



Cómo citar este artículo / Com citar aquest article / Citation:

Nogueira, M. E. (2020). Construcción de ciudadanía en la agricultura familiar. Algunas reflexiones para el caso argentino (2004-2019). *Kult-Ur*, 7(14). <https://doi.org/10.6035/Kult-ur.2020.7.14.5>

CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA EN LA AGRICULTURA FAMILIAR. ALGUNAS REFLEXIONES PARA EL CASO ARGENTINO (2004-2019)

*Construction of citizenship in family farming. Some reflections on the case of
Argentina (2004-2019)*

Maria Elena Nogueira

Universidad Nacional de Rosario (UNR), Argentina

mariaelenanogueira@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-6820-5721>

RESUMEN: Bajo la denominación agricultura familiar coexisten diversos tipos de sujetos. Esa inclusión depende de realidades históricas, socio-productivas, culturales y políticas. En este escrito se aborda la cuestión para el caso argentino desde una perspectiva de carácter político: se discutirá el concepto de ciudadanía en el medio rural y para este tipo de sujetos en un período acotado (2004-2019). Durante estos años, la agricultura familiar ha aparecido de distintas maneras en contextos políticos diferentes, pero siempre como una categoría en tensión. El objetivo es comprender esa tensión a lo largo de la periodización propuesta en los contextos de reproducción del agronegocio. Nuestra hipótesis de trabajo es que aun tomando un lugar cada vez más relevante en el ámbito de las políticas estatales, el choque de la agricultura familiar con el modelo productivo resulta un obstáculo que incide de modo negativo en la construcción de ciudadanía para estos sujetos. La estrategia metodológica es cualitativa, apelando a tres tipos de recursos de análisis: a) estudios específicos previos sobre la cuestión de la agricultura familiar como categoría política, b) entrevistas en profundidad realizadas en forma diacrónica con funcionarios, técnicos extensionistas y productores y c) documentos oficiales diversos.

PALABRAS CLAVE: agricultura familiar, ciudadanía, agronegocio, Argentina.



ABSTRACT: The term family farming covers a range of diverse subjects, depending on historical, socio-productive, cultural and political circumstances. In this paper the Argentine case is approached from a political perspective: the concept of citizenship in the rural setting is discussed with reference to a fixed period of time (2004–2019). During these years, family farming has appeared in different ways in different political contexts, but always posed as a contentious category. The aim of this paper is to understand the conflict in this time frame within the developing agribusiness context. Our hypothesis is that, despite the increasing relevance of family farming in the sphere of state policies, the clash between this model and the current production system creates an obstacle that negatively impacts the development of citizenship for family farmers. A qualitative methodological strategy was adopted, based on three types of analytical resources: a) specific previous studies on the issue of family farming as a political category, b) in-depth interviews conducted over time with officials, extension technicians and producers, and c) a variety of official documents.

KEYWORDS: family farming, citizenship, agribusiness, Argentina.

RESUM: Sota la denominació agricultura familiar coexisteixen diversos tipus de subjectes. Aquesta inclusió depèn de realitats històriques, socio-productives, culturals i polítiques. En aquest escrit s'aborda la qüestió per al cas argentí des d'una perspectiva de caràcter polític: es discutirà el concepte de ciutadania en el medi rural i per a aquesta mena de subjectes en un període fitat (2004-2019). Durant aquests anys, l'agricultura familiar ha aparegut de diferents maneres en contextos polítics diferents, però sempre com una categoria en tensió. L'objectiu és comprendre aquesta tensió al llarg de la periodització proposada en els contextos de reproducció de l'agronegoci. La nostra hipòtesi de treball és que fins i tot prenent un lloc cada vegada més rellevant en l'àmbit de les polítiques estatals, el xoc de l'agricultura familiar amb el model productiu resulta un obstacle que incideix de manera negativa en la construcció de ciutadania per a aquests subjectes. L'estratègia metodològica és qualitativa, apel·lant a tres tipus de recursos d'anàlisi: a) estudis específics previs sobre la qüestió de l'agricultura familiar com a categoria política, b) entrevistes en profunditat realitzades en forma diacrònica amb funcionaris, tècnics extensionistes i productors i c) documents oficials diversos.

PARAULES CLAU: agricultura familiar, ciutadania, agronegoci, l'Argentina.



I. Introducción¹

Bajo la denominación agricultura familiar (en adelante AF) suelen coexistir diversos tipos de sujetos asociados al medio rural. Se trata de un concepto abierto, siempre en discusión. En el caso argentino, su análisis en el marco de los estudios sociales tiene una larga trayectoria. Sin desconocerla, se abordará la temática desde una perspectiva de carácter político en la medida en que se discutirá la cuestión de la ciudadanía en el medio rural y para este tipo de sujetos en un período acotado (2004-2019). Esta periodización no es casual y obedece a un momento más o menos continuo de permanencia de las y los agricultores familiares como sujetos de intervención de políticas públicas de carácter estatal. Durante estos años, la AF ha aparecido de distintas maneras en contextos políticos diferentes, pero siempre como una *categoría en tensión*.

El objetivo de este texto es comprender esa tensión en contextos de reproducción del agronegocio. Nuestra hipótesis de trabajo es que aun tomando un lugar cada vez más relevante en el ámbito de las políticas estatales, el *choque* de la AF con el del modelo productivo asociado al agronegocios se reitera y resulta un obstáculo difícil de deconstruir que incide de forma negativa en la constitución de una ciudadanía plena para estos sujetos.

Con este fin, nos daremos una estrategia metodológica de carácter cualitativo apelando a tres tipos de recursos de análisis: *a)* estudios específicos previos sobre la cuestión de la AF como categoría política, *b)* entrevistas en profundidad realizadas en forma diacrónica con funcionarios, técnicos extensionistas y productores, *c)* documentos oficiales diversos (normativas, materiales audiovisuales, páginas web institucionales, etc.). Las entrevistas en profundidad se realizaron en diferentes momentos entre 2015 y 2018. Tuvieron un carácter generalmente desestructurado, especialmente en el caso de funcionarios institucionales de larga trayectoria, mientras que se aplicaron cuestionarios semiestructurados a técnicos, extensionistas y agricultores familiares concretamente. En el caso de las fuentes secundarias indicadas, se trabajaron en forma directa a través de análisis de discurso y/ o contenido respectivamente. Asimismo, se consideraron fuentes bibliográficas diversas que

1. Agradecemos enormemente la lectura atenta y crítica de Susana Soverna a una primera versión de este escrito.



resultan también fuentes secundarias de análisis. Mencionamos una estrategia cualitativa de acuerdo a la construcción y comprensión del objeto de estudio, el carácter intencional de las unidades de observación, y fundamentalmente, el uso de técnicas e instrumentos de esta índole.

Este escrito no surge descontextualizado. El interés en revisar la categoría AF bajo la luz de una categoría clásica de la ciencia política (ciudadanía) acontece en un momento particular: un cambio de gobierno que revisita muchas de las políticas asociadas al gobierno saliente, políticamente conservador y económicamente liberal, que habilita -otra vez- una discusión siempre presente en la historia del país.

Además, no podemos dejar de mencionar un acontecimiento extraordinario: la pandemia. Inusitadamente, el nuevo contexto que genera esta situación impredecible visibiliza a las y los agricultores familiares, los alimentos saludables, la economía popular y solidaria, los mercados de proximidad y la acción cooperativa que los caracteriza. Quizá este sea un momento oportuno para problematizar el agronegocio a partir de la presencia necesaria de la AF como un modelo diferente, socialmente equitativo.

El trabajo se divide en esta introducción y cuatro apartados. En el primero, presentamos una síntesis del modelo del agronegocio y la conceptualización de la AF en ese marco. En segundo lugar, definimos la categoría «ciudadanía» en cuanto a las dos dimensiones que creemos relevante analizar de acuerdo al objetivo y la hipótesis de trabajo propuestos. En tercer lugar, describimos críticamente los vaivenes de la construcción de ciudadanía en la AF en el período analizado. Finalmente, las Conclusiones destacarán los aspectos más relevantes de los apartados anteriores resaltando aquellos elementos novedosos que habilitan a seguir problematizando este vínculo central en la actualidad: *agricultura familiar – producción de alimentos – ciudadanía*.



2. Breve caracterización del modelo productivo y presencia de la agricultura familiar

Argentina es un país en cuya historia el medio rural ha estado siempre muy presente. Se destaca el gran protagonismo del sector agropecuario en particular en términos políticos y económicos. Desde su conformación como Estado Nación, pero incluso antes, el capitalismo agrario dependiente (Ansaldi, 1983) marcó la senda del desarrollo económico. El sector agropecuario, primero ganadero y luego granario, se consolidó como dominante a partir del modelo agroexportador que orientó la vida política y económica del país hasta la crisis de 1930.

Desde entonces, la estructura social agraria ha estado formada por actores diversos que se han ido transformando conforme se modificaron las estrategias de acumulación. Considerar los sujetos sociales que conforman dicha estructura social no es tarea sencilla, especialmente si se consideran específicamente los sectores vinculados con la producción familiar. Al abordarlo, podemos encontrar grandes diferencias, aunque coexistan productores medianos capitalizados (denominados chacareros en el caso de la región litoral del país), hasta productores familiares minifundistas (que podríamos denominar campesinos). Estas etiquetas tienen un sentido plenamente heurístico, pues la realidad social, como suele ocurrir, es inconmensurablemente más diversa. A los fines de este escrito, baste tomar esta referencia general para contextualizar aquí el amplio abanico que conforma, en la actualidad, la AF.

Aunque las estrategias de acumulación han ido variando a través del tiempo, el sector agropecuario siempre ha tenido un rol más o menos importante en la toma de decisiones políticas y económicas (Schvarzer, 1996 y Bellini y Korol, 2014). En el período que nos convoca, el patrón de crecimiento de la economía tuvo al sector agropecuario como gran protagonista, especialmente a los sectores exportadores con éste vinculado. Aunque en términos de orientación estatal y políticas públicas, la acción del Estado fue muy distinta el modelo productivo es el mismo: el modelo del *agronegocio*.

¿En qué consiste este modelo? De acuerdo a Gras y Hernández (2013), el *agronegocio* no responde a una realidad territorial específica, tampoco a un



cultivo, o un actor en particular. Supone una serie de atributos que de forma vincular organizan una lógica económico-productiva específica con efectos multidimensionales. Las autoras destacan los siguientes elementos centrales: 1) transectorialidad, 2) priorización del perfil global del consumidor, 3) generalización del papel del capital en los procesos productivos, 4) estandarización de las tecnologías, y 5) acaparamiento de tierras. En otras palabras, acciones que favorecen un proceso de acumulación por desposesión, especialmente a partir de los dos últimos puntos mencionados (Harvey, 2005).

De hecho, el Censo Nacional Agropecuario de 2018 contabiliza un total de 37.400.000 hectáreas cultivadas. De ese total, según un dato reciente y sin discriminar por cultivo, Argentina posee alrededor de 28.000.000 de hectáreas con uso de glifosato². Esto último ha generado numerosos movimientos de resistencia a su aplicación por la extensión de diferentes patologías asociadas directamente con el modelo.

Si bien la modernización agrícola (en términos de aplicación de tecnología al agro) comienza en Argentina hacia los años de 1960, es a partir de los años de 1990 cuando se consolida el agronegocio e incluso se aplican una serie de políticas de carácter sectorial que «dejan hacer» sin mayor control del Estado en las esferas económica, productiva y social (Lattuada *et al.*, 2015).

Tal como menciona Craviotti (2017) en Argentina no se ve posible la «coexistencia armónica» del agronegocio con la agricultura familiar, tanto en el plano material como «desde un punto de vista conceptual, por el debilitamiento o no reconocimiento de los saberes campesinos» (2017: 168). En este sentido recuperamos la idea de *choque*, para ilustrar cierta contradicción existente entre estas lógicas productivas. La mencionada autora recupera los argumentos de Mançano Fernandes al señalar que «[...] existen dos paradigmas: el del capitalismo agrario, que propone superar las desigualdades existentes a través de la «integración» del campesinado o “agricultor de base familiar” al mercado capitalista, y el de la cuestión agraria, que tiene a la

2. Al respecto, véase especialmente la nota de Darío Aranda, «Nuevo estudio vincula al glifosato con el cáncer, malformaciones y otros problemas de salud» en *Página 12*, https://www.pagina12.com.ar/275246-nuevo-estudio-vincula-al-glifosato-con-el-cancer-malformacio?fbclid=IwAR2oRX_HZEVpBzDbyGmuwV3bBrr2QJ_rKliM0_k4oUTX-D6LycKaYeNe9S8, 29/06/20.



lucha de clases como punto de partida y apunta a la superación del sistema imperante» (Ídem).

El agricultor familiar, en este contexto, tiene un rol ambivalente. Por un lado, porque en buena parte no participa o reproduce las lógicas económicas del modelo y, por otro, porque en la institucionalidad rural asociada al mismo en el marco del Estado su presencia ha sido más bien residual residual. En este sentido, y para clarificar esta afirmación, es necesario definir ese sujeto. Lo haremos desde una perspectiva centrada en las intervenciones públicas de carácter estatal, es decir, señalando la construcción del *agricultor familiar como sujeto de políticas públicas*.

Schiavoni (2010) indica que se trata de una categoría de raíz europea que se incorporó en América del Sur en los años de 1990 y de la mano de Brasil, con una fuerte tradición sindical y de organizaciones de la sociedad civil de desarrollo rural. Ese momento de «circulación» de la categoría coincidió con la expansión del modelo de agronegocio y, en forma paralela, la retracción del Estado en materia de intervención económica.

Para sintetizar, y no escapar al objetivo de este trabajo, retomaremos aquello que señalan Soverna *et al.* (2008) para el caso argentino como «definiciones oficiales»:

- a) Desde el Programa Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico de la Agricultura Familiar del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), la «pequeña agricultura familiar» resulta una forma de producir en la que la mano de obra de origen familiar —y comunitaria— es fundamental en contextos de mercantilización débiles con muchas dificultades de acceso a dimensiones básicas del bienestar: acceso al agua, la educación, la salud, etc.
- b) Una definición amplia proveniente de los encuentros del Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FoNAF)³ que alude a «una forma de vida y una cuestión cultural, que tiene como principal objetivo la reproducción de la familia en condiciones dignas, donde la gestión

3. Se trata de espacio de concertación generado por el Estado en el que se aglutinó a un número importante de asociaciones de la AF. Volveremos a este punto en los apartados 3 y 4.



de la unidad productiva [...] 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, 2006: 4).

- c) Una definición más restringida y segmentada proveniente de dos trabajos (Obschatko *et al.*, 2006 y Obschatko, 2009) en el marco del Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICCA). A partir de entonces, productor familiar quedó homologado a «pequeño productor» (PP).⁴
- d) Esta última definición (c) fue quizá la que mayor circulación tuvo en cuanto a las políticas públicas y proyectos de desarrollo, pues permitió la cuantificación de las explotaciones y los productores. El citado estudio de 2009, identifica 251116 explotaciones de agricultura familiar (75,3% del total del país), con una superficie de ocupación de 30,9 millones de hectáreas (17,7% de la superficie explotada en el país).

Del censo de 2018, disponemos de algunos resultados preliminares y por región, pero no nos permiten comparar la cifra previamente mencionada (Propersi *et al.*, 2019 e INDEC, 2019). Sí podemos mencionar que se censaron 250881 explotaciones totales, mientras que las de 2002⁵ fueron 333533. De esta información intercensal puede observarse rápidamente que desaparecieron 82652 explotaciones. Es un dato absoluto y sólo puede tomarse como referencia inicial, pero supone la consolidación de proceso de concentración económica que ya podía observarse en 2002: cada vez hay menos explotaciones, pero más grandes en superficie.

Un lector atento, con toda razón podría argumentar que estos datos no nos hablan a ciencia cierta de transformaciones en materia de explotaciones de tipo de familiar. Es evidentemente imposible que ese resultado general

-
- 4. Un PP es aquel cuya explotación (finca) se caracteriza por la presencia de la mano de obra familiar (incluido el productor), en principio sin empleo de trabajadores asalariados permanentes (cuyo límite se fijó en dos). Con el fin de operacionalizar dicha categoría se recurrió a su segmentación de acuerdo a niveles de capitalización (heterógeneos territorialmente pues dependen en gran medida del tipo de producción).
 - 5. Se toma la referencia de 2002 pues el censo de 2008 tuvo grandes dificultades tanto en el operativo censal, como en la forma de obtener y tratar los datos.



sea estadísticamente significativo para trabajar en términos sectoriales. Sin embargo, de acuerdo a algunos análisis regionales, nos aventuramos a señalar que un número importante de fincas asociadas a la producción familiar se encuentran en ese total. Lo cierto es que, para el caso de Santa Fe, una de las provincias más relevantes del país en términos de producción agrícola:

[...] los datos censales evidencian un proceso ininterrumpido de desaparición de explotaciones y un constante aumento de la superficie operada. El aumento de la producción es concomitante con la disminución de explotaciones agropecuarias. El modelo técnico productivo es diseñado para una agricultura y ganadería de base industrial y de escala. Su profundización provoca la constante desaparición de productores familiares capitalizados, el empobrecimiento crónico de productores de subsistencia y el creciente deterioro de los bienes naturales. (Propersi *et al.*, 2019: 24)

Aun considerando este planteo general, debe enfatizarse la enorme diversidad y heterogeneidad de la AF al considerar distintas dimensiones: productivas, económicas, sociales, culturales, sólo por mencionar algunas. Esta diversidad se vincula, en parte, con la heterogeneidad del país en términos territoriales y con distintos modos de producir en términos amplios. Lo acontecido con la AF en la región noroeste del país puede resultar ejemplificador, aun sin ser exhaustivo. Siguiendo a Jara, nos encontramos aquí con intensos procesos de luchas proactivas y escenarios de resistencias que se constituyen como elementos identitarios en estos sujetos:

[...] las organizaciones de agricultores familiares de Figueroa [provincia de Santiago del Estero] han ido articulando ambas luchas, pues la resistencia para sostener el uso compartido de los espacios comunales tradicionales (como ser los lugares de pastoreo) no impidió problematizar cuestiones relacionadas con la búsqueda de alternativas productivas (adaptadas al contexto agroecológico y los recursos locales). Esto contribuiría al arraigo de los productores familiares en un territorio que históricamente ha sido expulsor de población [...]. En este sentido, las reconfiguraciones de las políticas de los últimos años resultan claves para avanzar en las conquistas y en las materias pendientes. (2016: 16)

Más allá de la cuestión territorial, esta referencia permite asociar esos contextos de resistencia con la reconfiguración —pero también *desconfiguración*— de políticas públicas y esto resulta sugerente para la comprensión de



la AF como categoría política a la que nos referíamos previamente (Schiavoni, 2010; Paz *et al.*, 2013 y Carrizo y Sili, 2018, entre otros).

Para cerrar este apartado diremos entonces que, aún con ciertas incertezas,⁶ el tipo productor (agricultor) familiar tiene como rasgo central la intervención directa en la producción, la gestión global del establecimiento tanto de forma propia, como a partir de los miembros de la familia (nuclear, pero también extendida) y con grados de capitalización diversos (que pueden ponderarse de acuerdo a la actividad y con o sin acceso a la propiedad de la tierra).

Un rasgo que consideramos muy relevante, que no aparece como atributo específico en los estudios de la sección c) es el modo de producir característico de la AF. Este es un punto importante pues es el que más resistencia ofrece en términos del modelo productivo dominante. La expansión de la producción agroecológica⁷ en este sentido tiene una enorme trascendencia en este tipo de productores. Ésta ha contribuido a vehicular una construcción política en y entre las y los productores familiares con demandas específicas que la articulan: cuestiones de género, cuestiones étnicas e identitarias, por ejemplo.

3. Elementos teóricos: dimensiones de análisis a partir del concepto de ciudadanía

Un buen punto de partida para problematizar aspectos concernientes a la ciudadanía es el espacio público. La política está esencialmente vinculada a la ciudadanía: «no se puede separar al ciudadano de la política sin caer en una rigurosa despoltización de la sociedad» (Quiroga, 1996: 152-153).

-
6. Advertimos que apelar a la categoría AF en el sentido político antes expuesto reduce los alcances teóricos en cuanto a la diversidad de sujetos que allí confluyen. En este sentido, y dado el vínculo con la construcción de ciudadanía en términos amplios que estamos explorando, consideramos que tal diversidad merecería un análisis pormenorizado de acuerdo a la selección de dimensiones que excede el objetivo de este escrito.
 7. Definiremos la *agroecología* como «una forma de producción de alimentos que intenta garantizar la calidad de vida de la población productora y consumidora, así como de la propia naturaleza. En este sentido, la evitación de agentes agroquímicos, sea para aumentar la productividad, sea para eliminar el riesgo o la presencia efectiva de plagas, tiene como resultado la preservación de la salud, tanto de productores de alimentos como de la población consumidora de estos productos» (Cruz, 2011: 95).



Ciudadanía y política se encuentran vinculadas pero, como se intuye, no son lo mismo. En la vida moderna, la política —en especial la situada en regímenes políticos democráticos— es esencialmente representativa. Pero esta no es la única posibilidad: la vida política «ofrece» un amplio abanico de modos de participación más directa que se alejan del principio representativo. Esas prácticas asociadas a la política, cuyo principal sujeto es el ciudadano, individual o colectivamente, nos sitúan en dos dimensiones constitutivas para abordar el espacio público: una dimensión estatal y otra dimensión societal, también denominada participativa (Quiroga, 1996).

Antes de abordar el concepto amplio de ciudadanía e ingresar en este doble plano, nos gustaría advertir que esta diferenciación sólo es posible en términos analíticos. No son segmentos factibles de desvincular en términos empíricos. Es posible abordar la cuestión de lo público desde una perspectiva societal y desde una de tipo estatal, desde el Estado concretamente. Esto no supone abordar la cuestión *separando* el Estado de la sociedad civil y viceversa. La misma aclaración metodológica acerca de un deslinde estrictamente analítico es válida para este supuesto. En verdad, este breve repaso por cuestiones teóricas asociadas al concepto de ciudadanía nos permitirá observar la imposibilidad de estudiar estas esferas en forma individual.

Sin pretensión de originalidad, partiremos del muy conocido análisis de Marshall (1949) respecto del concepto de ciudadanía. Para este autor, son ciudadanos aquellos miembros de pleno derecho de una comunidad. Desde una perspectiva estrictamente liberal, estos miembros comunitarios son iguales: se es ciudadano en una comunidad de iguales. Ahora bien, ¿cómo se define *quién* es ciudadano? A lo largo del tiempo histórico diferentes atributos como la propiedad o la condición de hombre o mujer, fueron variables determinantes para definir la ciudadanía. La noción clásica de ciudadanía lejos estaba de guardar algún vínculo con la de universalidad. Este autor analiza simultáneamente el trípode: ciudadanía/desigualdad social/clase social, identificando en forma progresiva derechos civiles, políticos y sociales (asociados al bienestar).

Oxhorn (2001), recupera a Marshall para señalar lo acotado de ese modelo a la realidad europea, y a la historia británica en particular, y la necesidad de abordar la cuestión de la ciudadanía desde otras perspectivas. Para dar



cuenta de la ciudadanía en varios países de América Latina, se propone la comprensión de los derechos ciudadanos como «un proceso íntimamente relacionado con la sociedad civil». En este sentido, nos advierte que este tipo de derechos es una construcción de la sociedad civil. Esto supone eludir, sin negar, la construcción institucional de derechos que responde a la dimensión legal del Estado, como veremos más adelante. El punto de partida de Oxhorn es la dimensión societal del espacio público.

La ciudadanía toma aquí un protagonismo activo en cuanto participan en procesos que pueden derivar en la institucionalización de derechos. Estos derechos ciudadanos no sólo refieren ya a las esferas «tradicionales» del bienestar, sino que responden a otras dimensiones, a otras realidades históricas y diversidades culturales, sociales y religiosas entre otras. Nos enfrentamos entonces a una nueva generación de derechos que, lógicamente, Marshall no consideró: de género, de etnicidad, ecológicos, comunitarios, indígenas, etc.⁸

Aquí, la idea de una construcción social está íntimamente relacionada con la de ciudadanía. Esta construcción ciudadana está situada en el espacio público, en la sociedad civil, es evidentemente política, pero no tiene un origen estatal o legal, de derecho (aunque pueda terminar teniéndolo). El ejercicio ciudadano constituye así, un factor de inclusión en cuanto a la construcción de vínculos ciudadanos. Quiroga (1996) lo denomina *construcción comunitaria de la política* que elude, precisamente, su encierro estatal.

Finalmente, nos gustaría destacar la perspectiva de Young (1990) en el marco de lo que se ha denominado pluralismo cultural. Esta autora apela a una

8. En estos contextos, las luchas colectivas tuvieron una presencia bastante expandida y, si bien los derechos ciudadanos son derechos individuales, «las luchas que los definen sólo pueden llevarse a cabo de forma colectiva, y las demandas colectivas ciudadanas son esenciales para hacer efectivos esos derechos» (Oxhorn, 2001: 167). Este autor define esta mirada como una visión «colectivista» de la sociedad, en la que la ciudadanía resulta el eje articulador de la resistencia de los colectivos frente al Estado (es decir, una demanda societal dirigida al plano estatal). Estos colectivos simultáneamente resisten en forma pacífica y demandan, o mejor aún, resisten *para* demandar la institucionalización de sus derechos a partir de la inclusión de éstos en los diferentes instrumentos del Estado (políticas, leyes, burocracias, instituciones, etc.).



ciudadanía diferenciada. El hecho de *diferenciarse*,⁹ responde a la necesidad de construir derechos específicos que permitan la inclusión de grupos o colectivos históricamente excluidos. La autora parte de que existen un conjunto de derechos «ideados por hombres blancos» que no pueden dar respuesta a esta «nueva» demanda ciudadana. Quizá, antes que nueva, la demanda de la que nos habla Young, es ahora más visible. El contexto dominante continúa siendo el modo de producción capitalista, aunque dejando pequeñas grietas para hacer visibles estos procesos de construcción de ciudadanía. En el caso del análisis que presentamos, la tensión entre el modelo dominante y la posibilidad de considerar a la pluralidad de actores asociados a la AF en los términos amplios que venimos describiendo, resulta permanente, tal como se observará en el apartado siguiente.

La etapa global del capitalismo a la que asistimos ofrece nuevos desafíos en ese sentido. Conforme crece la globalización mediática, la ciudadanía se «refugia» en las «propias comunidades locales», «como un espacio de resistencia de mínimos donde se puede entablar un posible pacto social minúsculo —lo pequeño es hermoso— pero también donde se pueden externalizar otros territorios con menos capacidad para competir» (Alonso, 2017: 75).

Sin intención de agotar esta discusión, nos detendremos ahora en la dimensión estatal¹⁰ de la ciudadanía. Aunque la relación puede parecer evidente, es necesario reafirmar, tal como lo hace O'Donnell (1993 y 1996) que la cuestión de la ciudadanía está necesariamente vinculada con los alcances del Estado.

9. Es interesante el planteo de Brubaker (2015) acerca de cómo ciertas diferencias, la condición de ciudadano es una, se inscriben en este plano y no necesariamente de la desigualdad. En este último punto, los fenómenos de la interseccionalidad que afectan los modelos clásicos de estratificación social también se ven modificados, y con ellos, la condición de ciudadano.

10. Aunque existen otras posibilidades teóricas, partimos aquí de considerar al Estado un actor central en cuanto a las relaciones de poder. El Estado es el complejo institucional moderno por excelencia, confluyen allí instituciones y relaciones sociales. El Estado se constituye a partir de un aparato, y organiza —en forma de *cascada*— sus intervenciones a partir de un marco legal por el cual también se canalizan demandas y elaboran políticas públicas. Este, en apariencia, ordenado concepto esconde una complejidad enorme sobre todo si expresa su régimen político, sus reglas de gobierno, a partir de la democracia.



En el tema que nos convoca, y tal como indica O'Donnell, «la democracia está necesariamente vinculada a la ciudadanía, y esta solo puede existir en la legalidad de un Estado democrático» (1993: 72).¹¹ De alguna manera, la «universalización total de toda la ciudadanía» resulta el horizonte de todo régimen democrático. En este sentido, un Estado cuya dimensión legal es débil, o no se expande a lo largo de todo su territorio presenta, siempre dentro de la perspectiva de este autor, va de la mano de una ciudadanía de *baja intensidad*.

El desarrollo anterior nos sitúa entonces en los dos planos con los que iniciamos este apartado: uno desde una dimensión societal sustentado en el rol activo de la ciudadanía en términos de construcción política y otro, que puede derivar o no del anterior, que supone la institucionalización de una demanda ciudadana convertida en derecho. Esto puede ocurrir a partir de distintos instrumentos: políticas públicas o normas específicas, por ejemplo. No obstante, es posible que nos encontremos con situaciones híbridas. Esto ocurre cuando, al decir de Oxhorn, *las instituciones de inclusión son controladas* y citamos *in extenso*:

[...] la ciudadanía es una construcción social en la que participan –o deberían participar potencialmente– una variedad de actores. Entre éstos pueden contarse, además de las clases sociales [en el sentido de Marshall], los grupos basados en género, etnicidad, la religión, las prácticas sexuales, la edad, la identidad cultural, etc. Ellos son los que conforman en esencia los elementos de las sociedades civiles fuertes. Su ausencia de los procesos políticos nacionales puede ser un reflejo de la debilidad de la sociedad civil y/o de las políticas represivas del Estado, lo que desemboca de manera inevitable en la limitación de los derechos ciudadanos. (2001: 170)

Como puede observarse, el rol del Estado es central en forma ambivalente. Lo es en la medida de la construcción de resistencias desde la sociedad civil y la inclusión de la demanda en la institucionalidad estatal, pero también lo es en cuanto al sostenimiento de la misma. Cuando las instituciones de inclusión

11. Como han trabajado muchos autores (O'Donnell, 2010, Iazzetta, 2012, entre muchos otros), Estado y democracia no son términos necesariamente emparentados. Mientras que el primero posee un sentido centralizador, la democracia se constituye por su antónimo, por una descentralización de las estructuras de poder



son controladas, como menciona Oxhorn, la demanda se modela desde el Estado y, por tanto, el rol de su eficacia como mecanismo de inclusión puede verse debilitado. El Estado legitima y legaliza, pero, ¿qué? Si la institucionalidad está creada en su interior, el vínculo con la sociedad civil y sus actores será, por definición, más débil. Si la demanda viene de «afuera», la institucionalización será más compleja, pero su inclusión más universal.

Consideramos que esta relación circular entre Estado/ciudadanía/sociedad civil (o sus diversos actores¹²) resulta relevante para comprender el protagonismo gradativo que ha tenido la AF en la institucionalidad del desarrollo rural argentino en el período señalado. Antes de analizar ese protagonismo y sus fases, señalaremos algunas características de este recorrido para ilustrar esto con la clave teórica que venimos desarrollando.

Muchos trabajos (Soverna *et. al.*, 2008 y Lattuada *et al.*, 2015, entre otros) han discutido la construcción de una serie de instrumentos de políticas asociados a derechos ciudadanos institucionalizados en el marco de la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF), sólo por mencionar su última denominación, y otras agencias estatales. En buena medida, se trató de una inclusión controlada en los términos de Oxhorn (2001) dado que el Estado participó activamente en esa construcción. Esta orientación de la política pública fue novedosa aunque no dominante, más bien fue residual en un contexto de consolidación del modelo del agronegocio, como se mencionó en el primer apartado. Supuso un avance importante en términos de organización política —en cuanto a su dimensión comunitaria— y de adquisición de derechos: se habló incluso de una ciudadanía tributaria (Craviotti, 2014). Esto ocurrió, con altibajos entre 2004 y 2014, como veremos a continuación.

2015 significó un parteaguas para la continuidad de estas intervenciones en materia estatal, incluso, podemos mencionar una reversión silenciosa de estos, insistimos, novedosos pero incipientes avances en el vínculo agricultura familiar-ciudadanía. El abandono progresivo de la inclusión controlada tuvo como contracara la expansión de la construcción de ciudadanía en la dimensión societal desde, precisamente, la resistencia. La AF se desplegó

12. Nótese que no hemos definido o problematizado aquí a esos actores dado que exceden el objetivo de este escrito en el que nos interesa analizar los vaivenes en el proceso de construcción de ciudadanía para los sujetos de la agricultura familiar.



en la dimensión comunitaria de la política y la institucionalidad del desarrollo rural se modificó (Lattuada *et al.*, 2019), tal como veremos a continuación.

4. Agricultura Familiar y ciudadanía: momentos de una relación difícil

Para el análisis propuesto, hemos indicado un período amplio de análisis comprendido entre 2004 y 2019. La elección es intencional y se articula a partir de la idea de una construcción de institucionalidad estatal para el desarrollo rural y la AF en la que dicha tensión se expresa en forma diferente.¹³ Para describirla tomaremos dos sub-períodos 2004-2008 y 2009-2014 agregando un tercer momento, que se encuentra abierto y refiere a la coyuntura más reciente.

De acuerdo a lo acontecido en cada uno de estos períodos, señalaremos cuáles son los «hitos» en materia de ciudadanía, identificándolos a partir de los dos planos propuestos. En forma esquemática, esto puede observarse en la tabla que presentamos a continuación:

13. Podría argumentarse que dicha institucionalidad resulta insuficiente para un análisis global y en verdad lo es; en este caso resulta un recorte posible de análisis que nos posiciona en el plano estatal en cuanto entendemos que una ciudadanía plena representa el punto de llegada, en términos de reconocimiento de la demanda, de ese camino de resistencia que pudo haber comenzado en la dimensión societal. No ha sido el objetivo de esta reflexión analizar una y otra de estas dimensiones en forma segmentada, sino más bien observar cómo en sus vaivenes se construye ciudadanía en términos graduativos.

TABLA1. Institucionalidad de la AF y Ciudadanía

Contexto Institucional ¹⁴	Hitos dimensión estatal	Hitos dimensión societal
2004-2008: etapa de concertación y diálogo político	REAF-Mercosur Foro de Políticas Públicas SsDRyAF	FoNAF
2009-2014: etapa de jerarquización y tensión institucional	MAGyP UCAR SDRyAF-SsAF SAF Ley N° 27.118 ReNAF	FONAF
2015-2018: etapa de institucionalidad aparente y vaciamiento	Ministerio de Agroindustria No reglamentación de la Ley VER LAS OTRAS ReNAF* Sello AF	I Foro por un programa Agrario, Soberano y Popular
2019-...: etapa de ¿reconstrucción? institucional	MINAGRI Secretaría de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena ReNAF	II Foro Agrario Santa Fe. Soberano y Popular ¹⁵

Fuente: elaboración propia en base a Lattuada *et al.*, 2019.

14. Un dato a tener en cuenta es que el período 2004-2014 coincide con las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, provenientes de un espacio político progresista denominado kirchnerismo. Aunque del mismo espacio, los estilos de gestión de estas tres presidencias (incluso considerando las dos consecutivas de Cristina Fernández) han tenido diferencias considerables. Por esta razón, y como podrá observarse en cuanto a los espacios institucionales y acciones políticas, dicho período se ha dividido en dos fases.
15. El Foro se realiza durante el mes de noviembre, antes de asumir la nueva gestión de gobierno.

Siglas: Reunión Especializada de Agricultura Familiar del Mercosur (REAF). Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FoNAF). Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (SsDRyAF). Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP). Unidad para el Cambio Rural (UCAR). Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (SDRyAF)-Subsecretaría de Agricultura Familiar (SsAF). Secretaría de Agricultura Familiar (SAF). Federación de Organizaciones Nucleadas de la Agricultura Familiar (FONAF). Ley de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la construcción de una Nueva Ruralidad en la Argentina (Ley N° 27.118). Secretaría de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial (SAFCyDT)-Subsecretaría de Agricultura Familiar (SsAF).



La primera fase transcurre entre 2004 y 2008. Se trata de un momento de construcción institucional en cuanto lo concerniente a estas problemáticas se encontraba segmentado y sin coordinación. De alguna manera, «agricultores familiares» y «agricultores pobres» eran lo mismo, y las políticas usualmente se orientaban a resolver esa situación o, simplemente «poner un parche» a una carencia específica.

En términos de la construcción de ciudadanía resulta central la creación de dos espacios de concertación en el plano estatal con características diferentes muy vinculados con la REAF. El más relevante es el Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FoNAF). Esta iniciativa de participación ciudadana que coordina la intervención de organizaciones sociales tuvo origen estatal. El Foro fue promovido y gestionado desde el ámbito estatal.

De acuerdo a lo señalado, sería posible vincular esta participación con los procesos de inclusión forzada que nos mencionaba Oxhorn (2001). Uno de sus resultados más relevantes fue la creación del ReNAF (Registro Nacional de la Agricultura Familiar) como un instrumento de registro voluntario para el acceso a políticas públicas. Nos interesa destacar junto con Soverna *et al.* (2008) que estos espacios sociales no se vincularon tanto con el uso del concepto y sí con la necesidad de *generar políticas específicas para el sector*.

El segundo instrumento fue un Foro más bien de especialistas en la materia cuya contribución se orientaba a la formación de espacios específicos de gestión que se crearon, de hecho, al iniciar la fase siguiente. Nos referimos en particular a la creación de la Unidad para el Cambio Rural (UCAR), unidad burocrática en la que se gestionó la mayor parte de los programas de desarrollo rural con financiamiento internacional desde entonces y hasta 2018 cuando se convierte en Dirección General de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales (DIPROSE).

La dimensión societal se observa a partir del espacio gestionado por el Estado para la participación de organizaciones de la sociedad civil vinculadas con la AF, mostrando un esquema híbrido en el que la dimensión societal se *organiza* a partir de la estatal. El Foro nucleó a organizaciones históricas tales como el Movimiento Agrario Misionero (MAM), el Movimiento Campesino



de Santiago del Estero (MOCASE) o el Movimiento Campesino de Misiones (MOCAMI), entre muchas otras.¹⁶

A partir de 2009, los espacios institucionales tuvieron modificaciones y, en relación con la AF, lo más relevante fue la existencia de dos diferenciados para su gestión. En primer lugar, y en buena medida resultado de las acciones del FoNAF, fue la creación primero de la Subsecretaría de Agricultura Familiar (SsAF) y su derivación en Secretaría de Agricultura Familiar (SAF) cuyas intervenciones se vinculan directamente con aspectos que hacen a una ciudadanía plena: dotación de derechos, construcción política y organizacional fueron los dos ejes centrales de las acciones promovidas por este espacio. Los indicadores clave en este sentido resultan la institucionalización del ReNAF y el Monotributo Social Agropecuario (MSA), un instrumento de formalización de las operaciones comerciales generadas por las y los agricultores.

La UCAR funcionaba como una «secretaría paralela» en la medida que el principal interés de los programas que allí se gestionaban tenían como fin el empoderamiento económico de los sujetos de la AF, promoviendo acciones que garantizaran su presencia en los procesos productivos. Aunque no se trata de perfiles contrapuestos, sino más bien lo contrario, esta diferencia en la concepción de los sujetos de la AF y sus acciones generó cierta gestión dual o paralela sin encontrarse.¹⁷

En 2011, ya desdibujada la presencia del FoNAF, se crea la Federación de Organizaciones Nucleadas de la Agricultura Familiar (FONAF). Se trata de un actor gremial de representación sectorial compartiendo espacio con las aso-

16. Se destaca la presencia, hasta 2008, de la Federación Agraria Argentina, entidad de segundo grado asociada a productores familiares tradicionalmente denominados «chacareros». El retiro de la FAA del FORO se vinculó con el denominado conflicto «campo-gobierno» acontecido en 2008 que produjo una división importante en cuanto a la construcción institucional en curso. Al respecto véase XXXXI. Asimismo, resulta importante señalar que se habló de la presencia de 900 organizaciones de agricultores familiares pero dicha cifra solo es comprobable en las publicaciones oficiales del Foro y algunas declaraciones públicas de sus integrantes (Lattuada *et al.*, 2019).

17. Insistimos en que la UCAR manejaba la totalidad de los fondos de los organismos internacionales orientados a programas de desarrollo rural. Nos gustaría además introducir una pequeña nota etnográfica: las características diferenciales de una y otra estructura se observaban incluso en cuanto su infraestructura: en nuestro trabajo de campo, pudimos observar como la UCAR funcionaba en un edificio equipado con modernos mobiliarios, mientras que la SAF reflejaba un espacio menos moderno y de carácter más cotidiano.



ciaciones más tradicionales de representación sectorial. Si bien su origen es societal, algunos autores han señalado cómo dicha organización seguía muy vinculada a las acciones del Estado nacional (Manzanal y Schneider, 2011).

Un hito importante del período en términos de la expansión de derechos y el reconocimiento pleno de los diversos sujetos que conforman la AF fue la sanción, en el año 2014, de la Ley N° 27.118 de «Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para para la construcción de una Nueva Ruralidad en la Argentina». La referencia a «nueva ruralidad» se vincula con esa tensión permanente en cuanto a los modelos productivos que se traduce, además, en quienes observan la AF como un modelo alternativo al agronegocio, o quienes, por el contrario, los consideran posibles de complementar.

Este proceso de construcción institucional que, con las tensiones expuestas, se inicia en 2004 se ve interrumpido en forma progresiva a partir de 2015, al asumir el ejecutivo Mauricio Macri, candidato de la Alianza Cambiemos, de filiación liberal. El modelo agropecuario sigue siendo el mismo, sin el rótulo de «progresista» con el que solía referirse al período anterior y las intervenciones en materia de desarrollo rural y AF se fueron desmantelando. Lattuada *et al.* (2019) denominan este momento como uno de «institucionalidad aparente y vaciamiento» ya que proceso de reglamentación de la ley fue discontinuado, el ReNAF des-institucionalizado y el MSA eliminado.¹⁸

Paralelamente se fomentan una serie de acciones orientadas a *emprender de forma innovadora*. Emprender no está asociado a ninguna pretensión de construcción social, de estrategias asociativas que supongan una organización política (en el sentido de su dimensión comunitaria), sino más bien lo contrario. Apela a la lógica del «sálvese quien pueda» que recurre a ese sujeto empoderado económicamente que surgía con más peso desde la UCAR, pero con total ausencia de una construcción de ciudadanía.

Esto no quiere decir que el fomento de la actividad económica, la construcción de mercado o la sostenibilidad de los procesos productivos no sean relevantes. Por el contrario, como mencionamos, lo son, y deben ser com-

18. Véase «Agroindustria comunicó el fin del Monotributo Social Agropecuario», *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/economia/campo/agroindustria-comunico-el-fin-del-monotributo-social-agropecuario-nid2148534>.



prendidos en términos complementarios a la construcción de derechos ciudadanos. Es muy difícil considerar la autonomía económica cuando no estamos frente a sujetos que son ciudadanos plenos. Es cierto también que ese proceso de construcción ciudadana estaba dando sus primeros pasos en cuanto a institucionalizarse en la dimensión legal del Estado, pero no es menos cierto que cualquier solución de continuidad del mismo se vio truncada a partir de 2015.

Lo más sugerente se observa en la dimensión societal asociada a la ciudadanía. Las organizaciones de base de la AF, mayormente visibilizadas en la Unión Trabajadores de la Tierra (UTT)¹⁹ nucleada en la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) generaron un proceso de resistencia a las políticas de Mauricio Macri que se manifestó en la existencia del 1º Foro por un programa Agrario, Soberano y Popular.²⁰ La organización no sólo favorece al sujeto en términos económicos sino también en términos políticos. En este momento en el que declina esa institucionalización estatal en ciernes para la AF, la dimensión societal se vigoriza a partir de una construcción ciudadana constante y activa que interpela al Estado.

En 2019 con un gobierno peronista²¹ se inicia una nueva coyuntura pero siempre bajo la lógica del agronegocio. Algunas asociaciones de la AF se acercan al gobierno, otras no, permanecen atentas. Pocos meses después de asumir la presidencia Alberto Fernández irrumpe lo no previsto: la pandemia. La posición del Estado es operar a partir de cierta lógica del cuidado (Svampa, 2020) en un contexto de crisis económica y social «aumentada» por el aislamiento social preventivo y obligatorio.

La relevancia de la AF viene de la mano de un derecho fundamental: el de provisión y consumo de alimentos saludables. «Los alimentos como derechos

19. De acuerdo a *Noticias* (2020), la UTT suma «1.300 productores en Mar del Plata, 800 en Jujuy, 700 en el norte del conurbano, 400 en la provincia de Santiago del Estero, 300 en Bahía Blanca y otros tantos en Chaco. Además se ha extendido a Río Negro, Salta, Misiones, Tucumán, Corrientes, Córdoba, Mendoza, Entre Ríos y Chubut».

20. Se llevaron adelante dos Foros en 2018 y 2019 respectivamente, promoviendo la necesidad de organización política y comunitaria con vehículo para la inclusión económica.

21. La fórmula electoral que resultó ganadora en las elecciones de octubre de 2019 fue la de Alberto Fernández-Cristina Fernández (Presidenta de la Nación entre 2008 y 2015) en el Frente de Todos.



y no como mercancías», mencionaba Walter Martín en uno de los webinarios²² realizados por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).

En el marco de la pandemia, las y los agricultores familiares se encuentran frente a la oportunidad de aumentar y mejorar sus canales de logística y ventas. Aunque no hay información cuantitativa disponible, se infiere a partir de los análisis de técnicos de extensión en territorio, que la distribución «puerta a puerta» ha crecido mucho entre marzo y julio. Además, se encuentra en ciernes una tendencia a preferir el consumo de alimentos saludables, agroecológicos provenientes de la AF (Viteri *et al*, 2020).

En esta nueva coyuntura, una denominación institucional permite cierto optimismo: de la Secretaria de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial de la gestión Macri, a la actual Secretaria de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena: «**Campesina e Indígena**» supone un reconocimiento discursivo a la enorme diversidad que existe detrás de aquella categoría consensuada de AF. Esto no implica una construcción en el marco de la ciudadanía diferenciada de Young, aunque no es improbable, pero sí **reconoce a otros** en la denominación.²³ Quizá su mejor indicador sea la reglamentación y puesta en vigencia de la Ley 27.118, una muestra relevante de construcción ciudadana institucionalizada, finalmente, en la dimensión legal del Estado.

22. Desde el inicio del aislamiento social obligatorio y preventivo y sus variantes, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) ha iniciado un ciclo de webinarios asociados a la Agricultura Familiar. Se trata de siete ediciones de libre acceso. La referencia en este caso es al sexto: «La agricultura familiar y el abastecimiento de alimentos en el contexto de pandemia y emergencia alimentaria», realizado el viernes 3 de julio de 2020. Los videos están disponibles en: <https://inta.gob.ar/eventos/ciclo-de-encuentros-virtuales?fbclid=IwAR0IK8meFYr4igMf978WofV3soGaM1X-qWPZbltTMiqHlvxIgSTXAqcJxpk>

23. Asimismo, y aunque de modo incipiente, resulta necesario señalar la inclusión de la «pequeñas agricultoras y agricultores» en los programas y acciones del Ministerio de Desarrollo Social, especialmente aquellos vinculados con la Economía Popular. Véase, por ejemplo, los marcos y sujetos de acción de Registro de Trabajadoras y Trabajadores de la Economía Popular: https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/renatep?fbclid=IwAR1botJhvw1fMaZ_V0bMDGazzSo35putzWkB9aJGyzq4Zi-VyS7Tcld4sAq8. Consultado el 15/07/2020.



5. A modo de conclusión

La acción política comunitaria construye ciudadanía. En el caso propuesto esta construcción comunitaria de ciudadanía se ha enfatizado, sobre todo, en el período 2015-2018, en un contexto de agronegocio, y con una gestión estatal del desarrollo rural y la AF que se interesó bastante poco en sostener o generar desde el Estado, instrumentos de construcción ciudadana. La agricultura familiar, a través de sus organizaciones construyó ciudadanía por estos años, pero lo hizo desconectada de la dimensión estatal de la política, resistiendo desde afuera del Estado.

Pero, cuando nos referimos a una ciudadanía plena, en el contexto de un Estado democrático, difícilmente podemos eludir la dimensión legal, la creación e institucionalización de derechos e instrumentos de políticas que permitan su ejercicio. En este sentido, el vínculo ciudadanía-AF es más débil y ambivalente. Hemos visto cómo la posición del Estado, a través de los espacios de gestión asociados al desarrollo rural y la AF, han tenido diferentes posiciones al respecto, tanto entre períodos como entre agencias o espacios de gestión.

Esa ambivalencia ha contribuido a una presencia residual de la AF en términos de políticas públicas y de una institucionalidad sectorial. Este carácter residual se encuentra muy vinculado con una decisión política sostenida de mantener el agronegocio como modelo productivo, tensionando el rol de la AF. No lo planteamos en términos de causalidad, pero creemos que es un plano del análisis que no puede soslayarse.

Reflexionar acerca de un cambio en el modelo, no puede ser una reflexión aislada sino más bien todo lo contrario pues, indirectamente, apostar a un modelo productivo alternativo supone una modificación en nuestra concepción sobre los bienes naturales y los circuitos que suponen la producción/distribución/comercialización y consumo de éstos, entre ellos los alimentos. Este cambio, como bien señala Svampa (2020), viene siendo promovido y ejecutado por distintos movimientos y organizaciones territoriales en toda la región, pero requiere una decisión y, sobre todo, un compromiso del Estado.

El sector agropecuario en general ha sido la garantía de acumulación de capital en muchos de nuestros países. Esta apuesta no estuvo ajena a crisis



económicas, sociales y políticas recurrentes. Desde algunos sectores resuena la pregunta por esa acumulación si se implementara otro modelo productivo. Y es que efectivamente, no puede ser un cambio radical sino un cambio progresivo, atento a las necesidades de los colectivos más vulnerables. En el contexto pandémico esta idea cobra relevancia puesto que los sectores asociados con la AF, aun con muchas debilidades, han convertido el acontecimiento en oportunidad favoreciendo la venta domiciliaria entre otras estrategias de comercialización que el Estado puede promover e implementar en términos más amplios.

Consideramos que existe una relación directa entre la AF, la producción de alimentos y la construcción de ciudadanía. La producción agroecológica, como modelo alternativo vehiculiza, como mencionamos a lo largo del escrito, una construcción ciudadana que se concibe a partir de la dimensión societal de la política. La gran deuda pendiente, a partir de los incipientes avances mencionados, es transformar ese reclamo de reconocimiento a partir de la diversidad de los sujetos en instituciones, en políticas públicas, en derechos. Y eso está por verse.

Referencias

- ALONSO, L. (2017). «La Crisis de la Ciudadanía en Europa». En *Econômica*, (17), 6
- ANSALDI, W. (1983). «Notas para un programa de investigación de los conflictos agrarios pampeanos». Mimeografiado.
- BELINI, C. Y KOROL, J. (2012). *Historia económica de la Argentina en el siglo XX*, Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- BRUBAKER, R. (2015). *Grounds for Difference*. Cambridge: Harvard University Press.
- CARRIZO, M. Y SILI, M. (2018). «Desarticulación y fragmentación de iniciativas de desarrollo rural. La experiencia reciente en Santiago el Estero, Argentina ». En *DAAPG* (30): 43-83.
- CRAVIOTTI, C. (2017). «La problemática de la coexistencia entre la agricultura familiar y la agroindustria: una aproximación desde la producción de quesos». En *Revista Brasileira de Sociologia* (10), 163-185.



- CRAVIOTTI, C.** (2014). «Agricultura familiar - agronegocios: disputas, interrelaciones y proyectos». En *Territorios* (30) s.d.
- CRUZ, F.** (2011). «Sostenibilidad y desarrollo territorial en Europa y en España». En Cruz, F. (coord.). *Desarrollo Rural y sostenibilidad. Estrategias y experiencias en España y Brasil*. Aguilar de Campoo, España: Asociación País Románico
- FORO NACIONAL DE LA AGRICULTURA NACIONAL (FONAF)** (2006). *Documento elaborado por las organizaciones representativas del sector productor agropecuario familiar*. Mendoza, Argentina: SAGPyA.
- GRAS, C. Y HERNÁNDEZ, V. (COMPILADORAS)** 2013. *El agro como negocio. Producción, sociedad y territorios en la globalización*. Buenos Aires, Argentina: Biblos.
- HARVEY, D.** (2005). «El “nuevo” imperialismo : acumulación por desposesión». En *Socialist register*, enero, 99-129.
- IAZZETTA, O.** (2011). «La democracia delegativa y su cara estatal». En G. O'Donnell, O. Iazzetta y H. Quiroga (coords.). *Democracia Delegativa*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (INDEC)** (2019). «Resultados preliminares del CNA 2018» Recuperado de https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/economia/cna2018_resultados_preliminares.pdf
- JARA, C.** (2016). «Resistir produciendo. Las luchas proactivas de las organizaciones de agricultores familiares en el departamento de Figueroa (Santiago del Estero)». En *Espacio Abierto* (3) 291-310.
- LATTUADA, M., 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 Iglesias, E. y Lucca, J.B. (compiladores). *La Argentina de Cambiemos*, Rosario, Argentina, UNR-Editora.
- LATTUADA, M.; NOGUEIRA, M. E. Y URCOLA, M.** (2015). *Tres décadas de desarrollo rural en la Argentina. Continuidades y rupturas de intervenciones públicas en contextos cambiantes (1984-2014)*. Buenos Aires, Argentina: Teseo-UAI.
- MANZANAL, M. Y SCHNEIDER, S.** (2011). «Agricultura familiar y políticas de desarrollo rural en Argentina y Brasil (análisis comparativo, 1990-2010)». En *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios* (34), 35-71.
- MARSHALL, T. (1997) (1949)**. «Ciudadanía y clase social». En *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 77 (97) 297-344.



- NOTICIAS (15 de febrero de 2020). «¿Qué es la UTT, la agrupación del verdurazo desalojado?» Recuperado de <https://noticias.perfil.com/noticias/economia/2019-02-15-que-es-la-utt-la-agrupacion-del-verdurazo-desalojado.phtml>
- O'DONNELL, G. (1993). «Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas». En *Desarrollo Económico* (133) 163-183.
- O'DONNELL, G. (1996). «Estado, Democratización y ciudadanía». En *Nueva Sociedad*, noviembre-diciembre s.d
- O'DONNELL, G. (2010). *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- OBSCHATKO, E. (2009). *Las explotaciones agropecuarias familiares en la República Argentina. Un análisis a partir de los datos del Censo Nacional Agropecuario 2002*. Buenos Aires, Argentina: MA-GyP-IICA.
- OBSCHATKO, E. FOTI, M. DEL P. Y ROMÁN, M. (2006). *Los Pequeños Productores en la República Argentina. Importancia en la Producción Agropecuaria y en el Empleo en base al Censo Nacional Agropecuario 2002*. Buenos Aires, Argentina: SAGPyA-IICA.
- OXHORN, P. (2001). «Desigualdad social, sociedad civil y los límites de la ciudadanía en América Latina». En *Economía, Sociedad y Territorio* (III) 9 153-195.
- PAZ, R., JARA, C. Y NAZAR, P. (2013). «Economía Social y Agricultura Familiar. La experiencia de la Feria de Villa Río Hondo (Argentina)» en *Cayapa. Revista Venezolana de Economía Social* (25) 53-74.
- PROPERSI, P., ALBANESI, R. Y PEROZZI, M. (2019). «Treinta años es mucho. Cartografía socioproductivo de Santa Fe en el período 1988/ 2019» en *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios* (30) 5-26.
- O'DONNELL, G., IAZZETTA, O, Y QUIROGA, H. (COORDS.) (2011). *Democracia Delegativa*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- QUIROGA, H. (1996). «Esfera Pública, política y ciudadanía. Dilemas de la política democrática en Argentina». En *RIFP* (9) 141-158.
- SCHIAVONI, G. (2010). «Describir y prescribir: la tipificación de la agricultura familiar en Argentina». En Manzanal, M. y Neiman, G. (comps.). *La agricultura familiar del MERCOSUR. Trayectorias, amenazas y desafíos* (pp. 43-60). Buenos Aires, Argentina: CICCUS



- SCHVARZER, J.** (1996). *La industria que supimos conseguir. Una historia político-social de la industria argentina*. Buenos Aires, Argentina: Planeta.
- SOVERNA, S.; TSAKOUMAGKOS, P. Y PAZ, R.** (2008). *Revisando la definición de agricultura familiar*. Documento de Capacitación N° 7, Buenos Aires, Argentina: PROINDER-SAGPyA.
- SVAMPA, M.** (2020). «Reflexiones para un mundo post-coronavirus». En *Revista Nueva Sociedad*, abril. Recuperado de <https://nuso.org/articulo/reflexiones-para-un-mundo-post-coronavirus/>
- VITERI, M., VITALE, J. Y QUINTEROS, G.** (2020). *Innovar en tiempos de pandemia. Agricultura familiar en Argentina*. Buenos Aires, Argentina. INTA.
- YOUNG, M.** (1990). *Justice and the Politics of Difference*. Princeton, USA: Princeton University Press.

