AF, ya que permite identificar los procedimientos que se utilizaron y se utilizan en la actualidad y cuáles podrían ser los mecanismos para mejorarlos. Sin lugar a duda, los resultados obtenidos pueden servir de punta pie inicial en los procesos de formación que pueden realizarse junto a los integrantes del equipo nacional de comercialización y a sus responsables nacionales. Nos permite identificar los procesos de planificación más adecuados para la implementación de las políticas públicas orientadas a la comercialización de productos de la AF. Se busca de este modo reflejar las estrategias que, desde los distintos niveles de decisión en la estructura institucional, se quieran ejecutar.

Es importante destacar que la información obtenida brinda aportes para la construcción de una planificación que permita implementar estrategias para favorecer y mejorar la comercialización de los productos de los AF en todo el país.

A.2. Preguntas de investigación

La presente tesis nos permitió identificar y caracterizar los diferentes elementos que intervienen al momento de construir propuestas o estrategias en el ámbito del estado

nacional. Particularmente nos referimos a la instancia de planificación de la política pública nacional de comercialización para los productos de la AF.

Al formar parte del equipo Nacional de Comercialización para la AF, me propuse investigar los distintos procesos de planificación para la comercialización de productos de la AF que se fueron realizando a nivel nacional, desde la creación del PSA hasta la actual SAFCyDT. Para ello, tal como lo plantea Matus (1998), cuando hablamos de planificación, nos surgen muchos interrogantes al respecto; ¿la planificación es una herramienta de gobierno o una técnica para uso de los técnicos? ¿Puede y debe planificarse la política?, ¿necesitamos planificar en cualquier circunstancia y bajo el influjo de cualquier ideología?, ¿puede llegar a ser la planificación estratégica la principal herramienta política del futuro?

Sobre la base de lo expuesto, nos planteamos las siguientes preguntas que motivaron a realizar la presente investigación, fueron:

- ¿Cómo ha sido el proceso histórico de institucionalización de las políticas públicas para la AF entre 1993 y 2018?
- ¿Cuáles fueron los lineamientos nacionales que establecieron la construcción de las estrategias de comercialización para los productos de la AF? ¿Cómo se generaron y qué o quién les dio origen?
- ¿De qué forma influyeron los cambios en la gestión de gobierno en el orden medio de la estructura estatal, en torno a los lineamientos de comercialización para los productos de la Agricultura Familiar?

A.3. Objetivos de la investigación

Para dar respuesta a todos los interrogantes planteados, propusimos abordar la investigación a través de los siguientes objetivos:

i) El Objetivo principal:

Analizar el rol de la dependencia del Estado Nacional a cargo de las políticas de comercialización para la agricultura familiar en la planificación de las políticas públicas de comercialización de productos de la agricultura familiar durante el periodo 1993 - 2018.

ii) Los Objetivos específicos:

- Identificar y analizar las políticas públicas del Estado Nacional para la comercialización de los productos de la Agricultura Familiar durante el periodo 1993 - 2018.
- Caracterizar el rol que ha desempeñado la dependencia nacional de comercialización en la planificación de las políticas para la Agricultura Familiar durante el periodo 1993 - 2018.

A.4. Organización de la tesis

La tesis está estructurada en una Introducción y 5 capítulos. En la Introducción planteamos la problemática general y el problema de investigación; los antecedentes acerca de la temática, su relevancia, el objetivo general y los específicos, concluyendo con una breve presentación de la estructura del trabajo.

En el Capítulo I se plantean los conceptos teóricos que se utilizarán a lo largo del trabajo. El Capítulo II da cuenta del Enfoque Metodológico elegido, en donde se describe el caso de estudio particular y las decisiones muestrales junto con el detalle de los instrumentos para la recolección de la información; los periodos históricos seleccionados y las técnicas de recolección y construcción de datos realizada.

El capítulo III es el resultado del análisis bibliográfico de los antecedentes históricos acerca del impacto de las distintas Políticas públicas para la AF en el Estado Nacional,

durante los diferentes periodos entre los años 1993 – 2018. El Capítulo IV por su parte, es el resultado del análisis de las entrevistas y de la bibliografía con respecto al rol que han tenido las dependencias y los referentes nacionales de comercialización en la planificación de las políticas para la AF, durante los periodos entre los años 1993 - 2018. En el final de ambos Capítulos, se incluyó una síntesis de los hallazgos alcanzados.

En el Capítulo V se presentan las Consideraciones finales, resultado del análisis bibliográfico, las entrevistas a los actores seleccionados y su discusión con el marco conceptual presentado. Finalmente, se presenta la Bibliografía y los Anexos.

B. Capítulo I: Marco conceptual

Para describir los contenidos centrales que nos permitieron dar sustento teórico a la tesis, seleccionamos tres bloques temáticos. El primero de ellos es la *política pública*, otro, *la burocracia y la planificación estatal* y, por último, *los actores institucionales y de la Agricultura Familiar.*

La construcción de nuestro marco conceptual la iniciamos comprendiendo que la política pública es el resultado de luchas de poder tanto dentro como fuera del Estado, y que es este último el que juega el papel rector en la acción política de construir la planificación estatal y el entramado burocrático en el que se sustenta y desarrolla. Es en este contexto que identificamos el rol que ocupan los distintos actores institucionales, entre los que destacamos a los propios actores de la AF como relevantes en la construcción de esta política pública.

B.1. Políticas públicas

Asumimos que las políticas públicas como un conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita el interés, la atención y la movilización de distintos actores del tejido social (Oszlak y O'Donnel, 2006). Entendemos también, que las políticas públicas llevan implícitas un claro posicionamiento del Estado frente a una "cuestión socialmente problematizada". Este planteo, nos aparta de la mirada positivista de algunos autores como Goodin, Rein y Moran, (2006) quienes definen las políticas como meros instrumentos.

Coincidimos con lo que expresa Brand (2011) quien afirma que las políticas públicas no constituyen un instrumento del Estado, sino que se comprenden como parte de un equilibrio inestable, resultado de pugnas entre diferentes actores que responden a una

cuestión en un momento de la coyuntura. Así cómo también, acordamos con lo que plantea Villareal (2015), que "la política pública representa el resultado de luchas de poder que se dan tanto al interior de las tradicionales estructuras institucionales del estado como fuera de éstas" (Villareal, 2016, p. 4)

En palabras de Shore (2010), las políticas funcionan mejor cuando son percibidas como técnicas racionales y como soluciones "naturales" para los problemas que enfrentamos, es decir, cuando logran desplazar el discurso a un registro que posiciona el debate *fuera* de la política y, por lo tanto, en una esfera donde el desacuerdo es visto como inapropiado o imposible, por ejemplo, cuando se decretan políticas económicas y fiscales como asuntos científicos o "técnicos", y, consecuentemente, "deben ser dejados en manos de los expertos" (Shore, 2010, p. 34)

Estas apreciaciones iniciales son importantes puesto que nos van guiando a entender que las políticas públicas, como ya lo decía Malinowski (1926) hace varias décadas, reflejan la disparidad sistémica que existe entre lo que las personas *piensan* que hacen, lo que *dicen* que hacen y lo que *en verdad* hacen. (Shore, 2010, p. 35)

Las políticas, para Shore (2010), se construyen cuando las reglas deben hacerse visibles o explícitas, cuando las relaciones deben ser formalizadas, o cuando las decisiones requieren del sello de una autoridad legítima. En realidad, lo que se está expresando a través de ellas es una "voluntad de poder"; no sólo son un ejercicio de persuasión y legitimación (Majone, 1989) sino que también objetivan a quienes se dirigen y los someten a la anónima mirada de los expertos (Shore, 2010, p. 45).

Grassi (2003) aporta otro de los aspectos importantes a tomar en cuenta para llevar adelante la investigación, el hecho que la definición de los problemas a los que se orientan las políticas públicas no se define aisladamente, resultan de una disputa por su definición

que luego tiene su correlato en la determinación de sus causas, responsabilidades, posibles soluciones y alcances de intervención. (Villareal, 2016, p. 8)

En este mismo sentido, Oszlak y O'Donnell (1995) enfatizan en que la política estatal no es un acto reflejo ni una respuesta aislada, sino más bien un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinados permiten inferir la posición -agregaríamos, predominante- del estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad. (Oszlak y O'Donnell, 1995, p. 113)

Para Oszlak (2007) existe un estilo propio latinoamericano el cual formula e implementa políticas públicas sobre la base de la predisposición y la urgencia por actuar, con poco conocimiento y en forma inconsulta. Pareciera que la gestión pública sólo se limita al presente, o más bien a un presente continuo; es decir, ni el futuro ni el pasado son considerados en la gestión estatal. (Oszlak, 2007, p. 7)

B.2. Burocracia y planificación estatal

Si la política es el principal ámbito en el que se definen las opciones que regulan y dan contenido a la actividad social, la administración pública no puede ser en modo alguno ajena a la política. (Oszlak y O'Donnell, 1995, p. 117)

Las políticas estatales son generadoras de un doble proceso. La creación de "unidades" y de procesos "burocráticos" internos al estado. Lo que ocurre en el interior del estado es en parte ejecución ("implementación") de la política, en parte factor causal para la adopción de nuevas políticas y en parte, también, generación de estructuras burocráticas especializadas dotadas a veces de atribuciones formales y siempre con capacidad de hecho para redefinir la política inicial y, por lo tanto, de cambiar la toma de posición del

estado. Estas estructuras se agregan a la de la instancia más formal en la que se anuncia una política y luego se lanza el proceso burocrático. (Oszlak, 2006, p. 1)

Es importante entender de qué modo se definen las políticas públicas en este ámbito. Para poder entenderlo, vamos a utilizar el concepto *burocracia pública*. Esta, como lo plantea Oszlak (2006), es un resultado de la política y está determinada por la naturaleza y los contenidos de las políticas públicas que implementa. Es, tanto, la expresión material del estado como el brazo ejecutor que implementa sus políticas.

Hay que destacar, que la burocracia no es el resultado de un proceso racional de diferenciación estructural y especialización funcional, ni su desarrollo sigue un diseño planificado y coherente. Más bien, su formación generalmente describe un patrón sinuoso, errático y contradictorio en el que pueden observarse rezagos de varias estrategias y programas de acción política (Oszlak, 2006, p. 2).

Shafritz y Russel, (1996) la definen como el conjunto de agencias o departamentos gubernamentales que constituyen al gobierno de un estado incluyendo a todos los funcionarios públicos del gobierno – de alto y bajo rango, elegidos y designados. Esta descripción ayuda a ordenar la investigación y fundamenta la necesidad de incluir tanto las estructuras de los ámbitos nacionales, provinciales como el local.

Distintos autores aportan a la descripción de la burocracia estatal, cómo es el caso de Lindblom y Woodhouse (1993) que consideran a la burocracia como la parte más grande de cualquier gobierno, tanto por el número de personas que la componen como por los recursos que requiere. Para Jacob (1966), es un sistema complejo de hombres, oficios, métodos y autoridad que se emplean para obtener sus objetivos. Finalmente, Downs (1967) establece algunas características primarias para definir la burocracia: gran tamaño,

membresía de tiempo completo y dependencia económica de sus miembros, contratación de personal, promoción y retención sobre la base del "merito." (Oszlak 2006, pág. 7)

Considerar a la burocracia como el brazo ejecutor del Estado es, como lo expresa Rourke (1984), el poder que tiene al momento de la toma de decisiones, por la habilidad para crear y satisfacer a ciertos grupos de votantes*;* y otra, por las habilidades técnicas que controlan y pueden aplicarse a resolver complejas cuestiones de política pública. Además, este poder se ve fortalecido puesto que es la única institución permanente del poder ejecutivo y por esa razón "disfruta de un cierto grado de autonomía" (Cayer y Weschler, 1988).

Como la burocracia tiene cierta estabilidad, cada nueva gestión ha intentado implementar su programa de gobierno, controlar las opciones de política y los recursos necesarios para conseguir sus objetivos. De esta forma, se busca poder incrementar la congruencia de las políticas, entre su proyecto político y el aparato burocrático. Para Oszlak (2006), los mecanismos que se implementan para que esto suceda son: (a) las modificaciones en las prioridades y los contenidos de políticas sustantivas, afectando así (positiva o negativamente) a los distintos sectores de la sociedad y, consecuentemente, a las agencias estatales y clientelas burocráticas relacionadas con tales políticas; y (b) los cambios en las actividades de apoyo del sector público (v.g., tecnologías de gestión; patrones culturales). Intentarán actuar sobre las dimensiones tecnológicas, culturales y clientelísticas. (Oszlak, 2006, p. 20)

Para Lattuada, Márquez y Neme (2012), las *capacidades estatales*, entendidas como los modos de hacer del Estado, son importantes debido a que no sólo tiene consecuencias respecto de la formulación e instrumentación técnica de las políticas, sino también sobre el grado en que el Estado es *capaz* de generar apoyos o acatamientos a las mismas por

medio de un proceso político que se percibe como legítimo. De este modo, las capacidades estatales pasarían a tener una radical importancia política para cada gobierno en ejercicio. (Lattuada et al., 2012, p. 19)

Coincidiendo con lo planteado por Oszlak (2006), para contrarrestar las iniciativas de cada régimen, las agencias gubernamentales apelan por lo general a varios mecanismos y prácticas más o menos institucionalizados (Oszlak, 2006, pp. 20–21)

Cuando llega el momento de la acción, son instancias decisivas tanto para el proceso de gobierno como para el de planificación. El Estado es quien tiene la responsabilidad de gobernar, y es el que debe disponerse a planificar aun cuando no cuente con todas las condiciones materiales, situación común en los escenarios con escaso margen para la independencia económica

Una estrategia nacional debería plantear un horizonte de objetivos deseable, realista, creíble y fijar la dirección general y el sentido en el que Nación, provincia, municipios y actores no estatales buscarán desplazarse en el tiempo. A su vez estas grandes líneas deberían ser acordadas con los principales actores: provincias, organizaciones de productores y trabajadores, instituciones de la comunidad. (Soverna, 2004, p. 14)

Si bien en la Argentina los procesos de planificación son indispensables, no son esenciales para el funcionamiento del sistema. Por ello, cuando desde los organismos públicos se plantea la necesidad e importancia de planificar, un proceso previo es la formación de conciencia para demostrar su necesidad. (Matus, 1989)

Los "procesos de implementación", cómo lo es la planificación, se centran en la dinámica intraburocrática a través de la cual se generan sucesivas tomas de posición del estado. La planificación es, entonces, la actividad que intenta ensamblar y orientar la acción social

hacia la satisfacción de determinados objetivos (o políticas) fundamentalmente mediante la aplicación de criterios de racionalidad técnica. (Oszlak y O'Donnell, 1995, p. 117)

En la realidad la planificación se inserta en la administración pública y sólo a través de esa vía, se desarrolla en el proceso de implementación. No se trata solamente, pues, de una relación entre dos procesos – el de planificación y el de implementación -, sino también de una relación entre grupos humanos cuyos actores principales son los políticos, los técnicos, la burocracia y los grupos sociales organizados. (Matus, 1989, p. 13)

El reflejo de las acciones de política pública que pretendemos implementar, las vamos a encontrar plasmadas en las planificaciones que desde los distintos niveles institucionales se van a ir desarrollando. Desde el nivel central, cómo lo expresa Ander-Egg (2007), encontramos la planificación nacional que constituye el instrumento rector del sistema nacional y expresa los objetivos, propósitos, lineamientos estratégicos y líneas generales de acción para generar el desarrollo del país. Igualmente, es producto de decisiones conscientes o irreflexivas, pero difícilmente casuales o accidentales. Su contenido es ideológico, remite a un proyecto político, a una perspectiva cultural que se impone a otras posibles. (García y Rofman, 2012, p. 3)

Una vez realizada la planificación nacional, se puede pensar en construir planificaciones de tipo *global* – la que planifica todas las actividades productivas del país interrelacionadas entre sí – y la *sectorial* que es a través de la cual se planifican las acciones para un determinado sector como lo puede ser el de la AF en particular. (Ander-Egg, 2007, p. 69)

Más aún, en palabras de Matus (1989), la planificación no puede operar sin una política de desarrollo definida y aceptada. Si entendemos que la planificación es una actividad que tiende a organizar la voluntad política a fin de que ésta influya en la realidad de

manera más eficaz. Más simplemente aún, diremos que es el esfuerzo organizador de la voluntad política. (Bernazza 2006)

O como lo expresa Ander-Egg (2007), es necesario que las autoridades políticas estén dispuestas a llevar a la práctica lo que se ha planificado; es decir que, si no está la voluntad política, aun la mejor planificación es “letra muerta”. (Ander-Egg, 2007, p. 40)

La planificación general de la acción de un Gobierno es útil sólo en la medida en que se transforma en un cálculo que precede y preside la acción de este en el día a día. Es decir, llega a ser un proceso práctico. (Matus, 1987a, p. 233)

Para que esto suceda, el proceso de planificar exige una formalización institucional como sistema y debe regularse e integrarse dentro de las prácticas administrativas, a fin de obtener continuidad y permanencia. Por ello, es necesario que los equipos encargados de la planificación global, de la sectorial y de proyectos, tengan un lugar destacado dentro del aparato estatal, de manera que su funcionamiento pueda ser institucionalizado. (Matus, 1989, p. 17)

B.3. El rol de los actores institucionales y de la agricultura familiar

Una vez que se plantea la necesidad de planificar, las políticas entran en una compleja red de relaciones con varios agentes, actores e instituciones, que puede a menudo generar consecuencias imprevistas e inesperadas. Como sugiere Appadurai (1986), las políticas, al igual que los objetos materiales, tienen “vidas sociales” propias. Es por ello importante —al analizar la labor de formulación de políticas— reflexionar sobre las biografías y las dinámicas que rodean su traducción e interpretación (Shore 2010, pág. 36)

El proceso de planificación se inicia en los decisores políticos a nivel nacional, pasando por los distintos responsables institucionales hasta llegar a los ámbitos territoriales en dónde se encuentra el último eslabón de los decisores políticos. Matus (1987) los describe

como los protagonistas que necesitan una visión más amplia, aunque la misma se halle comprometida con los grupos sociales que representa y a los técnicos, que comienzan su tarea partiendo de la delimitación de las fuerzas sociales predominantes.

Según Matus (1987a), en América Latina el *nivel tecnopolítico* es un estrato muy poco desarrollado. Nuestra realidad y nuestras universidades producen economistas ciegos a la política, políticos sordos a la economía y politólogos que no comprenden ni se inquietan por la incomunicación entre ambos. Por esta razón, en el proceso político de nuestros países entran directamente en contacto, pero no en comunicación, *"dos actores que hablan idiomas distintos y manejan teorías incompatibles: el político convencional y el técnico convencional".* (Matus, 1987a, p. 236)

La negociación que se produce al momento de planificar representa el mutuo ajuste de demandas entre individuos o grupos en competencia. Cada tomador de decisiones es libre de perseguir sus propios objetivos. Para ello, el modelo debe suponer que el poder de cada parte es aproximadamente similar (Oszlak y O'Donnell, 1995).

Cuando Matus (1987), habla este nuevo actor "El tecnopolítico", lo describe como aquel que no da por supuestos los objetivos, debe crearlos y ayudar a decidirlos, ni adopta como un dato la restricción de recursos, porque está en su capacidad *proponer medios para crear nuevos medios.* Así, su ámbito de trabajo lo mueve a hacer dialogar la política y la técnica para discutir tanto la *direccionalidad* (objetivos) como las *directivas* (operaciones y medios). Su ámbito de acción es toda la sociedad.

Sen (1999) reconoce que los tecnócratas (es decir, las élites) prefieren imponer planes institucionales que aumenten su poder y mejoren su imagen, en vez de subordinarse a las deliberaciones de la gente común. Evans (2004a, 40) también reconoce que es posible

que la dinámica del poder sea el mayor obstáculo para la "institucionalización de instituciones deliberativas" (sic). (Portes, 2007, p. 485)

Podemos introducir la noción de *interfaz social* que según Long y La Peña (2007), es entendida como una manera de examinar y entender problemas de heterogeneidad social, diversidad cultural y los conflictos inherentes a procesos que involucran intervenciones externas. Constituye un nodo que permite analizar las situaciones de manera integrada en su heterogeneidad y dinamismo. Según aclara el autor, permite comparar fenómenos muchas veces pensados independientemente; ordenar asimismo el estudio en un sentido procesual; tener, en fin, una visión dinámica del conjunto de actores sociales. (Long y La Peña, 2007, p. 136)

El enfoque de *interfaz social*, en palabras de Roberts, (2001), supone relaciones socioestatales que deben analizarse en su contenido tanto como confrontación de intereses sociales, cuanto contraste de interpretaciones e informaciones que se efectivizan durante la implementación de las políticas públicas.

Por su parte Long y La Peña (2007), plantean que la interfaz tiende a llevar consigo la imagen de alguna clase de articulación de dos sitios o confrontación cara a cara, las situaciones sociales de interfaz son más complejas y múltiples en su naturaleza, contienen muchos intereses diferentes, relaciones y modos de racionalidad y poder. (Long y La Peña, 2007, p. 137)

Agregan que la interfaz es una entidad organizada de intencionalidades y relaciones entrelazadas; un lugar para el conflicto, la incompatibilidad y la negociación; un sitio de confrontación de paradigmas culturales; que implica una realidad donde los procesos de conocimiento son centrales; que se constituye también por el poder, entendido como resultado de luchas por relaciones estratégicas y significados; que está compuesta por

discursos múltiples, y puede ser el espacio para la intervención planeada en los mundos de vida de los actores sociales individuales y colectivos.

Roberts (2001), nos permite mirar con más detalle las situaciones concretas en las que los responsables institucionales y los miembros de la comunidad negocian la implementación de la política. Es una mirada valiosa porque permite entender los tipos de relaciones que la implementación de la política crea entre gobierno, ONGS y miembros de la comunidad. (Roberts, 2001, p. 4)

Por su parte Oszlak (2011), destaca que la capilaridad social que tiene el estado (el nivel micro) y los pactos constitutivos que su intervención recrea y actualiza permanentemente (el nivel macro) constituyen los extremos casi invisibles de una presencia estatal cuyas manifestaciones concretas se evidencian a través de la planificación de las políticas públicas. (Oszlak, 2011, p. 5)

Es importante en el contexto actual, y tal como lo expresa Bernazza (2004), enfatizar en el rol que ocupan los equipos responsables de llevar adelante estos procesos de planificación. Estos equipos están integrados por personas de carne y hueso, y por la misma condición humana, son un recurso muy valioso a cuidar, fortalecer y acrecentar. Sería importante llegar a interpretar hasta qué punto los agentes de la administración pública se pueden sentir “dueños” de las planificaciones, hasta qué punto están comprometidos con ella, o hasta dónde pueden liderar el proceso o bien, sentirse parte de un cuerpo orgánico que la implementa.

Entre los actores que juegan un rol central en esta disputa de poderes e intereses al momento de la construcción de la política pública, se encuentran los Agricultores Familiares. La incorporación de la categoría agricultor familiar, implicó no sólo un

cambio de nomenclatura, sino también la ampliación de la base social a quien se dirigirían las políticas de Desarrollo Rural. (Bertoni y Soverna, 2014, p. 472)

En Argentina los diversos estudios y programas de intervención utilizaron diferentes definiciones de Agricultura Familiar, incluyendo como variables el tamaño de la explotación, la utilización del trabajo familiar en forma preponderante, las condiciones de pobreza, y otras. (Barril G. y Almada Chávez, 2007)

El término *Agricultura Familiar* constituye una nominación que involucra otros términos, con sus respectivos usos políticos, tales como "pequeños agricultores", "agricultores de subsistencia", "agricultores de bajo ingreso", etc., los que denotan -en muchos casos- una toma de posición respecto de la viabilidad y potencialidad del sector o del tipo de políticas públicas que este requiere. (Sislian, 2015, p. 70)

Para Schiavoni (2010), la construcción de la AF en la Argentina, pone en evidencia la diversidad de productores que se pretende unificar y también la heterogeneidad de lenguajes involucrados en la esta categoría. Destaca también, que la AF en la Argentina es una categoría en construcción y que "*su definición y sus alcances son objeto de múltiples negociaciones en las que intervienen científicos sociales, técnicos, administradores y organizaciones agrarias"*. (Schiavoni, 2010, p. 43)

Por su parte el Foro nacional de agricultura familiar (FoNAF) en su propuesta para un plan estratégico de desarrollo rural, define a la Agricultura Familiar como:

> *"Una forma de vida" y "una cuestión cultural", que tiene como principal objetivo la "reproducción social de la familia en condiciones dignas", donde la mayor parte del trabajo es aportado por los miembros de la familia, la propiedad de los medios de producción (aunque no siempre de la tierra) pertenece a la familia, y es en su interior que se realiza la transmisión de valores, prácticas y experiencias".* (Foro Nacional de Agricultura Familiar [FoNAF], 2008, p. 8)

La Ley 27.118 de "Reparación histórica de la agricultura familiar para la construcción de una nueva ruralidad en la argentina" que se declara de interés público la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena, en su Artículo 5° define como agricultor y agricultora familiar a aquel que lleva adelante actividades productivas agrícolas, pecuarias, forestal, pesquera y acuícola en el medio rural[2]. (Ley 27.118 - Reparación histórica de la AF para la construcción de una nueva ruralidad en la Argentina, 2015)

Algunos estudios, cómo el de Barril G. y Almada Chávez (2007) buscaron construir una tipología de AF que permitiera una atención diferencial[3]. Por otro lado, autores como Soverna, P. Tsakoumagkos y Paz (2008), advierten que asimilar el estilo de producción campesino con la AF restringe el concepto que se viene utilizando en las definiciones "oficiales" y reduce la posibilidad de considerar a la mayor parte de los tipos reales de productores familiares. Es por ello que proponen tener en cuenta tres grandes rasgos: a) Cambiar la concepción dual entre campesinos y agronegocios, que permitiría el diseño de políticas más adecuadas sin la restricción de "*rótulos*"; b) Evitar una definición demasiado amplia de AF que sugiera una estrategia muy diversificada dificultando la atención del Estado por estrato; por último, c) Reconocer que existen unidades familiares que producen sin ser competitivas, ni pobres; que hay múltiples actividades y formas de

[2] Sus requisitos son: a) La gestión del emprendimiento productivo es ejercida directamente por el productor y/o algún miembro de su familia; b) Es propietario de la totalidad o de parte de los medios de producción; c) Los requerimientos del trabajo son cubiertos principalmente por la mano de obra familiar y/o con aportes complementarios de asalariados; d) La familia del Agricultor y Agricultora reside en el campo o en la localidad más próxima a él; e) Tener como ingreso económico principal de su familia la actividad agropecuaria de su establecimiento; f) Los Pequeños Productores, Minifundistas, Campesinos, Chacareros, Colonos, Medieros, Pescadores Artesanales, Productor Familiar y, también los campesinos y productores rurales sin tierra, los productores periurbanos y las comunidades de pueblos originarios comprendidos en los apartados a),b), c), d) y e).

[3] Tipo 1: un estrato de pequeño productor familiar capitalizado, que no presenta en general rasgos de pobreza; - Tipo 2: un estrato intermedio de pequeño productor familiar que posee una escasez de recursos y presenta algunos rasgos de pobreza por falta de acceso a servicios sociales básicos; - Tipo 3: un estrato de pequeño productor familiar, sus recursos no le permite vivir exclusivamente de su explotación, posee acentuadas condiciones de pobreza (NBI), y su mantenimiento en el campo se explica, en una gran mayoría de casos, por el aporte que recibe de programas públicos de asistencia social y por otros ingresos eventuales. (Barril G. y Almada Chávez, 2007)

relacionarse con el mercado y que todas requieren de políticas; tanto quienes venden sus excedentes como quienes producen para el mercado. (Soverna et al., 2008, p. 12)

En los últimos años, como lo expresan Lattuada, Nogueira y Urcola (2019), a través de fundamentos no explícitos, se observa una ruptura conceptual entre el "individuo emprendedor" de la actual gestión con el "sujeto social" que con sus variantes (económica/política) había sido concebido y la forma en que esta visión determina las decisiones y acciones de la gestión pública. (Lattuada et al., 2019, p. 324)

En cuanto a la participación de la AF en los aspectos productivos y comerciales, podemos decir que, si bien el valor de producción promedio por explotación de los pequeños productores es considerablemente inferior al del resto de explotaciones (alrededor del 12%), el valor de producción por hectárea es superior al del resto de las explotaciones. Las regiones preponderantes en el valor de la producción de los pequeños productores son fundamentalmente: Pampeana, Mesopotamia, Chaco Húmedo, Monte Árido y Oasis Cuyanos, aportando el 87% del valor total. (Scheinkerman de Obschatko, 2009)

Si analizamos la participación de los AF, en las 218.868 EAP de los pequeños productores y las 23.519.642 hectáreas que ocupan, esto significa que un 65,6% del total de explotaciones agropecuarias del país, y un 13,5% de la superficie total de todas las EAP del territorio nacional son de los PP. En cuanto a la superficie cultivada por rubro, es superior al promedio, y particularmente destacada en los rubros de Aromáticas, Hortalizas, Cultivos Industriales, Flores y Cultivos bajo cubierta (entre el 52% y el 27%). (Scheinkerman de Obschatko, 2009)

En cuanto a los aspectos vinculados a la comercialización de los productos de la AF destinados al mercado, Carballo, P. Tsakoumagkos, Gras, Rossi y Plano (2004) distinguen tres situaciones distintas: a) Los productos dirigidos a satisfacer la demanda

de consumo final de los hogares; b) Las materias primas dirigidas a las agroindustrias y c) Los productos con algún grado de elaboración o transformación. (Carballo et al., 2004, pp. 16–17)

La AF ha generado nuevos tipos de intercambio donde las ferias francas y campesinas, las redes de comercio justo y las de agricultores urbanos resultan alternativas de producción y comercialización más equitativas, sustentables y donde el estilo de vida de la AF y su forma de producir se hacen presentes. Constituyen un claro ejemplo sobre la construcción de canales de comercialización orientados principalmente al consumo local. Así, la construcción de circuitos cortos entre productores y consumidores son algunas de las acciones tendientes a lograr la colocación regular de la producción y la generación de un ingreso alternativo. (Paz, Jara y Nazar, 2013, p. 54)

Los circuitos cortos de comercialización (CCC) han sido tradicionalmente entendidos como aquellas formas de circulación agroalimentaria que sólo tienen una o ninguna figura intermediaria entre producción y consumo (López García, 2012). El desarrollo y el éxito de los circuitos cortos requieren, según François (2000), que se preste atención a algunos puntos clave, como fortalecer la acción colectiva, movilizar competencias comerciales para la venta directa, garantizar la calidad de los productos y adoptar un enfoque progresivo. (Craviotti y Soleno Wilches, 2015, p. 2)

A modo de cierre, no hay que dejar de remarcar que como plantea Garnier (2004).

> *...si bien la gestión pública demanda una alta calificación técnica y un conjunto adecuado de herramientas de gestión, es una función con un contenido eminentemente político. Por ello, con la búsqueda de una mayor capacidad de gestión estratégica no se trata -como a veces se pretende- de "despolitizar la política", sustituyéndola por algún tipo de decisión técnicamente óptima de asignación o*

utilización de los recursos, independiente de los diversos conflictos de intereses y de las distintas visiones que existen en la sociedad, sino más bien de hacer bien la política, combinando las buena técnica económica y gerencial -entre otras- con la consolidación de una cultura democrática y las prácticas institucionales correspondientes (Garnier citado en Bernazza, 2006, p. 4)

C. Capítulo II: Enfoque Metodológico

El enfoque metodológico que elegimos para la investigación es el cualitativo. Esta elección se debe a que el tipo de conocimiento que se pretendíamos alcanzar estaba centrado en la búsqueda de acontecimientos que nos permitirían comprender las complejas relaciones entre todo lo que existe (Stake, 2010, p. 42). A sí mismo, este enfoque es el que nos permitió comprender los diferentes procesos utilizados para la construcción de las planificaciones y captar la heterogeneidad y el rango de variación existente entre cada uno de ellos a lo largo de los periodos investigados. (Martínez Carazo, 2006, p. 172)

Seleccionamos este tipo de enfoque porque existía un interés por el significado y la interpretación de lo acontecido, por la importancia que tenía el contexto y los procesos que fueron aconteciendo entorno a la AF, y porque se buscó una estrategia que fuera inductiva y hermenéutica. (Vasilachis de Gialdino, 2006, p. 26)

A partir del problema planteado desarrollamos el proceso de investigación que requirió una permanente revisión y redireccionamiento del estudio; comenzamos examinando las fuentes secundarias de información y a partir de allí desarrollamos un análisis de los datos, de acuerdo con lo que se iba observando. (Esterberg, 2002 en Sampieri Hernández et al. 2010). Posteriormente, elaboramos las preguntas guía para las entrevistas; fuimos relevando la información y en simultáneo fuimos reconfigurando y resignificando las mismas.

Por tanto, como expresa Maxwell (1998), este proceso no pretende generalizar de manera probabilística los resultados obtenidos, sino, producir información que sirva de aporte y que pueda ser transferida a otros casos similares. De aquí que para nuestra investigación

preferimos hablar de *transferibilidad*, en vez de generalización. (Martínez Carazo, 2006, p. 173)

C.1. El caso de estudio

Como estrategia metodológica de investigación implementamos el *estudio de caso*, entendido como una pregunta empírica que investiga un fenómeno contemporáneo dentro de un contexto de vida real, sobre todo cuando los límites entre el fenómeno y contexto no son claramente evidentes. (Yin, 1989, p. 9)

Con este tipo de metodología se pretendió destacar la unicidad del caso de estudio y entender su particularización; se llegó a conocer cómo es el proceso de planificación y qué acciones se llevaron a cabo desde el área de comercialización para los productos de la AF a lo largo de 25 años.

Si bien en el ámbito público hay una gran experiencia y trayectoria en el área de planificación, la creación del Ministerio de Modernización fundamentó la necesidad de *"impulsar políticas que jerarquizaran el empleo público y su vínculo con las nuevas formas de gestión, porque un Estado moderno requiere el diseño de nuevos procedimientos administrativos"*[4].

En lo que concierne a las políticas públicas para la AF incorporadas a la estructura administrativa del Estado, la institucionalidad, las mismas se identifican con la creación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (SsDRyAF) en el año 2008. Esta nueva estructura se asentó sobre el Programa Social Agropecuario (de ahora en más PSA) que existía desde el año 1993.

El PSA contaba con una distribución territorial a través de coordinaciones provinciales en veintiún (21) provincias. Sólo quedaron sin sedes, la provincia de Santa Cruz (creada

[4] Decreto 13/2015 - Modifica la Ley de Ministerios - Ley N.° 22.520 (2015).

recién en el año 2015) y la de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, que hasta el día de hoy no cuenta con representación institucional para la AF.

Como integrante del equipo nacional de comercialización de la AF de la SAFCyDT, me sentí comprometido con poder identificar los diferentes procesos y mecanismos que se utilizaron para planificar las acciones de comercialización a nivel nacional durante el periodo 1993 – 2018. El propósito era alcanzar la mayor compresión del caso, en el que tengo un interés particular por mi citada relación con el área específica, y aprender de él en sí mismo sin que esto generara indefectiblemente ninguna teoría ni generalización de los datos.

Stake (2010) explica que cuando tenemos un interés intrínseco en el caso de estudio, podemos llamarlo ***estudio intrínseco de caso***. Por su parte Guber (2005), describe a este interés intrínseco como *reflexividad del investigador.* Se refiere a ella, por una parte, a la reflexividad en un sentido genérico, como la capacidad de los individuos de llevar a cabo su comportamiento según expectativas, motivos, propósitos, esto es, como agentes o sujetos de su acción; por otra parte, en un sentido más específico, se alude a la reflexividad desde un enfoque relacional, no ya como lo que el investigador y el informante realizan en sus respectivos mundos sociales, sino como las decisiones que toman en el encuentro, en la situación del trabajo de campo. (Guber, 2005, p. 49)

La explicitación en este sentido es relevante puesto que por lo general la reflexividad del investigador no se toma en cuenta, poniendo de manifiesto una concepción en la cual ella no desempeñaría ningún papel relevante para el conocimiento. De ahí que las observaciones y decisiones del investigador en campo generalmente permanezcan en la oscuridad. De este modo, se ha secundarizado el sentido específico de la reflexividad en situaciones de campo, dentro de la relación entre investigador e informantes. (Guber, 2005, p. 50)

En nuestra investigación la reflexividad se ve reflejada fundamentalmente en la toma de decisiones, preferencias, ángulos de visión a medida que fuimos construyendo el campo de estudio. La entendemos como una instancia de aprendizaje en la que podemos distinguir entre nuestra reflexividad y la de los informantes, así como también la reflexividad creada en el seno de la relación. En palabras de Guber (2005), el investigador no sólo trabaja sobre los sujetos a conocer, sino también sobre sí mismo. (Guber, 2005, p. 205)

C.2. Decisiones muestrales

Para delimitar el campo de estudio y el objeto de la investigación, se utilizó una Unidad de Estudio (UE), Unidades de Análisis (UA) y Unidades de Observación (UO). (Gaitán Moya, 2010)

Se determinó como área de estudio a la actualmente denominada *Dirección de Comercialización para los productos de la AF* dependiente de la Dirección Nacional de Programas de Desarrollo Regional, de la SAFCyDT del Ministerio de Producción y Trabajo. Si bien a lo largo de los años fue adoptando diferentes nombres, esta área ha estado presente en casi todas las gestiones.

Sobre la base de lo que plantea Guber (2005), acerca de la Unidad de estudio (UE) entendida como el ámbito espacial donde se llevará a cabo el trabajo de campo, definimos como UE para la presente investigación a la *Dirección de comercialización*.

Desde la Dirección de comercialización se operativizan los objetivos y las acciones que desde las autoridades Nacionales se proponen a través de las estrategias de comercialización para los productos de la AF. Las estrategias propuestas abarcan las acciones a desarrollar en todo el país a través de las coordinaciones provinciales.

Una vez definida la UE, planteamos nuestra investigación en las diferentes UA, que en línea con lo que expresan Azcona y Manzini, Fernando y Dorati, Javier (2013), definimos a las *unidades de análisis* (UA), como el tipo de objeto delimitado que investigamos. Con "tipo de objeto" aludimos a que el referente de cualquier unidad de análisis es un concepto: una clase de entidades y no una entidad determinada o concreta del espacio tiempo. (Azcona y Manzini, Fernando y Dorati, Javier, 2013, p. 70)

Al haber atravesado distintas gestiones de gobierno con sus consiguientes cambios de responsables nacionales de comercialización con sus diferentes procedimientos, métodos e instrumentos para elaborar las planificaciones anuales a lo largo de los últimos 25 años, se propuso como UA a los distintos *procesos de planificación nacional* para la comercialización que tuvieron lugar durante el periodo 1993 - 2018.

En nuestro caso particular al considerar a las UA cómo los procesos de planificación nacional para la comercialización durante los años 1993 – 2018, identificamos 6 responsables nacionales del área de comercialización para los productos de la AF. Cada uno de ellos representa a las diferentes gestiones políticas; por lo tanto, consideramos 6 unidades UA diferentes a lo largo de los 25 años.

Las *unidades de observación* (UO) seleccionadas fueron los referentes empíricos que utilizamos para obtener los datos de las U.A. En nuestro caso de estudio, se tomaron como UO a los *responsables nacionales de comercialización* que ocuparon dicha función en los últimos 25 años. Esta decisión fue tomada, debido a que ellos fueron los responsables del proceso de construcción y posterior validación de los objetivos y acciones para la comercialización de los productos de la AF en todo el país. (Azcona y Manzini, Fernando y Dorati, Javier, 2013, p. 72)

C.3. Los periodos históricos.

A través de la presente investigación se buscó identificar y analizar las políticas públicas para la comercialización de los productos de la AF y caracterizar el rol que ha desempeñado la dependencia nacional de comercialización en la planificación de las políticas para la AF durante el periodo 1993 - 2018 en el ámbito del Estado Nacional, de manera precisa, en la actualmente denominada Secretaría de Gobierno de Agroindustria, dependiente del Ministerio de Producción y Trabajo.

Si bien la institucionalización de las políticas para la AF se concreta con la incorporación a la estructura administrativa del Estado en el año 2008 a partir de la creación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (SsDRyAF)5, la misma se asentó sobre las bases construidas por el PSA6, vigente desde el año 1993.

Por esta razón, consideramos que desde el año 1993 hasta la actualidad, se ha producido una evolución ininterrumpida, que fue atravesando distintos *periodos* a lo largo del tiempo, alcanzando hoy los 25 años de historia en las políticas públicas para la AF.

Sobre la base de la estructura planteada por Bertoni y Soverna (2014) acerca de la transformación de los programas, y de la institucionalidad creada a partir de ellos, podremos dar cuenta de los cambios alcanzados en las políticas para el sector de los agricultores familiares[7]. Para diferenciar los distintos periodos se tomaron en cuenta dos factores; la *modalidad* a través de la cual se ejecutaron las acciones y el segundo factor es el *nivel de institucionalidad* que alcanzaron en la estructura burocrática del Estado nacional.

[5] (Decreto 571/2008 - Creación de la SsDRyAF, 2008). Anexos Decreto N.º 357/2002 Y Decreto N.º 25/2003 – SUSTITUCION. Ministerio de Economía.
[6] El Programa Social Agropecuario (PSA) es creado por Resolución N.º 158/1993, en el ámbito de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos e inicia sus acciones en abril de 1993
[7] "*La transición en las políticas públicas para la Agricultura Familiar Argentina. De los Programas a la nueva Institucionalidad"*. Bertoni y Soverna (2014)

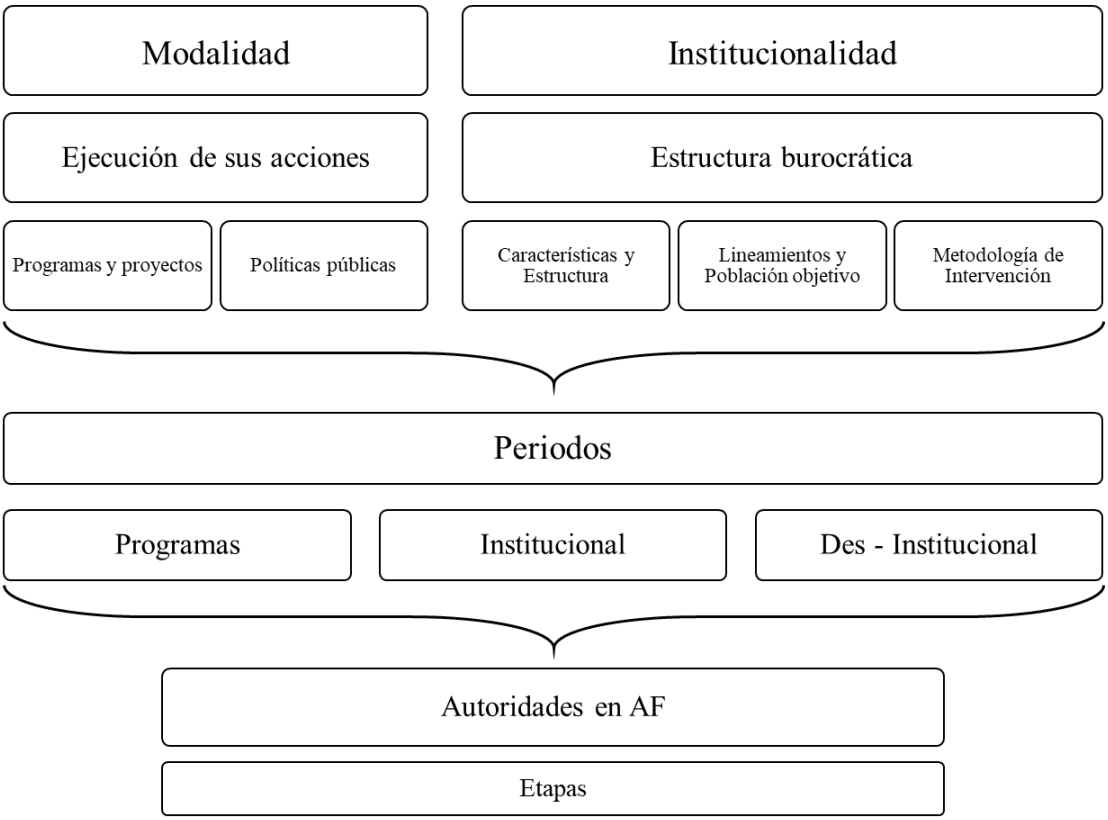
En cuanto a la *modalidad*, podemos identificar un grupo que utilizó como instrumentos para ejecutar sus acciones a los Programas y a los proyectos, con todas las características que estos poseen (duración acotada en el tiempo y en recursos, ajuste a objetivos muy específicos, beneficiarios previamente seleccionados y formas de financiamiento delimitadas); y otro grupo en el cual se ejecutaron las acciones a través de la implementación de políticas públicas.

Por otra parte, analizando el *nivel de institucionalidad* alcanzado, podemos distinguir tres grupos que los diferenciamos por: las características y estructura burocrática; los lineamientos y población objetivo y la metodología de intervención utilizada.

De este modo, como se puede ver en la *Ilustración 1*, sobre la base de la *modalidad* y del *nivel de institucionalidad*, identificamos 3 periodos que le dieron estructura a la investigación; el primero que denominamos de *Programas*, el segundo *Institucional* y el último, *Des – Institucional.*

Por último, se identificó la necesidad de incorporar otro factor que fue interviniente en los procesos estudiados. Estamos hablando de las *Autoridades en AF* como otro de los factores significativos a tener en cuenta. Las diferentes conducciones políticas imprimieron su impronta en cada gestión; por lo cual las utilizamos para diferenciar diferentes *etapas* dentro de cada *periodo.*

Ilustración 1- Factores que determinan los diferentes Periodos y Etapas



Fuente: Elaboración Propia

De este modo quedan conformados, como lo muestra el *Cuadro 1*, los 3 *periodos* con dos etapas cada uno, sumando 6 *etapas* en total.

Cuadro 1 - Los periodos históricos en la gestión gubernamental de la AF en el ámbito del Estado Nacional entre los años 1993 - 2018

Periodo	PROGRAMAS		INSTITUCIONAL		*DES*- INSTITUCIONAL	
Etapa	PRIMERA ETAPA	SEGUNDA ETAPA	PRIMERA ETAPA	SEGUNDA ETAPA	PRIMERA ETAPA	SEGUNDA ETAPA
Años	1993-2005	2005-2008	2008-2012	2012-2015	2015-2016	2016-2018
Autoridad en AF	Bordelois G. (1993-2005)	Scheivengraf J. (2005-2007) / Catalano J. (2007-2008)	Martini G. (DIC/2008 - 2012)	Persico E. (2012/15)	Alloatti O. (2015-2016)	Hardie S. (2016 - sigue)
Referente de Comercialización	Caracciolo M. (1993-1996) / Cattaneo C. (1996-2006)	Cattaneo C. (1996-2006) / ….....	Mathot O. (2008-2011)	Mathot O. (2012-2014) / Vera J. (2015-2016)	Vera J. (2015-2016)	Levin L. (2016-2017) / Corral D. (2017 - sigue)
Hito que le da Inicio	Creación del PSA	Nuevo Coordinador del PSA	Creación de la SsAF	Creación de la SAF	Nuevo Secretario de AF	Nuevo Secretario en AF

Hito que marca el Fin	Renuncia del Coordinador del PSA	Creación de la SsAF	Renuncia del Subsecretario de AF	Renuncia del Secretario de AF	Renuncia del Secretario	Continúa

Fuente: Elaboración Propia

C.4. Las técnicas de recolección y construcción de los datos

Este enfoque se basó en métodos de recolección de datos no estandarizados ni completamente predeterminados. Se realizaron un conjunto de prácticas interpretativas que hacen al mundo "visible"; que se transformaron y convirtieron en observaciones, anotaciones, grabaciones y documentos. (Sampieri Hernández, Collado Fernández y Lucio Baptista, María del Pilar, 2010, pp. 9–10)

Tal como lo propone Barrio del Castillo et al. (2015), con el estudio de caso interpretativo se buscó aportar descripciones densas y ricas con el propósito de interpretar el rol que desempeñó la dirección de comercialización en la planificación de las políticas para la comercialización de los productos de la AF durante el periodo 1993 - 2018.

Se utilizaron múltiples fuentes de datos y se cumplió el principio de triangulación para garantizar la validez interna de la investigación. Esto permitió verificar los datos obtenidos a través de las diferentes fuentes de información que guardan relación entre sí; es decir, ver como las diferentes perspectivas confluyen en el fenómeno que fue objeto de estudio. (Martínez Carazo, 2006, p. 185)

Se trabajó con múltiples fuentes de datos; entrevistas, documentos, material audiovisual, etc. Además, se recolectaron datos de diferentes tipos: lenguaje escrito, verbal y no verbal, así como también conductas observables. (Sampieri Hernández et al., 2010, p. 409)

Para obtener la información nosotros fuimos el "instrumento" de recolección de datos. Acercarnos nos permitió ser capaces de descubrir, interpretar y comprender la perspectiva de los participantes de esta la realidad social (Martínez Carazo, 2006, p. 172)

Para cada uno de los objetivos específicos, se utilizaron las siguientes técnicas:

- Identificar y analizar las políticas públicas para la Agricultura Familiar en el Estado Nacional, durante los diferentes periodos entre los años 1993 – 2018.

Para la recolección de datos entorno a este objetivo específico, se utilizaron fuentes de información secundaria, revisión de documentos, escritos individuales (informes técnicos), normativas Nacionales, manuales operativos, planificaciones de años anteriores y fuentes de información primaria a través de entrevistas semi – estructuradas a diferentes responsables nacionales de las distintas gestiones.

La utilización de los documentos públicos y oficiales, además de ofrecernos información que se describe, nos permitió obtener información con una perspectiva diferente. Nos permitió adquirir conocimientos sobre las personas que los redactaron y los implementaron. Así como también, los documentos personales, nos permitieron comprender las perspectivas, los supuestos, las preocupaciones y actividades de quienes los produjeron. (Taylor y Bogdan, 1992, p. 149)

- Caracterizar rol de las dependencias y los referentes nacionales de comercialización en la planificación de las políticas para la Agricultura Familiar, durante los diferentes periodos entre los años 1993 - 2018.

Para este objetivo específico, se utilizaron técnicas para recolectar datos, como el análisis de información secundaria existente e información primaria a través de la entrevista personal no estructurada, entrevistas semi – estructurada a los responsables del área / dirección de comercialización durante el periodo 1993 - 2018. En aquellos casos en que la información resultó insuficiente, se entrevistó directamente al responsable de los programas o al subsecretario a cargo. *(Cuadro 2).*

En el siguiente cuadro *(Cuadro 2),* se pueden identificar los entrevistados. Entre los mismos se encuentran dos (2) autoridades de la AF y los seis (6) responsables del área /

dirección de comercialización. Para las etapas 2012 – 2015 y 2015 – 2016 se buscó profundizar la información obtenida entrevistando a uno de los técnicos más antiguos del área: Contardo P. (2009 – continúa)

Cuadro 2 - Entrevistados de cada Periodo

Periodo	PROGRAMAS		INSTITUCIONAL		*DES*- INSTITUCIONAL	
Etapa	PRIMERA ETAPA	SEGUNDA ETAPA	PRIMERA ETAPA	SEGUNDA ETAPA	PRIMERA ETAPA	SEGUNDA ETAPA
Años	1993-2005	2005-2008	2008-2012	2012-2015	2015-2016	2016-2018
Autoridad en AF		Catalano J. (2007-2008)	Martini G. (DIC/2008 - 2012)			
Referente de Comercialización	Caracciolo M. (1993-1996) Cattaneo C. (1996-2006)	Cattaneo C. (1996-2006) ….....…....	Mathot O. (2008-2011)	Mathot O. (2012-2014) Vera J. (2015-2016)	Vera J. (2015-2016)	Levin L. (2016-2017) Corral D. (2017 - sigue)

Fuente: Elaboración Propia

A través de la información obtenida pudimos comprender las complejas relaciones que interviene en el proceso. Entendiendo el porqué de la particularización, no la generalización. Se tomó este caso en particular para llegar a conocerlo bien; no para ver en qué se diferencia de los otros. Se buscó ver *qué es* y *qué hace.* (Stake, 2010, p. 20)

La recolección de los datos se centró en proveer un mayor entendimiento de los significados y experiencias de las personas. Es decir, no se inició la recolección de los datos con instrumentos totalmente preestablecidos, sino que se comenzó a comprender a través de la observación y descripciones que dieron los participantes. De este mismo modo se fueron concibiendo las distintas formas para registrar los datos que se fueron refinando conforme avanzaba la investigación. (Sampieri Hernández et al., 2010, p. 13)

Para poder obtener información acerca de la UA, es decir, de los procesos de planificación nacional para la comercialización que tuvieron lugar durante el periodo 1993 – 2018, utilizamos las entrevistas personales no estructuradas y semi - estructuradas a los que han

sido responsables de la dirección de comercialización, desde la creación del PSA en el año 1993 hasta el año 2018, y que son nuestras UO. En todos los casos las entrevistas tuvieron una duración aproximada de 45 a 60 minutos.

C.5. Las técnicas de análisis de los datos.

Una vez reunidos los datos verbales y escritos, los integramos y los analizamos para determinar los significados y para describir el fenómeno que estudiamos desde el punto de vista de los propios referentes nacionales de comercialización. Se unificaron las descripciones que obtuvimos de nuestro propio análisis con el de las personas que entrevistamos. (Sampieri Hernández et al. 2010, p. 14)

Coincidiendo con lo que dice Sautu (2005), la estrategia de análisis de los datos se realizó en forma simultánea lo que nos permitió la reformulación de las otras etapas del diseño (Sautu, 2005, p. 157)

Para el análisis de los datos, en una primera etapa identificamos los temas y desarrollamos conceptos y proposiciones. Posteriormente, en una segunda etapa, con los datos ya recogidos, realizamos una codificación de los datos y el refinamiento de la comprensión del tema de estudio. En la etapa final, se relativizó lo que se fue descubriendo, con la intención de buscar comprender los datos en el contexto en que fueron recogidos. (Taylor y Bogdan, 1992, p. 159)

Así como lo expresa Borda, Dabenigno, Freidin y Güelman (2017), la codificación cualitativa nos permitió categorizar, clasificar y rotular los datos que comenzamos a identificar en los testimonios de entrevista, los distintos temas, subtemas y conceptos de variado nivel de abstracción (algunos muy descriptivos y otros más teóricos) que luego nos permitieron efectuar comparaciones, establecer patrones recurrentes y especificidades de los diferentes entrevistados. Codifico entonces, para facilitar la

comparación constante (Glaser y Strauss, 1967) de los casos y extractos con el objeto de analizarlos e interpretarlos conceptualmente (Borda et al., 2017, p. 34)

La codificación y la separación de los datos nos permitió comparar diferentes fragmentos relacionados con cada tema, concepto, proposición, etcétera, y en consecuencia refinar y ajustar las ideas. (Taylor y Bogdan, 1992, pp. 167–169). La codificación para clasificar la información se centró en:

- El análisis de las Políticas públicas de comercialización para los productos de la AF, por medio de: la EXISTENCIA de políticas; las CARACTERÍSTICAS de las políticas; los INVOLUCRADOS en la elaboración de las políticas; el ALCANCE de las políticas; la IMPLEMENTACIÓN de las políticas; la DIVERSIDAD de las políticas y el proceso BUROCRÁTICO.
- El análisis de Planificación de las políticas públicas para la comercialización de los productos de la AF, por medio de: la EXISTENCIA de planificación; el PROCESO de construcción; la RESPONSABILIDAD en el proceso de construcción; el ámbito INSTITUCIONAL de la planificación; la PARTICIPACIÓN en el proceso y el ALCANCE de la planificación.

Una vez obtenidos los datos, se analizaron en forma inductiva sobre la base de la información obtenida en el marco teórico. Nuestro análisis inductivo de datos cualitativos está basado en las recomendaciones de Martínez Carazo (2006):

C.5.1. Análisis en el lugar

La primera fase del análisis inductivo se desarrolló mientras se recolectaba la información, al momento de gravar las entrevistas; es decir, las diferentes respuestas y perspectivas que giran alrededor del tema, que después se trascribieron junto con las notas

mentales realizadas durante la entrevista. De este modo, posteriormente se pudieron identificar y verificar las respuestas dadas por cada uno de los entrevistados.

C.5.2. Trascripción de los datos

Inmediatamente después de las entrevistas y de las observaciones se procedió a la trascripción de los datos. En este caso se realizó una lectura y relectura de las trascripciones, con el propósito de familiarizarnos con los datos. Luego se inició con el proceso de estructuración y organización de estos dentro de las respectivas dimensiones, variables y categorías, lo cual ayudó a la comprensión del problema de investigación.

C.5.3. Foco del análisis

En esta etapa, nos centraremos en las áreas de interés para la comprensión del problema de investigación, a través de la concentración de los datos recolectados y su comparación constante con los códigos previamente establecidos para determinar las diferencias y similitudes con la literatura existente al respecto.

C.5.4. Análisis profundo de la información

Una vez desarrollada la etapa anterior se efectuó un análisis profundo de la información, con el propósito de interpretar las relaciones encontradas entre las categorías establecidas con base en el marco teórico (códigos) y los datos obtenidos, y se intentaron explicar por qué existe dicha relación, lo cual condujo a la comprensión del fenómeno estudiado (conceptualización). (Martínez Carazo, 2006, p. 188)

C.5.5. Presentación del análisis al entrevistado

Esta etapa final fue la presentación de la información a cada uno de los entrevistados con el propósito de asegurarnos que realmente se reflejaron las respuestas y perspectivas de los entrevistados y de las observaciones que realizamos. Con los comentarios que estos

realizaron nos permitió formalizar una *retroalimentación* y obtener el punto de vista de los distintos participantes que sirvió para revaluar la comprensión del problema. Otro objetivo fue para asegurarnos que fuimos capaces de identificar, interpretar y conceptualizar correctamente el fenómeno estudiado, lo cual nos permitió demostrar la validez de los resultados obtenidos. (Martínez Carazo, 2006, p. 189)

D. Capítulo III: La Política pública para la Agricultura Familiar en el Estado Nacional, durante los diferentes periodos entre los años 1993 – 2018.

En el presente capítulo se describe la evolución de las políticas públicas para la AF durante los distintos periodos que se han desarrollado, desde el año 1993 hasta el 2018, en el ámbito del Estado Nacional, de manera precisa, en la actualmente denominada Secretaría de Gobierno de Agroindustria, dependiente del Ministerio de Producción y Trabajo.

Si bien la institucionalización de las políticas para la AF se concreta con la incorporación a la estructura administrativa del Estado en el año 2008 a partir de la creación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (SsDRyAF)[8], la misma se asentó sobre las bases construidas por el PSA[9] que se encontraba en ejecución desde el año 1993.

Por esta razón, consideramos que desde el año 1993 hasta la actualidad, se ha producido una evolución ininterrumpida que hoy alcanza los *25 años* de historia en las políticas públicas para la AF. Durante estos años se han atravesado distintos periodos que con el fin de organizar la presente tesis los hemos denominado: el primero "Programas", al siguiente "Institucional" y, por último, el "Des – institucional".

D.1. Período I: Programas.

En la Argentina existieron Programas de Desarrollo Rural (PDR) desde la década del 60 y principios de la del 70, pero estos tenían otras características. Eran planes de colonización o de desarrollo rural integral. El centro de interés estaba puesto en la

[8] (Decreto 571/2008 - Creación de la SsDRyAF, 2008). Anexos Decreto N.º 357/2002 Y Decreto N.º 25/2003 – SUSTITUCION. Ministerio de Economía.
[9] El Programa Social Agropecuario (PSA) es creado por Resolución N.º 158/1993, en el ámbito de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos e inicia sus acciones en abril de 1993

inserción y el desarrollo sectorial, agroindustrial, mercantil y capitalista de los sujetos beneficiarios. (Manzanal, 2000, p. 81)

El Estado Nacional, como lo explica Manzanal (2000), comienza a preocuparse por implementar programas que buscaran mejorar la situación de las familias de productores agropecuarios pobres, tiene su primer antecedente en el período democrático iniciado en 1973. En ese año se pone en marcha un Programa de Reconversión de Áreas Minifundistas que tuvo una corta duración, debido a los bruscos cambios políticos que acontecieron en esos años. (Manzanal, 2000, p. 81)

En este mismo sentido, José Catalano[10], afirma que:

> *"Antes del año 73, se abordaban los programas, pero con una visión más de asistencialismo que de desarrollo. Nunca se plantearon abordar los problemas estructurales históricos. A partir de año 73 con el cambio de gobierno, ya organizadas fuertemente las ligas agrarias, se generaron políticas activas con los sectores medios y de pequeños productores con una visión más holística del problema incluido el productivo y de desarrollo. Después se produce el retroceso nuevamente, con la dictadura"*. (J. Catalano, comunicación personal, 10 de diciembre de 2018)

Transcurrieron más de 10 años, hasta la siguiente reinstauración de la democracia, desde 1973 hasta fines de 1983, para que la cuestión del desarrollo rural reaparezca y logre consolidarse. Las primeras acciones de desarrollo rural se concretan en la década del 90 con el PNEA (Programa de Pequeños Productores del Noreste Argentino). Aunque su

[10] Ocupó el cargo de Vicepresidente del INTA; Coordinador Nacional de la Unidad de Minifundio; Coordinador del CIPAF; Coordinador Nacional del Programa Social Agropecuario, entre otros.

diseño había comenzado al promediar la década del 80, a poco de conformarse la nueva democracia. (Manzanal, 2000, p. 82)

Lattuada, Nogueira y Urcola (2015) afirman que los programas surgen en el marco de un modelo que minimizaba el rol del Estado desplazando las decisiones al mercado, al considerar innecesarias y contraproducentes las políticas sectoriales. Sobre esta base, se proponían programas asistenciales y compensatorios para quienes se encontraban excluidos del nuevo modelo de acumulación e integración en la economía mundial. (Lattuada et al., 2015, pp. 73–74)

Manzanal (2009) explica que el ajuste macroeconómico, deterioró tan aceleradamente la situación socioeconómica de la pequeña producción agropecuaria, a través de la caída de los precios de sus productos y de sus ingresos, consecuencia de la desregulación y de las privatizaciones de manera que, la múltiple generación de PDR quedó ampliamente justificada.

Los PDR orientados específicamente a los pequeños productores son el PSA, el PROINDER, el PRODERNEA y el Programa Minifundio. Aquéllos que tienen una definición más amplia de la población objetivo que incluye este estrato son Cambio Rural, el PROHUERTA y el PRAT. Finalmente, los que incluyen algún componente o acción para los pequeños productores son el Proyecto Forestal de Desarrollo (componente CAPPCA) y la Ley de Inversiones para Bosques Cultivados. (Craviotti y Baudron, 2003, p. 5)

Por su amplia cobertura geográfica y porque fueron la base a partir de la cual se institucionalizaron las políticas destinadas a los agricultores familiares en todo el país[11],

[11] A excepción de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

la presente investigación centrará el análisis en los dos programas principales: el PSA y PROINDER.

D.1.1. Primera Etapa: el PSA y el PROINDER - (1993 – 2006)

D.1.1.1. Características y estructura burocrática

Durante más de 15 años (desde fines de los ´80 hasta mediados de los 2000), la respuesta del Estado Nacional frente a la desaparición de pequeñas explotaciones, el aumento de la pobreza y el despoblamiento de las áreas rurales fue la implementación de Programas de Desarrollo Rural. Algunas características comunes de estos programas eran: focalizar sus acciones en pequeños productores agropecuarios que reunieran indicadores de pobreza; atender demandas o iniciativas que surgieran de la población elegible y adoptaran la forma de proyectos; ofrecer asistencia técnica y capacitación; promover la organización de pequeños grupos para acceder a las prestaciones; promover la descentralización de la gestión y la participación de la población objetivo en la misma. La mayor parte de estos programas ofrecían, además, financiamiento no bancario. (Bertoni y Soverna, 2014, p. 470)

Durante la entrevista mantenida con Mercedes Caracciolo[12], nos describió cómo fue la construcción y su participación en la elaboración del PSA.

> *"Al PSA lo formulamos con Susana Aparicio y Gastón Bordelois.* […] *nos reuníamos una vez por mes con las organizaciones que trabajan con el sector;*

[12] Licenciada en Sociología. Especialidad desarrollo rural, agricultura familiar, economía social y solidaria con perspectiva de género. Coordinadora de Sociología y Desarrollo Rural de la SAGyP (1983-1986) 1. Programa de Apoyo a los pequeños productores agropecuarios de Cachi (SAGyP/IICA/PNUD) 2. Coordinadora de la formulación del Programa NEA (FIDA). Especialista en Desarrollo Rural del IICA en Argentina. Convenio con la SAGyP entre 1987 y 1996 para la formulación e implementación de los Programas de Crédito y apoyo técnico para pequeños productores del Noreste Argentino (Programa NEA) del Programa Social Agropecuario y de la Incorporación de la Mujer Rural en el Programa de apoyo a pequeños productores del Noroeste y Noreste Argentino. (UNIFEM). Periodo 1984-1987 (Programa NEA) / 1993 – 1996 (PSA).

> *participaban: la Unidad de Minifundio de INTA, INCUPO, FUNDAPAZ, INDES entre otras. Nos llevó aproximadamente seis meses la formulación del proyecto, esto fue en el año 1993. La historia fue así, un fin de semana me llamó Felipe Solá*[13] *y me dice: "tengo $ 50.000.000 de pesos para un programa de apoyo a pequeños productores que se va a llamar Programa Social Agropecuario, ¿me podés escribir 3 páginas para el lunes?". Y si, así lo hicimos"*. (M. Caracciolo, comunicación personal, 09 de noviembre de 2018)

En el año 1993 la SAGPyA[14] crea el *Programa Social Agropecuario* y por medio de una Resolución conjunta entre los Ministerios de Economía y Obras y Servicios Públicos, Ministerio de Salud y Acción Social y el Ministerio del Interior[15], se la asigna veinticinco millones de pesos ($25.000.000) del presupuesto Nacional. (AGN, 2003, p. 3)

El PSA se presentaba como: "*una propuesta de promoción dirigida a los pequeños productores minifundistas de todo el país, tendiente a superar las restricciones financieras, productivas y sociales y lograr, a través de una estrategia organizativa grupal, una inserción social más plena y equitativa de los mismos*". (SAGPyA - PSA, 1993)

Los objetivos generales eran: Contribuir al mejoramiento de las actividades productivos y de los niveles de ingreso de los productores minifundistas; generar un espacio de participación que facilite la organización de los productores minifundistas y promover la participación organizada de los pequeños productores en las decisiones de políticas, programas y proyectos a nivel local, provincial y nacional. (SAGPyA - PSA, 1993)

[13] Secretario de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación – Desde el 31 de enero de 1993 al10 de diciembre de 1999.
[14] Resolución N° 158/1993 – SAGPyA – Creación del Programa Social Agropecuario.
[15] Resolución MEOySP N.º 565 de Salud y Acción Social, Resolución MSyAS N°140 y del Interior Resolución N°39 M.I. en el año 1993.

El PSA se financió exclusivamente con Fondos del Gobierno Nacional (GOA); a diferencia de la mayoría de los PDR que tenían financiamiento internacional (FIDA y BM). Funcionaba con una estructura descentralizada, representada por la Unidad Técnica de Coordinación Nacional (UTCN), el Comité de Coordinación y el Consejo Asesor; y en el ámbito provincial, contaba con las Unidades Técnicas de Coordinación Provincial (UTCP). En ésta participaban los gobiernos provinciales, el INTA, las ONGs y los productores. Los coordinadores provinciales de cada UTCP dependían de la UTCN. (Manzanal, 2000, p. 90)

En el propio informe AGN (2003), se aclara que el PSA se encuentra en la órbita de la SAGPyA pero que el mismo, si bien tiene jurisdicciones en las provincias, no está inserto ni depende de las estructuras institucionales agropecuarias provinciales. (AGN, 2003, p. 3)

La estructura burocrática que se había construido en torno a los Programas, explícitamente verticalista, se cruzaba como lo expresa Soverna (1994), con una estructura horizontal de coordinación de instituciones (estatales y privadas) y actores diversos que habían sido convocados a participar en las definiciones de los Programas.

En cuanto al relacionamiento con la estructura burocrática Nacional, el PSA marca una diferencia significativa en relación al funcionamiento que tenían por aquel entonces los diferentes programas. De esta forma lo explicaba la referente Nacional:

> *"El FIDA tenía el programa NEA que tenía las unidades ejecutoras descentralizadas. Cuando aparece el PSA es como que se pone por arriba, de lo que había en las provincias, inclusive de las Política pública, él era el que marcaba el ritmo y después las provincias tenían sus particularidades".* (M. Caracciolo, comunicación personal, 09 de noviembre de 2018)

La llegada de la financiación internacional[16] en 1998, dio origen a un nuevo programa: el PROINDER. Era un proyecto de asistencia focalizada, diseñado sobre la experiencia y estructura operativa del PSA. El máximo nivel de coordinación entre los programas existentes era el que se manifestaba entre el PSA y el PROINDER; esta situación se producía debido a que, en la práctica, ambos programas eran operados desde la misma oficina provincial del PSA y con los mismos equipos técnicos.

La gran diversidad de PDR justificó en marzo de 1999 la creación de la *Comisión de Desarrollo Rural* (CDR)[17] con el objetivo de coordinar los programas y las acciones en materia de desarrollo rural. En la misma participaban representantes de los programas PSA y PROINDER, el INTA y, en su versión ampliada, los representantes de las provincias, llevándose a cabo diversos talleres en diferentes regiones del país. (Nogueira, Urcola y Lattuada, 2017, p. 33)

El PROINDER fue, según el BM, un Programa de "Alivio a la Pobreza" que se financió en dos etapas: 1998-2007 y 2009-2011. Los destinatarios eran los pequeños productores pobres que ya venían siendo financiados por el PSA y sumó entre sus beneficiarios a los trabajadores transitorios agropecuarios rurales pobres. (Bertoni y Soverna, 2014, p. 471)

Era un proyecto de cobertura nacional, financiado por el BIRF y ejecutado por la SAGPyA en forma descentralizada en las 23[18] provincias del país. Tenía dos componentes principales: Apoyo a las Iniciativas Rurales (AIR), a cargo del PSA y el Fortalecimiento Institucional (FI), implementado por la Dirección de Desarrollo

[16] En el caso del PROINDER el financiamiento provenía del Banco Mundial a diferencia de los otros PDR que se financiaban por financiamiento del FIDA.
[17] Resolución N. º 122/1999 (SAGPyA) – Creación de la Comisión de Desarrollo Rural.
[18] El componente FI del PROINDER se ejecutó en las 23 provincias; por su parte el componente AIR se ejecutó en aquellas provincias que contaban con coordinaciones Provinciales del PSA.

Agropecuario (DDA). Contó con un presupuesto total de 100 millones de dólares, de los cuales el 75% fue aportado por el BIRF y el 25% restante por el Gobierno Nacional[19].

El PSA y el PROINDER compartían un enfoque de intervención basado en la demanda de pequeños grupos de productores y en sus propias iniciativas para formular proyectos que tendieran a dar satisfacción a esas demandas, dentro de los límites que establecían los respectivos manuales operativos. (Román, M. Soverna, S. 2004).

Entre los programas que se encontraban vigentes en esos años, como lo expresa Maletta (2008), existía muy poca articulación. El máximo nivel de coordinación que existía, era entre el PSA y el PROINDER, pues ambos se operaban desde la misma oficina (Maletta, 2008, p. 70). En la práctica, funcionaron en forma unificada ya que la estructura técnica y administrativa del PSA, permitió también ejecutar el PROINDER. (Bertoni y Soverna, 2014, p. 470)

D.1.1.2. Lineamientos y población objetivo

El PSA fue concebido como una propuesta de promoción dirigida a los pequeños productores minifundistas de todo el país, "*tendiente a superar las restricciones financieras, productivas y sociales y lograr, a través de una estrategia grupal, una inserción social más plena y equitativa de los mismos*". (AGN, 2003, pp. 2–3)

El Programa planteaba dos tipos de estrategias; para los productores con posibilidades de evolución, la reconversión productiva de sus predios hacia alternativas con posibilidades de mercados, la intensificación, la diversificación y el mejoramiento del proceso postcosecha. Para los productores más pobres se proponía la generación de nuevos emprendimientos productivos asociativos en áreas rurales, tales como agroindustrias,

[19] http://web.archive.org/web/20080928191018/http://www.proinder.gov.ar/Default.aspx

servicios a la producción agropecuaria, etc. y reforzar la producción de autoconsumo. (Manual Operativo 1999 - PSA, 1999)

La particularidad de este tipo de programas era la importancia que adquiría la producción agropecuaria y la ayuda entre pares como estrategia principal. En cuanto a sus objetivos, el PSA proponía: (i) contribuir, junto con los pequeños productores minifundistas agropecuarios, en la búsqueda de alternativas que permitan superar la crisis económica; y (ii) incrementar los ingresos de los productores minifundistas y promover su participación organizada en las decisiones de políticas, programas y proyectos. (Manzanal, 2000, p. 90)

El PROINDER por su parte, tenía por objetivos fundamentales, "*mejorar las condiciones de vida de 40.000 pequeños productores agropecuarios pobres a través de la mejora de sus ingresos en forma sostenible y el incremento de su grado de organización y participación*". Así mismo el PROINDER proponía generar y/o fortalecer la capacidad institucional a nivel nacional, provincial y local para la formulación, ejecución y seguimiento de políticas de desarrollo rural, favoreciendo la participación en la gestión del desarrollo rural de organizaciones de la comunidad e instituciones de apoyo. (Crisol Proyectos Sociales, 2010, p. 6)

Si bien como ya se mencionó, ambos programas funcionaban íntimamente coordinados, existían diferencias entre ambos: Los requisitos y exigencias para ser beneficiario y el tipo de financiamiento que otorgaban. En la práctica el PROINDER subsidiaba las inversiones, el PSA financiaba algunos insumos y los gastos operativos, mediante crédito no bancario y con tasas bajas o subsidiadas. En ambos casos, las demandas o iniciativas tomaban la forma de pequeños proyectos que, cumpliendo los requisitos según cada programa; posteriormente se presentaban a la Coordinación provincial del PSA, para su

evaluación y posterior presentación a la UP que aprobaba y solicitaba su financiamiento. (Román y Soverna, 2004, p. 3)

La heterogeneidad y gravedad de las manifestaciones de pobreza en los ámbitos rurales llevó a abandonar la preocupación exclusiva en lo productivo y en las explotaciones agropecuarias. Inevitablemente, lleva a concluir que, más que transformaciones estructurales, interesaba "asistir, paliar, atenuar la pobreza extrema", focalizando en los sectores más pobres que viven en ámbitos rurales, se dediquen al agro o no. (Manzanal, 2000, p. 91)

En el estudio realizado por P. Tsakoumagkos (2008) *"Estudio sobre los pequeños productores agropecuarios y el desarrollo rural en la Argentina",* y sobre la base de estudios realizados por distintos autores, caracterizó tanto a la población objetivo del PSA como a la del PROINDER.

La población objetivo del PSA se categorizó en la de "productor minifundista". El PSA entendía por productor minifundista, aquel que: - Realizaba con su familia trabajos directos dentro de la explotación, en la que se encontraba su vivienda permanente. - No contrataba trabajo asalariado permanente. - No contaba con otras fuentes de ingresos, exceptuándose los casos de los extraprediales provenientes de remuneración por trabajos transitorios o la elaboración artesanal, no superiores al salario del peón rural. - El nivel de ingresos provenientes de la explotación no superara el valor mensual de dos salarios correspondientes al peón agropecuario permanente. - El nivel de capital de la unidad productiva no superara el equivalente a un tractor mediano (70-80 HP). (SAGPyA - PSA, 1993)

La población objetivo del PROINDER la describen las autoras Román y Soverna (2004), como "población rural pobre", incluyendo a campesinos, pequeños productores,

trabajadores con y sin tierra y grupos más vulnerables dentro de ellos, integrados por mujeres, jóvenes e indígenas; los límites estaban dados por la población objetivo incluida en el PSA en el polo más restringido, y todas las categorías sociales de pobres rurales en la definición más amplia. Para algunas instituciones este perfil no era productivo. Caracciolo M. nos comenta que *"varios del Consejo Directivo del INTA nos dijeron: «pero estos productores lo tienen que trabajar con el Ministerio de Desarrollo social, son parvifundio»".* (M. Caracciolo, comunicación personal, 09 de noviembre de 2018)

Los técnicos de terreno, responsables de apoyar la formulación de los proyectos y la confección de la documentación solicitada, debían cumplimentar una declaración jurada de cada productor en la que había que identificar al menos un NBI para poder considerarlo beneficiario del PROINDER. A esta documentación en la jerga cotidiana de los técnicos se la conocía como: *"el certificado de pobre";* situación que siempre generaba resistencia a la hora de su elaboración y presentación.

D.1.1.3. Metodología de intervención

En el estudio realizado por Manzanal (2008) acerca de los *"Modelos de intervención de los Proyectos de Desarrollo Rural en Argentina a partir de 1995",* plantea como una de las fortalezas de los PDR, el haber ido generando un "capital social" en algunos ámbitos locales y a favor de las familias beneficiarias de pequeños productores. "Esto se da en la medida que van permitiendo, gradualmente, una mayor participación de estos actores en las propuestas de desarrollo y van generando conciencia social sobre la importancia de la organización, para el logro de objetivos y el mejoramiento de la calidad de vida rural". (Manzanal, 2008, p. 83)

Los programas buscaban complementar la estrategia productiva con la promoción de la participación, estimulando los de procesos organizativos. Caracciolo, M. nos comenta

que las organizaciones eran todas de nivel provincial entre las que se encontraba la UNPEPROCH, del Chaco y el MAM en Misiones; destaca que haber trabajado con estas organizaciones fue muy enriquecedor.

La participación de los productores estaba planteada en los objetivos de los programas y se preveía tanto a nivel de los grupos, durante la identificación, formulación y la implementación de los Proyecto, como en la gestión de los propios programas, en los ámbitos de decisión.

Debido a que el PSA y el PROINDER se ejecutaban en forma conjunta a nivel de las Coordinaciones Provinciales, se empezaron a ampliar y adecuar los instrumentos (formularios) del PSA para que pudieran ser utilizados también para el PROINDER. En el año 2000 se unificaron los formularios y se diseñó un instructivo para los técnicos de terreno con el fin de facilitarles la formulación de los proyectos, ya fueran para el PROINDER o para el PSA. (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA) - PSA - PROINDER, 2001, p. 4)

El PSA se implementó a través del desarrollo de Emprendimientos Productivos Asociativos (EPAs), ya fuera para actividades de autoconsumo, como para las dirigidas al mercado. Para ambos casos se tenía a disposición cuatro líneas de acción: asistencia financiera; asistencia técnica; apoyo a la comercialización y la capacitación. Salvo la asistencia financiera, las últimas tres eran conocidas como el “Sistema de Apoyo”. (Manual Operativo 1999 - PSA, 1999)

El PROINDER tenía con respecto al PSA algunas diferencias: a) todos los recursos destinados a los beneficiarios eran aportes no reembolsables (donaciones), b) asistía a los PPM y también a trabajadores rurales transitorios (TTR) y a la población “vulnerable” (jóvenes, mujeres y aborígenes) y c) dos nuevos tipos de proyectos (subproyectos); los

"C" (de apoyo a la producción a través de obras de infraestructura comunitaria) y los "D" (de asistencia técnica a la comercialización). (Maletta, 2008, p. 31)

A lo largo de los años se fueron cambiando las asignaciones presupuestarias de ambos programas. El PSA mantenía la estructura técnica y administrativa (las Coordinaciones y sus equipos de apoyo) en tanto el PROINDER financiaba los servicios de apoyo (AT y capacitación) y el financiamiento de proyectos. Además, Maletta (2008) destaca que el PROINDER y el PSA pudieron mantener, en rasgos generales sus estructuras, tanto nacionales como provinciales, lo cual permitió una práctica organizacional más estable aún en los contextos inciertos.

D.1.2. Segunda Etapa: el PSA y el PROINDER - (2006 – 2008)

En esos años, la CDR había elaborado un documento de diagnóstico propositivo de políticas de DR, que incluían a los Gobiernos Provinciales, las organizaciones de productores y los organismos públicos. A principios de 2006, se creó el Foro de Políticas Públicas Rurales, para "*discutir, evaluar y proponer las políticas institucionales más apropiadas a los objetivos de desarrollo y promoción de las áreas rurales*". Dicho Foro elaboró un Documento con recomendaciones al Secretario de Agricultura y una propuesta de jerarquización del área de DR.

En el 2007, en el ámbito de la CDR, se crea un área para el Diálogo Político para el Desarrollo Rural y un Área de Operaciones para el Desarrollo Rural, compuesta por las Unidades Ejecutoras de los Programas de Desarrollo Rural actuantes en jurisdicción de la SAGPyA y del INTA. (Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, 2009, p. 4)

En el ámbito de la REAF, durante el 2004 y el 2005, se fue gestando entre las organizaciones de agricultores familiares y la SAGPyA las bases para la creación del Foro

Nacional de la Agricultura Familiar (FoNAF), formalizado en marzo de 2006. El FoNAF estaba conformado por aproximadamente 900 organizaciones de AF. Posteriormente, entre el 2006 y 2007, se realizaron talleres a nivel nacional, regional y provincial que le dieron sustento al *"Documento Base del FoNAF: Propuestas para un Plan Estratégico de Desarrollo Rural, y presentado a la SAGPyA"*.

Si bien toda esa base normativa fue importante, el hito que seguramente se puede identificar como uno de los más significativos de esta etapa, fue la creación en el año 2007, del "Registro Nacional de Agricultura Familiar" (ReNAF) y la "Unidad de Registro Nacional de Agricultura Familiar" [20] en el ámbito de la SAGPyA.

D.1.2.1. Características y estructura burocrática

En este contexto de plena ebullición de la AF, desde el ámbito político se impulsó la renovación de las autoridades del PSA buscando dejar atrás 12 años de una intervención en terreno con criterios de organización basados en la formación de grupos y de un abordaje exclusivamente productivista.

A pesar de haber contado con las mismas fuentes de financiamiento (PSA y PROINDER) y estructura de programas, la presente etapa se diferenció porque se produjeron modificaciones en las normas, los procedimientos y los enfoques lo cual marcó un cambio de rumbo en la lógica de intervención y de ejecución en ambos programas. No obstante, en la solicitud de Financiamiento Adicional del PROINDER-AR, se insistía con la idea que: *"el proyecto de ampliación propuesto sigue siendo el mismo que el proyecto original.* [El objetivo es] *aumentar la capacidad productiva y organizativa en comunidades rurales pobres seleccionadas"*. (Verner, 2007, p. 1)

[20] Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos 23/10/2007 – Resolución 255/2007

Los diferentes niveles burocráticos nacionales que se ocupaban de los PDR veían claramente las falencias de este tipo de intervenciones. No eran políticas de Desarrollo Rural, eran una sumatoria de ofertas especializadas; operaban a nivel micro; se ejecutaban en un marco de aislamiento del resto de las acciones desarrolladas por el Estado nacional, provincial, incluso por la SAGPyA; promovían microemprendimientos grupales que no producían impactos ni en el territorio, ni en los mercados regionales, ni en las organizaciones; incluso en los ingresos de los pequeños productores. (Manzanal, 2009, p. 15)

Lattuada et al. (2015) explica cómo el proceso que inició el gobierno en el año 2003 para incrementar y consolidar las condiciones y las capacidades presupuestarias, organizativas, reglamentarias y humanas para llevar efectivamente adelante políticas sectoriales y de desarrollo rural explícitas, activas e inclusivas, fue el resultado de un cambio de paradigma político y económico. Este cambio permitió entender el rumbo de las políticas de desarrollo rural en la Argentina, pero como siempre, la historia previa y sus consecuencias acotaron los elementos disponibles para esa construcción. (Lattuada et al., 2015, p. 77)

La experiencia de la etapa previa, así como los nuevos enfoques en materia de desarrollo rural, han llevado a incorporar algunas modificaciones con respecto al PROINDER; la intervención se enmarca en criterios territoriales, se introducen cambios en la asistencia técnica – tratando de que ésta no esté necesariamente ligada a la ejecución de un proyecto productivo y se constituyan equipos interdisciplinarios – , y hay mayor reconocimiento de los mecanismos de intercambio técnico y de diálogo político, tanto a nivel nacional como provincial. (Ministerio de Economía y Producción - SAGPyA - PROINDER, 2007a, p. 6)

Estos cambios lo podemos observar en los documentos de discusión elaborados por Barbetta, Demo, Domínguez, Mariotti y Sabatino (2007a) integrantes del nuevo equipo de Coordinación Nacional, el cual planteaban su visión de desarrollo socioterritorial:

> *"Debe ser una estrategia que remarque la necesidad de considerar la economía como parte integrante y dependiente de la sociedad y de subordinar los fines económicos a la protección de los bienes y valores, y de las personas.* […] *Debe perseguir la inclusión plena de los sectores marginados en la producción y en el disfrute de los resultados del desarrollo". (Barbetta et al., 2007a, pp. 8–9)*

Por otro lado, el contexto macroeconómico que le había dado origen a los programas había empezado a cambiar; el Estado había recuperado parte de las funciones que habían sido delegadas a los mercados. En este marco, el país se sumó a la Red Especializada de la Agricultura Familiar del MERCOSUR (REAF). Es a partir de esta participación que se comienza a generalizar y unificar el término "Agricultor Familiar". (Caracciolo, 2016, pp. 50–51)

Para reafirmar esta construcción, se crea el RENAF que en su **Art. 2º** lo describe como "*el único medio por el cual los agricultores familiares podrán acceder a los beneficios de los instrumentos de políticas públicas diferenciales para su sector*" (SAGPyA, 2007)

La incorporación de la categoría agricultor familiar, implicó no sólo un cambio de nomenclatura, sino también la ampliación de la base social a quien se dirigirían las políticas de Desarrollo Rural (Bertoni y Soverna, 2014, p. 472).

En el documento base, el FoNAF autodefine el concepto de la agricultura familiar como una "forma de vida" y "una cuestión cultural", que tiene como principal objetivo la "reproducción social de la familia en condiciones dignas", donde la gestión de la unidad productiva y las inversiones en ella realizadas es hecha por individuos que mantienen

entre sí lazos de familia, la mayor parte del trabajo es aportada por los miembros de la familia, la propiedad de los medios de producción (aunque no siempre de la tierra) pertenece a la familia, y es en su interior que se realiza la transmisión de valores, prácticas y experiencias. (FoNAF, 2008, p. 8)

D.1.2.2. Lineamientos y población objetivo

La nueva conducción Nacional del PSA vinculada a organizaciones campesinas, fundamentalmente el Movimiento Nacional Campesino Indígena, que lo acompañaron desde el equipo de conducción nacional, describían en el documento de trabajo "*El Enfoque Socioterritorial: Una reflexión sobre las alternativas al desarrollo"* de Barbetta et al. (2007a), la nueva intervención del PSA que era reemplazada por el Enfoque Socioterritorial (EST) y su técnica de intervención principal, los proyectos de desarrollo socioterritoriales (PDST). Para el nuevo enfoque, la raíz del problema ya no estaba en la escala de producción, las dificultades para comercializar, la escasez de activos o el aislamiento geográfico, sino en la imposibilidad de apropiarse del espacio en el que se vive.

Para lograr el enfoque socioterritorial era necesario iniciar un proceso político que revirtiera las relaciones de poder e incluyera a todos los actores fueran o no productores, en la defensa de las formas de vida campesinas. De esta forma, se invierte la racionalidad inicial del programa; se deja de pensar en los proyectos, estos pasan a ser un mero instrumento para un objetivo mayor, alcanzar la organización del territorio, la autogestión y la autonomía de las comunidades que allí viven. (Bencivengo, 2017, pp. 11–12)

La experiencia socioterritorial, a partir de los PDST, instaló dentro de los programas, la discusión acerca de la intervención de las organizaciones en el diseño de políticas públicas, aunque no llegó a consolidar una visión del desarrollo rural que pusiera en

manos de los productores organizados el poder de decidir cómo debía ocuparse el espacio rural. Por su parte, los programas continuaron inclinándose por enfoques territoriales basados en formas consensuales de articulación institucional a nivel territorial y provincial.

Las organizaciones de base (OB) del sector (beneficiarios y potenciales beneficiarios) son el sujeto central del desarrollo rural integral y sustentable. El programa asume a la OB como el principal actor impulsor y decisor a lo largo del proceso de elaboración y ejecución de los PDST. Las OB pueden tener un perfil orientado a la gestión (comercialización, producción, asistencia técnica, etc.), o a la política (lucha por la tierra y los usos de los recursos en general, leyes que atiendan las especificidades del sector, etc.). Por lo general ocurre que las organizaciones asumen ambas funciones. (Addenda - Manual Operativo PSA, 2007)

Si bien en sus orígenes el PSA concentró sus acciones en productores minifundistas pobres, la dinámica propia de las acciones fue ampliando esta visión inicial e incorporó a otros actores: los pobladores rurales pobres no agrarios; los Trabajadores Transitorios Agropecuarios y los Agricultores Familiares. (Manual Operativo PSA - "Propuesta Preliminar", 2008)

El PSA siguió implementándose como un Programa focalizado con normas muy claras sobre la elegibilidad de sus beneficiarios, en términos generales, no cambió sustancialmente en comparación a la etapa anterior. A diferencia del PROINDER que en su página Web institucional[21], se anunciaban los nuevos cambios: *"ampliación de la* ***población objetivo*** […] *a la población rural no agropecuaria pobre, a partir de la redefinición de los criterios de focalización que incluyen a los productores de*

[21] http://web.archive.org/web/20080928191018/http:/www.proinder.gov.ar/Default.aspx

subsistencia, indígenas rurales, asalariados rurales de la rama agropecuaria y población no agraria con NBI”.

Por su parte, el PROINDER Adicional contaba con 22.000 familias de productores y pobladores rurales pobres vinculados a la actividad agropecuaria, nucleadas en grupos. Se apuntaba al estrato más descapitalizado de la AF, así como a los jefes de hogares rurales agrarios indígenas, los jefes de hogares asalariados agrarios pobres, y hogares pobres no agrarios, existiendo una discriminación positiva hacia los grupos vulnerables. (Ministerio de Economía y Producción - SAGPyA - PROINDER, 2007a, p. 6)

D.1.2.3. Metodología de intervención

El PSA desde el año 2006 había empezado a ampliar su enfoque con la incorporación de los PDST. De este modo, “*se pasó de una focalización centrada en la unidad familiar del pequeño productor minifundista a una estrategia basada en el enfoque socioterritorial”*. (Manual Operativo PSA - "Propuesta Preliminar", 2008)

Esta nueva operatoria integral y sus líneas de acción se instrumentaron de diferentes formas y en diferentes momentos. En primer lugar, se realizaron pruebas piloto en territorios o provincias que habían sido definidos por la Coordinación Nacional del PSA. En segundo lugar, se implementó la operatoria de los PDST a todas las provincias quedando la aplicación a cargo de las respectivas UP. (Barbetta, Demo, Domínguez, Mariotti y Sabatino, 2007b, p. 10)

El enfoque socioterritorial era una estrategia general que le permitiría al programa combinar las diversas operatorias y líneas de acción otorgando integralidad a lo que se venía realizando. Barbetta et al. (2007b) destacan a este enfoque, como aquel que lograría echar raíces en el territorio y en los procesos organizativos de base, buscando una mayor

eficacia en el impacto y en la cogestión de las políticas públicas entre el Estado y los sujetos organizados. (Barbetta et al., 2007b, p. 10)

Los PDST buscaban: a) promover el ejercicio de los derechos económicos, políticos y culturales de la población rural, b) fortalecer a las organizaciones de base campesina, indígena y de trabajadores rurales, c) ser una estrategia de integración transversal de saberes y metodologías, y d) operar como anclaje espacial en un territorio determinado. (Adenda - Manual Operativo PSA, 2007)

La nueva coordinación Nacional del PSA, durante el primer periodo, realiza encuentros y talleres a partir de los cuales se elaboran documentos e informes[22] que sustentan la necesidad de implementar el nuevo enfoque territorial. El mismo no fue solamente el resultado de una reflexión realizada por la Unidad Técnica de Coordinación Nacional, sino que se desprendió del reclamo de incluir una estrategia de trabajo nueva, que asuma un eje más integral y que contemple el espacio local como unidad de intervención. (Barbetta et al., 2007b)

Al iniciar la segunda etapa de este periodo, la nueva coordinación nacional del PSA continuó con los PDST que, si bien fueron modificados en ciertos aspectos, se sostuvieron y en algunos casos se fortalecieron. Se redefinieron a los PDST como una unidad de planificación, gestión, seguimiento y evaluación en un territorio en particular a partir de la cual se pretende alcanzar los propósitos propios de cada proyecto como los

[22] Informe del Encuentro Regional NEA: Resistencia, 29 y 30 de marzo de 2006. Resultados del trabajo en el Plan de Participación de cada provincia; Informe del Encuentro Regional Centro y Cuyo: Mendoza, 23 de marzo de 2006; Informe del Encuentro Regional NOA: Santiago del Estero, 14 y 15 de marzo de 2006; Informe del II Encuentro Regional NOA de ETAs, Técnicos y Coordinadores del PSA: Rodeo, Catamarca, 19, 20 y 21 de diciembre de 2005; Memorias del Taller de Coordinaciones y ETAs del NOA: San Carlos, Salta, 4 y 5 de octubre de 2005;Informe de la Reunión de Representantes Regionales: Buenos Aires, 7 y 8 de agosto 2005; Notas aclaratorias sobre elección de representantes regionales: 2004; Documento del Encuentro Nacional de Pequeños Productores vinculados al PSA: Buenos Aires, 26 y 27 de noviembre de 2003; Documento por los 10 años del PSA (1993-2003): 2003; Notas sobre los Lineamientos para una Normativa de la Participación de los "PPM" en la "conducción" y "operatoria" del PSA (redacción final luego de consultas): finales de 2001; Manual Operativo del PSA: febrero 1999

componentes de la estrategia de intervención construidos entre los equipos técnicos del PSA y los actores sociales que forman parte del PDST. Esta construcción conjunta se realiza con la participación plena de las organizaciones de base". (Manual Operativo PSA - "Propuesta Preliminar", 2008)

El PROINDER fue incorporando algunas modificaciones; la intervención se enmarca en criterios territoriales, lo que se refleja en la población objetivo, los cambios introducidos en la provisión y gestión de la asistencia técnica no necesariamente ligada a la ejecución de un proyecto productivo, y el mayor reconocimiento de los mecanismos de intercambio técnico y de diálogo político, tanto a nivel nacional como provincial. (PROINDER Adicional - Manual Operativo - TOMO 1)

Igualmente, para PROINDER las familias rurales debían seguir organizadas en grupos. La intervención seguiría siendo a través de los subproyectos que se enmarcaran en estrategias de desarrollo socioterritorial, fortaleciendo los vínculos entre familias de productores, TTA, organizaciones de Pequeños Productores, instituciones públicas, ONGs y otros actores no rurales, para lograr una planificación tendiente al desarrollo integral. (Ministerio de Economía y Producción - SAGPyA - PROINDER, 2007b, p. 14)

Con las nuevas modificaciones, aparecen los subproyectos Comunitarios (subproyectos C, C ampliado y D) que podían tener por beneficiarios a una comunidad, a varios grupos de beneficiarios o a organizaciones de productores. Este tipo de subproyectos financiaban inversiones para infraestructura de uso comunitario ligadas directa o indirectamente al proceso de producción, proyectos productivos y de comercialización. (Ministerio de Economía y Producción - SAGPyA - PROINDER, 2007b, p. 15)

Los PDST seguían respondiendo a las Estrategias Provinciales del Programa. Eran elaborados por los Equipos Técnicos junto a los productores y organizaciones de cada

Territorio; luego, eran evaluados por la Coordinación Provincial y el Equipo Técnico de Apoyo y aprobados para su ejecución en la UP. Si bien la responsabilidad de la formulación de los Proyectos era del Equipo Técnico, la responsabilidad de la calidad técnica de cada PDST era de la coordinación provincial y del ETA. (Manual Operativo PSA - "Propuesta Preliminar", 2008)

Para instrumentar el Enfoque Socioterritorial y la nueva operatoria, se requería replantear el Plan de Participación que se llevaba a cabo con los productores. Por lo tanto, se identificaban a las organizaciones como un "*actor político, económico y cultural clave de una política de desarrollo rural integral y sustentable*" y se pretendía que la representación de los "beneficiarios del programa" diera lugar a la representación del sector. De este modo, las OB serían quienes participarían activamente de la UP, evaluando proyectos y definiendo estrategias. (Addenda - Manual Operativo PSA, 2007)

Cumplidos más de diez años de experiencia en la ejecución de proyectos productivos en ambos programas, permitió que las Coordinaciones Provinciales fueran adaptando los instrumentos existentes a las necesidades de los productores y no al revés. Los proyectos del PSA y del PROINDER se complementaban de tal forma que les permitía por primera vez, cubrir las verdaderas necesidades de los productores; mejorar sus producciones, incrementar sus ingresos y luchar por sus derechos.

D.2. Período II: Institucional

La etapa Institucional da comienzo con la creación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (en adelante SsDRyAF) integrándose a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (en adelante SAGPyA), en el ámbito del Ministerio de Economía y Producción[23].

[23] Decreto 571/2008 - Creación de la SsDRyAF (2008).

Si bien los procesos de diálogo político impulsados por la REAF y el FoNAF, lograron instalar la temática de la AF en el país, coincidimos con Nogueira et al. (2017), que en realidad fue el llamado "conflicto campo-gobierno" de 2008 el que impulsó al gobierno a priorizar a la AF para contraponer y enfrentar a los planteos opositores vinculados a la agricultura empresarial. (Nogueira et al., 2017, p. 35)

Se podría decir, que el conflicto provocó un renovado interés estatal hacia los sectores de la AF, como parte de la búsqueda de "equilibrio" entre dos modelos agropecuarios. Fernández (2015) destaca que esta iniciativa se materializó en un proceso incremental de institucionalización de la categoría *Agricultura Familiar*, lo que constituye un ejemplo concreto de modificación del aparato institucional del Estado ante de cambios en la dinámica de la lucha de clases. (Fernández, 2015)

En una entrevista mantenida con el que fuera el primer Subsecretario de AF, al ser consultado acerca de si coincidía con la visión que la SsDRyAF había sido creada a raíz del conflicto de la *125*, él explicó que esa era una visión parcial de la situación:

> *"En realidad, en el marco de la 125 el gobierno lo que hace es salir al ruedo impulsando a las organizaciones campesinista para que hicieran frente a la situación* […] *igualmente ya estaba la idea de crear la Subsecretaría porque había presiones externas. El tema ya se venía hablando en el 2005 cuando se larga la REAF. A esas reuniones también participan los de la FAA, porque en realidad a la Subsecretaría la querían para ellos. En realidad, fue así, todos los que entramos a la Subsecretaría veníamos de la FAA.* […] *ellos nos dejaron afuera de la FAA cuando nos opusimos al rol que habían tomado en relación a la 125".* (G. Martini, comunicación personal, 04 de abril de 2018)

La SsDRyAF al haber sido un hecho político importante, fue inaugurada por la propia presidenta de la nación en un acto que participaron alrededor de tres mil pequeños productores y representantes de pueblos originarios. Por lo contrario, las entidades gremiales agropecuarias que gestaron y llevaron a cabo el conflicto por la *"125"*, no fueron invitadas al evento.

La más afectada fue la FAA, fundamentalmente por tres motivos; la entidad fue una de las impulsoras para la creación de este tipo de espacio para la AF; acompañaron el proceso de consolidación del FORO y de la elaboración de su Documento Base y por último, tal vez el más significativo, fue que el nuevo subsecretario y gran parte de su gabinete, habían sido dirigentes que provenían de la FAA.

En lo inmediato, la institucionalidad significó poner bajo la coordinación del nuevo Subsecretario todos los Programas destinados a los AF, que se ejecutaban en el ámbito de la SAGPyA y para efectivizar esta nueva dependencia, fue fundamental utilizar toda la estructura técnico-administrativa del PSA que sirvió además de base para la definición de sus Direcciones a nivel Nacional. (Bertoni y Soverna, 2014, p. 474)

El nuevo proceso se fue fortaleciendo a través de la implementación de diferentes Resoluciones y Decretos, como: la aprobación del *Plan de Apoyo a Pequeños y Medianos Productores* (Resolución 8/2008); el Foro Nacional de la Agricultura Familiar funcionará en el ámbito del MAGyP (Resolución 8/2008); creación del Monotributo Social Agropecuario (Resolución conjunta 4263/2010-9/2010-2880); Foro Nacional de la Agricultura Familiar (Resolución 8/2011); creación de las Delegaciones Provinciales del PSA (Resolución 57/2012); jerarquización a *"Secretaria de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar"* (Decreto 168/2012); creación del Programa de Inclusión y Desarrollo Rural (PIDER) (Resolución 334/2012); entre otros.

Existieron otros hechos relevantes durante esta etapa que acompañaron el fortalecimiento institucional para la AF: la ejecución del nuevo financiamiento PROINDER (Adicional); la construcción y lanzamiento del Plan Estratégico Agroalimentario (PEA); la derogación del mítico PSA, cómo un signo que diera fin a los programas y por último, la más destacable, la promulgación de la Ley 27.118 de *"Reparación histórica de la AF para la construcción de una nueva ruralidad en la Argentina"*.

D.2.1. Primera Etapa (2008 - 2012)

D.2.1.1. Características y estructura burocrática

Si bien este primer periodo se inicia con la creación de la nueva SsDRyAF en abril de 2008, no fue hasta el mes de noviembre que se designó al nuevo Subsecretario de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar[24]. Durante ese mismo mes se produce un nuevo cambio de Secretario en la SAGPyA[25]; se buscaba de esa forma, un accionar renovado en la cartera agropecuaria de la Nación.

Como se mencionó anteriormente, los programas que estaban dirigidos a los Agricultores Familiares pasaron automáticamente bajo la órbita del nuevo Subsecretario, tanto los de financiamiento Nacional como los de financiamiento externo. Al mismo tiempo de asumir, se le asignó un nuevo financiamiento que sería ejecutado a través del *"Plan de Apoyo a Pequeños y Medianos Productores"*[26] con un presupuesto inicial de $40.000.000,00. (Resolución 8/2008 - Aprobación del Plan de Apoyo a Pequeños y Medianos Productores, 2008)

[24] Decreto 2163/2008 - Designación del subsecretario de SsDRyAF, 2008 – Decreto 2163/2008
[25] Decreto 2159/2008 - Desígnase - Secretaria de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos., 2008 – Decreto 2159/2008
[26] Resolución 8/2008 - Aprobación del Plan de Apoyo a Pequeños y Medianos Productores, 2008 – Resolución 08/2008

A menos de un año de su creación, se jerarquiza a la SsDRyAF y se la eleva de rango a Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (SDRyAF)[27] y a la SAGPyA[28] a Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP). El Banco Mundial, desde el punto de vista institucional, durante la *Misión de Supervisión* realizada al PROINDER, celebró la elevación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación al rango de Ministerio de la Nación (Banco Mundial - PROINDER, 2010)

En cuanto a la vinculación con el sector de la AF, tiempo después de la presentación del Documento Base del FORO[29], se crea el *"Foro Nacional de la Agricultura Familiar"* que funcionaría en el ámbito del MAGyP. De esta forma se buscaba: a) Constituir un espacio de diálogo político entre el sector estatal y la sociedad civil organizada de la AF; b) Proponer la ejecución de políticas públicas y el dictado de normas; c) Unificar criterios, prioridades y acciones para el desarrollo regional rural y de la AF; d) Garantizar una amplía convocatoria a toda la representación de los agricultores familiares y e) Facilitar a todos los habitantes del medio rural el acceso a la información. (Resolución 8/2011 - Foro Nacional de la Agricultura Familiar. Ámbito de funcionamiento. Integración., 2011)

La propuesta de la SsDRyAF era dejar de lado a mediano plazo la ejecución de Programas y diseñar en su reemplazo un Programa único que incluyera los lineamientos estratégicos para el desarrollo rural, que originalmente respondían a los aspectos claves reclamados por el FORO (Bertoni y Soverna, 2014, p. 473)

D.2.1.2. Lineamientos y población objetivo

[27] Decreto 1366/2009 - Creación de Ministerios - Creación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, 2009 – Decreto 13636/2009
[28] Decreto 1365/2009 - Creación de Ministerios - Creación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, 2009 - Decreto 1365/2009
[29] Foro Nacional de Agricultura Familiar (2008).

El Subsecretario de DRyAF de ese momento, explicaba durante la entrevista que, si bien la AF había pasado a ser un tema importante para trabajar, tanto por los conflictos Nacionales como por los acuerdos que se estaban gestando a nivel MERCOSUR, aún no estaban claras las políticas a desarrollar:

> *"A mí nunca nadie me dijo nada de lo que tenía que hacer. Estaba la idea que este tema se abordaba desde el Ministerio de Desarrollo Social, por el tema de los productores chiquitos, con poca capacidad productiva, etc.[…] lo tuve que armar de cero. Nosotros buscamos una concepción más Nacional y Popular del Desarrollo; pero fue un armado nuestro*. (G. Martini, comunicación personal, 04 de abril de 2018)

La estrategia de desarrollo rural (DR) que impulsaba la SAGPyA se sustentaba en las acciones del PAPyMP eran: 1) Apoyo para facilitar el acceso básico al agua de consumo humano y animal; 2) Apoyo a la implementación y protección de cultivos de verano; 3) Apoyo a la instalación de infraestructura predial y comunitaria básica; 4) Asistencia especial a emergencias climáticas y sociales; 5) Asistencia técnica y capacitación y 6) Fortalecimiento institucional de las organizaciones de la AF. (Plan de Apoyo a Pequeños y Medianos Productores - Manual Operativo., 2008)

Con la creación de la SsDRyAF se unificaron los lineamientos políticos, pero la ejecución y el financiamiento continuaba realizándose mediante los programas, el PSA, el PROINDER y el PAPyMP. A menos de un año de ejecución del PAPyMP, surgió una propuesta que buscaba agrupar todas estas fuentes de financiamiento bajo el nombre de *"Plan Estratégico y Programa Nacional de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar"*. Si bien la propuesta no llegó a prosperar, fue un ejercicio de construcción que ayudó a visualizar los lineamientos y la nueva lógica de intervención de la SsDRyAF.

El nuevo Plan proponía *"mejorar los ingresos y la calidad de vida de los agricultores familiares, trabajadores y pobladores rurales pobres, a través del apoyo para el logro de transformaciones cuantitativas y cualitativas en la producción, para el acceso más equitativo a los mercados de bienes y servicios y para lograr mayor disponibilidad de infraestructura productiva y comercial adecuada para ello"* (Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, 2009, p. 17)

Fue en esta misma etapa que el MAGyP presentó el *Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020* (PEA2). Si bien hubo una gran participación por parte del FoNAF, de los técnicos provinciales y de las autoridades de la SsAF durante todo el proceso de construcción, fue muy acotado lo plasmando y en algunos casos, con ciertas relaciones poco afortunadas: *"Favorecer el desarrollo local y un mayor equilibrio en el uso del territorio; mejora la salud ambiental, el* ***paisaje*** *y* ***las tramas sociales locales****."*. (Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca - MAGyP, 2010, p. 45)

Paralelamente, en el año 2009, se conformó el grupo *CANPo* (Corriente Agraria Nacional y Popular)[30] en el que participaban gran parte de los integrantes de la conducción nacional de la SsAF y un gran número de técnicos de terreno del PSA. En el año 2011 presentaron el documento *"Aportes para la política agroindustrial y agroalimentaria Nacional"* en el que describían los "Ejes de trabajo para las políticas de Estado 2011"; entre ellos se encontraban los lineamientos a abordar desde la SsAF: a) Democratización del acceso a los alimentos; b) Agregado de Valor en origen; c) Fortalecimiento de las Organizaciones de la AF; d) Tierra, Hábitat, Territorio y Pueblos Originarios.

[30] Documento Fundacional de CANPo – "Declaración fundacional de compromiso profesional e intelectual con el desarrollo agropecuario nacional, popular y latinoamericano" – Buenos Aires 9 de septiembre de 2009.

En cuanto a la "población objetivo", se consideraba como tal, a la caracterizada en Documento Base del Foro. Este documento fue aprobado al cabo de un debate realizado en comisiones integradas por **1.350 representantes** de alrededor de **900 organizaciones** de todo el país. (FoNAF, 2008, p. 6)

Es importante destacar que todo el proceso realizado para definir el documento base, fue apoyado, financiera y estructuralmente no sólo por las autoridades y coordinaciones provinciales, sino también por la mayoría de los técnicos de terreno del PSA y del INTA. Resulta entendible que, a partir de ese momento, el interlocutor válido pasó a ser el FoNAF y las organizaciones que lo conformaban.

En la resolución de creación del PAPyMP se expresa que: *"El PAPyMP no excluye a priori a ningún tipo de productor siempre que sea familiar* […] *serán sujetos de este Plan de Apoyo a Pequeños y Medianos Productores aquellos definidos por el Foro Nacional de la Agricultura Familiar* […]*"*. (Resolución 8/2008 - Aprobación del Plan de Apoyo a Pequeños y Medianos Productores, 2008)

Durante estos años el reto había sido, como lo expresa Nogueira y Urcola (2013), poner en marcha procesos de transformación que incluyeran: a los pobres, a los excluidos y a los micro y pequeños empresarios rurales, la categoría de agricultor familiar, puesto que se presentó como una noción que permitió representar a este abanico de actores. Se entiende que el rasgo "familiar" es el que otorgó el consenso político a la categoría y que es el que posibilitó trascender las condiciones económicas de pobreza como indicador exclusivo para su identificación. (Nogueira y Urcola, 2013, p. 109)

D.2.1.3. Metodología de intervención

Como ya se explicó anteriormente, la nueva estructura de la SsDRyAF era la responsable de diseñar y ejecutar las políticas para la AF, para ello se la designó como autoridad de aplicación para los programas que tuvieron como población objetivo a los AF.

La posibilidad de tener a cargo los programas dirigidos a la AF, permitía financiar acciones específicas y proyectos, pero para el Subsecretario a cargo, seguía siendo parte de un modelo de intervención con el cual no estaba de acuerdo:

> *"Yo siempre fui refractario a todo lo que tenía que ver con las ONGs y los programas de financiamiento internacional;* […] *entonces siempre peleé para que hubiera un presupuesto nacional. A raíz de eso surge el PAPyMP. Tanto es así que queríamos crear el Plan Nacional de Desarrollo Rural juntando todos los programas* […] *eso no terminó cerrando porque intervino la UCAR que manejaba todo lo que eran los financiamientos internacionales y a ellos no les convenía perder esa potestad".* (G. Martini, comunicación personal, 04 de abril de 2018)

Otro desafío que se ponía de manifiesto era la necesidad de unificar los criterios y la metodología de intervención encontrando una lógica común a todos los programas. El instrumento que permitía unificar todas las acciones y los programas era el: el PDST. Desde el año 2007, muchas coordinaciones provinciales del PSA habían implementado el enfoque socio territorial (EST) y estaban trabajando con PDST en sus territorios, incluso, habían conformado equipos técnicos socioterritoriales interdisciplinarios.

Para la actual gestión, si bien era una forma de resolver la metodología de intervención, no fue algo con lo que se vieron comprometidos apenas asumieron:

> *"Lo territorial con los PDST ya tenían mucha base que se habían trabajado en las gestiones anteriores… Se entendía que ya no era una cuestión de proyectos sino empezar a abordar los territorios, esto había calado mucho en la gente y en*

> *los técnicos… por más que nosotros decíamos: «no hay que hablar más del PSA» en todos los lugares donde íbamos, nos decían: «ahí vienen los "Ex PSA"»"*. (G. Martini, comunicación personal, 04 de abril de 2018)

Desde la Dirección de Asistencia Técnica y Capacitación de la SsDRyAF en el 2010, se comienza a trabajar con los equipos técnicos provinciales en un nuevo enfoque para la implementación de los PDST. El enfoque buscaba la integralidad de lo que se venía desarrollando desde el PSA. *"En este marco se pretende profundizar el histórico trabajo del programa con hincapié en lo organizativo y en la grupalidad como potencialidad de los sujetos. Con este enfoque se busca una mayor eficacia en el impacto y en la cogestión de políticas públicas entre el Estado y los sujetos organizados"*. (Tutuy, Noseda, Hayden y González Maraschio, 2011, p. 3)

Con la intención de unificar el accionar y los criterios de todas las coordinaciones provinciales del PSA, en el año 2010 se contrató a una consultora para que diseñara un Tablero de Control de Gestión. En su informe final, la consultora refuerza la idea que el PDST es la nueva unidad de análisis y ejecución de la SsAF; que de este modo se empieza a pensar en función de objetivos y necesidades de una zona y no en función de criterios administrativos o financieros o de programa. (Roger, 2010, p. 26)

Si bien el *"Tablero de control de gestión"* nunca llegó a implementarse, reafirmó y dio luz a la posibilidad de unificar los procesos y la metodología de intervención a través de los PDST.

D.2.2. Segunda Etapa (2012 - 2015)

D.2.2.1. Características y estructura burocrática

Los autores González y Manzanal (2019), hablan de un "transformismo" en varias instituciones nacionales durante este período, haciendo referencia a la incorporación de

‘intelectuales orgánicos’ de la AF al estado. Desde el propio estado se *transforma* a varios dirigentes de la AF en agentes estatales del gobierno. Si bien esta situación se observó con distintas organizaciones[31], destacan especialmente el caso del MNCI que antes había criticado esta acción por parte del estado y de la FAA, para luego pasar a formar parte importante de la gestión política. (González y Manzanal, 2019, p. 6)

Durante el 2012, se produjo otro hecho muy relevante para las dependencias provinciales del PSA, que hasta este momento habían quedado relegadas en relación a la nueva institucionalidad. Se crean como ámbito de “*localización de las Coordinaciones Jurisdiccionales de la SsAF, a las Delegaciones Provinciales del PSA*”[32]. De esta forma quedaron expresamente configuradas como parte de la estructura del Estado, una situación que se venía reclamando por muchos años desde los territorios.

En el transcurso de este mismo año se siguió profundizando en la estructura y en las fuentes de financiamiento para el sector. Si bien existía la SDRyAF con sus dos subsecretarías, SsDER y SsAF, no fue recién hasta el 2012 que se aprueban las estructuras inferiores, direcciones nacionales y direcciones simples; de esta forma quedaba conformada toda la estructura institucional que atendería a la AF[33].

A mediados del 2014, coincidiendo con el *Año Internacional de la Agricultura Familiar*[34], se crean dos *Secretarias*[35]; por un lado, la Secretaría de Desarrollo Rural

[31] Uno de los ‘intelectuales’ del MNCI, fue Director de apoyo a las organizaciones (año 2012) y luego Subsecretario en la SAF (año 2014). El Movimiento Agrario de Misiones (MAM) ocupó la Dirección Nacional de Identificación y Formalización de los agricultores familiares; la Asamblea Campesina e Indígena del Norte Argentino (ACINA), gestionó la de Fortalecimiento y Apoyo a las Organizaciones de la AF; el Frente Nacional Campesino, la de Programas y Proyectos para la AF; la organización *Madre Tierra* fue designado frente a la Dirección de Ferias Francas e intercambios regionales. González y Manzanal (2019, p. 6).
[32] Resolución 57/2012 - Créanse las Delegaciones Provinciales del PSA (2012).
[33] Resolución Nº 43/2012 - Apruébase las dependencias organizativas de primer y segundo nivel (2012).
[34] La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó por unanimidad la Resolución 66/222, por la que se proclamaba el año 2014 como el *Año Internacional de la Agricultura Familiar* (AIAF 2014)
[35] Decreto 1030/2014 - Créase la Secretaría de Agricultura Familiar (2014).

(SDR) y por otro, la SAF que quedaría a cargo del hasta entonces Subsecretario de AF[36]. En el mismo acto administrativo se crean dos subsecretarías en la órbita de la SAF: la *Subsecretaría de Ejecución de Programas para la AF* (SsEPAF) y la *Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional* (SsFI).

Durante el mismo año, se crea el *Consejo de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena*[37] en el ámbito del MAGyP. Se describe a este consejo como: *"un espacio participativo para debatir y generar consensos sobre diseños e implementación de políticas públicas estratégicas para el desarrollo sustentable y consolidación de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena"*. Quedando a cargo de la coordinación ejecutiva, a la Jefatura de Gabinete del MAGyP y a la SAF. (Resolución Nº 571/2014 - Créase el Consejo de la AF, Campesina e Indígena, 2014)

D.2.2.2. Lineamientos y población objetivo

El Secretario de AF y su equipo, elaboran en el año 2013 un documento político que se lo conoció como *"PATRIA" - Programa Agropecuario de Transformación Rural Inclusivo para la Argentina.* Se utilizó para trabajar con los Delegados provinciales de la SsAF y los técnicos de terreno. En el documento se encontraban los 4 lineamientos políticos – metodológicos que se proponían abordar durante la gestión:

> *"A) Soberanía alimentaria, tanto local como regional; B) Cualificación de la producción artesanal de alimentos y artesanías regionales; C) una política ofensiva de la tierra, el agua y el hábitat; y, por último y D) Dignificación del*

[36] Decreto 1059/2014 - Desígnase a E. Persico Secretario de AF (2014).
[37] Resolución Nº 571/2014 - Créase el Consejo de la AF, Campesina e Indígena (2014) - El consejo se integra además por las máximas autoridades del INTA, el SENASA y la UCAR, y un representante de cada organización campesina, indígena y de la AF de alcance nacional.

> *campesino y el trabajador de los sistemas productivos"*. (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, 2013, p. 5)

Al año siguiente, se crea la SAF con los siguientes objetivos: *"Diseñar y coordinar la ejecución de políticas, planes y programas, formulación y seguimiento de proyectos sectoriales con financiamiento interno o externo, como así también impulsar la complementación y diversificación de las economías regionales y las instancias de relaciones institucionales con las organizaciones de la Agricultura Familiar*"[38].

En paralelo, entre la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGyP) del MAGyP y la Facultad de Agronomía de la UBA, se elaboró un documento llamado *"Bases para el Ordenamiento del Territorio Rural Argentino"*[39] que planteaba las estrategias y las líneas de acción para el Desarrollo Rural, las cuales no tenían correlato con los lineamientos que se proponían desde la SAF.

La FAO, por su parte, fue la encargada de facilitar la implementación del AIAF[40] en colaboración con gobiernos y los organismos Nacionales. Por lo tanto, todos los organismos, tanto públicos como privados, propusieron e implementaron lineamientos, estrategias, planes de acciones, etc., en torno a la agricultura familiar; muchos de los cuales se llevaron a cabo en forma desarticulada.

Por último, sobre el cierre de la gestión, en enero del 2015 el Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina declaran de interés público la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena promulgando la *Ley 27.118 - Reparación histórica de la AF para la construcción de una nueva ruralidad en la Argentina* (2015). La Ley proponía sus

[38] Decreto 1030/2014 - Créase la Secretaría de Agricultura Familiar (2014).
[39] El MAGyP aprobó el Programa "Agricultura Inteligente" (Res. MAGyP N.º 120/2011), en donde el Ordenamiento Territorial Rural es uno de los proyectos a impulsar.
[40] Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO); "Año Internacional de la Agricultura Familiar" (AIAF) - www.fao.org/family-farming-2014/es.

propios objetivos que, si bien se asemejaban a los propuestos por la SAF, mantenían ciertas diferencias.

La relevancia y exposición obtenidas por la AF a nivel institucional fueron factores que, a diferencia de lo esperable, jugaron en contra de la unificación de criterios y claridad en los objetivos a alcanzar debido al sin número de organismos y propuestas realizadas que no se lograron articular o integrar.

En cuanto a la población considerada "objetivo de las políticas públicas", durante este periodo, se deja de lado al FoNAF como único interlocutor válido y se toma al sujeto social descripto en el documento *"PATRIA"* como los "sujetos de derechos"*:*

> *"Es una minoría económica, política y social. […] El campesino es un sujeto social complejo.* […] ***La agricultura familiar es, en efecto, una rama de la economía popular.*** *Sin embargo, el sujeto campesino casi siempre combina la agricultura familiar con trabajo rural dependiente para conformar un ingreso campesino que le permita subsistir"*. (Subsecretaría de Agricultura Familiar - MAGyP, 2013, pp. 6–7)

Por otro lado, en la Ley 27.118 en su ARTÍCULO 5° se define al sujeto social que sería el blanco de las políticas públicas y se detallan los requisitos que debería cumplimentar para tal fin. (Ley 27.118 - Reparación histórica de la AF para la construcción de una nueva ruralidad en la Argentina, 2015)

Lo que se destaca, a diferencia del primer periodo, es que tanto en el documento *PATRIA* como en la Ley 27.118, se vuelve a hablar de "campesinos" y de "indígenas", términos que habían sido solapados o subsumidos al construir la categoría de "agricultor familiar".

D.2.2.3. Metodología de intervención

Al principio de esta etapa, se encontraban vigentes el PSA y el PAPyMP (el PROINDER había finalizado el año anterior), para reforzar el financiamiento se crea el "*Programa de Inclusión y Desarrollo Rural"* (PIDER). Se dejaba aclarado que "*su ejecución continuará bajo la órbita de la SsAF […] como continuador, integrador y mejorador del Programa Social Agropecuario y del Plan de Apoyo a Pequeños y Medianos Productores*".

Al año siguiente de su creación, en el año 2013, se derogó el PSA[41]. Este fue un hecho sorpresivo porque el PSA contaba con presupuesto Nacional y formaba parte de las fuentes de financiamiento ya asignadas por el ejecutivo para ese año. Su derogación fue justificada por la creación del PIDER: "*torna oportuno la derogación del Programa Social Agropecuario a partir de la creación del PIDER"*.

No sólo se deroga el PSA, sino que, con el nombramiento del nuevo Ministro se modifica la Resolución de creación del PAPyMP y se lo cambia de órbita: "*La Coordinación Nacional del PAPyMP estará a cargo del señor Ministro de Agricultura, Ganadería y Pesca*"[42].

En definitiva, la SAF se quedaría sin una fuente de financiamiento propia. El técnico de la dirección de comercialización explica que:

> *"Cuando entra Pérsico le sacan el PAPyMP. Esto significa en términos políticos que la política la va a manejar otro. A partir de ahí aparece un problema, ¿de dónde van a salir los recursos? El PROINDER 3 terminó siendo el PISEAR y lo ejecutó la UCAR. […] el programa PAPyMP lo manejó otro Secretario de Estado y con esa plata no sólo se apoyaba lo de Pérsico, sino que apoyaban otro tipo de acciones"*. (P. Contardo, comunicación personal, 17 de abril de 2019)

[41] Resolución 1164/2013 - Derogase el Programa Social Agropecuario (2013).
[42] Resolución 1/2013 - Cambio de órbita del PAPyMP (2013).

Desde la conducción de la SsAF, en el documento *PATRIA*, se proponía: una metodológica para trabajar con las organizaciones; crear un solo programa denominado PATRIA; defender el presupuesto campesino; reconocer a las organizaciones representativas como interlocutor válido y crear una nueva estructura de abordaje territorial integral: "La Casa" Patria. (Subsecretaría de Agricultura Familiar - MAGyP, 2013, pp. 10–11)

Cada Delegación Provincial de la SAF estaría dividida en zonas y dentro de estas, en socio territorios en los que funcionarían *Las Casas Patria* con equipos interdisciplinarios para el apoyo y fortalecimiento de las organizaciones. De esta forma se pretendía transformar el espacio rural en un *"espacio institucional del Estado y las organizaciones representativas del sector de la Agricultura familiar en constante relación. Que sea la Unidad Ejecutora Local de la política pública para el sector en un territorio".* (Subsecretaría de Agricultura Familiar - DATyC, 2013, p. 3)

Esta construcción territorial marcaría una diferencia con los PDST que se venía ejecutando. Era la oportunidad de otorgarle un espacio físico al ámbito de la *Casa Patria*. Aunque la difusión de la propuesta abarcó todo el país, la única Provincia en que se crearon formalmente las *Casas Patria* fue en Misiones con un total de 7 casas PATRIA[43].

Se proponía como objetivo principal: *"Promover el desarrollo con inclusión de la Agricultura Familiar brindando el espacio físico de encuentro, diálogo y construcción de la política entre la SSAF, las organizaciones de la AF y otras instituciones del Estado Nacional, Provincial y Municipal que ejecuten políticas para el sector en el territorio"*. (Subsecretaría de Agricultura Familiar - DATyC, 2013, p. 3)

[43] Resolución 261/2013 - Delegaciones de la SsAF - Casas Patria - Misiones (2013) En total fueron 7 casas Patria, localizadas en Santa Ana, Eldorado, Oberá, Aristóbulo del Valle, San Vicente, San Pedro y Bernardo de Irigoyen

D.3. Período III: Des – institucional (2015 – 2018)

El último periodo que hemos denominado Des – Institucional, se caracteriza fundamentalmente por un achicamiento de la estructura del Estado, especialmente en relación a la AF. Si bien se sucedieron dos gestiones distintas en el ámbito de la SAF, por sus acciones de des – institucionalización, sus políticas de recorte, ajuste y desfinanciamiento para los Agricultores Familiares, se las puede describir como una sola.

La des – institucionalización se reflejó en una reducción de la estructura burocrática del MinAgro; se unificaron secretarías, se redujeron la cantidad de subsecretarías, se eliminaron direcciones. Esta reducción se profundizó con la propia reducción del MinAgro, devenido en la actual *Secretaría de Gobierno de Agroindustria* dependiente del Ministerio de Producción y Turismo.

La primera etapa se desarrolló desde fines de diciembre de 2015 con el nombramiento de un nuevo Secretario de AF, hasta principios del año 2017cuando se crea la *Secretaría de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial* (SAFCyDT) [44], que resultó de la unificación de dos Secretarías. Poco tiempo después se designa a quien sería su nuevo Secretario[45].

En el inicio de este nuevo periodo, junto al secretario de AF, se designa un nuevo Subsecretario de Ejecución de Programas para la AF[46]. Esta Subsecretaría sería la única en el ámbito de la SAF durante esta primera etapa. Ambos ocuparon sus cargos hasta finalizado el año de gestión 2016, momento en el que presentan sus respectivas renuncias.

[44] Decreto 302/2017 - Creación de la Secretaría de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial (2017).
[45] Decreto 399/2017 - Designación del Secretario de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial (2017).
[46] Decreto 132/2016 - Designación del Subsecretario de Ejecución de Programas para la Agricultura Familiar (2016)

Nogueira et al. (2017), destacan que el MinAgro es uno de los lugares donde han ingresado la mayor cantidad de personas con trayectoria exclusiva en el ámbito privado y vinculados a las corporaciones tradicionales del sector agropecuario (Sociedad Rural CRA, etc.), motivo por el cual la describen como una "situación de *CEOcracia* ministerial" como telón de fondo de la actual gestión del desarrollo rural y la AF.

Los primeros indicios acerca de lo que serían las nuevas políticas priorizadas por el organismo, los encontramos a pocos días de haber asumido el nuevo Presidente de la Nación quien, junto al nuevo Ministro de Agroindustria anunciaron la eliminación de las retenciones para la mayoría de los cultivos y la reducción del 5% en soja[47].

Durante el presente periodo no se crearon programas, ni líneas de financiamiento específicos para la AF. Existieron algunas líneas de apoyo como el "*Plan de Apoyo a Pequeños Productores Porcinos de la Provincia de Córdoba*"[48]; un programa destinado exclusivamente a pequeños productores de la provincia de Córdoba, sin identificarlos como AF y sin contar con su registración en el ReNAF. Designando como responsable de los actos administrativos a la Secretaría de Coordinación y Desarrollo Territorial, sin involucrar en ninguna instancia a la SAF.

D.3.1.1. Características y estructura burocrática

Las primeras autoridades nombradas en el ámbito de la AF, secretario y subsecretario, ocuparon sus cargos por un año, posteriormente presentaron sus renuncias[49]. Hasta ese momento ninguna de las autoridades que estuvieron a cargo de la AF había renunciado.

[47] https://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/prensa/?accion=noticia&id_info=151214175404
[48] Resolución 455 - E/2016 - Creación del Plan de "Apoyo a Pequeños Productores Porcinos de la Provincia de Córdoba" (2016)
[49] Decreto 1267/2016 - Renuncia del Secretario de Agricultura Familiar, 2016 (15/12/2016) y Resolución 2-E/2017 - Renuncia del Subsecretario de Ejecución de Programas para la Agricultura Familiar, 2017- (31/01/2017) ambas del MinAgro.

A fines del año 2016, no sólo renunció el Secretario, sino que además lo hicieron 11 de sus funcionarios. En una nota periodística del Diario *La Nación*, realizada en base a "fuentes consultadas", explicaron los supuestos motivos por los cuales el secretario a un año de su designación abandonaba el cargo:

> *"Lo hacemos para facilitar que otra persona se haga cargo de la gestión,* ***contó una fuente cercana al Secretario*** […] *Los 1200 técnicos que tiene el organismo en el interior no están afectados, según la fuente. Eso no está en cuestión. Los últimos contratos han sido renovados y eso no se toca, indicó. […] En el ministerio hablan de etapa cumplida para él y que el funcionario llevó adelante un año de ordenamiento […] La situación es que tenemos un embudo presupuestario"*. (Bertello, 12 de octubre de 2016)

En contraste con lo publicado en el Diario *La Nación*, durante una entrevista radial realizada al propio Secretario de AF al momento de su renuncia [50], y no a una "fuente cercana", explicaba los motivos de su alejamiento de la SAF:

> *"Su perfil era "más bien técnico" y que tras una conversación con el ministro por una situación que se repetía: la falta de presupuesto y cuestiones de reestructuración de la planta es que tomó la decisión. «Seguramente la Secretaría se cubrirá con una persona que tenga un perfil más político» explicó el secretario"*. (Dettler, 13 de octubre de 2016)

Cuando hablaba de la "reestructuración de la planta", estaba hablando de los despidos de los técnicos en las delegaciones. Frente a esta situación, en abril de 2016 en una nota de *La Izquierda Diario*, ya se había denunciado la situación de despidos en la SAF de todo

[50] LT 14 Gral. Urquiza, Paraná - Radio Nacional

el país, pero se invisibilizaban por los medios hegemónico, por lo tanto, no había tomado estado público ni relevancia Nacional.

En la siguiente nota, se describía lo que estaba sucediendo y daba cifras de los despidos ocurridos: *"Hasta el día de la fecha han despedido a más de 250 trabajadores en estas últimas semanas y los delegados de las dependencias denuncian además persecución política, sindical y amedrentamiento policial en distintas provincias"*. (Mundo Obrero, 26 de abril de 2016)

Estos hechos mostraban, por un lado, la forma en que se empezaba a Des – institucionalizar a la AF con la reducción de la planta técnica y por otro, con el vaciamiento presupuestario y el desfinanciamiento de acciones en el territorio.

La Subsecretaría de *Fortalecimiento Institucional,* fue eliminada de la estructura Ministerial; de este modo el diálogo con las Organizaciones de la Agricultura Familiar se vería debilitado. Nogueira et al. (2017), destacan que con esta acción, la nueva gestión cortó el vínculo centralizado y de intermediación de las organizaciones que confluían en la Federación con un perfil reivindicativo o gremial y lo reemplaza por el contacto descentralizado con organizaciones de carácter local a través de las coordinaciones provinciales. (Nogueira et al., 2017, p. 45)

Tras la renuncia del Secretario de AF a fines del 2016, la SAF queda sin autoridad designada hasta mediados del 2017, momento en que se crea la SAFCyDT[51]. Esta secretaría se conformó con la unificación de la SAF y la SCPIyEA[52], designando a quien fuera Secretario de la SCPIyEA como nuevo Secretario. De este modo, la nueva

[51] Decreto 302/2017 - Creación de la Secretaría de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial (2017).
[52] Decreto 126/2016 - Secretario de Coordinación Político - Institucional y Emergencia Agropecuaria

SAFCyDT queda conformada por tres subsecretarías: la de Agricultura Familiar (SsAF); la de Coordinación Política (SsCP) y la de Desarrollo Territorial (SsDT).

Finalizando el presente periodo, en noviembre del año 2017 y sin haber llegado a cumplir un año, se produce un nuevo cambio de Ministro de Agroindustria[53]. El nuevo ministro tampoco llega a cumplir un año en sus funciones cuando se modifica la Ley de Ministerios de la Nación[54] y se baje de rango al MinAgro transformándolo en *Secretaría de Gobierno de Agroindustria,* dependiente del nuevo *Ministerio de Producción y Trabajo*. Es de destacar que entre los 20 objetivos que se le asignan a la nueva *Secretaría de Gobierno de Agroindustria*, en ninguno de ellos se habla de AF.

Previamente, en el MinAgro[55] se había realizado una profunda reforma de su estructura eliminando más de 80 direcciones y coordinaciones, y despidiendo a alrededor de 900 trabajadores en todo el país, en su mayoría personal técnico de la SAF. (Lattuada et al., 2019). En el caso de la estructura de la AF Nacional, sufrió reducciones escalafonarias y unificación en su estructura. Se sigue llamando SAFCyDT, pero se unificaron dos de las tres subsecretarías[56] de las que se desprenden dos direcciones nacionales[57] y de estas, en el 2do nivel organizativo, cinco direcciones simples[58].

D.3.1.2. Lineamientos y población objetivo

En el mes de marzo de 2016, desde la SAF a través del documento denominado *"Relanzamiento de la SAF: Pensemos juntos la Estrategia",* se proponían "Cinco Ejes de la Estrategia y de la política" que eran: Financiamiento y Microcrédito; Acceso a los

[53] Decreto 947/2017 - Designación del Ministro de Agroindustria (2017).
[54] Decreto 802/2018 - Ley de Ministerios (2018).
[55] Decreto 174/2018
[56] Subsecretaría de Coordinación Política (SsCP) y la Subsecretaría de Agricultura Familiar y Desarrollo Territorial (SsAFyDT)
[57] Dirección Nacional de Programas de Desarrollo Regional y Dirección Nacional de Fortalecimiento y Apoyo a las Organizaciones de la Agricultura Familiar
[58] https://mapadelestado.jefatura.gob.ar/includes/estructura_pdf.php?r=1&n1=006

mercados; Fortalecimiento Institucional; Cuestión Sanitaria; Asistencia Técnica y Extensión Rural; todos ellos atravesados los "Ejes trasversales": Género, Jóvenes, Tierra, Uso sustentable de los RN, Seguros y Gestión de Riesgo. El documento fue discutido tanto en el ámbito Nacional como así también en las coordinaciones provinciales.

Estos lineamientos se los respaldaba con las tres iniciativas que en aquel entonces proponía la FAO para ser trabajados en la Región. Se explicaba que estas iniciativas habían sido establecidas por los gobiernos y eran una respuesta coordinada y multisectorial a los principales retos que enfrentaba la región. Las iniciativas propuestas por la FAO eran: *"la Seguridad Alimentaria; la Gestión de Riesgo y Resiliencia y el Desarrollo Territorial Rural y Agricultura Familiar".* (Quinos, 2016, p. 11)

En términos discursivos, el fomento al diálogo y la concertación con las organizaciones resulta un aspecto central del estilo de gestión. La contraparte de esto es, sin embargo, una realidad paralela. En coincidencia con lo que expresa Nogueira et al. (2017), si realizamos una mirada de conjunto de algunas variables vinculadas en forma directa, podríamos mencionar una tendencia a mantener las estructuras "en el papel". En este sentido, podemos hablar de una institucionalidad aparente que, en verdad, muestra un vaciamiento de las acciones emprendidas durante el período anterior. (Nogueira et al., 2017, p. 46)

Paralelamente, en una entrevista realizada por el diario *Página 12* a Diego Montón, representante del Movimiento Nacional Campesino Indígena (MNCI), comentaba:

> *"Los dueños de la tierra se han vuelto más agresivos frente a los campesinos. Incluso en aquellos casos donde teníamos sentencias a favor están avasallando nuestros derechos, porque nadie se los impide. […] Con la llegada de Macri, los empresarios dijeron ahora nosotros estamos en el poder y la tierra nos pertenece.*

> *A esto hay que sumarle la virulencia de las fuerzas de seguridad"*. (Premici, 12 de febrero de 2016)

Con la creación de la nueva estructura de la SAFCyDT y específicamente de la SsAF, se describen los nuevos objetivos: el control de la gestión y la búsqueda de financiamiento [59]. Son escasas las referencias a los temas productivos y comerciales, mucho menos aun a los temas que requieren mayor intervención por parte del Estado como lo son; tierra y agua, género y juventud, entre otros. Tal vez lo más relevante es que no se menciona en ninguna oportunidad al ReNAF ni al MSA.

En palabras de Rofman A., (2017), "La política pública se convierte solo en un "apaga – incendios" para evitar que los conflictos lleguen a niveles no manejables. En realidad, no hay política agropecuaria. Quieren que el mercado marque la política agraria" (Rofman, León, Fernández y Villulla, 2017)

Es importante destacar que esta falta de profundidad y contenido de las políticas para los AF ya venía siendo evidenciado. La Ley 27.118 de *Reparación Histórica de la AF para la construcción de una nueva ruralidad en la Argentina*, que había sido promulgada a principios del año 2015, cuatro años después seguía sin ser reglamentada. Esto denota una escasa voluntad política que propiciara el desarrollo de una política de "fondo", para los AF.

El cambio de paradigma viene acompañado por un viraje de la población objetivo. Como lo explican Nogueira et al. (2017), la SAF transitó desde una concepción "campesinista" de la agricultura familiar, hacia un perfil que destaca las cualidades "emprendedoras" y de innovación de los sujetos en términos grupales o individuales. Ahora se está apuntando

[59] Decreto 302/2017 - Creación de la Secretaría de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial (2017).

a un productor capitalizado o, mejor dicho, de tipo empresarial que no necesariamente está vinculado con la economía popular o con las organizaciones campesinas. (Nogueira et al., 2017, p. 48)

D.3.1.3. Metodología de intervención

Con el cambio en el enfoque de las políticas para los AF, de perfil de productor y de las acciones ejecutadas, viene aparejada la modificación en la metodología de intervención. Todo lo mencionado, se encuentra inmerso en un contexto de reducción presupuestaria y estructural que a nivel de las coordinaciones provinciales impacta en forma más significativa.

A pesar de ello, la SsAF que tiene equipos de trabajo capacitados y consolidados durante años, mantiene, contra corriente de esa orientación general, una dinámica de trabajo que no se ha podido frenar, de ahí que otra caracterización de la presente etapa podría ser la de "funcionamiento inercial". Sin embargo, la falta de recursos presupuestarios llevó a la, casi, extinción de muchas de las prestaciones de la SsAF.

Durante el año 2017 se autorizaron en forma excepcional, algunos gastos para actividades de capacitación y asistencia técnica, no hubo financiamiento para inversiones y los pocos proyectos financiados se hicieron con fondos de otras dependencias como los Programas de la UCAR, Desarrollo Social, Ministerio de Trabajo entre otros.

En diferentes reuniones realizadas con coordinadores y técnicos de la SAF, se manifestaba la "oportunidad" de ejecutar financiamientos de otros programas como por ejemplo el de Desarrollo rural para la AF y el "Plan Estratégico Territorial Argentina 2016" que forma parte de un conjunto de instrumentos de planificación puestos en marcha a partir del documento "Argentina 2016: Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial".

La coordinación de los programas y proyectos cofinanciados total o parcialmente con recursos externos estaba a cargo de la UCAR. Entre estos se destacan: el "Programa para el Desarrollo de la Agricultura Familiar" (PRODAF), finalizado en enero de 2018; el "Programa de desarrollo rural incluyente" (PRODERI) finalizado en noviembre de 2017 y por último, el "Programa para Productores Familiares" (PROFAM), que fue puesto en marcha y ejecutado por el INTA, a partir del año 2003. (Victoria, 2016, p. 15)

Desde la SAFCyDT se impulsaron nuevas estrategias para la intervención: a) incorporar en las Coordinaciones Provinciales una estructura "en espejo" con la estructura nacional. Construir áreas en las coordinaciones provinciales que tuvieran vínculo directo con su contraparte del mismo nombre a nivel nacional; b) la formulación de Propuestas, o cómo se llamaron "Programas", con el sólo fin de conseguir la asignación presupuestaria dentro de la estructura interna. La dificultad principal fue la ausencia de lineamientos políticos – institucionales que permitieran definir los programas a elaborar. Por este motivo se llegaron a elaborar entre 5 y 7 programas por cada dirección de línea, de los cuales ninguno recibió financiamiento.

La falta de presupuesto para productores y la reducción indiscriminada de las estructuras Institucionales, sobre todo a nivel de las coordinaciones provinciales, significó un retroceso evidente en las políticas públicas para la AF. El cierre de oficinas en casi todas las provinciales, técnicos sin lugar de trabajo, sin recursos y sin funciones y organizaciones de la AF que no parecieran estar funcionando, implican la pérdida de un espacio de institucionalidad construido a lo largo de 25 años, y constituye el preámbulo de una etapa de *des - institucionalización* para todo el sector de la Agricultura Familiar Argentina.

D.4. Síntesis de los Períodos y las Etapas

En el siguiente cuadro se sintetizan las características más relevantes y las diferencias que ocurrieron en los distintos *Periodos* y en sus respectivas *Etapas*:

Cuadro 3 - Principales Características de las Políticas Públicas para la AF entre los años 1993 - 2018

Etapas	Características y estructura burocrática	Lineamientos y población objetivo	Metodología de intervención
Periodo I: Los Programas. (1993 - 2008)			
Primera Etapa (1993 - 2006)	• Creación de Programas de alivio a la pobreza rural (PSA – PROINDER). • Funcionamiento por programa con una estructura centralizada representada por una Unidad Nacional (UTCN) y Unidades Técnicas de Coordinación Provincial.	• Reconversión productiva para acceder a mercados, intensificación, diversificación productiva; mejoramiento de postcosecha. • Para productores pobres, reforzar producción de autoconsumo. • Población objetivo: "productores minifundistas" y población rural pobre.	• Financiamiento a través de proyecto productivos de pequeños grupos de productores. • Se brindaba asistencia técnica, capacitación y apoyo al mercadeo, por grupo.
Segunda Etapa (2006 - 2008)	• Continuidad de los Programas (PSA – PROINDER). • Continúa la ejecución por programas, hay mayor integración entre los mismos. • Creación del FoNAF • Creación del RENAF	• Se propone un enfoque de desarrollo rural integral y sustentable. • El programa asume a la Organizaciones de Base como el principal actor impulsor, decisor y ejecutor de los PDST.	• Se crean los PDST, pero se continúa financiando a través de proyectos productivos asociativos. • Se pasó de una focalización centrada en la unidad familiar a una estrategia basada en el enfoque socioterritorial.
Período II: La Institucionalización (2008 – 2015)			
Primera Etapa (2008 - 2012)	• Creación de la SDRyAF; de la SsDRyAF y de las Direcciones Nacionales y	• Implementación de políticas integrales para el ámbito Rural. • Mejorar los ingresos y la calidad	• Un nuevo enfoque para la implementar los PDST. Se profundiza y se incluyen las

	Direcciones Simples. • Creación del *"Foro Nacional de la AF"* en el ámbito del MAGyP. • Se incorpora un nuevo programa a los existentes: "PAPyMP".	de vida de los AF; transformación cuantitativa y cualitativa de la producción, acceso a los mercados, más infraestructura productiva y comercial. • Población objetivo: los AF y sus organizaciones (OAFs).	temáticas de "derechos" se buscaba mayor integralidad. • Continúa el financiamiento a grupos y a OAFs de productores a través de programas y proyectos.
Segunda Etapa (2012 - 2015)	• Creación de la SAF con estructuras burocráticas. • Se transforman las Coordinaciones del PSA en Delegaciones Provinciales del PSA, quedando como parte de la estructura del Estado. • Creación del "*Consejo de la AF, Campesina e Indígena*" en el ámbito del MAGyP	• Se promulga la Ley 27.118. • Se deja de lado al FoNAF como único interlocutor válido y se fortalecen las distintas OAF. • Se habla de campesinado, AF y pobladores rurales, como los "sujetos de derecho" de las Políticas para los AF.	• Se deja de financiar por pequeños grupos, pero sigue siendo por proyecto. • Se promueve la creación de las Casas Patria como espacio de diálogo y construcción política entre la SAF, las organizaciones de la AF y otras instituciones del Estado Nacional, Provincial y Municipal.
Período III: Des – institucional (2015 – 2018)			
-	• Reducción y reforma de la estructura del Estado. • Baja el rango de Ministerio a Secretaría de gobierno. • Se eliminan dependencias, se unifican secretarías (crean SAFCyDT). • Despidos masivos de la planta técnica de la SAF.	• La política pública se convierte solo en un "apagaincendios". No hay política agropecuaria para la AF. • Se pasó de una concepción "campesinista" de la AF a un perfil "emprendedor". • Es el productor capitalizado de tipo empresarial.	• Se dejan de lado los proyectos y los grupos asociativos. • Se financian acciones específicas a personas individuales. • Se deja de utilizar la estructura provincial como la única forma para llegar con las acciones a los emprendedores.

D.5. Síntesis conceptual

Sobre la base de nuestro marco conceptual, podemos inferir ciertas transformaciones que fueron sucediendo en el ámbito Estatal, más precisamente, en las Políticas públicas para la AF y su reflejo en la estructura burocrática, durante los tres periodos descriptos.

En el primer periodo se identifica lo planteado por Oszlak y O'Donnel, Brand y Villareal quienes afirman que las políticas públicas responden a una *cuestión* en un momento de coyuntura. Es por ello que, en este periodo se crean los programas de alivio a la pobreza, buscando dar respuesta a una situación de país en la cual la pobreza en el campo era una problemática que crecía exponencialmente. La forma de dar sustento burocrático estuvo en organizar una estructura de programas centralizada, que pudiera regir las políticas desde el propio Estado Nacional y no descentralizarlo hacia los gobiernos provinciales como ya se había realizado con los programas existentes.

La primera etapa respondía a todas las pautas que establecían los organismos internacionales (BM, BID). Se enfatizaba en la idea que las políticas públicas eran técnicas racionales, instrumentales, que debían estar en manos de los expertos y en dónde el desacuerdo era visto como inapropiado, cómo lo expresaba Shore (2010). Durante la segunda etapa con la nueva conducción del PSA y en contraposición a esta visión, se comienza a explicitar que las PP son el resultado de una lucha de poder y una pugna entre diferentes actores, como lo expresan Brand (2011), Villareal (2016), Oszlak (2003). Este fue uno de los primeros grandes quiebres que se dieron en el seno de los programas. El Estado comenzaba a manifestar su intencionalidad en empoderar a los pequeños productores en esta disputa del poder.

Posteriormente, durante el segundo periodo aparece junto con el cambio de gobierno Nacional, una política autodenominada "*Nacional y popular*" que en el ámbito rural

pretendía mejorar la calidad de vida de los campesinos y AF por encima de los intereses de las empresas y monopolios agrícolas. Como lo expresa Shore (2010), se construyeron políticas públicas que fueran visibles y explícitas, para formalizar las relaciones, con la intención que las decisiones tomadas tuvieran un sello de una autoridad legítima. De este modo las políticas públicas estaban expresando una nueva "voluntad de poder".

En el segundo periodo se buscó desestimar, por lo menos en el discurso, lo que se había construido en el periodo anterior. Se hablaba de "las políticas paternalistas del PSA" y en contraposición, la llegada de nuevas políticas "plurales y abiertas SAF". Se buscaba una diferenciación con lo anterior; ahora todo era nuevo y mejor. En realidad, como se puede observar, muchas de esas políticas seguían siendo similares o iguales a las que se venían llevando a cabo. El PSA se derogó recién en el año 2013.

Para acompañar este proceso, se *institucionalizaron o formalizaron* las políticas públicas a través de la burocracia pública, que como lo plantea Oszlak (2006), es el resultado de la política y está determinada por la naturaleza y los contenidos de las políticas públicas que implementa. Para ello, se crearon un conjunto de agencias o departamentos gubernamentales, incluyendo a todos los funcionarios públicos – de alto y bajo rango. La creación de las dependencias o "unidades" y los procesos "burocráticos" internos, fueron el brazo ejecutor para implementar las políticas para los AF. Al final del periodo, se hizo más evidente lo que Nogueira et al. (2017), plantean como "institucionalidad aparente" pero en esta oportunidad fue a la inversa, las estructuras no existían "en el papel" pero si en las acciones; podríamos decir que fue una *"Institucionalidad práctica".*

En el último periodo se produce un nuevo cambio de gobierno Central y con él, vuelve a cambiar el peso político de los distintos actores sociales. El resultado de ese nuevo cambio es una nueva lucha de poder, tanto al interior de las estructuras institucionales del estado

como fuera de éstas, y definen la nueva política pública en desmedro de la AF, favoreciendo a las empresas agropecuarias. En palabras de Oszlak (2006), el proceso busca incrementar la congruencia de las políticas, entre su proyecto político y el aparato burocrático. Este hecho se ve reflejado en la reducción de las estructuras del Estado y en los despidos de un gran número de agentes que se desempeñaban en el ámbito de la SAF. A pesar de lo sucedido, como lo explica el autor, las agencias gubernamentales cuentan con varios mecanismos y prácticas más o menos institucionalizados, para contrarrestar las iniciativas de cada régimen cuando estos plantean cambios profundos. (Oszlak, 2006, pp. 20–21)

En definitiva, en este último periodo se habló de la "desburocratización" del Estado en todas sus formas y en realidad lo que encontramos es como se "des - institucionaliza" nuevamente la AF. No menos importante es lo que destacan Lattuada et al. (2019), que en este periodo el sujeto fundamental de las acciones del Estado ya no es el agricultor familiar como "sujeto social", sino el "emprendedor" individual y que serán sus propias "cualidades" lo que lo sacará adelante. Lo que conlleva a una reducción en la construcción de ciudadanía para los AF en su conjunto.

E. Capítulo IV: El rol de las dependencias y los referentes nacionales de comercialización en la planificación de las políticas para la AF, durante los periodos entre los años 1993 - 2018.

En el presente capítulo se describirá el rol de las dependencias y de los referentes nacionales de comercialización en la planificación de las políticas para la AF a través de los periodos que se han desarrollado entre el año 1993 y el 2018, en el ámbito del Estado Nacional, de manera precisa, en la actualmente denominada Secretaría de Gobierno de Agroindustria, dependiente del Ministerio de Producción y Trabajo.

Para diferenciar los distintos periodos por los cuales fueron atravesando las dependencias y referentes de comercialización en estos 25 años, se continúa con el mismo esquema de periodos de los programas, Institucional y Des – institucional. Dicho esquema, nos permitirá describir las distintas dependencias Nacionales para la comercialización de los productos de AF que se fueron sucediendo, estrategias de comercialización para los productos de la AF e identificar las actividades de planificación de las Políticas Públicas para la comercialización de los productos de la AF que se realizaron.

E.1. Periodo I: Programas

E.1.1. Primera Etapa: el PSA y el PROINDER - (1993 – 2006)

E.1.1.1. Dependencia Nacional para la comercialización de los productos de AF

Los primeros ámbitos en los cuales se comenzó a tratar específicamente el tema comercial de los pequeños productores en el país fueron en los PDR que en sus comienzos estaban vinculados a los organismos internacionales.

> *"En 1984 cuando vino la misión del FIDA, con un grupo de gente ideológicamente muy comprometida con el tema y con los pequeños productores, se hicieron acciones en relación a la comercialización […] Se toma como referencia al PSA porque fue Nacional, pero el Programa NEA y después el PRODERNEA fueron los primeros que tuvieron una política con relación al mercadeo* […] *Fue en el programa PRODERNEA, que se trabajó la cuestión comercial en forma más importante. En 1993 cuando empieza el PSA el tema comercial ya era ineludible.".* (M. Caracciolo, comunicación personal, 09 de noviembre de 2018)

A diferencia de otros programas, el PSA no tenía diferenciados componentes y subcomponentes. Sin embargo, desde el inicio de su ejecución se evidencia la necesidad de disponer de una adecuada sinergia entre los denominados servicios "financieros" y los "no financieros". Especialmente en estos últimos, sus acciones eran concebidas, diseñadas y aplicadas a partir de la "oferta" sin prestar la suficiente atención a la "demanda"; es decir, a las especificidades y necesidades particulares de los beneficiarios. Así, muchas veces la función de estos servicios era visualizada sólo como un complemento de los servicios financieros y no siempre ambas demandas eran coincidentes. (Cattaneo, 2010, p. 139)

Esta situación no impidió que desde su creación existiera un área técnica a nivel nacional que se ocupara de la comercialización o del mercadeo, como se lo conocía en ese momento. En cada provincia se fue conformando un equipo encargado de abordar los problemas de comercialización de la AF. Entre 1993 y 1996 el PSA contó con la cooperación técnica del IICA para la creación de un sistema de apoyo al Mercadeo con responsables por provincia en cada Unidad Provincial de Ejecución que intentaba articular a todas las instituciones públicas y privadas que recibían financiamiento o

canalizaban recursos del PSA hacia los pequeños productores. (Caracciolo, 2016, pp. 49–50)

En las Coordinaciones Provinciales contaban con los técnicos "Referentes"; estos técnicos eran los que intermediaban las acciones entre el Referente Nacional de Comercialización y el Coordinador Provincial. En algunos casos era un proceso potenciador y en otros, obstaculizador. (Cattaneo, 2018)

Para poder salvar estos inconvenientes, el PSA crea la figura el "Agente de Comercialización Externo" (ACE). *"Creo que en su momento lo de los ACE tuvo su reconocimiento. Desde el origen, la posibilidad que existiera una AT para comercialización y después se fue viendo una forma de tener una persona específica en cada tema comercial"*. (C. Cattaneo, comunicación personal, 14 de noviembre de 2018)

E.1.1.2. Estrategias de comercialización para los productos de la AF

En 1994, se realiza desde el PSA un taller para trabajar el tema de la comercialización e implementar un sistema de apoyo al mercadeo (SAM). Se convocó a los Coordinadores Provinciales del PSA, gobiernos Provinciales y otras Instituciones que acompañaban a los PPM: *"… crear un sistema de apoyo al mercadeo (SAM) que articulara al PSA, a los gobiernos provinciales, al INTA, a INCUPO, a todos los que trabajaban con pequeños productores.* […] *yo les decía: «los productores están vendiendo en el mercado, y están vendiendo mal»*. (M. Caracciolo, comunicación personal, 09 de noviembre de 2018)

Si bien el PSA estaba en sus comienzos, todos los que participaban en la toma de decisiones (los coordinadores provinciales, los representantes de ONGs y los organismos provinciales) tenían amplia trayectoria de trabajo con los AF por lo cual conocían las problemáticas de los productores y la necesidad de avanzar en esta temática. El PSA a partir del *SAM* les facilitó a otros organismos, financiar acciones de comercialización.

Los coordinadores provinciales tuvieron en claro que la comercialización era central, aunque debían estar siempre reforzando el tema para poder avanzar. Por lo tanto, se propuso: *"*[…] *un especialista en comercialización para que el grupo armara una estrategia comercial. En el 1996 cada unidad técnica provincial pudo contratar un referente de comercialización".* (M. Caracciolo, comunicación personal, 09 de noviembre de 2018)

Estos talleres también aportaron información acerca de las problemáticas productivas que debilitaban la capacidad de comercializar: *"En el taller surgió que la gente estaba vendiendo mal, a veces les falta calidad, a veces les falta continuidad, o volumen, o no sabe a quién venderle; todas las problemáticas surgieron"*. (M. Caracciolo, comunicación personal, 09 de noviembre de 2018)

Sobre la base de los avances conceptuales y estratégicos desarrollados en el marco del *SAM*, se constituyó el componente de "Apoyo al Mercadeo" en el PSA. Los técnicos responsables fueron los denominados "referentes" de mercadeo. Esta aproximación a la problemática era asumida por Agentes de Comercialización especialmente contratados, cuya prioridad era brindar asistencia directa a las demandas particulares de cada grupo. (Carballo et al., 2004, p. 32)

Las principales actividades por desarrollar eran: 1) Análisis de mercados y estrategias de mercadeo 2) Capacitación; 3) Información y difusión; 4) Apoyo a la operatoria comercial. (Manual Operativo 1999 - PSA, 1999)

En cuanto a las acciones que se realizaban desde los programas en la temática, el referente Nacional de comercialización identifica tres grandes líneas: La primera era tener un producto, luego que el producto fuera bueno y por último que se pudiera vender. Refuerza

la idea que todo esto era posible si se acompañaba con la AT adecuada. (C. Cattaneo, comunicación personal, 14 de noviembre de 2018)

Por su parte el PROINDER tomó la actividad de los ACE como base de lo que posteriormente serían los Subproyectos de Comercialización (Cattaneo, 2008, p. 3). A su vez se realizaba otra actividad de asistencia para la comercialización; el servicio de apoyo a la comercialización, que realizaba estudios de análisis de mercados, generaba bases de datos referidos al tema y contrataba agentes para la comercialización directa de la producción de megagrupos. (Craviotti y Baudron, 2003, p. 23)

La modalidad de venta asociativa que proponían el PSA y el PROINDER permitían ir ampliando y diversificando los canales de comercialización; igualmente se mantenía un elevado porcentaje de venta a los consignatarios que pasaban por las fincas a retirar la mercadería. Uno de los aspectos en los cuales la trayectoria asociativa resultaba fundamental, era en la obtención de beneficios a la hora de negociar los precios de los productos. (Crisol Proyectos Sociales, 2010, p. 141)

Por su parte, en la provincia de Misiones comenzaron a poner en valor el excedente de la producción del autoconsumo y en 1995 se arma la primera “feria franca”, en la ciudad de Oberá, Misiones; este fenómeno se fue replicando en toda la Región del NEA (Corrientes, Chaco y Formosa). La propuesta surgió del trabajo que venía realizando el MAM con acompañamiento del PSA, el PROINDER y el INTA local.

El proceso no sólo mejoró los ingresos, sino que potenció el crecimiento y la mejora de la autoestima de los feriantes, las capacidades de los productores en el intercambio comercial, la construcción de una identidad colectiva y el desarrollo de procesos organizativos que fortalecen el sector, entre otros (CIPAF-INTA, 2007). (Caracciolo, 2016, pp. 36–37)

Este hecho también es destacado en el informe de evaluación final del PROINDER realizado por Crisol Proyectos Sociales (2010), en el cual expresan que la organización permitió crear condiciones más favorables para el incremento del ingreso y la competitividad, aumentar la escala de producción y comercialización, abaratamiento de los costos de insumos de producción, la obtención de mejores precios y condiciones para su producción frente al acopiador o mayorista al momento de la venta; permitió un mayor acceso al crédito y al conocimiento y a la negociación en general. (Crisol Proyectos Sociales, 2010, p. 85)

E.1.1.3. La construcción de la planificación de las Políticas Públicas para la comercialización de los productos de la AF

La planificación para la comercialización de los productos de la AF fue mejorando año a año hasta 2001 en que, con la crisis socioeconómica, solo se planificaban las acciones para cubrir las necesidades básicas de los programas: *"En realidad, la época dorada* [en la existencia de planificaciones de comercialización] *podría ser hasta el 2000, de ahí en más hubo más restricciones de presupuesto".* (C. Cattaneo, comunicación personal, 14 de noviembre de 2018)

Durante los primeros años las acciones planificadas respecto de la comercialización no aparecían diferenciadas en los formatos utilizados, ya fueran Provinciales o Nacional. Las acciones se encontraban descriptas en los proyectos (EPAs) y en los planes de AT. Los técnicos que brindaban AT tenían entre sus funciones: *"planificar en forma participativa las distintas acciones que serían apoyadas con el financiamiento no reembolsable"*. (PROINDER - Manual Operativo - TOMO N° 2 - Apoyo a las Iniciativas Rurales, 1998)

El primer proceso que se implementó con el fin de elaborar la planificación en comercialización fue la realización de los tres talleres regionales de mercadeo entre el

PSA e IICA, en 1994 y 1995, a los que asistieron los coordinadores provinciales del PSA. Sobre la base de lo trabajado en los talleres, se elaboró un Documento: "Alternativas para la conformación de un Sistema de Apoyo al Mercadeo de Grupos de Pequeños Productores" que constituía la base del SAM. Este material contenía los criterios y metodologías para una construcción participativa, y flexible para su adaptación a las diferentes realidades provinciales. (Rodríguez y Fernández, 1996)

Posteriormente se identifica la necesidad de trabajar en cada provincia, un relevamiento o análisis de la situación de cada cadena productiva para poder proponer las acciones específicas: *"básicamente era la búsqueda de mercados y mejoras en el producto"*. (C. Cattaneo, comunicación personal, 14 de noviembre de 2018)

Al consultarle específicamente acerca del proceso de planificación y el circuito de demandas, nos comentó que, si bien desde la Nación se bajaban los lineamientos estratégicos, no se pensaba en una planificación rígida, funcionaba principalmente a demanda. *"Si algún grupo decía vamos a contratar un técnico o un ACE se veía, se charlaba y adelante.* […] *Aparte el POA*[60] *en el componente de mercadeo, muchas veces venía en blanco"*. (C. Cattaneo, comunicación personal, 14 de noviembre de 2018)

Por su parte Barbetta et al. (2007a) comenta que los procesos metodológicos que se implementaban en esta primera etapa de los programas "*fueron concebidos e implementados «desde arriba», basados en políticas diseñadas e implementadas por agencias tecnocráticas nacionales e internacionales funcionales al beneficio del capital, sin la participación de las comunidades afectadas por dichas políticas"*. (Barbetta et al., 2007a, p. 9)

[60] POA: Programa Operativo Anual; planilla de solicitud anual de presupuesto; era el mecanismo por el cual se solicitaban los recursos desde cada Coordinación provincial del PSA.

Los primeros responsables que comenzaron a trabajar acerca de la comercialización en el PSA fueron los que diseñaron el programa. Esta temática toma relevancia durante los talleres que se realizaron para la construcción del SAM en los que se plantea con mayor énfasis la necesidad de trabajar y profundizar en el tema y de contar con un referente Nacional.

A raíz de la demanda planteada, se propuso mejorar la situación del referente Nacional en comercialización: *"En una primera parte colaboró Mercedes Caracciolo, después se incorpora Marcelo Rodríguez, que venía de Salta;* […] *después dijeron: «tenemos que tener acá una persona permanente», entonces* [me llaman a mí para] *tener a alguien permanente en el equipo Nacional del PSA"*. (C. Cattaneo, comunicación personal, 14 de noviembre de 2018)

Una vez designado al nuevo referente Nacional de comercialización del PSA, se plantea la necesidad de planificar las acciones y desarrollar un plan de acción para trabajar con las coordinaciones provinciales. Los talleres Nacionales de comercialización le dieron contenido a la planificación: *"Con eso que se había trabajado en los talleres hagamos un esquema lo más flexible que se pueda porque las cadenas* [productivas] *en cada provincia es muy distintas, no vayamos con un esquema muy rígido"*. (C. Cattaneo, comunicación personal, 14 de noviembre de 2018)

En relación al funcionamiento cotidiano, el referente nacional de comercialización hace referencia al mecanismo que se utilizaba al momento de la toma de decisiones y del apoyo a las acciones que se proponían desde las coordinaciones provinciales. Explica que su posibilidad de acción y de responsabilidad frente a las acciones propuestas era muy acotada y se limitaba a consultas puntuales. (C. Cattaneo, comunicación personal, 14 de noviembre de 2018)

Al hablar específicamente de su rol, nos comentó que su rol fue en principio facilitar el acceso de las demandas que se realizaban desde las coordinaciones provinciales: *"Yo era un facilitador, eso era lo que me pedían* […]. *Esa fue la concepción con la que me convocaron"*. (C. Cattaneo, comunicación personal, 14 de noviembre de 2018)

Si bien desde un comienzo el PSA y el PROINDER describían claramente el rol y las funciones que debía cumplir los responsables de cada nivel organizacional, los primeros años fueron para adecuar la implementación y el funcionamiento que había sido diseñado y definido en los manuales.

Los aspectos referidos a la comercialización se trabajaban desde el área "operativa Nacional" que tenía entre sus funciones: "*Asegurar la consistencia y planificación a nivel provincial de la capacitación y del apoyo al mercadeo a través de los referentes nacionales de Capacitación y Mercadeo*". (Manual Operativo 1999 - PSA, 1999)

Cuando los programas se fueron afianzando y surge la figura del Referente Nacional de comercialización, el mismo era responsable de "*la planificación anual de las actividades de nivel nacional, de la consolidación del POA de acuerdo a las programaciones provinciales, apoyo a los referentes provinciales, vinculaciones informáticas, seguimiento de las actividades nacionales y provinciales y de las capacitaciones a nivel nacional en materia de mercadeo"*. (Manual Operativo 1999 - PSA, 1999)

En la mayoría de los Equipos Técnicos de Apoyo (ETA) provinciales se contaba con el "Referente Provincial de Mercadeo" que tenían la responsabilidad de "*detectar las necesidades de los grupos en materia comercial y sugerir acciones a la Coordinación provincial y a la UTCN, asesorar a la Coordinación Provincial y a la UTCN en materia de necesidades de capacitación en apoyo al mercadeo*", entre otras. (AGN, 2003)

El referente de comercialización explica que, si bien existía una claridad en el proceso y en los procedimientos, la realidad que se manejaba desde la conducción era otra: "[El coordinador Nacional] *manejaba al PSA respetando las particularidades de cada provincia, las idiosincrasias de cada provincia. Entonces eran algo así como 24 confederaciones muy sui generis*, […] *era a veces poco burocratizado, en el sentido de las normas.* (C. Cattaneo, comunicación personal, 14 de noviembre de 2018)

Situaciones similares nos planteó del funcionamiento a nivel de las coordinaciones provinciales del PSA: *"Por más que el referente* [provincial de comercialización] *le pusiera mucho entusiasmo, si el coordinador no la veía, o tenía otras prioridades, la cosa no avanzaba"*. (C. Cattaneo, comunicación personal, 14 de noviembre de 2018)

En cuanto a los productores o beneficiarios de los programas, su participación durante esta etapa fue muy significativa en términos de involucramiento en las acciones que se realizaban o se pretendían realizar.

En el informe realizado por la AGN (2003), se describía la participación de los beneficiarios del PSA y su intervención en los procesos de planificación. En la CCN existían 4 representantes de los "Pequeños Productores Minifundistas" y en cada nivel organizacional, se encontraban representante de productores que opinaban y decidían acerca de los procesos de comercialización a desarrollar en cada grupo, provincia o mismo en la Nación.

Al nivel provincial, los productores integraban las UP con dos representantes por provincia; en ese espacio se proponían las acciones de comercialización a desarrollar en el ámbito provincial del programa. La misma situación se encontraba en el nivel de los proyectos; el técnico que brindaba asistencia técnica diseñaba su propia planificación en

los aspectos comerciales en conjunto con los productores y eran estos los que daban su aval al momento de la presentación.

Para el referente de comercialización Nacional, la participación de los productores varió mucho; por un lado se lo atribuía a la significatividad que tuviera en lo concreto el proceso comercial y por otro, la capacidad de los técnicos en hacerlos partícipes: *"Cuando encontramos los productores que realmente entendieron eso, ahí la cosa prendió, el caso de Mendoza con el ACE y la estrategia para la exportación de ajo a Brasil fue el más destacado en este sentido"*. (C. Cattaneo, comunicación personal, 14 de noviembre de 2018)

En el documento de Carballo et al. (2004), los autores reflejan algunas de las opiniones vertidas por referentes de comercialización del PSA – PROINDER en relación a los temas que caracterizaron esta etapa: - falta de recursos económicos y carencia de personal técnico con perfil para reorientar los procesos de desarrollo comercial- organización para la comercialización es compleja en sí misma y requiere tiempo y asistencia continua para alcanzar resultados sostenibles. (Carballo et al., 2004, p. 33)

Se puede apreciar que se le atribuye a la falta de capacidad técnica, parte de las dificultades en alcanzar las propuestas y los logros planteados. En esa misma línea, el referente Nacional comenta que: *"El que conoce la parte comercial no conoce tanto a los PPM y al revés; esa intersección fue difícil de encontrar. El referente de mercadeo fue aprendiendo sobre la marcha, fue un proceso de aprendizaje permanente"* (C. Cattaneo, comunicación personal, 14 de noviembre de 2018)

Al ser consultado acerca del alcance de las acciones planificadas, el referente de comercialización agregó, además de la falta de presupuesto, que dependía de la aceptación por parte de los coordinadores provinciales y de las dificultades con las que

se encontraban los productores para poder "formalizarse" y acceder a los mercados formales: *"Yo creo que al no tener a los productores formalizados el techo lo tenías ahí".* (C. Cattaneo, comunicación personal, 14 de noviembre de 2018)

E.1.2. Segunda Etapa: el PSA y el PROINDER - (2006 – 2008)

E.1.2.1. Dependencia Nacional para la comercialización de los productos de AF

Al comienzo de esta segunda etapa de los programas, continuaba en funciones el mismo referente de comercialización Nacional del PSA que cumplió su rol en forma ininterrumpida por aproximadamente 10 años. Al ser consultado acerca de este periodo, nos comentó: *"Yo estuve dos o tres meses, aunque mucha bola no nos daba. Es probable que después no hubiera referente de comercialización, ellos eran más basistas"*. (C. Cattaneo, comunicación personal, 14 de noviembre de 2018)

La ausencia de un referente Nacional de comercialización en esa gestión no impedía contar con lineamientos definidos; las dificultades aparecían al momento de plasmar en hechos concretos las acciones a desarrollar. Es por ello que, una de las modificaciones solicitadas al BM para incorporar al PROINDER Adicional, fue la necesidad de contar con una herramienta que permitiera financiar demandas de comercialización y mercadeo.

El PROINDER Adicional aprobó la incorporación de los "Subproyectos C" que financiaban a una comunidad, grupo de beneficiarios y organizaciones de productores para la infraestructura, ligada directa o indirectamente al proceso comercial. Se podían identificar actividades e inversiones destinadas al mercadeo: financiación inicial, compras de insumos, logística, marketing, análisis bromatológicos, diseños de productos, puesta

en marcha de una experiencia piloto, etc. (Ministerio de Economía y Producción - SAGPyA - PROINDER, 2007b, p. 16)

Durante la segunda gestión de esta etapa, si bien existían lineamientos bien identificados para abordar la temática de la comercialización de los productos de la AF, no se contaba con un referente Nacional de comercialización que fuera el responsable de llevar adelante las acciones y coordinar el funcionamiento de los referentes provinciales de comercialización. Durante la entrevista mantenida con uno de los Coordinadores Nacionales de aquel momento, nos comentó:

> *"No me acuerdo si había o no* [referente Nacional de comercialización]. *Puede ser que no hubiera. J.P.I* [técnico del equipo de coordinación Nacional] *era un tipo que había trabajado con el tema comercial, pero puede ser que no hubiera área, ni referente de comercialización".* (J. Catalano, comunicación personal, 10 de diciembre de 2018)

Al comenzar con los abordajes integrales o territoriales como se los denominó, la identificación de un referente, especialmente designado para una temática particular como lo podía ser la comercialización, no estaba muy definida.

E.1.2.2. Estrategias de comercialización para los productos de la AF

Con la nueva Coordinación del PSA, en la cual las organizaciones alcanzan un gran protagonismo en la toma de decisiones, el tema de la comercialización también estaba presente.

En la Addenda del manual operativo del PSA (2007) se plantea que *"el desarrollo productivo y comercial presupone la consolidación organizativa del sector en un territorio"*. Así mismo se entiende que ciertas Organizaciones de Base se crearon y se

orientaron a la gestión para la resolución de todo lo relacionado con los intereses de sus asociados entre los cuales se encuentra la comercialización; inclusive se utilizó como uno de los parámetros para delimitar los territorios centrándose en los canales de comercialización, centros de abastecimiento de insumos y bienes de consumo. (Addenda - Manual Operativo PSA, 2007)

Por su parte el FoNAF (2008) en su "*Propuestas para un plan estratégico de desarrollo rural*" y a partir del diagnóstico realizado durante el proceso de construcción, le plantean al Estado que "*para lograr que los Agricultores Familiares sean sujetos económicos plenos es necesario contar con el apoyo de programas y visiones específicas que contemplen sus particularidades"*.

En dicho documento se expresan los problemas: la capacidad de acceso a los mercados por parte de los productores familiares; problemas relacionados con las normativas impositivas, previsionales y bromatológicas; situaciones oligopólicas creadas en muchas de las cadenas agroalimentarias más importantes; problemas derivados de la falta de infraestructura adecuada para llegar físicamente a los mercados nacionales y regionales y problemas propios de la falta de capacitación y acompañamiento adecuado. (FoNAF, 2008, p. 22)

En el manual operativo del PROINDER adicional, las demandas del FoNAF sirvieron para plantear objetivos en esta línea: "Apoyar la búsqueda de alternativas de comercialización de los productos a través de metodologías novedosas y con impacto". (Ministerio de Economía y Producción - SAGPyA - PROINDER, 2007b, p. 25)

Para implementar estas metodologías novedosas se necesitaba no solo contar con el financiamiento, sino también, fortalecer y capacitar a técnicos y productores. De este modo el PROINDER Adicional incluyó en sus manuales que, la asistencia técnica

"asesorara en la gestión comercial individual o grupal. […] *Capacitar a los beneficiarios en elementos de gestión de intercambio comercial, contabilidad sencilla, aspectos impositivos,* […]*"*. (Ministerio de Economía y Producción - SAGPyA - PROINDER, 2007b, pp. 34–35)

Durante esta segunda etapa de los programas, se delineó un componente específico para la comercialización. Desde ese componente se pretendía avanzar en soluciones concretas a problemas históricos, avanzando más allá de la capacitación y promoviendo la planificación y gestión de la comercialización de los productos y servicios de los AF en los mercados. (Manual Operativo PSA - "Propuesta Preliminar", 2008)

Quién fuera el coordinador Nacional del PSA, agrega que la comercialización era uno de los temas más fuertes desde el punto de vista de la investigación, porque se tenía mucha trayectoria en la temática. Hay que recordar que esta gestión a cargo de la coordinación Nacional del PSA era un equipo conformado por técnicos del INTA y como lo explica el ex – coordinador del PSA: *"Era lo que se estaba trabajando con el FORO, lo que se había hablado en el encuentro* [del FoNAF], *y lo que se venía haciendo desde el INTA y entonces cuando entramos al PSA había una continuidad de ese laburo"*. (J. Catalano, comunicación personal, 10 de diciembre de 2018)

Por otro lado, en el ámbito de la VI REAF, los temas vinculados a la comercialización de los productos de la AF habían sido abordados considerando todas sus etapas. Lo que quedó evidenciado "*en la presentación oficial compartida entre las organizaciones y la Secretaría, en el marco de la V REAF y de sus actividades preparatorias, y en el desenvolvimiento de las negociaciones durante la VI REAF"*. (Márquez, 2007, p. 14)

E.1.2.3. La construcción de la planificación de las PP para la comercialización de los productos de la AF

Con una estrategia basada en los PDST (ver Capítulo III), las planificaciones se construían en los territorios y se planteaban las acciones transversales, entre las cuales se podían encontrar las de comercialización de los productos de la AF.

Los PDST representaban una planificación que buscaba reflejar el ejercicio de los derechos económicos, políticos y culturales de la población rural; poner el foco en las organizaciones de base campesina, indígena y de trabajadores rurales; promover una metodología transversal con un anclaje espacial territorial. (Addenda - Manual Operativo PSA, 2007)

Posteriormente la conducción del PSA, respetando los PDST que se habían desarrollado en todas las provincias, propone la construcción de planificaciones Territoriales, provinciales, Regionales y por último una Nacional que reflejara las acciones de todos los estratos anteriores.

En la *Planificación Regional de la Zona Centro* del año 2008, aparece reflejada esta construcción, así como también, el diagnóstico de la problemática comercial: *"Ausencia de marco legal y bromatológico para la comercialización formal e informal de los pequeños productores".* Proponiendo como soluciones: *"Gestionar normativas diferenciales para la comercialización formal e informal de productos agropecuarios producidos y elaborados por los pequeños productores.* […] *Fortalecer y defender la comercialización de los PPM para lograr precios justos"*[61].

Por su parte el Coordinador Nacional del PSA plantea cuáles habían sido las líneas planificadas para su gestión desde el ámbito Nacional, más allá de lo que proponían las regiones: *"Nosotros seguimos laburando en temas de comercialización; en el tema de*

[61] Planificación Regional Zona Centro (Buenos Aires; Córdoba; Entre Rías y Santa Fe); Matriz de Marco Lógico; Mayo 2008; PSA. Bertoni (2008a).

ferias, en el tema del consumidor, en el tema del producto y en el tema de análisis que tenían que ver con propuestas para políticas activas, como fue el tema del monotributo [MSA][62] *y otras cosas como la «marca» de la Agricultura Familiar"*. (J. Catalano, comunicación personal, 10 de diciembre de 2018)

El nuevo enfoque reconocía la importancia de la intervención de la dimensión local. En primer lugar, se definían las unidades territoriales de intervención (UTI), y sobre estas, cada Unidad Provincial planificaba las acciones. (Barbetta et al., 2007b, pp. 5–6)

Con esta metodología se construyeron los PDST en todas las provincias. Una vez determinada la UTI a fortalecer, se construía el proceso en dos etapas: *"1º etapa: Diagnóstico participativo y elaboración del PDST (Plan estratégico). 2º etapa: Ejecución y Desarrollo del PDST"* (Addenda - Manual Operativo PSA, 2007)

Si bien durante la gestión que los sucedió, se planificaba con la metodología de los PDST en los territorios, se incorporó la construcción de las planificaciones en los niveles: Territorial, Provincial, Regional y Nacional. Al incorporar estos estratos, la construcción toma nuevamente la forma vertical de "arriba hacia abajo" que con la gestión anterior se había dejado de lado. De esta forma lo explica el coordinador Nacional del PSA: *"La planificación la hacía yo con el grupito chico primero y después la ampliaba a los regionales. Era un laburo impresionante, pero era muy clarificante."*. (J. Catalano, comunicación personal, 10 de diciembre de 2018)

Una vez planteados los lineamientos a nivel Nacional, se realizaban los talleres Regionales que servían para trabajar las demandas que traían desde las provincias y sobre las mismas se comenzaba a construir la planificación Regional que buscaba unificar las dos propuestas: los lineamientos Nacionales y las demandas Provinciales. A estas

[62] Resolución Conjunta 4263/2010, 9/2010 y 2880 - Créase el Monotributo Social Agropecuario (2010).

"Reuniones Regionales de Planificación" participaba: el referente Regional, los coordinadores de las provincias de la región, dos miembros de cada equipo provincial, dos técnicos de terreno de cada provincia y miembros del equipo Nacional de Coordinación. Un ejemplo es la *Reunión Regional de Planificación de Zona Centro de* abril del 2008 durante la cual se trabajó en la construcción de la planificación Regional[63].

Durante la primera gestión, la responsabilidad en la construcción de las planificaciones está puesta principalmente en la Unidad Técnica de Coordinación Nacional y los referentes provinciales de comercialización, pero en forma indirecta. Ellos colaboraban en la identificación de las organizaciones capaces de conducir un PDST, asesoraban en la elegibilidad de los PDST y participaban en su evaluación; pero por lo general no eran ellos los que proponían las acciones de comercialización. (Addenda - Manual Operativo PSA, 2007)

Por otra parte, durante la segunda gestión, las responsabilidades pasaron a ser mayoritariamente institucionales. Si bien a nivel de los PDST seguían siendo las organizaciones las que proponían las acciones, la participación de los equipos territoriales y de las coordinaciones provinciales se volvió a evidenciar y volvieron a tener mayor poder de decisión sobre las mismas. A nivel de la planificación Regional y Nacional, la responsabilidad pasó a ser prácticamente exclusiva de la Coordinación Nacional.

> *"En realidad, por encima de todo eso estaba yo* [Coordinador Nacional del PSA], *y era un tema que discutíamos permanentemente. Todo el tema de planificación eso lo hice yo, yo lo trabajaba. Esto se trabajaba con los 5 referentes regionales. Primero tenía que aprobarlo el grupito de los referentes por región: NEA, NOA,*

[63] Programa de la Reunión de la Planificación Regional de la zona Centro del PSA; 21 y 22 de abril de 2008; Capital Federal.

> *CENTRO, CUYO y PATAGONIA"*. (J. Catalano, comunicación personal, 10 de diciembre de 2018)

La presencia Institucional en la construcción de la planificación la podemos encontrar para la primera gestión, a nivel de los territorios y el acompañamiento de los técnicos territoriales para que las organizaciones planificaran las acciones a partir de la construcción de los PDST, en donde la comercialización era uno de los ejes transversales a abordar.

Durante la segunda gestión, se visualizó una mayor presencia de las coordinaciones provinciales en la construcción de la planificación las cuales eran validadas posteriormente por sus referentes Regionales. Los informes realizados sobre la base de las visitas de seguimiento a las coordinaciones provinciales permiten identificar los temas que se abordaban durante las mismas y en donde la planificación tenía un lugar destacado:

> *"Estado de ejecución de la Planificación 2007; metodología y estrategia utilizadas; […] Aportes a la estrategia y planificación 2008, aportes externos; análisis de situaciones futuras, los posibles territorios, la validación y construcción participativa abordaje territorial"*[64]. (Bertoni, 2008b)

La participación de las organizaciones se producía desde el momento mismo de la conformación de un PDST puesto que eran las propias organizaciones las que proponían en qué lugar y de qué forma se iba a construir. Posteriormente se decidía en el ámbito de las UTI, junto con otras organizaciones y organismos públicos, la posibilidad de llevar adelante la propuesta. Estas instancias permitían un proceso de aprendizaje por parte de

[64] Informes de Visita de Seguimiento a la Coordinaciones Provinciales de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe; mes de Abril de 2008; Referente Nacional de Seguimiento; Bertoni (2008).

las organizaciones en la planificación, la administración de actividades y los recursos económicos. (Addenda - Manual Operativo PSA, 2007)

La conducción Nacional del PSA proponía que la realización social de los pobladores rurales no podía ser un *"destino predeterminado y elaborado por idóneos sobre el tema, sino un proceso de construcción colectiva, con el protagonismo principal de ellos basándose en un método de trabajo democrático y autónomo del conjunto de la comunidad"*. (Barbetta et al., 2007a, p. 9)

Durante la segunda gestión, el trabajo con el FORO era muy estrecho debido a que el propio Coordinador Nacional del PSA fue participe de la construcción de este, por lo que la participación del FORO siempre estuvo presente y fue el que marcaba el rumbo de las acciones a desarrollar:

> *"*[Lo que se hizo] *Era lo que se estaba trabajando con el FORO; lo que se había hablado en el encuentro, lo que se venía haciendo desde el INTA y entonces cuando entramos al PSA había una continuidad de ese laburo. Además, hay que agregar que a partir del 2005 se hace todo un trabajo de investigación en comercialización desde el INTA".* (J. Catalano, comunicación personal, 10 de diciembre de 2018)

En los informes de visita de seguimiento a las coordinaciones provinciales, se hablaba del espacio de participación que se les daba a los productores en el proceso de planificación en el cual estaban presentes las acciones de comercialización. (Bertoni, 2008c)

En estos años el recorte presupuestario que sufría el PSA afectó en forma directa a todas las acciones desarrolladas y a desarrollar, incluyendo a las vinculadas con la comercialización. En uno de los informes de seguimiento Nacional, un coordinador

provincial expresaba las dificultades que habían atravesado por no haber contado con presupuesto para afrontar los compromisos que habían asumido. (Bertoni, 2008c)

Una vez desencadenado el *"Conflicto por la 125",* el Coordinador Nacional del PSA fue llamado al Senado de la Nación para hablar del "otro campo", entre los temas que abordó, mencionó las acciones que se habían desarrollado en los aspectos comerciales:

> *"Además del tema de la comercialización y de la feria franca, estamos avanzando en el tema del compre estatal, que nos parece central. No es un tema nuevo –no lo inventamos nosotros –, es muy difícil de llevar adelante y de construirlo, pero estamos tratando de hacerlo.* […] *Tienen poco poder de negociación con los mercados, es decir, estos pequeños productores realmente no están organizados o lo están muy débilmente. Por ello, tienen una debilidad organizativa muy importante, y en consecuencia, poco pueden incidir en políticas activas"* (Catalano, 2008)

La situación de conflicto y de desfinanciamiento se mantuvo hasta finalizado el presente periodo; de este modo lo expresaban los coordinadores provinciales en los informes mensuales que enviaban a la UTCN: *"Resulta imprescindible, para el normal desarrollo de las tareas, contar con los fondos que fueron asignados oportunamente*[65]*. "Debido al conflicto entre el Gobierno Nacional y el sector agropecuario, se han generado cortes de ruta a esto se sumó el desabastecimiento de combustible que produjo inconvenientes que retrasaron y/o suspendieron varias de las actividades programadas para el bimestre*[66]*"*.

E.2. Periodo II: Institucional

E.2.1. Primera Etapa (2008 - 2012)

[65] Informe mensual de actividades; Mayo – Junio 2008; Coordinación Provincial de Buenos Aires; PSA.
[66] Informe mensual de actividades; Mayo – Junio 2008; Coordinación Provincial de Santa Fe; PSA.

E.2.1.1. Dependencia Nacional para la comercialización de los productos de AF

El proceso de Institucionalización se fue creando paulatinamente. En el año 2009 se aprueba la apertura de estructuras inferiores dependientes de la SsDRyAF y se crean las Direcciones Nacionales[67]. Al año siguiente, se crearon 9 Direcciones Simples[68] y una de ellas fue la Direccion de apoyo a las organizaciones de la AF (DAO). Al no existir una dirección que trabajara específicamente las acciones de comercialización, uno de los directores de ese momento nos explicó cómo se abordaba la temática:

> *"No se trabajaba el tema* [de la comercialización] *porque no estaba en las incumbencias de la subsecretaría ni de la secretaría, entonces se hacían todos los temas que eran cruciales para la agricultura familiar en forma encubierta […] Entonces desde la dirección de Apoyo a las organizaciones la teníamos como un área para la comercialización, lo mismo hacían los de tierras"*. (O. Mathot, comunicación personal, 27 de noviembre de 2018)

En este mismo sentido podemos encontrar acciones de comercialización realizadas a través de la DAO como lo fue el *Taller Regional de comercialización* en diciembre del 2008, en el cual se realizó un diagnóstico y se elaboró una *"Propuesta para una Política de comercialización",* que sería presentada al nuevo subsecretario de AF.

La temática de comercialización recién se hace explicita en la estructura institucional, en el año 2010[69] al momento de la jerarquización en SDRyAF y de la creación de sus dos Subsecretarías: la de Economía Regionales (SsDER) y la de Agricultura Familiar (SsAF).

---

[67] Resolución 35/2009 - Apruébanse la apertura de estructurales inferiores de la SAGPYA del Ministerio de Producción (2009).
[68] Resolución 395/2010 - Apertura de estructura a nivel de direcciones (2010).
[69] MAGyP - Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca - Presidencia de la Nación 2010 – Decisión Administrativa 175/2010

Se asignan las acciones de comercialización como parte de la *Responsabilidad Primaria* de la SsDER y no se nombraron para la SsAF. Esta situación Institucional generaba confusión en los territorios.

Si bien ya existían referentes provinciales de comercialización en muchas coordinaciones, el director a cargo durante esos años explicaba que el funcionamiento burocrático en los territorios, potenciado por esta situación, alcanzaba una gran autonomía. *"La verdad que lo que se hacía en agricultura familiar en esa época, tenía mucho que ver con lo que se pensara y estuviera pasando en las coordinaciones provinciales"*. (O. Mathot, comunicación personal, 27 de noviembre de 2018)

En algunas coordinaciones provinciales existían técnicos que seguían cumpliendo el rol de referente de comercialización, aunque el rol había perdido relevancia luego de finalizar el periodo de los programas; en algunos casos directamente se dejó de tener referentes temáticos. Un ejemplo de ello era la coordinación de Córdoba[70] que, en una visita de seguimiento, su coordinador lo explicaba de la siguiente manera: *"La distribución de las funciones se fueron dando por historia y a veces por necesidades. Lo que no se quiso es tener referentes por área o específicos en una temática, la idea es que se colabore con los demás"*. (Bertoni, 2011, p. 1)

No fue hasta fin de la gestión que a través de la Circular SsAF-Nº 14/2012 en la cual se presentaba el plantel completo del Equipo Nacional de la SsAF distribuido en las Direcciones Nacionales. En la Dirección Nacional de Ejecución de Programas para la AF se encontraba la Dirección de Gestión de Proyectos que entre sus áreas tenía a cargo la

[70] Informe de seguimiento; Delegación Provincial de Córdoba; 07 al 10 de junio de 2011; Subsecretaría de Agricultura Familiar SDRyAF – MAGyP. Bertoni (2011)

de "*Apoyo a la Comercialización"*[71]. Claro está que, sólo estuvo vigente un par de meses hasta el nuevo cambio de gestión a fines del 2012.

E.2.1.2. Estrategias de comercialización para los productos de la AF

Durante el presente periodo se conocía, por los años de experiencia de los programas PSA y PROINDER, que la problemática de la comercialización era una de las limitantes principales para los AF. Por ese motivo todo nuevo documento o normativa que se iba elaborando, abordaba a la comercialización como uno de sus temas centrales.

El FoNAF (2008) en su Documento Base, expresaba desde sus primeras páginas, la necesidad de abordar acciones que contemplaran la comercialización. Para tal fin, se destinó un apartado específico en el capítulo de *"Políticas diferenciales para la AF"* en el que detallaban las acciones sugeridas para la comercialización: a) Política de Caracterización y Registro de "Producto de Agricultura Familiar"; b) Política específica de calidad de los Productos de la AF; c) Política de promoción de infraestructura de procesamiento y comercial comunitaria; d) Política de capacitación y acompañamiento a la comercialización; e) Creación de una Red Comercial de la AF.

Para dar respuesta a la demanda, los programas PSA, PROINDER y PAPyMP fueron implementando acciones y líneas de trabajo bien determinadas para la temática de comercialización. En los tres programas, el financiamiento, la asistencia técnica y la capacitación trabajaban la temática de la comercialización de los productos de la AF.

El PSA en la propuesta del nuevo Manual Operativo 2010 - PSA (2010) contaba con un componente que estaba destinado a la *"Promoción y apoyo de la comercialización".* El PROINDER Adicional con los *Subproyectos Comunitarios* fortaleció el financiamiento

[71] Circular SsAF-Nº 14/2012 (27 de julio de 2012).

de inversiones para infraestructura de uso comunitario ligadas directa o indirectamente al proceso de comercialización. (Ministerio de Economía y Producción - SAGPyA - PROINDER, 2007b, p. 16)

El PAPyMP por su parte abordaba a través de una de sus acciones, la *"Producción y la Comercialización"* de los productos elaborados por los AF. Así mismo el Plan Estratégico contenía un subprograma llamado de *"Promoción y apoyo a la comercialización"* y estaba conformado por los subcomponentes: Acceso a mercados; Promoción, caracterización y registro de productos de AF; Calidad (Buenas prácticas); Creación de Redes comerciales de la AF; Redes de intercambio entre AF y Promoción de experiencias comerciales innovadoras. (Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, 2009, p. 25)

A mediados del 2012 encontrándose vigentes el PSA y el PAPyMP, se crea un nuevo programa; el "*Programa de Inclusión y Desarrollo Rural"* (PIDER)[72] en la órbita de la SsAF. Este programa proponía entre sus objetivos específicos: "Fomentar estrategias de comercialización que prioricen la apropiación de la renta en el marco del fortalecimiento del asociativismo y acorten la distancia entre el productor y consumidor". (Resolución 334/2012 - Créase el Programa de Inclusión y Desarrollo Rural. Objetivos, 2012)

Si bien no se llegó a publicar su reglamentación, el equipo nacional de comercialización de la SsAF había elaborado una propuesta de abordaje que posteriormente se utilizó como estrategia de trabajo con las coordinaciones provinciales[73]. Se proponía transformar el sistema de comercialización a través de estrategias que acortaran la brecha entre los

[72] Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca - MAGyP - Resolución 334/2012 - Créase el Programa de Inclusión y Desarrollo Rural. Objetivos.
[73] "Borrador para la reglamentación del PIDER" – Equipo nacional SsAF - 2012

productores y consumidores y que aseguraran la provisión de alimentos con un precio justo. (Secretaría de Agricultura Familiar - MAGyP, 2012, p. 1)

Los cimientos de esta estrategia comercial eran, sin lugar a dudas, las "Ferias Francas". Si bien las "Ferias de la AF" hacía años que funcionaban, principalmente en la región del NEA, nunca se había tenido la oportunidad de concretar una estrategia que las acompañara en todos sus aspectos. Este tipo de política pública daba luz a una forma de comercializar que siempre había existido y que siempre había sido considerada marginal a los ojos de los programas.

Durante la entrevista mantenida con uno de los que fue responsables del área de comercialización durante este periodo, comentó:

> *"Desde la época del PSA, 1995, existían políticas de comercialización; estudios, financiamientos, experiencias, y se iniciaron la feria franca en el nordeste del país* […] *Con la nueva institucionalización de la AF en el 2008 tomó mucha fuerza la presencia territorial de las distintas políticas, entre otras a la comercialización"*. (O. Mathot, comunicación personal, 27 de noviembre de 2018)

No sería erróneo decir que otra de las iniciativas, tal vez una de las más destacables que se concretó durante este periodo, fue la creación del MSA puesto que posibilitó, sin ningún lugar a dudas, el ingreso de los AF a la economía formal al "*poder emitir factura oficial a personas e instituciones por sus productos y servicios, sin pagar ningún costo tributario nacional y por la exención del pago de rentas provinciales (ingresos brutos)*". (Dirección de Registros y Monotributo Social Agropecuario, Secretaría de Agroindustria y Ministerio de Producción y Trabajo, 2018)

Durante el año 2010, uno de los integrantes del equipo Nacional de Seguimiento y Evaluación[74], a cargo de las visitas de seguimiento a las provincias, entre los temas relevados, identificó aquellos que hacían referencia a las estrategias provinciales de comercialización. En rasgos generales se pudo apreciar que, de las 14 Coordinaciones Provinciales visitadas, sólo la mitad llevó a cabo acciones específicas de comercialización durante el año 2010 y sólo 3 lo hicieron con ejecución presupuestaria y asignación de técnicos.

E.2.1.3. La construcción de la planificación de las PP para la comercialización de los productos de la AF

Es importante destacar que la planificación a la cual haremos referencia no es específicamente a la planificación de comercialización, puesto que no existía en esta primera etapa institucional una dependencia específica o área identificada como responsable de su construcción.

Si bien la institucionalidad de la estructura llevó tiempo, más tiempo se requirió para construir sus procedimientos, tanto burocráticos como administrativos. Uno de los directores de ese momento, la describe: *"En un principio podríamos decir que esa época era un caos, pero lo importante que recuerdo es que Martini tenía una reunión semanal con todos los directores, religiosamente nos juntábamos y nos escuchaba a todos".* (S. Sassatelli, comunicación personal, 17 de mayo de 2019)

Desde las propuestas políticas, la gestión planteaba que: "*A mediano plazo, será necesaria entonces una planificación política que incluya un plan agroalimentario integral*,[…] y *una Planificación de la producción nacional que asegure la alimentación*

[74] Ing. Agr. José Luis Pruneda; Coordinador Provincial del PSA de Córdoba entre los años 1993 – 2008. Integrante del Equipo Nacional de Seguimiento y Evaluación y Responsable de las visitas a las Coordinaciones Provinciales entre los años 2009 - 2010 – 2011.

del pueblo argentino […] En la planeación rural, los intereses de los campesinos deben constituir la preocupación primordial y cualquier tentativa para reconstruir el campo fracasará si no se toman en cuenta todas las circunstancias de su vida". (Corriente Agraria Nacional y Popular - CANPo, 2010, p. 32)

Al no existir una dependencia específica de comercialización y tampoco, por lo menos en un principio, una que abordara la construcción de los procesos de planificación, uno de los directores de ese momento, nos comenta cómo era la situación:

> *"Planificación había; sí se hacía.* […] *Nosotros cuando llegamos armamos un área de planificación y escribimos varios documentos* […] *nos decía: «vos métele con la planificación» y yo le armaba toda la estructura con el equipo.* [...] *hicimos varios intentos de hacer capacitaciones hacia a fuera y después mandamos los formatos para la planificación.* […] *En las provincias* [coordinaciones provinciales] *estaban muy entusiasmados, porque sentían que volvían al PSA, es decir, iban a volver a tener las cosas organizadas de nuevo".* (S. Sassatelli, comunicación personal, 17 de mayo de 2019)

En referencia específica a la planificación de comercialización, uno de sus responsables expresa que: *"Sí se hacía, pero lo hacíamos como en forma encubierta diríamos; la llamábamos fortalecimiento de las organizaciones para la comercialización o cosas así"*. (O. Mathot, comunicación personal, 27 de noviembre de 2018)

El proceso de planificación iniciaba en el grupo de conducción Nacional de la SsAF, era en ese ámbito que se tomaban las decisiones. Acerca de este proceso, el subsecretario comentó: *"Nosotros todos los Eneros nos juntábamos, nos encerrábamos durante 4 días y ahí veíamos los lineamientos estratégicos. Cuando nos juntábamos hacíamos una*

tormenta de ideas y después desde ahí se decía cuales se iban a tomar y se llevaban a la práctica". (G. Martini, comunicación personal, 04 de abril de 2018)

Durante la última etapa del periodo anterior, el proceso de planificación contaba con escasa unificación de criterios, claridad en su procedimiento y no se fortalecieron las áreas, tanto a nivel nacional como provincial, que se encargaban de planificar. Al iniciar la presente gestión se buscó retomar parte de lo que se había construido en el periodo de los programas y ampliarlo.

Acerca de este tema uno de sus directores comenta que se enviaban cuadros con el marco lógico para que construyeran la planificación y se dieron capacitaciones de Marco lógico: *"No eran capacitaciones formativas, nosotros íbamos con los cuadros, le explicábamos cómo funcionaba la herramienta y hacíamos un ejercicio para que lo rellenaran, esas eran las capacitaciones, no era mucho más que eso; era más que nada una capacitación instrumental u operativa".* (S. Sassatelli, comunicación personal, 17 de mayo de 2019)

El contexto político influía no sólo en las decisiones estratégicas, sino que también se reflejaba en las acciones y los procedimientos que se llevaban a cabo en el organismo. Este hecho se ve reflejado en el comentario realizado por uno de sus directores:

> "[El proceso de planificación] *habrá durado hasta la mitad de la gestión de Martini, es decir, hasta el año 2010 aproximadamente. Aunque no parezca que tiene que ver, la muerte de Néstor* [Kirchner] *a nosotros nos impactó mucho e influyó mucho en lo que pasó después. De ahí para adelante ya sé desarticuló todo, todo se desbandó, se perdió la unidad, se perdió el rumbo, empezaron a ver quién pisa más fuerte, y se generaron muchísimas internas"*. (S. Sassatelli, comunicación personal, 17 de mayo de 2019)

En cuanto al proceso específico de comercialización, un ejemplo fue lo logrado en el Taller Regional de comercialización realizado en el año 2008[75]. Al taller asistieron los técnicos referentes de comercialización de todas las regiones (menos Patagonia) y se elaboró un diagnóstico acerca de la situación de la comercialización y de sus posibles proyecciones. Finalizó el mismo planteando la necesidad de: *"Planificar el desarrollo a nivel territorial poniendo en valor los recursos y necesidades locales con el objeto de que se instrumente una estrategia comercial a partir de una planificación estratégica en el marco del socio territorio"*. (Equipo Nacional del Área de Comercialización - SsDRyAF, 2008, p. 16)

Cuando la subsecretaría se comienza a organizar y a conformar el equipo Nacional de planificación, el director a cargo pone en marcha el proceso en la articulación con las coordinaciones provinciales: *"Les interesaba mucho pero todo esto dependía sólo de nuestra voluntad, no había un mandato para que lo hiciéramos ni para que lo hicieran".* (S. Sassatelli, comunicación personal, 17 de mayo de 2019)

La intervención por parte del director que había asumido la responsabilidad de llevar a cabo el proceso de planificación y de su equipo, no se limitó a realizar un acompañamiento a distancia, sino que, asumían el compromiso y el acompañamiento en terreno:

> *"Lo que más recuerdo de todo este proceso es que cuando íbamos a las provincias participaban todos los técnicos y a muchos técnicos que no venían del PSA les sirvió mucho porque no tenían ni idea de lo que era planificar, entonces para ellos eso fue un gran descubrimiento; se veía que había pibes jóvenes qué sentían que se metían en serio en la política pública, porque se empezaba a pensar qué*

[75] Taller de comercialización; sistematización de Guías de contenido: Centro, Cuyo, NEA y NOA; Equipo Nacional del Área de Comercialización - SsDRyAF (2008).

> *se quería implementar en el territorio".* (S. Sassatelli, comunicación personal, 17 de mayo de 2019)

Desde la dirección y el equipo nacional de planificación se proponía hacer énfasis en el abordaje de las problemáticas en forma integral y no por áreas temáticas; de este modo se fundamentaba la ausencia de una planificación temática, por sobre una planificación territorial:

> *"Es fundamental trabajar sobre problemas y no por áreas o temas. El abordaje territorial favorece esta modalidad de trabajo integral. Si abordamos problemas podemos ver la complejidad de los factores que inciden en las situaciones concretas, si partimos de "áreas" o "temáticas" fragmentamos la visión y no respondemos a la realidad. Si trabajamos por temas, el producto son proyectos lineales. No basta con la reflexión conjunta de la planificación al momento de su diseño sino en la ejecución y reflexión en la puesta en marcha de la planificación. La planificación por tanto debería ser de equipos, no de áreas"*. (Moons y Real, 2011, p. 5)

En el informe realizado por Roger (2010), describe cómo se institucionalizaban las planificaciones: *"Los niveles de planificación están relacionados a los niveles en que trabaja la Subsecretaría: local (planifica los proyectos Socioterritoriales), provincial, regional y nacional […] Se trabaja sobre las Planificaciones que las Provincias ya presentaron, analizándolas y haciendo aportes; además, se trabaja junto a los coordinadores cuando se reúnen cada 45 días".* (Roger, 2010, p. 34)

Cómo ya se explicó, la planificación a nivel institucional era promovida por el director a cargo del área de planificación de la SsAF, pero al no existir una dependencia o un

responsable de comercialización Nacional, la planificación incluía, cuando así lo requería, alguna acción que pudiera mejorar la comercialización.

En paralelo, otra de las direcciones de la SsAF comienza a realizar propuestas para la construcción de planificaciones, en este caso se abordaba desde los equipos territoriales y se la describía en el ámbito del *Enfoque socioterritorial*: *"Se propone abordar la integralidad de los problemas de un territorio, en base a lo cual se efectuará una planificación de acciones transversales a los proyectos"*. (Tutuy et al., 2011)

Estas dos propuestas si bien podrían parecer contradictorias, a la hora de implementarse en las coordinaciones provinciales, las mismas tenían su propia lógica. En el informe de seguimiento Nacional realizado por Bertoni (2011) a la coordinación de Córdoba, su coordinador expresaba que: *"Lo que hacemos es un relevamiento mensual en las reuniones con los técnicos, pero planificación específica o anual, no hay. Lo que si hay son lineamientos prioritarios.* […] *Hasta el momento no se ha construido una planificación anual. La toma de decisiones se realiza sobre la base de las demandas"*.

Esta construcción conjunta se realiza con la participación plena de las organizaciones de base en el diagnóstico y priorización de sus problemas, el diseño de las estrategias de intervención, la gestión, el seguimiento y la evaluación de procesos y resultados alcanzados para cada uno de los objetivos (Moons y Real, 2011, p. 4).

La propuesta es la de impulsar y promover diversos procesos de desarrollo territorial (P.D.T.), con el claro propósito de lograr que los territorios y/o comunidades rurales puedan planificar su desarrollo y ejecutar sus proyectos. La metodología propuesta era altamente participativa, problematizadora, que partía del diagnóstico con la participación de todos los actores involucrados en el territorio, y que permita llevar adelante procesos de desarrollo territorial. (Tutuy et al., 2011, p. 7)

Al consultarle al director a cargo acerca de la participación de los AF en la construcción de las planificaciones, él nos comenta:

> *"Esas planificaciones las hacían entre las coordinaciones del PSA y las organizaciones. Las organizaciones que participaban eran las organizaciones que quería el PSA* [las coordinaciones provinciales] *y que no necesariamente era el FoNAF. Nosotros no logramos superar la visión de planificación técnica, no había una planificación política ni nada de eso. Nosotros soñábamos con que se usara esa planificación para planificar la política pública, que planificaran todos desde la Subsecretaría hacia abajo"*. (S. Sassatelli, comunicación personal, 17 de mayo de 2019)

El alcance de la planificación y la implementación de las acciones durante esta etapa fue poco, según lo que expresa uno de sus directores:

> *"En realidad, como nunca se le puso plata eso quedo más bien como un ejercicio. Se habrá bajado algo de dinero para financiar alguna de esas propuestas y se habrán hecho algunas cosas, pero no pasó de ahí.* […] *Lo que pasó es que además después nada de eso se vinculó con los recursos. Entonces ahí directamente perdió sentido"*. (S. Sassatelli, comunicación personal, 17 de mayo de 2019)

Por su parte el subsecretario, si bien coincide en la falta de presupuesto para implementar la totalidad de las acciones propuestas, reconoce grandes transformaciones durante su gestión pero que *"Para lograr un cambio real en el territorio hubiera hecho falta mucho más tiempo y mucho más presupuesto que no lo hubo"*- (G. Martini, comunicación personal, 04 de abril de 2018)

En los informes de gestión del año 2010 y 2011, el subsecretario destaca el fortalecimiento institucional como parte de los logros alcanzados; por un lado, el

acompañamiento instrumental a las delegaciones provinciales y por otro, el cambio de visión de la AT incorporando la temática comercial:

> *"Asesoramiento y apoyo a las Delegaciones Provinciales en materia de conformación de los equipos técnicos, en las metodologías de planificación y funcionamiento de los Equipos Técnicos Socioterritoriales"* (Martini, 2011). […] *Ahora la asistencia técnica no sólo alcanza a la formulación y ejecución de los subproyectos, sino que se extiende a temas específicos de producción y comercialización"*. (Martini, 2010)

E.2.2. Segunda Etapa (2012 - 2015)

E.2.2.1. Dependencia Nacional para la comercialización de los productos de la AF

Sobre la base de la normativa vigente, en el año 2014 se comienza a hablar de la que sería primera dirección específica vinculada a la comercialización de los productos de la AF. La dirección llevaría el nombre de "*Dirección de Ferias Francas e Intercambio Regional*" (DFFIR) y pertenecería a la Dirección Nacional de Identificación y Formalización de los Agricultores Familiares que dependía de la Subsecretaría de Ejecución de Programas para la Agricultura Familiar. En los hechos, su Director se refiere a ella como de Ferias Francas y Comercialización, dado que sus líneas de trabajo abarcan más que las ferias. (Caracciolo, 2016, p. 55)

Uno de los técnicos de la dirección de comercialización, explica cómo fue la creación de la nueva dirección, en un contexto en el cual el nuevo subsecretario de AF quería incorporar a los movimientos sociales a la órbita institucional:

> *"Persico quería a los movimientos sociales adentro* [de la Secretaría de AF] *Hay un acuerdo político y vuelve Oscar Mathot. A Mathot le preguntan: ¿vos qué querés hacer? y él dice: nosotros lo que queremos es fortalecer las ferias y de ahí sale lo de dirección de Ferias Francas e Intercambios Regionales. Que al final nunca salió, se hizo el lanzamiento, pero nunca se terminó de institucionalizar"*. (P. Contardo, comunicación personal, 17 de abril de 2019)

En este periodo vamos a encontrar dos directores que ocuparon el cargo en la DFFIR. El primero, provenía del MAM (Movimiento Agrario Misionero) una de las organizaciones que mayor trayectoria tenía en Ferias Francas[76]. El segundo director tenía trayectoria como productor, feriante y referente de organizaciones y movimientos sociales en la provincia de Buenos Aires; ocupa el cargo de Director de Comercialización durante un año hasta el mes de marzo de 2016, ya formando parte en la nueva estructura del MinAgro.

Desde el equipo Nacional de la DFFIR se había reconstruido y fortalecido la vinculación con los "Referentes provinciales de comercialización" que no eran más que técnicos, por lo general uno, en cada Delegación provincial de la SAF que había asumido ese rol a lo largo de los años o bien había sido propuesto por el delegado provincial. Alguno de estos técnicos eran los "originales" referentes de comercialización del PSA cuando se conformaron los ETAs (Equipos Técnicos de Apoyo) en los 90´.

Esta estructura que no sólo se había reestablecido con los referentes provinciales de comercialización, sino que se había potenciado con la aparición de la DFFIR permitió

76 Nombrado a través de las Resoluciones 387/2010 y 251/2012 del MAGyP - Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, 2013a y del Decreto 1128/2010 del mismo MAGyP - Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, 2010

generar un gran número de propuestas y estrategias en el ámbito de la comercialización de los productos de la AF.

E.2.2.2. Estrategias de comercialización para los productos de la AF

En cuanto a las acciones de comercialización, ambas gestiones proponían: Elaborar e implementar estrategias de comercialización de bienes y servicios que redujeran la brecha entre los consumidores y productores y promover y elaborar innovaciones tecnológicas apropiadas para la comercialización y su gestión. (Secretaría de Agricultura Familiar - MAGyP, 2012, pp. 1–3)

Si bien el programa PATRIA no fue creado formalmente, se utilizaron sus lineamientos como rectores: *"Estrategias de comercialización que acorten la brecha entre productores y consumidores, que aseguren la provisión de alimentos con precios justos* […] *que puedan constituirse en una herramienta de política pública a implementar desde el Estado Nacional*". (Subsecretaría de Agricultura Familiar - MAGyP, 2013, p. 8)

Las Ferias Francas y los Mercados Populares se habían constituido como herramientas estratégicas de comercialización para la AF. La gestión utilizó lo que se venía realizando y lo potencia como política pública. Se reconocía la historia previa, no se anuló lo que había. Fundamentalmente se reconocía la existencia e importancia de las ferias francas y es por lo que fueron el eje de las acciones de la dirección. (P. Contardo, comunicación personal, 26 de abril de 2019)

Al no existir un lineamiento estratégico en el Ministerio, desde la Subsecretaria de agregado de valor y nuevas tecnologías, se creó el Programa Nacional de Ferias para el Desarrollo Local (PRONAFE) el cual brindaba recursos financiar a todo productor de pequeña escala que elaborara sus propios productos y/o con el trabajo de su grupo familiar y que lo vendiera en forma directa a los consumidores; incluía a su vez a las cooperativas

y OAFs. De este modo, "*competía*" en forma directa con las acciones de la DFFIR, al (Resolución 900/2012 - Créase el Programa Nacional de Ferias para el Desarrollo Local (PRONAFE). Objetivos., 2012)

En la práctica esta situación resultaba ser compleja. La Subsecretaria de agregado de valor, órbita en la cual se ejecutó el PRONAFE, no contaba con estructuras territoriales ni experiencia de trabajo con la AF. La forma de resolverlo fue realizar un acuerdo MAGyP – INTA – ArgenINTA para poder ejecutarlo, pero en la práctica fueron los técnicos de la SAF los que realizaron gran parte del trabajo de ejecución.

Por su parte, la DFFIR en el año 2015, había propuesto la creación de un programa para fortalecer las acciones de comercialización, pero nunca llegó a aprobarse: *"La Secretaría de Agricultura Familiar fija como línea política la creación de un Programa Nacional de Apoyo a las Ferias Francas, Mercados Solidarios en la República Argentina, EXP-S05-0054241/2014; en curso administrativo"*. (Equipo Nacional de la Dirección de FF y MS, 2015)

Una de las estrategias más relevantes implementada desde la DFFIR, fue acompañar a los feriantes de la AF en la conformación de la *"Cámara Argentina de Ferias Francas"* (CAMAFF). A la reunión fundacional realizada en el MAGyP participaron representantes de la mayoría de las provincias donde funcionaban las más de 700 ferias francas que existían en el país. (Comisión Directiva, 21 de agosto de 2015)

Paralelamente desde el propio MAGyP, así como también desde otros organismos Estatales, se realizaban propuestas vinculadas a la comercialización de la AF que en muchos casos eran desconocidas, o bien no reconocidas, por la DFFIR e incluso por la propia SAF. Una de estas propuestas, tal vez la más conocida, fue la creación del *"Sello Producido por la Agricultura Familiar"*.

El proceso se inició en la REAF en *la "XX Reunión Especializada para la Agricultura Familiar"* realizada en Venezuela en noviembre 2013. Se proponía por primera vez, crear un sello que identificara los productos de la AF: *"Con el objeto de fomentar y estimular la AF, creemos oportuno ponerla discusión un instrumento de visibilización estratégica y de fundamental importancia para el desarrollo integral de la Agricultura Familiar: El sello de la Agricultura Familiar"*. (Alconada, 2013, p. 2)

A partir de ese momento, desde el equipo de la Secretaría de Desarrollo Rural se comenzó a desarrollar en Argentina el *"Sello Producido por la Agricultura Familiar"* que se concretó en el 2015[77]. Resulta llamativo que un año antes, desde la SsDER, se había creado una marca denominada *"Rosa Guarú"* destinada también a identificar los productos de la AF[78]. En ninguno de los dos casos la SAF había sido partícipe de esas propuestas. No fue hasta la Resolución de creación en el 2015, que se designó a la SAF como la autoridad de aplicación del sello "*Producido por la Agricultura Familiar*".

Al cierre del periodo se promulga la Ley 27.118, que en el Título IV "Procesos productivos y de comercialización", artículos 21 y 22, hacen mención a los procesos de comercialización en los cuales se comprometía al Ministerio a: impulsar la realización de ferias; conformar una cadena nacional de comercialización; promover las marcas comerciales y mecanismos de certificación y la compra con prioridad absoluta por parte del Estado de alimentos, productos, insumos y servicios provenientes de la AF. (Ley 27.118 - Reparación histórica de la AF para la construcción de una nueva ruralidad en la Argentina, 2015)

[77] Resolución N.° 419/2015 - Créase el sello "*Producido por la Agricultura Familiar*" (2015).
[78] Resolución N.º 158/2014 - Isologotipo "*Rosa Guarú*" para productos de pequeños y medianos productores (2014)

E.2.2.3. La construcción de la planificación de las PP para la comercialización de los productos de la AF

Una vez puesto en funciones al nuevo director a cargo de la denominada DFFIR, se comienza a instrumentar e implementar un proceso de construcción de la planificación Nacional para la comercialización. En este sentido, el rol de la Dirección se torna clave para generar políticas integradas para el sector y potenciar y coordinar todas las acciones de comercialización.

Al consultarle a uno de los técnicos de la dirección de comercialización, si recordaba la existencia de planificaciones durante este periodo y si se realizaban anualmente, nos comentó que: *"Sí, porque se pedía una planificación todos los años* […] *las provincias mandaban sus planificaciones todos los años y nosotros acá también teníamos que hacerla"*. (P. Contardo, comunicación personal, 17 de abril de 2019)

En las memorias del III Encuentro Nacional con los Referentes de Comercialización, del 17 y 18 de diciembre de 2013 realizado en CABA, se expresaba: "*Esta reunión, se realizó con el propósito de continuar el debate y avanzar en los aportes para la búsqueda de soluciones en la problemática de la comercialización de los productos de la AF, con el fin de planificar una propuesta integral"*. (Equipo Nacional del Comercialización - SsAF - MAGyP, 2013). Sobre la base de lo trabajado en el encuentro, se elaboró la planificación Nacional de comercialización. (Equipo Nacional del Comercialización - DFFIR - SsAF - MAGyP, 2013)

Por su parte, el secretario de AF durante el año 2014, en el documento denominado "*Propuesta política para el área de comercialización*" (Persico, 2014), describía los lineamientos estratégicos utilizados como plataforma para la construcción de las planificaciones. Durante el mismo año el Equipo Nacional de Comercialización se

planteó acompañar en los procesos de construcción de las planificaciones a través de talleres Regionales. (Equipo Nacional de Comercialización, 2014)

De este modo, durante el 2014 y 2015 se realizaron talleres regionales con la participación del equipo Nacional de comercialización y los referentes provinciales que, sobre la base de los criterios expuestos y definidos por la DFFIR – SAF, construyeron la Planificación Operativa anual 2015. (Dirección de Ferias Francas e Intercambio Regionales - Equipo Nacional del Área de Comercialización, 2015)

En los municipios de la provincia de Misiones, en los que se formalizaron las *"Casas Patria",* se utilizaron mecanismos de funcionamiento similares a los de las *Unidades de Coordinación Local.* Se propusieron reuniones a través de «Mesas Multisectoriales» en la que cada mesa definía su forma de funcionamiento, teniendo en cuenta los mapeos tanto sean locales como regionales o bien nacionales, que su constitución fuera multinstitucional, que se planificara y se ejecutara de acuerdo a los consensos de los actores intervinientes. (Equipo Nacional del Comercialización - SsAF - MAGyP, 2013)

Aunque las "Casas Patria" no se implementaron en forma masiva en todas las provincias como se había previsto, su metodología sirvió para construir las planificaciones de comercialización.

Uno de los técnicos de la dirección de comercialización, explicó el funcionamiento de las mesas multisectoriales. Las mesas habían sido impulsadas desde la DFFIR para que se juntaran todos los actores locales. A su vez participaban los técnicos de las delegaciones provinciales el INTA el CIPAF y el gobierno provincial y a veces asistían los técnicos de Nación. Se les pedía que hicieran un diagnóstico y vieran las actividades que iban a necesitar financiar. Por la falta de presupuesto, muchas de las acciones fueron apoyadas

desde el Ministerio de Desarrollo, desde las provincias o municipios o el INTA. (P. Contardo, comunicación personal, 17 de abril de 2019)

Con respecto a la construcción de su contenido, desde la SAF se planteaba la metodología para la construcción de la Planificación Operativa. La misma debía realizarse sobre la base de la planificación estratégica elaborada por el Secretario y su equipo de conducción. Posteriormente cada Dirección de línea tenía la responsabilidad de ejecutarla y de presentar los alcances y resultados obtenidos. (Secretaría de Agricultura Familiar y Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca - MAGyP, 2014, p. 48)

Los talleres realizados por la DFFIR entre el año 2014 y 2015 con los referentes provinciales, sirvieron para trabajar los lineamientos específicos de comercialización para los AF. Durante los talleres se explicaban las distintas estrategias que desde la DFFIR se proponían y cada coordinación provincial seleccionaba los temas que pretendían abordar durante el año. (Equipo Nacional de la Dirección de FF y MS, 2015)

En este mismo sentido, el técnico de la dirección de comercialización al ser consultado acerca del proceso para la construcción de la planificación de comercialización nos comentó que desde la nación se mandaban los lineamientos para que las provincias planificaran; luego mandaban sus planificaciones donde estaban reflejadas las acciones de comercialización. *"Era una "mezcla" entre lo que mandaban y lo que acá se iba incorporando a esa planificación nacional".* (P. Contardo, comunicación personal, 17 de abril de 2019)

En el nuevo esquema propuesto por el Secretario de AF, diferente al que se venía desarrollando a nivel institucional en el Ministerio, se incorporaron a los referentes de los movimientos sociales otorgándoles la oportunidad de ser parte de la nueva conducción;

de este modo, tener la posibilidad de delinear el rumbo de las acciones que se pretendían realizar.

En realidad, las designaciones de los directores, fundamentalmente de los directores Nacionales, tenían otro objetivo. El técnico del equipo nacional de comercialización explica que se les había dado la libertad de optar por un rol más político con el objetivo de fortalecer al sector en lugar de cumplir un rol y una función estrictamente burocrática y que para las acciones institucionales estaba los directores simples. (P. Contardo, comunicación personal, 17 de abril de 2019)

A su vez, destacó la forma en que la DFFIR pudo llevar a cabo ambas funciones sin desmedro una de la otra. Valoró positivamente el mecanismo que se logró implementar, no sólo atribuible a la conducción, sino que, en gran medida a la capacidad y el compromiso del propio equipo técnico de comercialización:

> *"Una de las más ordenadas de todas las direcciones era la nuestra, la de comercialización, en términos de planificación y de lineamientos políticos, porque teníamos los referentes en los territorios en todas las provincias y la gente venía laburando,* […] *en comercialización logramos juntar las dos cosas; los lineamientos políticos y los lineamientos técnicos, por eso también fue un área que hasta el día de hoy perdura"*. (P. Contardo, comunicación personal, 17 de abril de 2019)

El rol que cumplieron las Delegaciones provinciales de la SAF, como se las conocía en ese momento, se sumaban al mecanismo de funcionamiento que se les propusiera desde el nivel central. Hay que destacar que, como toda nueva conducción Nacional, una de sus primeras acciones había sido el cambio de Delegados Provinciales; por lo tanto, en un comienzo el apoyo que brindaban era evidentemente positivo.

> *"En este sentido hubo algunas diferencias entre la época de Martini y la de Persico. Con el primero todavía se tenía cierta verticalidad, en cambio con Persico ya cada Delegado tenía más su autonomía para el funcionamiento"*. (P. Contardo, comunicación personal, 17 de abril de 2019)

El ámbito institucional que se pretendió implementar en las provincias fueron las "mesas multisectoriales". Cómo lo explica el técnico del equipo de comercialización, las mismas si bien llegaron a funcionar, no se lograron implementar en todo el país. En el NEA y el NOA, se generó casi en todas las provincias, en algunas provincias estas mesas se dieron automáticamente casi sin intervención desde el nivel central. Se podría decir que la mitad de las provincias tenían una mesa de comercialización y ese era el principal espacio de participación y de ahí salía la demanda para la nación. (P. Contardo, comunicación personal, 17 de abril de 2019)

El nuevo esquema que se buscó para la participación de las organizaciones y los productores no era a través del ámbito institucional. El esquema estaba pensado para que funcionara a través de las organizaciones sociales y de sus referentes que en algunos casos eran los directores Nacionales o subsecretarios de la SAF. De este modo, la participación en la construcción de las planificaciones de comercialización a nivel territorial estaba delimitada a las mesas provinciales o regionales.

> *"En todas las mesas provinciales o regionales de comercialización, participaban los referentes de la FONAF*. […] *todos los proyectos que salían de ahí tenían que venir avalados y firmados por los integrantes de la mesa, que en este caso eran los representantes de los productores de la zona y de las instituciones. Entonces la participación de los productores tenía que estar presente. Era una nota que*

> *avalaba las acciones que se pedían"*. (P. Contardo, comunicación personal, 17 de abril de 2019)

En cuanto a las acciones alcanzadas durante el 2014 – 2015, el informe de la AGN (2016) destaca: el fortalecer y promover Ferias Francas y Mercados Solidarios; el realizar Reuniones Regionales para presentar el Programa *Precios Cuidados*; las reuniones de comercialización provinciales; reuniones con organizaciones de AF, sistemas comerciales y situación productiva, los encuentros para difundir la Ley de AF y el lanzamiento el Sello *"Producido por la AF"*. (AGN, 2016, p. 35)

Coincidiendo con la AGN, desde la DFFIR se destacaron como principales acciones alcanzadas: el 1° Encuentro Regional de Ferias Francas y Mercados Solidarios (2014, Santa Rosa, La Pampa); fortalecimiento de las Ferias Francas y Mercados Solidarios; intercambio de productos de la AF entre organizaciones; la articulación con la Secretaria de Comercio del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas; el convenio entre la SAF y Secretaría Nacional de Acceso al Hábitat para financiar las ferias; la visibilización y difusión de productos de la AF; la organización de eventos y la Red Nacional de Comercialización "RedNaCom". (Equipo Nacional de la Dirección de FF y MS, 2015)

Sin dudas los eventos más importantes fueron el *2° Encuentro Nacional de Ferias Francas y Mercados Solidarios* que se realizó en la ciudad de Corrientes en el año 2013 y el *3° Encuentro Nacional de Ferias Francas y Mercados Solidarios*, que llevó a cabo el MAGyP, a través de la SAF en Oberá Misiones, en el que participaron 3.000 expositores y feriantes organizados, agricultores y agricultoras provenientes de 22 provincias argentinas y de países vecinos, comercializaron sus productos ante más de 40.000 personas que asistieron. (Misiones Online, 2 de Julio de 2015)

Se le consultó al técnico del equipo nacional de comercialización su opinión acerca del alcance de las acciones realizadas durante la presente etapa y destacó como muy positivo el hecho que sigan existiendo los referentes de comercialización en las provincias; *"inclusive después de 5 años y a pesar de lo que pasó con la estructura*[79]*"* (P. Contardo, comunicación personal, 17 de abril de 2019)

Por otro lado, describió la forma en que las internas políticas en el Ministerio accionaron en contra de la SAF, imposibilitando la ejecución de las acciones planificadas por no contar con presupuesto propio: *"Cuando entra Persico le sacan el PAPyMP. […] El Ministerio apoya las ferias y el tercer encuentro Nacional de productores en Oberá* [Misiones] *pero proyectos de comercialización salieron sólo 6 de 18, esto significa que sólo se financió el 33%".* (P. Contardo, comunicación personal, 17 de abril de 2019)

E.3. Periodo III: Des - Institucional (2015 – 2018)

E.3.1.1. Dependencia Nacional para la comercialización de los productos de AF

Durante el presente periodo se sucedieron dos gestiones diferentes al frente de la DFFIR; ambas con visiones y orientaciones dispares en cuanto a la temática de la comercialización. Es también en este periodo que se comienza a hablar en diferentes publicaciones, de la *"Dirección de Comercialización"* [80]. En coincidencia con el cambio en la Conducción Nacional, se modifica el nombre de DFFIR a Dirección de comercialización, que continuó sin estar formalmente creada hasta un año después.

[79] Haciendo referencia a los despidos masivos realizados en el año 2018.
[80] http://comercializacionaf.org/programa-de-formacion-de-facilitadores-comerciales-para-la-agricultura-familiar/; https://agroindustria.gob.ar/sitio/areas/prensa/?accion=noticia&id_info=160311122232

En los niveles organizacionales inferiores de la SAF se definió una estructura con dos Direcciones Nacionales y seis Direcciones simples. En una publicación de la SAF del año 2016 se presenta un organigrama institucional con "Niveles Inferiores de Primer y segundo nivel" en el cual se encuentra la "*Dirección de Comercialización para la Agricultura Familiar*". Estas direcciones no llegaron a ser refrendadas por una Resolución del Ministerio; formalmente siguieron vigentes las direcciones creadas en la etapa anterior.

En concordancia con la nueva política implementada y con la reducción estructural, los dos directores que estuvieron a cargo durante este periodo tenían un perfil, una trayectoria y una experiencia profesional distinta a los directores que los precedieron. Los nuevos directores eran profesionales con perfiles predominantemente técnicos y con experiencia y trayectoria en el trabajo con productores y organizaciones de mayor capitalización. Uno, respondía a la inercia de las acciones que se venía realizando y el otro, es realmente el que respondía a los mandatos de la actual gestión.

En febrero del 2017, luego de la renuncia del Secretario de AF[81], se nombra al nuevo Director de Comercialización para la AF. Se lo designa como *Titular de la dirección de Programas y Proyectos para la Agricultura Familiar*[82], aunque su rol sería el de Director de Comercialización.

Con la creación de la SAFCyDT y de la reestructuración de todas las dependencias del nuevo ministerio (MinAgro), inclusive de sus niveles inferiores, direcciones Nacionales y direcciones simples, se crea y designa al *Director de Comercialización*[83].

[81] Decreto 1267/2016 - Renuncia del Secretario de Agricultura Familiar (2016) Ministerio de Agroindustria – 15 de Diciembre de 2016.
[82] Decisión Administrativa 851/2017 -Dirección de Programas y Proyectos para la Agricultura Familiar (2017).
[83] Decisión Administrativa 781/2018 - La designación del *Director de Comercialización* (2018) Lic. Daniel Corral.

En cuanto a la estructura y relación con las coordinaciones provinciales de la SAF, el director que se inicia con la nueva gestión explica que se eligieron Coordinadores Provinciales que eran "cuadros políticos", independientemente si tenían experiencia o si representaban o no al sector. A su vez comenta que no podía trabajar directamente con las provincias: *"teníamos que pedir una «visa» para entrar a una provincia".* (L. Levin, comunicación personal, 12 de noviembre de 2018)

Existía una situación conflictiva con estos nuevos coordinadores; habían asumido sus funciones con una consigna clara: *"La depuración de las coordinaciones*[84]*.* […] *esto entorpeció y frenó muchísimo, tenían la necesidad de dar una señal de cambio de dirección política* […] *era gente que no tenía, en el 90% de los casos, experiencia en el estado".* (L. Levin, comunicación personal, 12 de noviembre de 2018)

El director que lo sucede al ser consultado acerca de esta relación comentó una situación distinta: *"Yo no vi gran inconveniente en el tema de la operatividad en esa escala, porque para abajo siempre tuve respuesta casi inmediata, y hacia arriba nunca me pusieron techo".* (D. Corral, comunicación personal, 18 de octubre de 2018)

Al hablar de su percepción acerca de la respuesta que se obtenía desde las coordinaciones provinciales, nos encontramos nuevamente con una contraposición a lo que comentaba el director anterior. Desde su opinión, le atribuye parte de la responsabilidad a los técnicos territoriales y a la falta de comunicación, más que a una deficiencia por parte de la conducción provincial. (D. Corral, comunicación personal, 18 de octubre de 2018)

E.3.1.2. Estrategias de comercialización para los productos de la AF

[84] Haciendo referencia a los despidos masivos ocurridos en el MAGyP y particularmente en el ámbito de la SAF en todo el país.

Desde los ámbitos Internacionales también se proponían acciones de comercialización para la AF. Un ejemplo de ello era lo que planteaba el IICA para la Argentina: *"Fortalecer los procesos de innovación institucional, productiva, organizativa y comercial de la Agricultura Familiar"*. (IICA - Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 2016, p. 11).

Por su parte, durante la REAF - MERCOSUR, en la XXVI Reunión Ordinaria (2017), el "Grupo Temático de Facilitación del Comercio", trabajó entre otros temas en: Asistencia Técnica y Extensión Rural; Asociativismo y Cooperativismo; Incidencia de las Negociaciones Comerciales en la AF; Cadenas de Valor y Sellos de la AF. (REAF - MERCOSUR, 2017, pp. 7–9)

En el ámbito institucional Nacional, entre los objetivos de la "nueva"[85] SAF se plantea: *"Promover estándares de comercialización de la producción agropecuaria primaria de la agricultura familiar, propiciando medidas que garanticen la inocuidad de los mismos, acentuando el interés en los controles higiénico-sanitarios, la certificación de la calidad, la tipificación y la normalización de los mismos"*. (Decreto 32/2016 - Creación de la SAF y de la SsEPAF, 2016)

Por su parte, el Subsecretario de AF en su documento llamado de *"Relanzamiento de la SAF",* entre los 5 ejes estratégicos que proponía, se encontraba uno que hacía referencia específica a la comercialización: *"Acceso a los mercados"*. (Quinos, 2016, p. 4)

Como se puede apreciar, desde los distintos ámbitos y niveles institucionales podemos encontrar diferencias en los objetivos propuestos para la cuestión comercial. Inclusive en los niveles inferiores, Dirección Nacional y Dirección Simple, los objetivos planteados

[85] Se la considera nueva porque si bien lleva el mismo nombre (SAF), fue refundada en el año 2016 con el Decreto 32/2016 en el marco del MinAgro.

son disímiles. En el documento denominado *"Plan de Trabajo de la Dirección de Comercialización 2016",* presentado al secretario de Agricultura Familiar, se proponía:

> *"Crear una cadena nacional de comercialización; promocionar el sello de la AF; fortalecer las ventas de productos de la AF y garantizar el cumplimiento de las normas sanitarias para el sector, en coordinación con SENASA"*. (SAF y Subsecretaría de Ejecución de Programas para la Agricultura Familiar, 2016)

En la segunda gestión, el director a cargo de la Dirección de Comercialización propone las estrategias y los lineamientos para la comercialización: visibilidad, acceso a los mercados y compra pública. Con estas acciones se proponía: *"posicionar los productos de agricultura Familiar en otro nivel. No en la feria vendiendo tres frasquitos".* (D. Corral, comunicación personal, 18 de octubre de 2018)

Durante la reunión del CFA, en septiembre de 2017, desde la Dirección de comercialización para la AF, se presentaron 6 programas a través de los cuales se llevarían a cabo las acciones de comercialización. Uno de ellos era el "Programa de Comercialización", que proponía: *"Consolidar a la Agricultura Familiar y la Economía Social, como actores relevantes…"*. (Dirección de Comercialización para la Agricultura Familiar, SAFCyDT y MinAgro, 2017)

Durante esta segunda etapa, si bien las estrategias propuestas para la comercialización de los productos de la AF se encontraban prácticamente emparentadas, se iban modificando ya sea: por el trascurso de los meses (a veces de un mes al otro), del tipo de documento que se elaboraba o el ámbito en el cual iban a ser presentadas.

Durante el periodo 2016 y 2018, entre los dos directores que estuvieron a cargo de las acciones de comercialización de los productos de la AF, existieron interpretaciones marcadamente distintas en sus estrategias y en algunos casos hasta contrapuestas respecto

a la estructura burocrática con la cual contaban para llevar a cabo las acciones. Inclusive, acerca de los ámbitos de participación de los AF y sus organizaciones.

E.3.1.3. La construcción de la planificación de las PP para la comercialización de los productos de la AF

Quién fuera el primer Director de Comercialización en el periodo, al ser consultado acerca de la existencia de una planificación previa, nos comentó que cuando asume, se encuentra que la gestión anterior no elaboraba una planificación porque el proceso era distinto:

> *"No, no existía* [una planificación] *lo que había en este momento era una serie de ejercicios sectoriales que se habían traducido en algunas líneas de apoyo para la comercialización. El tema yerba* [mate] *como fue el caso de misiones; el intercambio de productos; la experiencia de fruta y verdura para todos o pescado para todos".* (L. Levin, comunicación personal, 12 de noviembre de 2018)

Agrega que las acciones que se realizaban eran muy puntuales y sin un rumbo determinado; que las propuestas en torno a la comercialización tenían intervención de muchos organismos y esto complicaba el ordenamiento y la ejecución de las acciones: *"Yo me encontré con algunos antecedentes, pero ya estaban inactivos. Porque la forma de ejecución de la gestión anterior fue muy voluntarista".* (L. Levin, comunicación personal, 12 de noviembre de 2018)

El director que lo sucedió al ser consultado acerca de su predecesor y la existencia de una planificación para la comercialización de los productos de la AF en la SAF comentaba: *"Me encontré con mucha intervención desde el territorio, no me encontré con una planificación* […] *no encontré una metodología que estuviera direccionada hacia un objetivo concreto"*. (D. Corral, comunicación personal, 18 de octubre de 2018)

Destaca que, al momento de su ingreso, existía una falta de información en la base de datos de los productos de la AF y de los puntos de venta de la AF. Que, si bien existía un relevamiento, el mismo carecía de la información comercial necesaria para la toma de decisiones:

> *"En la primera reunión con todos los referentes provinciales de comercialización, les pregunté: ¿qué productos teníamos para comercializar?* […] *el volumen, ¿cuáles son los productores?, ¿cuál es la cooperativa?, ¿Cuánto facturan?, no se sabía"* (D. Corral, comunicación personal, 18 de octubre de 2018)

Al hablar de su propia gestión, en relación a la planificación para las acciones de comercialización de los productos de la AF, explica cuál fue el objetivo desarrollado: *"Nosotros si propusimos objetivos específicos en el 2017 que fueron la identificación de la oferta, por eso se hizo varios relevamientos en el territorio".* (D. Corral, comunicación personal, 18 de octubre de 2018)

Desde el principio de esta nueva gestión de la SAF, se comienza a plantear la necesidad de iniciar un proceso de planificación. El Secretario de AF designa como responsable de su construcción, al SsEPAF y a su equipo. Para ello se realizó una jornada con todo el personal de la SAF, la que se denominó *"Relanzamiento de la SAF - Pensando juntos la Estrategia"* realizada en el mes de Marzo de 2016 (Quinos, 2016, p. 1)

En el documento elaborado para su presentación, se propusieron los "Ejes de la Estrategia y de la política" que se debían respetar para la construcción de cada planificación que estaría a cargo de cada dirección entre los que se encontraba el eje "Acceso a los mercados"

Para la construcción de las planificaciones se presentó el documento *"Plan de trabajo de las direcciones"* elaborado por el subsecretario SsEPAF y su equipo de conducción, le

solicitaban a cada dirección de la SAF, la identificación y presentación de los *Problemas; los Objetivos y las Actividades".* (SAF y Subsecretaría de Ejecución de Programas para la Agricultura Familiar, 2016). Este mismo documento fue enviado a las coordinaciones provinciales para que elaboraran su propios diagnóstico y planificación.

El director a cargo de la DC en ese momento nos brindó sus apreciaciones respecto al proceso de construcción de la planificación. El mismo iniciaba con dos o tres matrices centrales con los objetivos de la subsecretaría; luego sobre esta base, cada dirección se le define cuál sería su objetivo estratégico y después se bajaban los objetivos estratégicos a los objetivos operativos, para que se pudieran hacer el plan operativo anual. (L. Levin, comunicación personal, 12 de noviembre de 2018)

Durante esta misma etapa, pero durante el año 2017 con el cambio de autoridades en la SAF, inicia una nueva gestión y nuevamente se propone un esquema distinto para organizar las acciones a desarrollar. En esta oportunidad se empieza a hablar del desarrollar actividades, pero no a través de planificaciones, sino por medio de "*Programas*".

Durante la "Reunión de Coordinadores Provinciales de la AF" realizada en abril del 2017, el Director Nacional de PPAF fue el responsable de presentar las líneas de trabajo de las direcciones a su cargo; en su mayoría estaban planteadas como programas. Para la Dirección de comercialización se proponía trabajar con el *Sello "Producido por la Agricultura Familiar" y Programa del Sello"* por lo tanto, se elaboró un programa específico para cada una. (Kunz, 2017, p. 3)

Un aspecto para destacar, sobre la base de la documentación analizada es que, durante la última gestión, la planificación Nacional de comercialización fue cambiando prácticamente en forma ininterrumpida; a este proceso lo podríamos denominar *des* -

planificación. En muchos casos las modificaciones de los objetivos se sucedían según el ámbito en el cual se presentaban. Un ejemplo de ello son los objetivos propuestos por la dirección de comercialización durante el mes de abril de 2016 en tres documentos distintos, presentados en ámbitos diferentes[86].

En cuanto a la participación que tuvieron los directores de comercialización en la elaboración de la planificación, en cada caso fue diferente. Durante la primera gestión, el director a cargo nos comentó que él elaboró una propuesta pero que luego se sometía al análisis del grupo de directores para su discusión y toma de decisiones. Una vez acordado, se lo llevaba al equipo de trabajo; *"Llevaba la propuesta y después volvía con las opiniones y las decisiones eran tomados por ese «colectivo» de directores"*. (L. Levin, comunicación personal, 12 de noviembre de 2018)

Por su parte, el último director a cargo nos explicó cómo fue su intervención en la construcción de la planificación. A diferencia de su predecesor, desde la SAF no se le plantearon lineamientos estratégicos, sino todo lo contrario, comenta que el secretario después de la primera reunión le dijo: *¿qué nos proponés vos?* (D. Corral, comunicación personal, 18 de octubre de 2018)

Agrega que, a partir de ese momento, desde la DC se propusieron los objetivos para el año 2017 destacando el apoyo y la disponibilidad que le brindaron para que pudiera llevarlos a cabo. A raíz de dicha propuesta, se trabajó con los coordinadores provinciales: *"nosotros a los coordinadores les dijimos lo que tenían que hacer: tenemos que*

[86] Documento "Plan de Trabajo de la Dirección de Comercialización 2016 (SAF y Subsecretaría de Ejecución de Programas para la Agricultura Familiar, 2016)" Presentación a las autoridades de la SAF en reunión de directores; otra es la "Propuesta de trabajo de la Dirección de Comercialización - 2016 (Dirección de comercialización, Subsecretaría de Ejecución de Programas para la Agricultura Familiar y SAF, 2016)" presentada en la Reunión de Coordinadores provinciales de la SAF y otro documento es el de: "Objetivos y actividades de la dirección de comercialización para la AF (Dirección de Comercialización para la Agricultura Familiar, 2016)" presentado en la Reunión de Equipo técnico Nacional de comercialización. Todos ellos presentados en el mismo mes de abril de 2016.

identificar los productos, tenemos que visibilizarlos y tenemos que formalizarlos". (D. Corral, comunicación personal, 18 de octubre de 2018)

Sobre la base de lo relevado y de lo planteado desde la DC a las coordinaciones provinciales, es que se comenzaron a diseñar los "programas" específicos de la dirección de comercialización.

La participación institucional en la elaboración de propuestas para la comercialización de productos de la AF tenía diferentes espacios de discusión. Uno de los directores de Comercialización describe los distintos ámbitos:

> *"El gran tema de comercialización hay que recordar que lo tomaba el INTA a través del CIPAF; también lo tomaba ArgenINTA; lo tomábamos nosotros dentro de la secretaría de agricultura familiar, lo tomaba el SENASA dentro de la SENAF. O sea, era un «menjunje» era un tema institucional y político. También estaba la REAF, que tenía un área que había trabajado el tema de la comercialización como una comisión. Con lo cual vos tenías prácticamente un desorden importante institución a la hora de la toma de decisiones y de la visualización del tema".* (L. Levin, comunicación personal, 12 de noviembre de 2018)

Durante la primera gestión, el espacio en el cual interactuaban todas las direcciones junto al SsEPAF y su equipo de conducción, era en dónde se tomaban las decisiones. Si bien podría interpretarse como una estructura de participación amplia, existían conflictos entre la construcción de la política pública y las "urgencias" políticas. Eran reuniones con altos niveles de conflictividad, se tenían visiones muy diferentes. Se discutía entre dos temporalidades, una de la política pública y la otra, de los tiempos electorales. Posteriormente se realizaron reuniones regionales en las que se trabajaban estos temas,

pero primero se validaba a nivel de las direcciones. (L. Levin, comunicación personal, 12 de noviembre de 2018)

En cuanto a la responsabilidad asumida en el proceso de planificación, uno de los directores comenta: *"Yo la verdad que pude poner varias cosas, porque tuve mucha libertad y con el equipo* [de comercialización] *también, pero a la hora de los bifes se priorizan los objetivos más urgentes".* (L. Levin, comunicación personal, 12 de noviembre de 2018)

Ambos directores se reconocen como participantes e inclusive gestores de la planificación que se elaboró durante su gestión. Se identifican como responsables del proceso trabajado hacia los niveles inferiores: equipo Nacional de comercialización, coordinadores provinciales y técnicos de terreno. No se pudo apreciar el mismo reconocimiento cuando se trataba de los lineamientos y de los objetivos generales que la SAF proponía para la comercialización de los productos de la AF:

> *"Lo que se hacía era* [discutir] *sobre la base de los objetivos estratégicos y los objetivos operativos; se iba haciendo un repaso en relación a lo que pretendía el Ministerio y después lo que pretendiera la SAF y recién después lo de cada dirección y sobre eso se trabajaba en los equipos técnicos.* […] *Después las provincias tenían que hacerse un plan y mandarlo."* (L. Levin, comunicación personal, 12 de noviembre de 2018)

Expresiones similares nos brindó el director que lo sucedió en el cargo, con respecto a su participación en la construcción de la planificación y de las ventajas de haberla desarrollado:

> *"La gran superación que nosotros hicimos fue gracias a una planificación sectorial nuestra de esta área donde gran parte fue propuesto por nosotros en el*

> *desarrollo y el cumplimiento de los objetivos.* […] *que haya una política pública instrumentada que más allá de que mañana no estemos, esto siga su proceso"*. (D. Corral, comunicación personal, 18 de octubre de 2018)

Como ya se expresó, los espacios de participación formales para los productores de la AF habían dejado de tener una competencia tan marcada como lo eran en los periodos anteriores. En este periodo, se circunscribió a los espacios de articulación público – privada que habían sido creadas en el ámbito nacional y respaldados por algún tipo de normativas, como lo fue el ámbito del Consejo de la AF y la REAF.

> *"Ese espacio* [de la REAF] *lo conducía la gente del INTA y de la SENAF porque venían* [haciéndolo] *de antes.* […] *esos talleres eran más una puja de poder interno para ver quién se apropiaba del tema de la AF, y por supuesto la comercialización es uno de los temas centrales para los vínculos internacionales, más que una propuesta de trabajo de política pública"*. (L. Levin, comunicación personal, 12 de noviembre de 2018)

El director que lo sucedió en su cargo comenta acerca de la participación de los AF entorno al *Consejo de la AF* y la construcción de Políticas para la comercialización, la cual describe como un espacio de mayor apertura y articulación con las organizaciones. Plantea que anteriormente estaba muy focalizados hacia determinadas organizaciones y que luego se abrió el juego a otros actores. Explica que el consejo de la AF estaba muy sesgado por los actores que participaban, los que hacían propuestas de tipo gremial o de tipo política más que de tipo productivo. (D. Corral, comunicación personal, 18 de octubre de 2018)

Los ámbitos provinciales de participación formal para los productores y sus organizaciones, que históricamente habían fortalecido el diseño, la planificación, la

ejecución, el seguimiento y la evaluación de las acciones, tanto a nivel Nacional como provinciales, se encontraban muy debilitados e incluso habían desaparecido.

Por este motivo uno de sus directores destacó la falta de participación en los ámbitos provinciales de la SAF: *"El sector no tenía prácticamente participación.* […] *Lo que podían tener eran contactos personales, pero no había un ámbito. Por lo menos desde las delegaciones nuestras, porque en el INTA si existían".* (L. Levin, comunicación personal, 12 de noviembre de 2018)

Lo mismo comentaba su sucesor, en relación a que el espacio de participación no estaba presente o formalizado, sino más bien se generaba en los territorios a través del contacto y la interacción con los técnicos de terreno para resolver los aspectos estrictamente comerciales de sus producciones. (D. Corral, comunicación personal, 18 de octubre de 2018)

El proceso de planificación no llegaba a involucrar a los AF en sus instancias previas, sólo los representantes de las organizaciones a nivel Nacional podían llegar a opinar al momento de presentarse las acciones que habían sido definidas por la conducción Nacional de la SAFCyDT.

Al ser consultados respecto del alcance que obtuvieron con las planificaciones que habían elaborado durante su gestión y de los motivos de esa situación, el primer director describió un conflicto personal entre las autoridades de la SAF al cual le atribuye gran parte de la responsabilidad de no haber podido desarrollar las acciones que estaban previstas: *"El conflicto que había entre* [el subsecretario] *y* [el secretario] *hizo que estallara toda la estructura y que haya estado tanto tiempo acéfala; fueron varios meses."* (L. Levin, comunicación personal, 12 de noviembre de 2018)

Se le consultó acerca de las acciones que se pudieron implementar en relación a lo que estaba previsto en la planificación:

> *"Poco y nada se pudo implementar. Poner en valor el tema del sello de la AF, una lógica que fue cambiando; la base de datos de productos que después se plasmó en lo que fue el famoso catálogo*[87]*.* […] *lo que tuvo que ver con dar visibilidad al sector creo que eso tuvo estuvo parcialmente cumplido".* (L. Levin, comunicación personal, 12 de noviembre de 2018)

A diferencia de primer director, el segundo director describe como positivo los logros alcanzados gracias a la planificación realizada. Opina que la *"planificación no solo le sirve al funcionario o a los técnicos, sino que le sirve en gran parte al productor […] Nosotros tenemos que ser generadores de la transformación que requiere el mercado, hoy el mercado pasó de un consumo de comidas rápidas, a un consumo saludable".* (D. Corral, comunicación personal, 18 de octubre de 2018)

A su vez, vincula el funcionamiento de la estructura de la SAFCyDT provincial, con el éxito de la planificación. Hace mención del cambio en la forma de brindar la asistencia técnica para el logro de los objetivos que están propuestos y la necesidad de contar con técnicos capacitados y preparados para el cambio.

En relación a los temas que se concretaron y a los resultados que fueron alcanzados, nos comentó que: *"Recién creo que vamos a estar lográndolo cuando tengamos bien clara la oferta, los procesos de validación o formalización de esa oferta, que en gran parte va a ser el tema del sello, y otra de las cosas que también trabajamos en el 2017 es que las*

[87] Catálogo *"Productos de la Agricultura Familiar";* Dirección de Comercialización; SAF – MAGyP; Buenos Aires; 2016.

entidades públicas no tomaban en cuenta el tema de la AF, y ahora sí". (D. Corral, comunicación personal, 18 de octubre de 2018)

Para poder identificar los logros alcanzados, se le pidió una valoración con respecto a los resultados obtenidos y a las acciones ejecutadas. En relación a este aspecto nos comentó que: *"Para mí es re poco. ¿A qué se lo atribuyo?, creo que hubo una resistencia desde el ministerio a jerarquizar una gran parte de la producción argentina, más que por una cuestión de preconcepto;* […] *había muchísima informalidad, tanto en la documentación como en la certificación. También es cierto que no podés estar haciendo aportes desde el estado para alimentos si no hay una debida inocuidad y seguridad de los productos."* (D. Corral, comunicación personal, 18 de octubre de 2018)

E.4. Síntesis de los Periodos y las Etapas

En el siguiente cuadro se sintetizan las características más relevantes y las diferencias que ocurrieron en los distintos *Periodos* y en sus respectivas *Etapas*:

Cuadro 4 - Principales características del rol de las dependencias y los referentes nacionales de comercialización en la planificación de las políticas para la AF entre los años 1993 - 2018

Etapas	Dependencia Nacional para la comercialización	Estrategias de comercialización	La construcción de la planificación para la comercialización
Periodo I: Los Programas. (1993 - 2008)			
Primera Etapa (1993 - 2006)	• Sin dependencia Nacional de comercialización. • Área técnica Nacional de comercialización a nivel de Programa. • Componente específico de "Apoyo al Mercadeo" desde los Programas.	• Contratación provincial de técnicos como "referentes" de mercadeo. • Asistencia técnica con "Agente de comercialización externo" (ACE). • Creación de Subproyectos de	• La planificación de comercialización no estaba diferenciada. Se abordaba desde el área "operativa Nacional". • El primer proceso de planificación en comercialización, fueron los talleres regionales de mercadeo (PSA-IICA; 1995).

		Comercialización específicos. • Promoción de la venta asociativa para reducir costos y mejorar ingresos y negociación con el mercado. • Apoyo a primeras ferias francas (1995)	• Los primeros responsables de comercialización fueron los que diseñaron el programa. • Luego se designa un referente Nacional de comercialización. • Se relevaban las demandas de las coordinaciones provinciales. *"Muy sui generis, […] poco burocratizadas"*[88]. • La participación de los productores fue muy significativa. • "Poco impacto por falta de recursos y de técnicos especialistas".
Segunda Etapa (2006 - 2008)	• Sin dependencia Nacional de comercialización. • Ausencia de un referente Nacional de comercialización • Abordaje integral en los territorios, con acciones específicas de comercialización.	• El PROINDER Adicional incorpora los "Subproyectos D y C" para comercialización. • Promoción comercial con la consolidación organizativa en los territorios. • AT para la gestión comercial básica y Capacitación en temas comerciales. • Fortalecer la relación productor-consumidor, ferias locales, comercio solidario y compras por parte del Estado.	• No existía una planificación específica de comercialización. • Los PDST representaban una planificación integral de los territorios. • Lineamientos Nacionales, se realizaban talleres Regionales y se planteaban las demandas de las provincias. • La participación de las organizaciones era plena desde el FoNAF y de los PDST. • Hubo pocos resultados por el conflicto *"de la 125"* y por falta de presupuesto.
Período II: La Institucionalización (2008 – 2015)			
Primera Etapa (2008 - 2012)	• No existía una dependencia	• PSA, PROINDER y PAPyMP, el	• No existía una planificación específica de comercialización.

[88] C. Cattaneo (comunicación personal, 14 de noviembre de 2018).

	específica de comercialización. • Dirección de apoyo a las organizaciones de la AF ejecutaba las acciones de comercialización. • El rol de referente de comercialización había perdido relevancia al finalizar el periodo de los programas. • Surge un Área de "Apoyo a la Comercialización" en la Dirección de Gestión de Proyectos. Sólo vigente los últimos meses de esta etapa.	financiamiento, la asistencia técnica y la capacitación trabajaban la temática de la comercialización. • Promovían la gestión comercial; financiaban redes de confianza, ferias locales, comercio solidario, promovían compras Estatales y promovían normas impositivas y bromatológicas diferenciadas; estudios de mercados, ferias, nuevos canales de comercialización. • Fortalecimiento y apoyo a las "Ferias Francas".	• Existía un proceso de planificación Estratégica. • El proceso de planificación iniciaba en la conducción Nacional, se construían en las delegaciones provinciales con los referentes regionales. • El contexto político influía en las decisiones y en los procedimientos. • Se proponía abordaje integral y no por áreas temáticas. • Las organizaciones que participaban eran las que convocaba el PSA. • *"Al no haber presupuesto, la planificación fue como un ejercicio*"[89].
Segunda Etapa (2012 - 2015)	• Dependencia no específica de comercialización. • Entra en funcionamiento, la "Dirección de Ferias Francas e Intercambio Regional" (DFFIR) no creada formalmente. • Se reconstruye y fortalece la vinculación con los "Referentes provinciales de comercialización" y la DFFIR.	• Estrategias que apuntaban a reducir la brecha entre los consumidores y productores. • Promoción y elaboración de innovaciones para la comercialización. • Fortalecimiento de las Ferias Francas y los Mercados Populares. • Se financia a las ferias a través del PRONAFE. • Creación de la "Cámara Argentina de Ferias Francas" (CAMAFF).	• Existía una planificación anual de comercialización. • Talleres regionales de planificación para la comercialización con referentes provinciales. • El Secretario y su equipo proponían las estrategias. • La DFFIR planificaba sobre la base de los lineamientos estratégicos. • La participación de las OAFs y de los productores mayormente fuera del ámbito institucional. • Se fortalecieron las FF y los Mercados Solidarios; financiaron proyectos con el

[89] S. Sassatelli (comunicación personal, 17 de mayo de 2019).

		• Creación del "Sello Producido por la Agricultura Familiar". • Ley 27.118, en el Título IV "*Procesos productivos y de comercialización*"; artículos 21 y 22.	Programa "*Precios Cuidados*". • Realizaron encuentros y eventos Regionales de FF y Mercados Solidarios. • Se financian pocos proyectos de comercialización con presupuesto propio.
Período III: Des – institucional (2015 – 2018)			
-	• Dependencia específica; creación formal de la Dirección de Comercialización. • Se retoma la articulación con los "Referentes provinciales de comercialización" a través de la estructura institucional.	• Promocionar el sello *"producido por la AF"*. • Fortalecer las ventas de productos de la AF y garantizar el cumplimiento de las normas sanitarias. • Identificación de la oferta de productos y puntos de venta de la AF. • Fortalecer la "economía regional" y las "compras públicas". • Se diseñaron 6 programas (no llegaron a crearse) para llevar a cabo las acciones del área de comercialización.	• Existencia de una planificación para la comercialización. • Proceso de "*des – planificación"*. • Proceso ejecutado por el equipo técnico Nacional de comercialización. • La conducción Nacional define las estrategias y las direcciones los objetivos operativos. • Las Delegaciones provinciales elaboran sobre esa base sus acciones. • El proceso de planificación no involucraba a los AF. • No existió presupuesto para los AF con lo cual la planificación quedó sin implementar.

E.5. Síntesis conceptual

Para realizar una síntesis del presente capítulo en el que describimos el rol de las dependencias y los referentes nacionales de comercialización en la planificación de las políticas para los productos de la AF, utilizamos los conceptos teóricos que nos

permitieron analizar los diferentes periodos a través de: la construcción burocrática y la planificación Estatal y el rol de los actores institucionales y de la AF.

Concibiendo que la burocracia pública, como lo plantea Oszlak (2006), es un resultado de la política y que está determinada por la naturaleza y los contenidos de las políticas públicas que implementa, podemos entender que durante el periodo de los “Programas”, en un contexto de pobreza rural y producciones para autoconsumo, no se buscara construir una estructura burocrática Estatal para la ejecución e implementación de acciones específicas de comercialización.

Con el cambio de las políticas públicas, durante el periodo de “Institucionalización” se identificaron los dos procesos que pretendían afianzar una estructura burocrática en el Estado; la creación de "unidades" o “áreas” encargadas de abordar las acciones de comercialización (la DAO luego DFFIR) y los procesos "burocráticos", incluyendo la incorporación de los funcionarios públicos del gobierno que asumirían la función de Responsable de comercialización.

Si bien durante el último periodo cambiaron las políticas públicas hacia la “Des – institucionalización”, este hecho lo evidenciamos en las estructuras superiores (Unificación de secretarías y subsecretarías) pero en el caso de la dependencia de comercialización, esta fue creada formalmente en desmedro de otras que dejaron de existir. Tal como lo expresa Oszlak (2006), la burocracia no es el resultado de un proceso racional ni su desarrollo sigue un diseño planificado y coherente, más bien sigue un patrón sinuoso, errático y contradictorio en el que pueden observarse rezagos de varias estrategias de acción política.

Por otra parte, el proceso de planificación en Argentina, como lo explica Matus (1989), es un proceso *indispensable* pero no *esencial* para el funcionamiento del sistema, por lo que su ausencia no impidió que se ejecutaran acciones específicas de comercialización.

La planificación siguió un patrón similar al de la estructura burocrática estatal de los 3 periodos. En los programas no hubo coordinación o articulación planificada, ni a nivel nacional, ni tampoco en terreno. Los propios programas señalaban que no existe una coordinación entre ellos. Se producían interacciones a nivel del terreno, lo que permitía corregir las superposiciones de las acciones gracias a la voluntad, esfuerzo y compañerismo que se generaba entre sus responsables. (Manzanal, Caracciolo, Arqueros y Nardi, 2007, p. 96)

La planificación sólo se hace explícita en los últimos dos periodos de institucionalidad. Esta situación se debe, como lo explican García y Rofman (2012) a que la planificación es considerada el instrumento rector del Estado en la cual se expresan los objetivos, propósitos, lineamientos estratégicos y líneas generales de acción política. Entre los dos últimos periodos existieron francas diferencias debido a que el contenido de una planificación siempre es el reflejo ideológico de un proyecto político que se pretende llevar a cabo y que, en estos dos casos, resultaban ser claramente diferentes.

Coincidiendo con Ander-Egg (2007), una vez que se lograron planificar las políticas de comercialización y que las autoridades políticas estuvieron dispuestas a llevar a la práctica lo que se había planificado, entró en juego una compleja red de relaciones conformada por diferentes agentes, actores e instituciones. En esta red encontramos a los gobiernos Nacionales, Provinciales y Municipales, Instituciones y organismos y a los propios AF. Roberts, (2001), denomina a estas relaciones socioestatales, como *interfaz social,* en donde se identifica una confrontación de intereses; esta confrontación se

saldaba en el momento que se implementaba cada planificación de comercialización. A lo largo de estos 25 años, se reflejó en esta relación socioestatal, el conflicto, la incompatibilidad y la negociación; la confrontación de paradigmas; las luchas de relaciones estratégicas y los múltiples discursos. Esta mirada resulta valiosa porque nos permite entender los tipos de relaciones que la implementación de la política crea entre el gobierno y los diferentes actores de la sociedad.

F. Capítulo V: Consideraciones finales.

En la presente tesis se analizó el rol de la dependencia del Estado Nacional a cargo de las políticas de comercialización para la AF en la planificación de las políticas públicas de comercialización de productos de la AF durante el periodo 1993 - 2018.

Para orientar la investigación, nos propusimos dos objetivos específicos que nos permitieron, por un lado, identificar y analizar las políticas públicas para la comercialización de los productos de la AF que se sucedieron en el Estado Nacional y por otro, caracterizar el rol que desempeñó la dependencia nacional de comercialización en la planificación de las políticas para la AF, durante el periodo 1993 - 2018.

Los objetivos planteados buscaron dar respuesta a nuestras preguntas de investigación que fueron las que nos impulsaron a realizar el presente estudio. En este capítulo respondemos a dichas preguntas utilizando como eje de análisis los 3 periodos (Programas, Institucional y Des – Institucional) que definimos para estructurar nuestra investigación.

- **¿Cómo ha sido el proceso histórico de institucionalización de las políticas públicas para la AF entre 1993 y 2018?**

Para este primer interrogante utilizamos como ejes de análisis a las características y estructura burocrática, a los lineamientos y población objetivo y, por último, a la metodología de intervención.

Durante el primer periodo de ***Programas*** (1993 – 2008) la burocracia estatal para la AF gravitaba sobre una estructura de programas con enfoques muy rígidos y estructurados, que financiaban emprendimientos productivos, en su gran mayoría para fortalecer el autoconsumo, a través de la elaboración de proyectos que ejecutaban PPM y pobres rurales con una metodología de grupos asociativos. Si bien finalizando el periodo con los

PDST se logra un abordaje más amplio y abarcativo se seguían rigiendo por las mismas pautas y normas que les dieron origen.

En el segundo periodo que denominamos ***Institucional*** (2008 – 2015), se crearon estructuras para las políticas públicas de la AF como parte de la burocracia estatal. Esta formalización también alcanzó a las delegaciones provinciales dependientes de la estructura Nacional. A partir de este momento se comienza a hablar de políticas públicas integrales y se incluyen a las organizaciones de AF como beneficiaras. Los proyectos productivos y los grupos pasan a un segundo plano y se priorizan proyectos que trasciendan lo productivo, lo familiar y lo particular.

El tercer período, ***Des – Institucional*** (2015 – 2018) se caracterizó por la inmediata reducción de la burocracia estatal construida para las políticas públicas de la AF. Este hecho se visualiza tanto en la estructura Nacional como en el de las delegaciones provinciales, en las cuales se sucedieron la mayoría de los despidos de los agentes del estado, siendo este uno de los aspectos más nefastos que caracterizaron el presente periodo. En cuanto a los lineamientos, en palabras de Rofman A., (2017), y de uno de los directores entrevistados, “La política pública se convierte solo en un “apagaincendios” para evitar que los conflictos lleguen a niveles no manejables; es decir, una ausencia de políticas para la AF. Si bien se mantiene a los AF como población objetivo, se modifica el perfil y se comienza a hablar de “emprendedores”. En cuanto a la intervención, se vuelve a priorizar a grupos y en muchos casos a personas en forma individual.

Esta construcción y desconstrucción que se fue sucediendo en la estructura burocrática del Estado, en los lineamientos de políticas públicas para los AF, en la definición de la población objetivo y en la metodología de intervención, refleja las políticas que desde el gobierno Nacional se impusieron en cada periodo para este sector.

Se inicia el análisis en un periodo en donde la urgencia, como lo expresan Oszlak y O'Donnell (1995); Brand (2011) y Villareal (2016), respondía a una *cuestión de coyuntura* que buscaba como principal objetivo el alivio a la pobreza. Luego vino el periodo en donde, como lo expresa Shore (2010), se construyeron políticas públicas que fueran visibles y explícitas. De este modo las políticas públicas para los AF expresaban una nueva "voluntad de poder". Finalizamos los periodos con una "nueva" política pública, la que en desmedro de la AF y a favor de las empresas agropecuarias, como lo expresa Oszlak (2006), incrementaron la congruencia de las políticas, entre su proyecto político y el aparato burocrático, en esta oportunidad con la reducción de la estructura del Estado para la AF.

- **¿De qué forma influyeron los cambios en la gestión de gobierno en el orden medio de la estructura estatal, en torno a los lineamientos de comercialización para los productos de la Agricultura Familiar?**

Al analizar la construcción de las estrategias de comercialización para los productos de la AF y su reflejo en la construcción de una dependencia Nacional específica de comercialización, nos encontramos características distintas en cada periodo investigado.

En el periodo de ***Programas***, apreciamos la misma lógica observada en el análisis de las políticas públicas para la AF; es decir, las estrategias de comercialización respondían a demandas específicas surgidas de los proyectos y en algunos casos desde las coordinaciones provinciales, pero siempre desde acciones puntuales; esto mismo se reflejaba en la ausencia de una dependencia específica para la comercialización. Todas las acciones de comercialización se conducían de áreas en el ámbito nacional con una figura de un técnico referente que acompañaba los procesos y los procedimientos burocráticos necesarios.

Durante el periodo ***Institucional,*** las estrategias de comercialización fueron uno de los ejes centrales en las políticas públicas para los AF. Se destacaba el trabajo con las ferias francas que, si bien existían desde la época de los programas, se hizo un gran esfuerzo por incorporarlas en una política que acercara "al productor y al consumidor" transformándose en uno de los ejes fundamentales de este periodo. Estas acciones se acompañaron de áreas y direcciones que cumplían el rol de dependencias de comercialización pero que, aunque funcionaban como tal, nunca llegaron a formalizarse.

La diferencia la marca el periodo ***Des – Institucional*** que, contradiciendo su denominación, crea y mantiene una dirección de comercialización en el ámbito de la AF. Podría resultar paradójico el contar con una mayor presencia y estructura institucional, aunque en realidad esta situación responde a distintos factores. Durante las gestiones anteriores se habían realizado y concretado propuestas desde el área de comercialización que no fueron publicitadas, una de ellas es el sello "*Producido por la AF*". El sello se lo utilizó y se lo destacó como logro e insignia de la presente gestión. Temas como este, hicieron que políticamente se le diera mayor visibilidad a la dirección de comercialización en desmedro de otras direcciones que finalmente desaparecieron; por último, el perfil empresarial de los que formaron parte de esta gestión en el ámbito de la AF le dio un rasgo "marketinero" que buscaba una presencia más mediática a las acciones que se fueran implementando desde la SAF.

Como lo venimos expresando, nada escapa a la lógica de las políticas del gobierno Nacional reinante en cada periodo. La ausencia de lineamientos específicos de comercialización durante los programas respondía al hecho de dar respuesta a demandas con la implementación de acciones concretas, a través de mecanismos y procedimientos ágiles y menos burocratizados. La Institucionalización afianzó la estructura burocrática en el Estado e implementó "unidades" específicas de comercialización permitiendo

desarrollar lineamientos para la comercialización de los productos de la AF, aunque no estuvieran formalmente creadas. Durante la Des – institucionalización se pudo continuar con lineamientos para la comercialización puesto que, como expresa (Oszlak, 2006, pp. 20–21), las agencias gubernamentales cuentan con varios mecanismos y prácticas más o menos institucionalizados que contrarrestan las iniciativas de cada régimen cuando plantea un cambio profundo, y se pudo continuar con lo que se venía desarrollando.

- **¿Cuáles fueron los lineamientos nacionales que establecieron la construcción de las estrategias de comercialización para los productos de la AF? ¿Cómo se generaron y qué o quién les dio origen?**

Al indagar en el proceso de construcción de la planificación para la comercialización de los productos de la AF, sobre la base de: el análisis de su existencia, el proceso realizado, las responsabilidades, el grado de institucionalidad, la participación de los AF y los alcances que tuvieron, observamos que se desarrolló siguiendo un esquema similar al encontrado en la construcción de las políticas públicas y las estructuras burocráticas Nacionales para la AF. Se comienza a construir una planificación Nacional para la comercialización de los productos de la AF a partir del año 2008.

Si bien *existió* una planificación estratégica y se desarrolló un *proceso* de construcción desde el comienzo de los programas, la planificación para la comercialización de productos de la AF identificada como tal, no aparece formalmente hasta la institucionalidad de las estructuras y dependencias específicas de la AF. Hasta ese momento, formaba parte del conjunto de acciones que podían o no estar, dependía de la coyuntura del momento.

En cuanto a las *responsabilidades* y al rol *institucional* en el proceso de elaboración de las planificaciones de comercialización, para el primer y último periodo, primó la

construcción a partir de las demandas de los grupos o las coordinaciones provinciales. En el periodo institucional, los lineamientos políticos, las políticas públicas y la mayor presencia institucional, tenían mayor influencia desde el ámbito Nacional.

La *participación* de los AF siguió un patrón similar; durante el primer y último periodo, al respecto encontramos presencia de productores en los distintos pasos del proceso de planificación, pero en ambos casos los límites de su participación estaban claramente definidos con anterioridad, tanto para los ámbitos que podían ocupar como para las propuestas que podían realizar. En el segundo periodo, no se encontró este tipo de limitaciones en la participación de los AF o de las OAFs.

Al analizar el *alcance* que tuvieron las planificaciones de comercialización para los productos de la AF a lo largo de los 25 años, identificamos que en los tres periodos por la insuficiencia de recursos económicos que fueran suficientes y previsibles no permitieron alcanzar las acciones propuestas en las planificaciones de comercialización motivo por el cual en todos los periodos las acciones fueron escasas. Un caso para destacar es el de las ferias francas que, al tener su propia inercia dinámica de funcionamiento, fueron utilizadas como trofeo durante los tres periodos, gracias a ello en mayor o menor medida, han recibido apoyo o atención por parte del área de comercialización.

Si bien, como lo explica Matus (1989), en la Argentina los procesos de planificación son indispensables, pero no esenciales, su ausencia no impidió que se ejecutaran acciones específicas de comercialización. Es importante destacar que estas ausencias no son el resultado de casualidades sino que, como lo expresan García y Rofman (2012), su construcción es producto de decisiones conscientes o irreflexivas, pero difícilmente casuales o accidentales y su contenido ideológico remite a un proyecto político que se

pretende imponer por sobre otros. (García y Rofman, 2012, p. 3). Su construcción no es motivo suficiente para poder implementarla, a partir de ese momento entra, como lo explica Ander-Egg (2007), en un juego atravesado por una compleja red de relaciones con diferentes agentes, actores e instituciones en todos los niveles del Estado, que irán determinando su posible ejecución.

Por todo lo expresado es que podemos argumentar que el rol de la dependencia del Estado Nacional a cargo de las políticas de comercialización para la AF, en la planificación de las políticas públicas de comercialización de productos de la AF durante los años 1993 y 2018 estuvo subordinado a lo que O´Donnell denomina las *"cuestiones socialmente problematizadas"*. Es decir que, el recorte de la "agenda estatal" privilegió con la atención y recursos institucionales las demandas de ciertos actores, organizaciones, grupos o incluso individuos estratégicamente situados en la arena política, que estaban en condiciones de promover la atención y priorización por el Estado. En escasas oportunidades estos espacios pudieron ser ocupados por los AF.

Si bien la estructura burocrática respondía fundamentalmente a las distintas lógicas planteadas en los periodos, durante las entrevistas a los funcionarios se pudo identificar que, si bien existía una necesidad de hacer gestión desde el lugar asignado, también había que hacer "política". Era indispensable diferenciarse de lo anterior e identificarse con el espacio político que le había otorgado la función.

Si tuviéramos que destacar ciertas características en cada periodo, podríamos decir que durante *el primer periodo* fue la ausencia de políticas públicas, de burocracia estatal y de presupuesto, aunque garantizaban lo mínimo para su funcionamiento; en *el segundo* periodo, se crea la estructura burocrática, la "integralidad" de las acciones y continúa la ausencia de presupuesto; en *el tercero*, la reducción de estructura estatal, presupuesto y

ausencia de direccionalidad de políticas. Si bien el rol de la dependencia Nacional de comercialización pudo estar presente en algunos periodos, el escaso o nulo presupuesto destinado para las políticas de los AF marca que, más allá de las etapas y de los cambios de política, siempre se relegó al sector en lo general y a la comercialización, en lo particular.

A modo de cierre podemos decir que las principales deficiencias las encontramos en la construcción del hecho político fundante de los proyectos sociales y gubernamentales, más que en problemas metodológicos o procedimentales para la construcción de las planificaciones para la comercialización de los productos de la AF. Es un estilo en el cual se formulan e implementan las políticas públicas sobre la base de la predisposición y las urgencias, con poco conocimiento y en forma inconsulta. Esta situación no invalida el hecho que estas deficiencias puedan ser una estrategia o simplemente una característica que les permite llevar a cabo las acciones sin necesidad de ser explicitadas en una planificación.

Entendido esto, es importante reconocer que contar con información institucional y tecnologías de gestión para la discusión, la toma de posición y el consenso acerca de los lineamientos políticos estratégicos, podría brindar las herramientas necesarias para que la planificación en el sector público, en el caso que fuera apropiada por la práctica política, pueda lograr legitimidad, gobernabilidad y crear valor público. Otra de las *capacidades estatales* y tal vez de mayor relevancia es el grado en que el Estado logra generar apoyos o acatamientos a las propuestas realizadas por medio de un proceso político legítimo. De ser así, las *capacidades estatales* tendrían gran importancia para los gobernantes.

Por el rumbo que están tomando nuestras políticas Nacionales que piensan resolver la gestión institucional asimilando la administración pública al funcionamiento de las

empresas, rigiéndose por los valores y las técnicas del sector privado, sólo alejaría cada vez más la posibilidad que la planificación estatal sea verdaderamente una organizadora de la voluntad política y refleje las acciones de política pública que se pretenden implementar para cambiar la realidad del país en favor de los grupos más vulnerables.

Para finalizar, solo nos queda por decir que la presente tesis brinda información que puede resultar relevante para los distintos actores del Estado, en el campo de la generación e implementación de las políticas públicas para la AF y para nuevos procesos de construcción de planificaciones para la AF en el ámbito del estado específicamente para la comercialización de productos de la AF. No pretende en ningún caso, cerrar la discusión al conocimiento acerca de las políticas públicas para la AF, su institucionalización y mucho menos de los procesos de planificación estatal en el ámbito de la AF.

Esperamos que la presente investigación pueda servir de motivación para nuevos estudios que ayuden a comprender diferentes aspectos que pudieran estar relacionados, tales como: ¿cómo construir política pública para la AF en forma participativa?; ¿cómo lograr que las problemáticas planteadas por los AF sean los que figuren en la “agenda estatal”?; ¿de qué forma se puede asegurar que el presupuesto asignado para la AF se destine a las acciones que se planifiquen?; ¿cómo asegurar que los procesos de planificación se respeten?; ¿cómo lograr una verdadera participación por parte de los AF a las acciones planificadas?; ¿Cómo sostener una institucionalización para las políticas públicas de la AF?; ¿cómo instrumentar mecanismos institucionales de coordinación de las políticas públicas para la AF entre los ámbitos Nacionales y provinciales?. Abordar estos, y otros interrogantes podrían ayudar a que organismos públicos a que pudieran superar parte de sus dificultades a la hora de planificar políticas para la AF.

G. Referencias Bibliográficas

Addenda - Manual Operativo PSA 1 (. SAGPyA - Programa Social Agropecuario 2007).

AGN. (2003). *Informe de Auditoría - Examen de la gestión ambiental llevada a cabo por el PSA en relación a los pequeños productores minifundistas de todo el país.* Buenos Aires, Argentina. Recuperado de la página web de: Auditoria General de la Nación - SAGPyA: https://www.agn.gov.ar/files/informes/2005_050info.pdf

AGN. (2016). *Informe de gestión - SsAFyDT (Ex SAF): Periodo 1/08/14 - 30/06/16.* Buenos Aires, Argentina. Recuperado de https://www.agn.gov.ar/files/informes/2018_241info.pdf

Alconada, S. (2013). *Propuesta de Sello de la Agricultura Familiar del MERCOSUR.* REAF - MERCOSUR. XX REAF - PPTV Venezuela, Venezuela.

Ander-Egg, E. (2007). *Introducción a la planificación estratégica*. *Colección Política, servicios y trabajo social*. Buenos Aires: Grupo Editorial Lumen Humanitas.

Asinelli, C. G. (2013). Modernización del Estado en Argentina: ¿efecto estructural o decisión política? El Proyecto de Modernización del Estado como estudio de caso de restricciones en las transformaciones estatales (Tesis de Maestría). Universidad de San Andrés.

Azcona, M. y Manzini, Fernando y Dorati, Javier (2013, noviembre). *Precisiones metodológicas sobre la unidad de análisis y la unidad de observación: Aplicación a la investigación en psicología.* Facultad de Psicología. Memorias del IV Congreso Internacional de Investigación de la Facultad de Psicología: conocimiento y práctica profesional: perspectivas y problemáticas actuales, La Plata. Recuperado de http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/45512/Documento_completo.pdf?sequence=1

Banco Mundial - PROINDER. (2010). *Visita del Banco Mundial - Misión de Supervisión: Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Rurales (Préstamo 7478-AR).* (Mimeo). Buenos Aires, Argentina.

Barbetta, P., Demo, C., Domínguez, D., Mariotti, D. y Sabatino, P. (2007a). *El Enfoque Socioterritorial.: Una reflexión sobre las alternativas al desarrollo*. Buenos Aires, Argentina: PSA - SAGPyA. Recuperado de https://modulosocioterritorial.files.wordpress.com/2009/09/enfoque-socioterritorial-una-reflexic3b3n-sobre-las-alternativas-al-desarrollo.pdf

Barbetta, P., Demo, C., Domínguez, D., Mariotti, D. y Sabatino, P. (2007b). *Para un nuevo enfoque del desarrollo rural: territorio y organización social*. Buenos Aires, Argentina: PSA - SAGPyA.

Barril G., A. y Almada Chávez, F. (Eds.). (2007). *La agricultura familiar en los países del Cono Sur*. Asunción: IICA. Recuperado de http://orton.catie.ac.cr/repdoc/A2321e/A2321e.pdf

Barrio del Castillo, I., González Jiménez, J., Padín Moreno, L., Peral Sánchez, P., Sánchez Mohedano, I. y Tarín López, E. (2015). *El estudio de caso: Métodos de Investigación Educativa*. *3° Magisterio Educación Especial*. Madrid.

Bencivengo, M. (2017). *Las transformaciones de la política social: el PSA/PROINDER y la experiencia Socioterritorial en Tala/Nogoyá, Entre Ríos.* XIV Jornadas Nacionales y VI Internacionales de Investigación y Debate. Discursos y Representaciones sobre el mundo rural Latinoamericano de los siglos XX y XXI,

Bernazza, C. A. (2004). *Acerca de la Participación Ciudadana Y el Protagonismo Social.* Subsecretaría de la Función Pública - Instituto Provincial de la Administración Pública, La Plata.

Bernazza, C. A. (2006). La planificación gubernamental en Argentina. Experiencias del período 1974-2000 como puntos de partida hacia un nuevo paradigma (Tesis Doctoral). Facultada Latinoamericana de Ciencias Sociales. Recuperado de http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/1023/1/TFLACSO-2007CAB.pdf

Bertello, F. (12 de octubre de 2016). Primera baja en Agroindustria: en medio de restricciones presupuestarias, se fue Alloatti. *La Nación*. Recuperado de https://www.lanacion.com.ar/economia/campo/primera-baja-en-agroindustria-en-medio-de-restricciones-presupuestarias-se-fue-alloatti-nid1946338

Bertoni, L. (2008a). *Matriz de Marco Lógico - Planificación Región Centro 2008*. (Mimeo). Buenos Aires, Argentina, pp. 1–12.

Bertoni, L. (2008b). *Visita de Seguimiento, Coordinación Provincial de Buenos Aires: 29 de abril de 2008*. (Mimeo). Buenos Aires, Argentina. Recuperado de la página web de: Programa Social Agropecuario; SAGPyA.

Bertoni, L. (2008c). *Visita de Seguimiento, Coordinación Provincial de Entre Ríos: 15 y 16 de abril de 2008*. (Mimeo). Buenos Aires, Argentina. Recuperado de la página web de: Programa Social Agropecuario; SAGPyA.

Bertoni, L. (2011). *Informe de seguimiento: Delegación Provincial de Córdoba*. (Mimeo). Buenos Aires, Argentina. Recuperado de la página web de: SsAF; SDRyAF; MAGyP.

Bertoni, L. y Soverna, S. (2014). *La transición en las políticas públicas para la Agricultura Familiar Argentina: De los Programas a la nueva Institucionalidad*. XVII Jornadas Nacionales de Extensión Rural y IX del Mercosur - El encuentro en la diversidad, Zavalla, Santa Fe. Recuperado de https://onedrive.live.com/?authkey=%21AAqAUM9%5F1WMQELw&cid=2D37FCDEA19F0F15&id=2D37FCDEA19F0F15%21192&parId=2D37FCDEA19F0F15%21191&o=OneUp

Borda, P., Dabenigno, V., Freidin, B. y Güelman, M. (2017). *Herramientas para la investigación Social: Estrategias para el análisis de datos cualitativos*. *Cuadernos de Métodos y Técnicas de la investigación social ¿Cómo se hace?: N° 2*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Carolina De Volder - Centro de Documentación e Información, IIGG.

Brand, U. (2011). El papel del Estado y de las políticas públicas en los procesos de transformación. En M. Lang (Ed.), *Más allá del desarrollo* (1ª ed., pp. 145–158).

Quito Ecuador: Abya Yala Universidad Politécnica Salesiana; Fundación Rosa Luxemburgo.

Cámara de Ferias Francas, Ferias Verdes y Mercados Populares de la AF de Argentina (CAMAF) (21 de agosto de 2015). Acta Constitutiva.

Cao, H. (2012). *Manual de la nueva administración pública argentina* (1a edición). Buenos Aires Argentina: Ariel.

Caracciolo, M. (09 de noviembre de 2018). Entrevista por L. Bertoni [Grabación de audio y registros]. Casa de Mercedes Caracciolo - Buenos Aires - Capital federal.

Caracciolo, M. (2016). *Situación de la institucionalidad de apoyo a la innovación comercial y de los procesos de gestión comercial de la agricultura familiar en la Argentina*. Buenos Aires Argentina.

Carballo, C., Tsakoumagkos, P., Gras, C., Rossi, C. y Plano, J. L. (2004). *Articulación de los pequeños productores con el mercado: Limitantes y propuestas para superarlos*. Buenos Aires: Dirección de Desarrollo Agropecuario. Recuperado de http://comercializacionaf.org/wp-content/uploads/2016/05/articulacion-de-los-pequenos-productores-con-el-mercado-limitantes-y-propuestas-para-superarlas.pdf

Catalano, J. (2008). *Exposición del Ing. José Catalano en el Senado de la Nación de la República Argentina, en el marco de la resolución 125*, Buenos Aires, Argentina.

Catalano, J. (2018, 10 diciembre). Entrevista por L. Bertoni [Grabación de audio]. Restaurant - Capital federal -Buenos Aires - Argentina.

Cattaneo, C. (14 de noviembre de 2018). Entrevista por L. Bertoni [Grabación de audio]. Comedor de la Secretaría de Gobierno de Agroindustrias - Capital Federal - Buenos Aires - Argentina.

Cattaneo, C. (2008). *Criterios para solucionar problemas de comercialización de productos agropecuarios en pequeña escala* (Serie de documentos de capacitación). Buenos Aires, Argentina.: PROINDER, *3*. Recuperado de http://www.ucar.gob.ar/images/publicaciones/Criterios%20para%20solucionar%20problemas%20de%20comercializaci%C3%B3n%20de%20productos%20agropecuarios%20en%20peque%C3%B1a%20escala.pdf

Cattaneo, C. (2010). Acerca de algunas cuestiones que inciden en el accionar de programas sociales y de desarrollo rural. En C. Craviotti (Ed.), *Investigaciones y ensayos. La otra agricultura. Trayectorias y estrategias de microemprendedores pampeanos* (pp. 129–144). Buenos Aires: Editorial Biblos.

Circular SsAF-Nº 14/2012 1 (. Subsecretaría de Agricultura Familiar 27 de julio de 2012).

Contardo, P. (17 de abril de 2019). Entrevista por L. Bertoni [audio]. Buenos Aires, Argentina.

Contardo, P. (26 de abril de 2019). Entrevista por L. Bertoni [audio]. Buenos Aires, Argentina.

Corral, D. (18 de octubre de 2018). Entrevista por L. Bertoni [Grabación de audio]. Despacho - Dir. de Comercialización AF - Capital Federal - Buenos Aires, Argentina.

Corriente Agraria Nacional y Popular - CANPo. (2010). *Ejes de trabajo - Políticas de Estado 2011: Lineamientos de la SsAF*. (Mimeo). Buenos Aires, Argentina. Recuperado de la página web de: SsAF; MAGyP - Presidencia de la Nación.

Craviotti, C. y Baudron, S. (2003). *Los Programas de Desarrollo Rural ejecutados en el ámbito de la SAGPyA. Serie Estudios e Investigaciones: Vol. 1*. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de http://www.ucar.gob.ar/images/publicaciones/Los%20Programas%20de%20Desarrollo%20Rural%20ejecutados%20en%20el%20%C3%A1mbito%20de%20la%20SAGPyA%20(2003).pdf

Craviotti, C. y Soleno Wilches, R. (2015). Circuitos cortos de comercialización agroalimentaria: un acercamiento desde la agricultura familiar diversificada en Argentina. *Mundo Agrario*, *16*(33). Recuperado de https://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/MAv16n33a01/7126

Crisol Proyectos Sociales. (2010). *Evaluación final de Impacto del Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER): Informe Final*. Buenos Aires, Argentina.

Decisión Administrativa 781/2018 - La designación del *Director de Comercialización* (. MinAgro - Ministerio de Agroindustria 2018).

Decisión Administrativa 851/2017 -Dirección de Programas y Proyectos para la Agricultura Familiar (. MinAgro - Ministerio de Agroindustria 2017).

Decreto 1030/2014 - Créase la Secretaría de Agricultura Familiar (. MAGyP - Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca 2014).

Decreto 1059/2014 - Desígnase a E. Persico Secretario de AF (. MAGyP - Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca 2014).

Decreto 1267/2016 - Renuncia del Secretario de Agricultura Familiar (. MinAgro - Ministerio de Agroindustria 2016).

Decreto 13/2015 - Modifica la Ley de Ministerios - Ley N.° 22.520 (. Poder Ejecutivo Nacional (P.E.N.) 10/12/2015).

Decreto 1365/2009 - Creación de Ministerios - Creación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (. Ministerios 2009).

Decreto 1366/2009 - Creación de Ministerios - Creación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (. Ministerios 2009).

Decreto 2159/2008 - Desígnase - Secretaria de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. (. Ministerio de Producción 2008).

Decreto 2163/2008 - Designación del subsecretario de SsDRyAF (. Ministerio de Producción 2008).

Decreto 302/2017 - Creación de la Secretaría de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial (. Administración Pública Nacional 2017).

Decreto 32/2016 - Creación de la SAF y de la SsEPAF (. Administración Pública Nacional 2016).

Decreto 399/2017 - Designación del Secretario de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial (. MinAgro - Ministerio de Agroindustria 2017).

Decreto 571/2008 - Creación de la SsDRyAF (. Ministerio de Economía 2008).

Decreto 802/2018 - Ley de Ministerios (. Presidencia de la Nación 05/09/2018).

Decreto 947/2017 - Designación del Ministro de Agroindustria (. MinAgro - Ministerio de Agroindustria 2017).

Dettler, M. (13 de octubre de 2016). Alloatti renunció como secretario de Agricultura Familiar. *LT 14 Gral. Urquiza, Paraná - Radio Nacional*. Recuperado de http://www.radionacional.com.ar/alloatti-renuncio-como-secretario-de-agricultura-familiar/

Dirección de Comercialización para la Agricultura Familiar, SAFCyDT y MinAgro (2017). *Propuesta de la Dirección de Comercialización para la Agricultura Familiar - CFA Septiembre de 2017*, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de https://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/cfa/actividad/2017/_reunion2/_material/agrifamiliar//000000_Direccion%20de%20Comercializacion%20para%20la%20agricultura%20familiar.pdf

Dirección de Ferias Francas e Intercambio Regionales - Equipo Nacional del Área de Comercialización. (2015). *Taller Regional NOA + Córdoba: Ciudad de Tucumán; 19 de Febrero de 2015*. ´San Miguel de Tucumán, Tucumán, Argentina.

Dirección de Registros y Monotributo Social Agropecuario, Secretaría de Agroindustria y Ministerio de Producción y Trabajo. (2018). *Monotributo Social Agropecuario para la Agricultura Familiar*. Recuperado de https://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/d_registros_y_monotributo_agropecuario/msa/

Elaskar Mucarsel, L. Y. (2012). La Planificación del Desarrollo en América del Sur hoy: Los casos de Argentina y Brasil (Tesis). Universidad Nacional de Cuyo - Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Recuperado de http://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/6165/tesis-fcpys-mucarsel.pdf

Equipo Nacional de Comercialización. (2014). *Propuesta de la Dirección de Ferias Francas y Comercialización de la Agricultura Familiar*. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de la página web de: SAF - DNIFAF.

Equipo Nacional de la Dirección de FF y MS. (2015). *Informe de Acciones realizadas: Dirección de Ferias Francas y Comercialización*. (Mimeo). Buenos Aires, Argentina. Recuperado de la página web dela Secretaría de Agricultura Familiar; Subsecretaría de Agricultura Familiar.

Equipo Nacional del Área de Comercialización - SsDRyAF. (2008). *Taller de comercialización - Diciembre de 2008: Sistematización de Guías de contenido: Centro, Cuyo, NEA y NOA*. Buenos Aires, Argentina, pp. 1–17.

Equipo Nacional del Comercialización - DFFIR - SsAF - MAGyP. (2013). *Planificación año 2013: Comercialización de la Agricultura Familiar. Responsable: Oscar Mathot*. (Mimeo). Buenos Aires, Argentina.

Equipo Nacional del Comercialización - SsAF - MAGyP. (2013). *Memoria III Encuentro Nacional de Comercialización: 17 y 18 de diciembre de 2013 - CABA*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires República Argentina.

Feito, M. C. (2013). Agricultura familiar para el desarrollo rural argentino. *Avá*, (23). Recuperado de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-16942013000200006

Fernández, L. (2015). *Las políticas públicas para la agricultura familiar: Entre la búsqueda de equilibrio y la visibilidad del sujeto.* CIEA, Facultad de Ciencias Económicas, UBA. IX Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales Argentinos y Latinoamericanos. Recuperado de http://www.pert-uba.com.ar/archivos/publicaciones/9__Fernandez_Lisandro.pdf

Foro Nacional de Agricultura Familiar. (2008). *Propuestas para un plan estratégico de desarrollo rural: Documento Base*, pp. 1–29.

Gaitán Moya, J. A. (2010). *Técnicas de investigación en comunicación social: Elaboración y registro de datos*. *Ciencias de la información. Experiencias e investigación: Vol. 5*. Madrid: Síntesis.

García, A. y Rofman, A. (2012). Planificación regional: recuperación y desafíos para la agenda pública de Argentina. *Ensayos de economía*, *22*(40), 1–20. Recuperado de http://www.ceur-conicet.gov.ar/archivos/publicaciones/Garcia-Rofman_EnsayosDeEco_articulo_de_revista_2011.pdf

Gisclard, M., Allaire, G. y Cittadini, R. (2015). Proceso de institucionalización de la agricultura familiar y nuevo referencial para el desarrollo rural en la Argentina. *Mundo Agrario*, *16*(31).

González, F. y Manzanal, M. (2019). Agricultura Familiar: inclusión y hegemonía Análisis desde experiencias locales en la provincia de Buenos Aires (Argentina). *Trabajo y Sociedad*, (32), 1–18. Recuperado de http://www.unse.edu.ar/trabajoysociedad/32%20GONZALEZ%20y%20MANZANAL%20agricultura%20familiar,%20politicas%20publicas.pdf

Guber, R. (2005). *El salvaje metropolitano: Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo*. *Estudios de comunicación: Vol. 19*. Buenos Aires: Paidós. Recuperado de http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/el-salvaje-metropolitano.pdf

Haberkorn, M. J. (2016). Planificación estratégica y políticas públicas. Un análisis comparado de tres planes estratégicos en el período de post convertibilidad (Tesis de Maestría). Universidad Nacional del Litoral - Facultad de Ciencias Económicas, Santa Fe. Recuperado de http://bibliotecavirtual.unl.edu.ar:8080/tesis/bitstream/handle/11185/903/Tesis.pdf?sequence=1&isAllowed=y

IICA - Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. (2016). *El IICA en la Argentina Actividades 2016*. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de http://repositorio.iica.int/bitstream/11324/2492/1/BVE17028580e.pdf

Kunz, W. (2017). *Reunión de Coordinadores Provinciales de la Agricultura Familiar: Buenos Aires, 19 de abril de 2017*. (Mimeo). Buenos Aires, Argentina, pp. 1–23.

Lattuada, M. J., Márquez, S. E. y Neme, J. (2012). *Desarrollo rural y política: Reflexiones sobre la experiencia argentina desde una perspectiva de gestión* (1. ed.). Buenos Aires: Ediciones CICCUS. Recuperado de https://periferiaactiva.files.wordpress.com/2018/02/desarrollo-rural-lattuada-mc3a1rquez-neme-2012.pdf

Lattuada, M. J., 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). Colección UAI - Investigación. Buenos Aires: UAI Editorial. Recuperado de https://www.uai.edu.ar/media/109538/lattuada-tres-decadas-del-desarrollo-rural-en-la-argentina.pdf

Lattuada, M. J., Nogueira, M. E. y Urcola, M. (2019). La gestión estatal del desarrollo rural y la agricultura familiar durante el gobierno de Cambiemos (2015 - 2018). En E. Actis (Ed.), *La Argentina de cambiemos* (1ª ed., 307–328). Rosario, Santa Fe, Argentina: UNR editora. Editorial de la Universidad de Rosario. Recuperado de https://rephip.unr.edu.ar/xmlui/bitstream/handle/2133/15433/ArgentinadeCambiemos.pdf?sequence=3&isAllowed=y

Levin, L. (12 de noviembre de 2018). Entrevista por L. Bertoni [Grabación de audio]. Comedor de la Secretaría de Gobierno de Agroindustrias.

Ley 27.118 - Reparación histórica de la AF para la construcción de una nueva ruralidad en la Argentina (. El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina 2015).

Long, N. y La Peña, G. d. (2007). *Sociología del desarrollo: Una perspectiva centrada en el autor*. *Colección investigaciones*. México, D.F., San Luis Potosí, S.L.P., México, D.F., San Luis Potosí, S.L.P.: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores; El Colegio de San Luis.

Maletta, H. (2008). Modelos de Intervención de los Proyectos de Desarrollo Rural ejecutados en Argentina a partir de 1995, en sus dimensiones económicas. En O. Barsky y A. Schejtman (Eds.), *El desarrollo rural en la Argentina: Un enfoque territorial.* Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Manual Operativo 1999 - PSA 1 (. Ministerio de Economía y Producción Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos - PSA Febrero 1999).

Manual Operativo 2010 - PSA 1 (. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca; Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar abril 2010).

Manual Operativo PSA - "Propuesta Preliminar" 1 (. Ministerio de Economía y Producción SAGPyA - PSA 2008).

Manzanal, M. (2000). Los Programas de Desarrollo Rural en la Argentina (en el contexto del ajuste macroeconómico neoliberal). *EURE (Santiago)*, *26*(78). https://doi.org/10.4067/S0250-71612000007800004

Manzanal, M. (2008). Modelos de intervención de los Proyectos de Desarrollo Rural en Argentina a partir de 1995. En O. Barsky y A. Schejtman (Eds.), *El desarrollo rural en la Argentina: Un enfoque territorial.* Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Manzanal, M. (2009). *El desarrollo rural en Argentina.: Una perspectiva crítica*: Associação Holos Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Desarrollo Rural en el Cono Sur*, pp. 1–27.

Manzanal, M., Caracciolo, M., Arqueros, M. X. y Nardi, M. A. (2007). *Los pequeños productores y la institucionalidad para el desarrollo rural: alcances y propuestas. Estudios e investigaciones: Vol. 16*. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de http://web.archive.org/web/20080928223030/http://www.proinder.gov.ar/Productos/Biblioteca/contenidos/estinv.16.los%20pp%20y%20la%20institucionalidad%20para%20el%20dr.pdf

Márquez, S. (2007). *Un año de Foro: Crónica, realizaciones y perspectivas del ejercicio de diálogo político desarrollada por el Foro Nacional de la Agricultura*

Familiar. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de http://web.archive.org/web/20110925134151/http://www.proinder.gov.ar/Productos/Biblioteca/contenidos/doccap.06.(ebook)%20un%20a%c3%b1o%20de%20foro.pdf

Martínez Carazo, P. C. (2006). El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento & Gestión*, (20), 165–193. Recuperado de http://www.redalyc.org/pdf/646/64602005.pdf

Martini, G. (04 de abril de 2018). Entrevista por S. Soverna, L. Bertoni y M. F. Marcos [audio]. Buenos Aires, Argentina.

Martini, G. (2010). *Informe de Gestión: Primer Semestre 2010*. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de la página web de: Subsecretaría de Agricultura Familiar; MAGyP.

Martini, G. (2011). *Logros de la Gestión Año 2011*. (Mimeo). Buenos Aires, Argentina. Recuperado de la página web de: Subsecretaría de Agricultura Familiar.

Mathot, O. (27 de noviembre de 2018). Entrevista por L. Bertoni [Comunicación telefónica]. Misiones.

Matus, C. (1987a). Planificación y Gobierno. *Cuadernos de economía*, (23), 232–259. Recuperado de https://revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/view/13826/20404

Matus, C. (1987b). *Política, planificación y gobierno*. Caracas: Fundación ALTADIR. Recuperado de http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/2_carlos_matus_politica__planificacion_y_gobierno_.pdf

Matus, C. (1989). *Estrategia y plan* (9ª ed.). *Textos / Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social*. Méjico: Siglo XXI. Recuperado de http://www.terras.edu.ar/biblioteca/17/17GSTN_Matus_2_Unidad_4.pdf

Matus, C. (1998). *Adiós señor presidente* (2ª ed.). *Colección Sin norte*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Minin, S. (2014). Planificación político-estratégica en el sector público: Tecnologías de gestión: Tesis presentada para la obtención del grado de Licenciada en Sociología (Tesis). Universidad Nacional de La Plata - Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Recuperado de http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.975/te.975.pdf

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (Ed.). (2013). *Argentina, experiencias de desarrollo rural: Sistematización y revalorización de saberes* (1era ed.). Buenos Aires, Argentina. Recuperado de http://repository.experience-capitalization.net/handle/123456789/92

Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca - MAGyP. (2010). *Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020*. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de https://inta.gob.ar/sites/default/files/inta_000001-libro_pea_argentina_lider_agroalimentario.pdf

Ministerio de Economía y Producción - SAGPyA - PROINDER. (2007a). *PROINDER Adicional - Manual Operativo - TOMO 1*. Buenos Aires, Argentina.

Ministerio de Economía y Producción - SAGPyA - PROINDER. (2007b). *PROINDER Adicional - Manual Operativo - TOMO 2- AIR*. Buenos Aires, Argentina.

Misiones Online (2 de Julio de 2015). Oberá: Entregaron aportes en el tercer Encuentro nacional de Ferias Francas y Mercados solidarios. Oberá, Misiones. Recuperado de https://misionesonline.net/2015/07/02/obera-entregaron-aportes-en-el-3o-encuentro-nacional-de-ferias-francas-y-mercados-solidarios/

Moons, M. y Real, A. (2011). *Propuesta pragmática para el diseño de la planificación 2011*. (Mimeo). Buenos Aires, Argentina. Recuperado de la página web de: Dir. de Ejecución de Políticas, Programas y Proyectos de la AF; Equipo Nacional de Planificación - SsDRyAF; SAGPyA.

Mundo Obrero (26 de abril de 2016). Más de 250 despidos en 18 provincias: Desde Agricultura Familiar llaman a la unidad en todo el país para luchar contra los despidos. *La Izquierda Diario*. Recuperado de https://laizquierdadiario.com/Desde-Agricultura-Familiar-llaman-a-la-unidad-en-todo-el-pais-para-luchar-contra-los-despidos

Nogueira, M. E., Urcola, M. A. y Lattuada, M. J. (2017). La gestión estatal del desarrollo rural y la agricultura familiar en Argentina: estilos de gestión y análisis de coyuntura 2004-2014 y 2015-2017. *ReLaER - Revista Latinoamericana de Estudios Rurales*, *2*(4), 23–59. Recuperado de https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=7&ved=2ahUKEwj3_rLhpZPdAhWHipAKHTsbCt8QFjAGegQIARAC&url=http%3A%2F%2Fwww.ceil-conicet.gov.ar%2Fojs%2Findex.php%2Frevistaalasru%2Farticle%2Fdownload%2F273%2F164&usg=AOvVaw0hqnXuXOwQEu3tL1MUgEQl

Nogueira, M. E. y Urcola, M. A. (2013). La jerarquización de la agricultura familiar en las políticas de desarrollo rural en Argentina y Brasil (1990-2011). *IDeAS - Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade*, *7*(2), 96–137. Recuperado de http://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/21727/CONICET_Digital_Nro.25730.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Oszlak, O. (2003). El mito del Estado mínimo: Una década de reforma Estatal en Argentina. *Desarrollo Económico*, *42*(168). Recuperado de https://aaeap.org.ar/wp-content/uploads/2016/02/el-mito-del-estado-minimo.pdf

Oszlak, O. (2006). Burocracia Estatal: Política y políticas públicas. *POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político, XI*. Recuperado de http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Buroc%20est%20pol%20y%20pols%20pub.pdf

Oszlak, O. (2007). Políticas Públicas, democracia y participación ciudadana. *Voces del Sur -Revista publicada por el Programa MERCOSUR Social y Solidario.*,

Oszlak, O. (2011). *El rol del Estado: Micro, meso, macro.* Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública y la Asociación de Administradores Gubernamentales. VI Congreso de Administración Pública, Resistencia - Chaco. Recuperado de http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/El%20Rol%20del%20Estado,%20micro,%20meso,%20macro.pdf

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, *2*(4), 99–128. Recuperado de http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=90711285004

Paz, R., Jara, C. y Nazar, P. (2013). Economía Social y Agricultura Familiar. La experiencia de la Feria de Villa Río Hondo (Argentina). *Cayapa. Revista Venezolana de Economía Social*, *13*(25), 53–74. Recuperado de http://www.redalyc.org/pdf/622/62230147003.pdf

Persico, E. (2014). *Propuesta política para el área de comercialización: Red Nacional de Comercialización de Ferias Francas y Mercados Solidarios*. (Mimeo). Buenos Aires, Argentina. Recuperado de la página web de: Subsecretaría de Agricultura Familiar - MAGyP.

Plan de Apoyo a Pequeños y Medianos Productores - Manual Operativo. (. Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar 2008).

Portes, A. (2007). Instituciones y Desarrollo: Una Revisión Conceptual. *Desarrollo Económico - Revista de Ciencias Sociales*, *46*(184), 475–503. Recuperado de http://www.jstor.org/stable/30037123

Premici, S. (12 de febrero de 2016). Sin lugar para los pequeños: El ministro de Agroindustria eliminó la subsecretaría que garantizaba la participación de todas las organizaciones campesinas y agricultores familiares en la implementación de las distintas políticas del área. *Página 12*. Recuperado de https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-292328-2016-02-12.html

PROINDER - Manual Operativo - TOMO N° 2 - Apoyo a las Iniciativas Rurales 1 (. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos - Ministerio de Economía y Producción 1998).

Quinos, P. (2016). *Relanzamiento de la SAF: Pensando juntos la Estrategia - 29 y 30 de marzo de 2016*. Buenos Aires, Argentina.

REAF - MERCOSUR. (2017). *XXVI Reunión Ordinaria de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF)* (núm. Acta N° 01/17).

Resolución 1/2013 - Cambio de órbita del PAPyMP (. Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca - MAGyP 2013).

Resolución 1164/2013 - Derogase el Programa Social Agropecuario (. Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca - MAGyP 2013).

Resolución 261/2013 - Delegaciones de la SsAF - Casas Patria - Misiones (. MAGyP - Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca 2013).

Resolución 2-E/2017 - Renuncia del Subsecretario de Ejecución de Programas para la Agricultura Familiar (. MinAgro - Ministerio de Agroindustria 2017).

Resolución 334/2012 - Créase el Programa de Inclusión y Desarrollo Rural. Objetivos (. Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca - MAGyP 2012).

Resolución 35/2009 - Apruébanse la apertura de estructurales inferiores de la SAGPYA del Ministerio de Producción (. Ministerio de Producción 2009).

Resolución 395/2010 - Apertura de estructura a nivel de direcciones (. Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca - MAGyP 2010).

Resolución 57/2012 - Créanse las Delegaciones Provinciales del PSA (. MAGyP - Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca 2012).

Resolución 8/2008 - Aprobación del Plan de Apoyo a Pequeños y Medianos Productores (. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos 2008).

Resolución 8/2011 - Foro Nacional de la Agricultura Familiar. Ámbito de funcionamiento. Integración. (. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca 2011).

Resolución 900/2012 - Créase el Programa Nacional de Ferias para el Desarrollo Local (PRONAFE). Objetivos. (. MAGyP - Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca 2012).

Resolución Conjunta 4263/2010, 9/2010 y 2880 - Créase el Monotributo Social Agropecuario (. Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional, 2010).

Resolución N.° 419/2015 - Créase el sello "*Producido por la Agricultura Familiar*" (. Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca - MAGyP 2015).

Resolución N.º 158/2014 - Isologotipo "*Rosa Guarú*" para productos de pequeños y medianos productores (. Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca - MAGyP 2014).

Resolución Nº 43/2012 - Apruébase las dependencias organizativas de primer y segundo nivel (. MAGyP - Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca 2012).

Resolución Nº 571/2014 - Créase el Consejo de la AF, Campesina e Indígena (. MAGyP - Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca 2014).

Retamozo, M. (2009). Las Demandas Sociales y el Estudio de los Movimientos Sociales. *Cinta de moebio*, (35), 110–127. https://doi.org/10.4067/S0717-554X2009000200003

Roberts, B. (2001). *Las nuevas políticas sociales en América Latina y el desarrollo de ciudadanía: una perspectiva de interfaz.*

Rodríguez, M. y Fernández, R. (1996). *El mercado en los emprendimientos asociativos de pequeños productores rurales. Sistematización de los talleres de capacitación para la conformación de un sistema de apoyo al mercadeo*. Recuperado de https://books.google.com.ar/books?id=fHkqAAAAYAAJ&pg=PA147&lpg=PA147&dq=SISTEMA+DE+APOYO+AL+MERCADEO+SAM&source=bl&ots=vIOtb-MP38&sig=SB-MTzZXjVfDg1hmWXU5xqUVdIg&hl=es&sa=X#v=onepage&q=SISTEMA%20DE%20APOYO%20AL%20MERCADEO%20SAM&f=false

Rofman, A., León, C., Fernández, D. y Villulla, J. M. (2017). *2015-2017: dos años de política agropecuaria. Un análisis crítico*. Congreso Internacional de Economía y Gestión "Econ 2017", Buenos Aires, Argentina. Recuperado de http://www.iade.org.ar/noticias/no-hay-politica-agropecuaria

Roger, D. D. (2010). *Diseño de tablero de control de gestión para la Dirección Nacional de Ejecución de Programas para la Agricultura Familiar*. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de la página web de: Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca - MAGyP; PROINDER.

Román, M. y Soverna, S. (2004). *Análisis financiero de programas de desarrollo rural basados en la demanda* (1a ed.). Buenos Aires: Dirección de Desarrollo Agropecuario. Recuperado de http://web.archive.org/web/20110925134417/http://www.proinder.gov.ar/Productos/Biblioteca/contenidos/docfor.05.an%c3%a1lisis%20financiero%20de%20programas%20de%20desarrollo%20rural%20basados%20en%20la%20demanda.pdf

SAF y Subsecretaría de Ejecución de Programas para la Agricultura Familiar. (2016). *Plan de Trabajo de la Dirección de Comercialización 2016*. (Mimeo). Buenos Aires, Argentina.

SAGPyA (2007, 23 octubre). *Resolución N° 255/2007 - Créanse el "Registro Nacional de Agricultura Familiar" y la "Unidad de Registro Nacional de Agricultura Familiar". Funciones,* (Resolución, 255/2007).

SAGPyA - PSA. (1993). *Página Web del Programa Social Agropecuario*. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de http://web.archive.org/web/20080624213440/http://www.sagpya.mecon.gov.ar:80/psa

Sampieri Hernández, R., Collado Fernández, C. y Lucio Baptista, María del Pilar. (2010). *Metodología de la investigación* (5 ta edición). México, D.F.: McGraw-Hill Interamericana.

Sassatelli, S. (17 de mayo de 2019). Entrevista por L. Bertoni [Grabación de audio]. Oficina del entrevistado - Capital Federal - Buenos Aires - Argentina.

Sautu, R. (2005). *Manual de metodología: Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. *Campus virtual*. Buenos Aires: CLACSO.

Scheinkerman de Obschatko, E. (2009). *Las explotaciones agropecuarias familiares en la República Argentina: un análisis a partir de los datos del Censo Nacional Agropecuario*. Buenos Aires, Argentina: IICA.

Schiavoni, G. (2010). Describir y prescribir: la tipificación de la agricultura familiar en la Argentina. En M. Manzanal, G. Neiman y F. Almada (Eds.), *Trabajo, integración y sociedad. Las agriculturas familiares del MERCOSUR. Trayectorias, amenazas y desafíos* (1ª ed., pp. 43–60). Buenos Aires: CICCUS. Recuperado de http://www.pert-uba.com.ar/archivos/publicaciones/Libro_Agricultura_Familiar_ManzanalNeiman.pdf

Secretaría de Agricultura Familiar - MAGyP. (2012). *El Propósito y los Componentes para la comercialización de la AF: Borrador para la reglamentación del PIDER*. (Mimeo). Buenos Aires, Argentina.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA) - PSA - PROINDER. (2001). *Instructivo para formularios de EPA's del PSA y subproyectos A y B del PROINDER.*

Shore, C. (2010). La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la "formulación" de las políticas: La antropología y el análisis interpretativo de la política pública. *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, (10), 21–49. Recuperado de http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81415652003

Sislian, F. E. (2015). Políticas Públicas y Agricultura familiar. Los Acuerdos territoriales de desarrollo rural con inclusión como herramientas para una nueva política nacional de desarrollo rural. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, (4), 67. https://doi.org/10.18294/rppp.2013.623

Soverna, S. (1994). *Análisis de estrategias y operatorias del Programa Social Agropecuario: Alternativas de ampliación*. Buenos Aires, Argentina.: SAGPyA - PROINDER.

Soverna, S. (2004). *Políticas de desarrollo rural: situación actual y propuestas*. II Congreso Nacional de Políticas Sociales, Mendoza, Argentina.

Soverna, S., Tsakoumagkos, P. y Paz, R. (2008). *Revisando la definición de agricultura familiar.* (1° Edición electrónica). *Documentos de Capacitación: Vol. 7*. Buenos Aires, Argentina.: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. Recuperado de http://aulavirtual.agro.unlp.edu.ar/pluginfile.php/13509/mod_resource/content/0/2012/Soberna_et_al_Revisando_la_definicioin_de_agricultura_familiar.pdf

Stake, R. E. (2010). *Investigación con estudio de casos* (2ª ed.). *Manuales*. Madrid: Ediciones Morata, S. L. Recuperado de https://www.uv.mx/rmipe/files/2017/02/Investigacion-con-estudios-de-caso.pdf

Subsecretaría de Agricultura Familiar - DATyC. (2013). *Las casas Patria: Implementación de la política territorial de la SsAF*. Mimeo. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de la página web de: Subsecretaría de Agricultura Familiar.

Subsecretaría de Agricultura Familiar - MAGyP. (2013). *PATRIA - Programa Agropecuario de Transformación Rural Inclusivo para la Argentina*. Mimeo. Buenos Aires, Argentina, pp. 1–11.

Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar. (2009). *Plan Estratégico y Programa Nacional de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar: Versión preliminar*. (Mimeo). Buenos Aires, Argentina.

Taylor, S. J. y Bogdan, R. (1992). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación: La búsqueda de significados* ([1ª reimp. en España]). Barcelona: Paidós Ibérica. Recuperado de https://eugeniawagner.files.wordpress.com/2012/08/taylor-bogdan-intr-met-cuali-1.pdf

Tsakoumagkos, P. (2008). *Estudio sobre los pequeños productores agropecuarios y el desarrollo rural en la Argentina* (1era. ed). *Serie Estudios e Investigaciones: Vol. 20*. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de http://www.ucar.gob.ar/images/publicaciones/Estudio%20sobre%20los%20Peque%C3%B1os%20Productores%20y%20el%20Desarrollo%20Rural.pdf

Tutuy, M. R., Noseda, C., Hayden, J. I. y González Maraschio, F. (2011). *Enfoque Socioterritorial en la nueva institucionalidad: Documento Base*. (Mimeo). Buenos Aires, Argentina. Recuperado de la página web de: Subsecretaría de Agricultura Familiar; Dirección Nacional de Fortalecimiento Institucional; Dirección de Asistencia Técnica y Capacitación: http://agro.unc.edu.ar/~extrural/Tutuy.pdf

Vasilachis de Gialdino, I. (2006). *Estrategias de investigación cualitativa* (1ª ed.). Barcelona: Editorial Gedisa, S.A. Recuperado de http://www.cieg.unam.mx/lecturas_formacion/investigacion_perspectiva_genero/unidad_3/Irene_Vasilachis_Estrategias_de_investigacion_cualitativa.pdf

Verner, D. (2007). *Informe del Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores para Financiamiento Adicional de AR (PROINDER): Hoja de datos de salvaguardias*

integradas - etapa de evaluación - Reporte N° 40112. Recuperado de la página web de: Banco Mundial - PROINDER.

Victoria, M. A. (2016). *Políticas diferenciadas para la agricultura familiar en Argentina y el Mercosur.* Unión Mundial de Agraristas Universitarios (UMAU). XIV Congreso Mundial de Derecho Agrario, San José de Costa Rica. Recuperado de http://fhu.unse.edu.ar/images/Institutos/indemercc/LINKS.%20DOCUMENTOS.%20Pol_ticas%20diferenciadas%20para%20la%20agricultura%20familiar%20en%20Argentina%20y%20el%20Mercosur.pdf

Villareal, F. (2016). Política pública y territorio en un ámbito rural: Abordaje a través de las relaciones de poder. En Tsakoumagkos, Pedro, S. Soverna y M. I. Tort (Eds.), *Colección Puentes. Problemáticas del Agro Argentino.* Ciudad Autónoma de Buenos Aires República Argentina: Facultad de Filosofía y Letras; EFFL; Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini; IADE Instituto Argentino para el Desarrollo Económico; Revista de Ciencias Sociales Realidad Económica.

Viteri, M. L., Moricz, M. y Dumrauf, S. (Eds.). (2019). *Mercados: diversidad de prácticas comerciales y de consumo*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones INTA.

Yin, R. K. (1989). *Investigación sobre estudio de casos: Diseño y métodos* (2 da). Londres: SAGE Publications. Recuperado de https://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/YIN%20ROBERT%20.pdf

H. Anexos.

H.1. Guía de preguntas semi estructuradas para entrevistas a autoridades de la AF.

Fecha de entrevista:
Lugar de entrevista:
Nombre y Apellido:
Formación:
Cargo que ocupó:
Periodo (años):
Lugar de residencia:
Ocupación previa al cargo:

El Objetivo principal:

Analizar el rol de la dependencia del Estado Nacional a cargo de las políticas de comercialización para la agricultura familiar en la planificación de las políticas públicas de comercialización de productos de la agricultura familiar durante el periodo 1993 - 2018.

Los Objetivos específicos:

1. Identificar y analizar las políticas públicas del Estado Nacional para la comercialización de los productos de la Agricultura Familiar durante el periodo 1993 - 2018.

Durante el periodo en que fue el responsable del área:

- EXISTENCIA: ¿Había PP para la comercialización de productos de la AF?;¿cuáles eran?; ¿Cuándo se propusieron?; ¿por qué se generaron?; ¿hay alguna fuente de información pública de eso?
- INVOLUCRADOS: ¿a qué nivel INSTITUCIONAL se construyeron?; ¿Los AF participaron de esa construcción?; ¿Ud. participó de la construcción de esas PP?
- ALCANCE: ¿Cree que las PP para la Comercialización que se implementaron fueron suficientes?; ¿qué querían resolver específicamente? ¿Qué PP se hubiera necesitado para mejorar la comercialización de los AF?
- IMPLEMENTACIÓN: ¿Hubo discrepancias entre lo que se proponía o lo que se implementaba? ¿a qué se lo atribuye?;
- DIVERSIDAD: ¿Había otras políticas que se implementaban desde el estado Nacional para la comercialización de la AF?, ¿de quién?; los gobiernos provinciales tenían?
- BUROCRACIA: ¿La estructura institucional jugaba a favor o en contra de las PP propuestas?; ¿Ya había PP específicas para la comercialización de la AF?, ¿se siguió con esas o se las cambió?, en las coordinaciones aceptaron las nuevas propuestas? ¿en qué porcentaje?

2. Caracterizar el rol que ha desempeñado la dependencia nacional de comercialización en la planificación de las políticas para la Agricultura Familiar durante el periodo 1993 - 2018.

Durante el periodo en que fue el responsable del área:

- EXISTENCIA: ¿Recuerda si existía una planificación Nacional para el sector de la AF? ¿por qué se hacía?; ¿Cómo se originó, o de dónde surgió?; ¿quién decidía los lineamientos?; ¿Quiénes lo elaboraron?; hay documentación al respecto?
- PROCESO: ¿Existía algún procedimiento específico para realizar la planificación? cómo era el circuito?; ¿Había documentos específicos?; ¿se capacitó para que supieran hacerla?
- INSTITUCIONAL: ¿Quiénes hacían la planificación de comercialización para la AF?; que rol tenían las coordinaciones provinciales? Que rol tenía la dirección / área de comercialización?;
- INTERFAZ: ¿Los AF participaron en algún momento?; ¿de qué parte participaban? ¿qué ámbitos formales habían de participación?
- ALCANCE: ¿Qué porcentaje de la planificación diría que se llegó a implementar?, ¿a qué se debió?; que se necesitaba para cumplirla en un 100%?;