

# Agricultura familiar como categoría de estado<sup>1</sup>

## Family agriculture as a category of state

| *Luis Mosse*

### Resumen

La difusión de la categoría **agricultura familiar** (AF) constatada en Argentina desde 2005 a 2015 puede comprenderse como un trabajo de realineamiento categorial mediante el cual determinados actores buscan imponer las clasificaciones que consideran legítimas dentro del campo donde se desenvuelven. El presente capítulo tiene dos objetivos. Por un lado, reflexionar sobre el concepto de dispositivos de identificación y caracterización y su utilidad para analizar la dimensión técnica de la estatalidad, particularmente, aquellas prácticas dirigidas a identificar y agrupar a los sujetos de derecho de las políticas públicas. Por otro lado, el trabajo pretende aportar elementos para un análisis crítico de un dispositivo empírico: el ReNAF, y a través de él, de la política para la agricultura familiar tal como se implementó entre 2005 y 2015. Específicamente, se pretende responder las siguientes hipótesis: en primer lugar, los programas para la agricultura familiar se aplicaron de forma fragmentada. Segundo, la categoría AF integró a sujetos campesinos con otros con rasgos más empresariales. Como conclusión, se destaca que el estudio de los dispositivos de identificación y caracterización es una vía de acceso adecuada para el análisis de la política pública. En ellos se cruzan las definiciones políticas, administrativas, las posiciones de los distintos actores y las capacidades estatales involucradas. Permite recortar con relativa precisión una serie de fenómenos empíricos y documentos observables, tales como los informes, formularios, encuestas, registro y bases de datos; tanto sus resultados como los espacios donde se formulan y su relación con otros dispositivos similares.

**Palabras clave:** Agricultura Familiar, Dispositivos de Identificación y Caracterización, ReNAF.

---

<sup>1</sup> Este capítulo se basa en una investigación más amplia (2018).

## Abstract

The dissemination of the **family farming** (AF) category found in Argentina from 2005 to 2015 can be understood as a categorial realignment work by which certain actors seek to impose classifications that they consider legitimate within the field where they are developed. This Chapter has two objectives. On the one hand, reflect on the concept of identification and characterization devices and their usefulness in analyzing the technical dimension of statehood, particularly those practices aimed at identifying and grouping public policy subjects. On the other hand, the work aims to provide elements for a critical analysis of an empirical device: the ReNAF, and through it, the policy for family farming as implemented between 2005 and 2015. Specifically, the following assumptions are intended to be answered: first, programmes for family farming were implemented in a fragmented way. Second, the AF category integrated peasant subjects with others with more business traits. In conclusion, it is emphasized that the study of identification and characterization devices is an appropriate means of access for the analysis of public policy. They cross political, administrative definitions, the positions of the various actors and the state capabilities involved. It allows to cut with relative precision a series of empirical phenomena and observable documents, such as reports, forms, surveys, registration and databases; both their results and the spaces where they are formulated and their relationship with other similar devices.

**Keywords:** Family Farming, Identification and Characterization Devices, ReNAF.

## El análisis de las estatalidades a través del estudio de los procedimientos para determinar la población objetivo de las políticas públicas

La difusión de la categoría **agricultura familiar (AF)** constatada en Argentina desde 2005 a 2015 puede comprenderse como un *trabajo de realineamiento categorial* (Epstein, 1999) mediante el cual determinados actores buscan imponer las clasificaciones que consideran legítimas dentro del campo donde se desenvuelven. El reconocimiento de la legitimidad de un sector como el de la agricultura familiar, posibilita la inclusión de ciertas demandas en la agenda pública. Las formas de clasificar poblaciones para incluirlas dentro de una política pública, consiste en un doble movimiento de desinstitucionalización de prácticas, valores y demandas reconocidas a la vez que del establecimiento de nuevas formas. Habitualmente, este movimiento es llevado a cabo por fracciones del estado aliadas de movimientos sociales en contra de otras fracciones del estado (Epstein, 1999:333).

La expansión de la noción de AF involucró a productores organizados, funcionarios y técnicos del estado, referentes de movimientos sociales y de organizaciones políticas. Dichos actores generaron espacios de articulación de la demanda, tanto en el estado como en la sociedad civil. Por último, se institucionalizaron programas orientados a movilizar recursos hacia el sector. El proceso no fue uniforme ni lineal, sino que intercala en su desarrollo momentos de efervescencia y de pasividad, acciones puntuales con dispositivos permanentes, demandas de largo plazo y fenómenos coyunturales que impulsan la organización o tienden a desmovilizar.

Las burocracias estatales son espacios relevantes donde se articula la demanda y se planifican y ejecutan los programas para la agricultura familiar. Se definen por el contenido de las políticas públicas que implementan por un lado (Ozlak, 1997) y por las acciones de los técnicos, funcionarios y referentes de organizaciones de

productores que se desenvuelven en el campo del desarrollo rural, por el otro. En las agencias del estado se interpretan y sintetizan las demandas (incluidas las de la burocracia) y se determinan los procedimientos de transferencia de recursos para atenderlas. Una operación elemental en la codificación estatal de las demandas, es la determinación del universo de personas alcanzadas por los programas, lo que usualmente se denomina población objetivo y aquí se define como sujetos de derecho.

Para definir a los sujetos de derecho de una política pública y generar los procedimientos para implementar los programas se aplican registros, se conforman bases de datos y se generan formularios de seguimiento y evaluación. Tomando y especificando la idea de Agamben (2006) conceptualizamos este tipo de instrumentos como **dispositivos de identificación y caracterización (DIC)**. Estos dispositivos se articulan en la complejidad inherente a la construcción de un sector y cumplen un rol en la sostenibilidad de los programas de intervención.

La noción de dispositivos de identificación y caracterización permite destacar la dimensión técnica de la estatalidad. Para comprender esta dimensión, es necesario observar la cotidianeidad de las burocracias. Es en las acciones menores pero continuas y permanentes que desarrollan las personas en su día a día que se define en parte el contenido y el éxito de los programas, en un incesante proceso de construcción de taxonomías y de vínculos territoriales entre funcionarios, técnicos, referentes de organizaciones y productores. El análisis de los procedimientos orientados a establecer categorías reconocidas socialmente para informar la acción, puede ser útil para iluminar una dimensión de las políticas públicas que, en los estudios sobre estatalidades, no presenta una relevancia acorde a la que tiene en la cotidianeidad de la burocracia.

El presente capítulo tiene dos objetivos. Por un lado, reflexionar sobre el concepto de dispositivos de identificación y caracterización y su utilidad para analizar la dimensión técnica de la estatalidad, particularmente, aquellas prácticas dirigidas a identificar y agrupar a los sujetos de derecho de las políticas públicas. Por otro lado, el

trabajo pretende aportar elementos para un análisis crítico de un dispositivo empírico: el ReNAF, y a través de él, de la política para la agricultura familiar tal como se implementó entre 2005 y 2015.

El análisis del ReNAF y la conceptualización de los procedimientos que el estado pone en marcha para definir la población objetivo de los programas, puede aportar elementos para la comprensión de la categoría agricultura familiar en tanto categoría de estado utilizada por los distintos actores para posicionarse en el campo del desarrollo rural. Específicamente, se pretende responder las siguientes hipótesis: en primer lugar, los programas para la agricultura familiar se aplicaron de forma fragmentada. Segundo, la categoría AF integró a sujetos campesinos con otros con rasgos más empresariales.

El trabajo se divide en tres partes, luego de esta introducción. En la primera, se desarrolla el concepto de dispositivos de identificación y caracterización y su inserción en el debate sobre estatalidades y agricultura familiar. En la segunda se aplican estos elementos al de una experiencia empírica: el Registro Nacional de la Agricultura Familiar, tal como se implementó hasta 2015. A modo de conclusión, se ensaya un análisis crítico sobre el ReNAF en tanto programa de intervención y se reflexiona sobre la utilidad del concepto de DIC's para pensar la sostenibilidad de las políticas públicas.

## **Definición del concepto de dispositivos de identificación y caracterización Su inserción en el debate sobre estatalidades para la agricultura familiar**

### **Dispositivos de identificación y caracterización**

Un dispositivo es una red que vincula un conjunto heterogéneo de cosas, discursivas y no discursivas, y las integra en una acción concertada, dirigida a cumplir fines explícitos y tácitos. El dispositivo es la misma red que relaciona a actores, procedimientos y artefactos de una forma relativamente estable (Agamben, 2006). Especificando esta definición, entendemos que los dispositivos de identificación y caracterización son un tipo de dispositivo conformado por artefactos tales como registros, bases de datos, formularios, y también censos, encuestas e instrumentos de recolección de datos en tiempo real. A su vez, estos artefactos se ponen en práctica mediante procedimientos tales como relevamientos, entrevistas, redacción de informes, entre otros y una diversidad de actores vinculados que tienen como objetivo generar y sintetizar información sobre las personas con el fin de construir categorías sociales.

La función de los DIC es identificar individuos, caracterizarlos y agruparlos en función de ciertas propiedades que los identifica y los diferencia respecto a otros grupos. Se trata de una dimensión técnica ligada a la práctica de construir taxonomías que es parte de la estadística, entendida en sentido amplio. Para Alain Desrosières (1998) la estadística es una práctica cognitiva orientada a producir conocimientos para la comprensión y conocimientos para la acción (Desrosières, 1998:34), siendo el conocimiento para la acción prioritario en el campo administrativo (tanto público como privado). Las categorías sociales se pueden comprender ligadas a la necesidad de

administrar elementos cognitivos comunes y estables que orienten la acción de una multiplicidad de actores.

Desrosières analiza la producción de conocimientos administrativos como la producción de un saber específico. Desde esta perspectiva puede percibirse *la alquimia social de la clasificación que transforma un caso, con su complejidad, en un elemento de una clase de equivalencia, susceptible de ser designada con un sustantivo común e integrado como tal en maquinarias más amplias* (1998:270). Dicha alquimia social tiene un significado político profundo y su conocimiento es una vía de acceso para reflexionar en torno a las políticas públicas y el estado<sup>2</sup>.

El estado es una relación social que históricamente puede comprenderse como un proceso de acumulación: de bienes (tributos), violencia (fuerzas de seguridad internas y externas) e información. Los dispositivos de identificación y caracterización se inscriben en el proceso de acumulación de capital informacional, tal como lo desarrolla Bourdieu. Para el autor, desde sus orígenes, la construcción del estado implicó un trabajo dirigido a medir, contar, conocer y evaluar a las personas sobre las que ejerce su dominio (Bourdieu, 2014:23). Se trata de un ejercicio estadístico de totalización y síntesis que genera un punto de vista superador al de los individuos de quienes toma la información (2014:295). En este ejercicio de elaboración de un punto de vista trascendental, el estado se reproduce a sí mismo en tanto entidad colectiva con capacidades directivas sobre el conjunto social.

Se problematiza el rol del estado como generador de principios de visión y división del mundo social (Bourdieu, 2014). Para Bourdieu el estado produce representaciones legítimas que buscan organizar el consentimiento que hace viable la reproducción del orden social (2014:15-16). Estos principios de adhesión al orden forman lo

---

<sup>2</sup> Cabe aclarar que las tecnologías de información, y con ellas los dispositivos de identificación y caracterización, son utilizadas actores tanto públicos como privados. Las corporaciones, especialmente aquellas ligadas al negocio de la comunicación, recaban ingestas cantidades de información personal y construyen múltiples agrupamientos, dirigidos en parte a segmentar los mercados en función de las características de los consumidores, aunque no exclusivamente.

que Bourdieu denomina *doxa*, entendiendo por ello los discursos que buscan la integración lógica y moral de los actores sobre los que se ejerce la dominación. Se oponen a los discursos *heréticos*, aquellos motivados por la construcción de otros colectivos y que exponen el carácter arbitrario del consenso social (Bourdieu, 2008:96). En la lucha por lograr la identificación entre estructuras objetivas y subjetivas, el estado realiza dos operaciones: construye referencias comunes y predispone a los agentes a actuar en función de ellas (Bourdieu, 2008: 19-21).

La conformación de grupos legítimos, esto es, reconocidos por otros sujetos sociales, es una acción política. Según Bourdieu, la legitimidad conferida a los grupos, las demandas, obligaciones y atributos que se le reconocen, determina el haz de acciones posibles de los actores que los integran (2008:3). Es un trabajo de objetivación de grupos, que buscan el reconocimiento de la legitimidad de su existencia y la inclusión de las demandas de sus integrantes en la agenda pública.

Los dispositivos estadísticos se comprenden como tecnologías para elaborar el proceso de objetivación. Se desarrollan como una cadena de producción de información que busca reproducir un proceso circular de saber-acción. Desrosières distingue los eslabones de la cadena: acción-datos-información-saber-acción. Los datos son el resultado de una acción concertada (es decir que no son datos, como su etimología indica); en dicha acción se combinan los objetivos que persigue el despliegue de la cadena estadística, así como los actores, procedimientos y recursos dispuestos para cumplir dichos objetivos. Los datos son el resultado de dicho procedimiento, mientras que la información resulta de la formalización y estructuración de los datos generados a través de nomenclaturas. La acumulación de información y su análisis producen saberes que cristalizan en categorías de clasificación estables que permiten la equivalencia de los casos singulares y su permanencia en el tiempo. De esta forma, la acción puede reactivarse y con ello cerrarse el círculo de saber-acción (Bourdieu, 1998:271).

Por último, se entienden los dispositivos de identificación y clasificación en términos de capacidades estatales, tal como lo desarro-

llan Mario Lattuada y Elena Nogueira (2011). Según los autores, el concepto de capacidades estatales remite a las formas de hacer del estado y sus posibilidades para lograr los objetivos de las políticas públicas (Lattuada y Nogueira, 2011:32). Distinguen una dimensión interna, las capacidades administrativas dadas por los recursos de las burocracias, de una externa, asociada a la relación que el aparato estatal mantiene con los actores que participan en la formulación de la política pública, y que denominan capacidades políticas. Las capacidades administrativas y políticas pueden distinguirse, siguiendo a Lattuada y Nogueira, en niveles macro y micro. Las capacidades administrativas macro se refieren a la orientación general del estado, al rol que se le asigna; mientras que las capacidades estatales micro se refieren a las estructuras, funciones y recursos asignados las agencias estatales. Las capacidades políticas macro por su parte, hace referencia a las leyes y programas que regulan la acción del estado, mientras que las capacidades micro se refieren a los mecanismos de articulación público-privado que generan las burocracias (Lattuada y Nogueira, 2011:36-37).

Los dispositivos de identificación forman parte de lo que tanto Nogueira y Urcola (2013) como Raúl Paz (2014) distinguen como dimensión técnico operativa de la categoría agricultura familiar, y Gliscard *et al.* (2016) incluyen dentro de los dispositivos de profesionalización. Los dispositivos acá tratados conforman un conjunto de fenómenos específicos dentro de esa dimensión técnica-operativa, y su conceptualización permite identificar un conjunto de elementos y relaciones observables que aporta información sustancial para pensar la política pública.

## **La agricultura familiar en Argentina**

La agricultura familiar es una categoría compleja de analizar porque representa un discurso emitido por el estado que combina elementos dóxicos y heréticos. Esta ambigüedad fue teorizada por

Javier Balsa (2006) quien advierte la doble funcionalidad de la categoría **agricultura familiar**, como inclusión y subordinación de las clases subalternas al orden social. En términos esquemáticos, Balsa sostiene que la categoría agricultura familiar, integra a una multiplicidad de actores a los cuales reconoce sus demandas y destina recursos para su atención, a costa de contener los aspectos contra hegemónicos de dichas demandas. Esta tensión sobrevuela el campo de desarrollo rural, influyendo en las sucesivas tomas de posición de los actores, que se debaten entre radicalizar las estrategias reivindicativas o bien adoptar posturas conciliadoras.

En la literatura académica existen múltiples trabajos que abordan la cuestión de la agricultura familiar desde una perspectiva cualitativa e intentan desentrañar su significado, su inserción en la historia de las políticas de desarrollo rural y en el marco de los conflictos sociales más amplios. Sin embargo, existe cierta vacancia de estudios que den cuenta de los recursos movilizados y el impacto que tuvieron los programas de intervención en los territorios. Esto se debe en parte a que la definición de agricultura familiar se construye sobre una multiplicidad de programas, la mayoría de ellos preexistentes, que fueron generados en diversos contextos, por distintas agencias estatales y que persiguen diferentes fines (Sislian, 2013).

Hablar de las políticas para la agricultura familiar no refiere a un programa coherente de intervención común que deriva de una orientación política definida, sino de un conjunto de iniciativas relativamente autónomas que responden a cómo los distintos organismos traducen la orientación política general y a las capacidades administrativas internas de las distintas burocracias. En consecuencia, sí existen trabajos que analizan programas o burocracias específicas (Nogueira, 2014; Caracciolo, 2015; Garcia, 2016). Estos autores destacan la fragmentación de las políticas públicas para la agricultura familiar.

Otra característica distintiva de la categoría agricultura familiar es su pretensión de integrar a sujetos que, desde otros abordajes, ocupan posiciones diferentes en la estructura social agraria (Barbetta *et al.*, 2012, Schiavoni, 2010). Puede decirse esquemáticamente

que la categoría AF engloba a productores de base campesina, cuya producción se destina principalmente al autoconsumo y no contrata trabajadores, con otros productores más capitalizados, que producen para el mercado y contratan mano de obra permanente.

El análisis de un dispositivo empírico, el ReNAF tal como se aplicó desde 2007 a 2015, permitirá contrastar las observaciones precedentes con una experiencia concreta. De esta forma, se espera aportar elementos para dimensionar la fragmentación de las políticas para la AF y cotejar el peso que tienen los diferentes segmentos de productores rurales en la población registrada en el ReNAF.

## **Análisis de un dispositivo de identificación y caracterización para la agricultura familiar: el Registro Nacional de Agricultura Familiar**

**E**n 1907, el entonces responsable de la Dirección de Economía Rural y Estadísticas del Ministerio de Agricultura de la Nación, Emilio Lahitte, elaboró una propuesta de registro de arrendatarios y pequeños productores como paso previo para implementar políticas diferenciadas hacia este sector. El proyecto, basado en el fomento al asociativismo y la conformación de cooperativas, fue retomado cinco años después por las autoridades, quienes habilitaron medios alternativos para atenuar los conflictos cristalizados en la rebelión conocida como **Grito de Alcorta** (González Bollo, 2014:111-113). Con argumentos relativamente similares, cien años después se crea el Registro Nacional de Agricultura Familiar, concebido como medio para que una multiplicidad de actores (ya no sólo arrendatarios), accedan a los beneficios de la política pública (Ley N° 27.118, Art. 6°). La analogía no es arbitraria: constituye un ejemplo de la permanencia en el estado nacional de burocracias que asumen objetivos reformistas, tendientes a fortalecer a un sector social y a mediar en la relación entre actores privados.

El Registro Nacional de la Agricultura Familiar en Argentina fue creado en 2007 mediante la Resolución N° 255/2007 de la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. La finalidad del registro es constituirse como *el único medio por el cual los agricultores familiares podrán acceder a los beneficios de políticas públicas diferenciales para el sector*, y su carácter es *universal y voluntario* (Art. 2°). Esto es, el registro no se hace por barrido y sólo es obligatorio como condición para acceder a los beneficios de los programas dirigidos a la agricultura familiar.

La estructura de la Subsecretaría de Agricultura Familiar, de donde depende el ReNAF, se constituyó a partir de la institucionalización del Programa Social Agropecuario, creado en 1993. No implicó una nueva estructura especializada dirigida, específicamente, al relevamiento de productores familiares. Si bien en cada delegación provincial se designó un referente de registro, el trabajo se complementó con las tareas cotidianas llevadas adelante por los técnicos en terreno. A nivel territorial, se designan referentes o responsables del registro en las delegaciones provinciales del organismo ministerial, que se encargan de la operatoria concreta en el territorio: definir el lugar de las ventanillas de registro, capacitar registradores, recibir y entregar de los instrumentos, entregar de las credenciales a los productores habilitados, entre otras. Los registradores deben estar habilitados por la dirección central y cada planilla posee un código vinculado al registrador que permite su seguimiento. Pueden ser registradores los técnicos de SsAF, funcionarios de gobiernos locales y otros organismos, y miembros de organizaciones de productores.

La aplicación del ReNAF supone una declaración jurada completada por un registrador habilitado en presencia del productor, a quien se le solicita la firma de la planilla. Al completar el formulario, el productor recibe una constancia provisoria. Luego, una vez verificado el registro en función de los criterios establecidos para definir el universo de la agricultura familiar, el productor es dado de alta en el padrón del ReNAF y recibe una identificación que lo acredita. Se hace mención a la Ley N° 17.622 de Secreto Estadístico, que subraya el carácter confidencial y reservado de lo declarado en la planilla de registro.

## La fragmentación de la política para la agricultura familiar

Una forma de constatar la fragmentación de las políticas de la agricultura familiar es cotejando la población alcanzada por distintos programas. Es posible contrastar la población alcanzada por los programas del Profeder, la el Senaf y el ReNAF.

**Tabla 1. Productores vinculados a Profeder con ReNAF y Renspa y NAF con Renspa. Total país.**

Profeder con Renspa	4.886	33%
Profeder sin Renspa	9.884	67%
<b>Total</b>	<b>14.770</b>	
ReNAF con Renspa	23.640	27%
ReNAF sin Renspa	63.558	73%
<b>Total</b>	<b>87.198</b>	
Profeder con ReNAF	4.303	29%
Profeder sin ReNAF	10.467	71%
<b>Total</b>	<b>14.770</b>	

*Fuente: elaboración propia en base a datos de la CNTyE (INTA); base de datos del ReNAF y base de datos del Renspa*

Dado que las burocracias, entendidas como expresión material del estado, son el resultado de los contenidos de las políticas públicas que implementan (Oszlak, 1997) pueden establecerse las relaciones que cabe esperar entre la población identificada por cada dispositivo. Todos aquellos que tienen proyectos Profeder deberían tener Renspa y ReNAF, dado que son proyectos que apuntan a mejorar la productividad y están dirigidos a segmentos de la agricultura familiar (Mosse, 2018:69-79). Cabe esperar que muchos de los que tienen ReNAF (aquel-

los que venden su producción), tengan Renspa. Lo que se observa, al contrario, es la poca integración de los sujetos de derecho alcanzados por los distintos programas. Indicador de ello es la baja cantidad (menos de un 30%) de productores que participan en proyectos Profeder que están registrados en ReNAF. La cantidad de productores registrados en ReNAF que no tienen Renspa es asimismo elevado (70%).

La diferencia entre los sujetos de derecho alcanzados por los distintos dispositivos de identificación es la consecuencia del débil vínculo institucional entre los organismos (SsAF, INTA y Senasa) en torno a la cuestión de la agricultura familiar. En particular, la relación entre el INTA y el ReNAF ha sido formalmente tardía. En 2014 se estableció un acuerdo entre las autoridades del registro y las autoridades de las unidades del INTA relacionadas con la extensión rural y la agricultura familiar. Recién en 2015 se incorpora en los formularios de los proyectos ejecutados por el INTA la pregunta sobre el estado de registración en el ReNAF, específicamente en los formularios para ingresar al programa *Cambio Rural II* y a partir de 2016, para aplicar a los Proyectos Especiales del programa Prohuerta. No obstante, en lo que a cuestiones formales respecta, en los hechos no es requisito obligatorio estar inscripto para recibir los beneficios de los programas mencionados si bien tal obligatoriedad ha sido impulsada por la dirección de ambas oficinas.

Al observar la aplicación del registro según los territorios y el año, se hace evidente la dispersión territorial y temporal habida. Desde 2008 hasta mediados de 2015 se registraron y asentaron en la base de datos 107.484 Núcleos de Agricultura Familiar, distribuidos en las 23 provincias de la República Argentina y el Área Metropolitana de Buenos Aires<sup>3</sup>. Como se puede notar en cuadro 1, la aplicación fue variable según las provincias. Se incorpora la cantidad de **explotaciones agropecuarias (EAP)** relevadas en el Censo Agropecuario 2002, para tener una referencia sobre la cantidad de unidades relevadas en relación al universo de la AF.

---

<sup>3</sup> Cabe aclarar que, el hecho de que estén registrados no implica que en todos los casos estén acreditados como agricultores familiares, aunque sí fueron remitidos como tales por las delegaciones provinciales.

**Cuadro 1. Cantidad de NAF y EAP de Pequeños Productores relevados por provincia, 2008-2015.**

Provincia	NAF Registrados	Frec. Acum.	%	% Acum.	Total EAP de PP	% NAF/EAP PP
AMBA	3024	3024	2,8	2,8		
Buenos Aires	6075	9099	5,7	8,5	27168	22,4
Catamarca	4611	13710	4,3	12,8	7671	60,1
Córdoba	3584	17294	3,3	16,1	14517	24,7
Corrientes	7942	25236	7,4	23,5	10929	72,7
Chaco	4869	30105	4,5	28,0	12983	37,5
Chubut	1324	31429	1,2	29,2	2015	65,7
Entre Ríos	2827	34256	2,6	31,9	15829	17,9
Formosa	4040	38296	3,8	35,6	7290	55,4
Jujuy	2954	41250	2,7	38,4	7647	38,6
La Pampa	1100	42350	1,0	39,4	3503	31,4
La Rioja	3182	45532	3,0	42,4	6709	47,4
Mendoza	6561	52093	6,1	48,5	15315	42,8
Misiones	15833	67926	14,7	63,2	24249	65,3
Neuquén	1999	69925	1,9	65,1	3308	60,4
Río Negro	1330	71255	1,2	66,3	3716	35,8
Salta	5878	77133	5,5	71,8	7470	78,7
San Juan	4826	81959	4,5	76,3	3506	137,6
San Luis	1297	83256	1,2	77,5	2706	47,9
Santa Cruz	140	83396	0,1	77,6	73	191,8
Santa Fe	6255	89651	5,8	83,4	17056	36,7
S. del Estero	13228	102879	12,3	95,7	17453	75,8
T. del Fuego	71	102950	0,1	95,8	21	338,1
Tucumán	4534	107484	4,2	100	7734	58,6
<b>Total País</b>	<b>107484</b>				<b>218868</b>	<b>49,1</b>

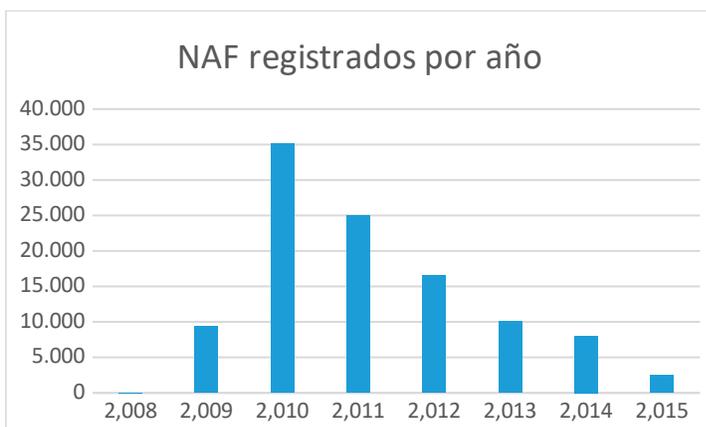
*Fuente: elaboración propia en base a datos del ReNAF e IICA - PROINDER, 2007*

Las regiones NEA y NOA tienen la mayor cantidad de núcleos relevados, mientras que en la Patagonia es donde menos registros se realizaron. Se observa que la mayor cantidad de NAF fue asentada en las provincias de Misiones y Santiago del Estero. Las diferencias

de cobertura territorial del instrumento, puede obedecer a dos razones: la mayor presencia relativa de productores familiares y campesinos en el NEA y NOA, tal como indican las fuentes (INTA, 2009) y la capacidad institucional del organismo encargado de aplicar el registro. Se estima probable que sea una combinación de ambas causas. Ciertamente, tomando los datos de 2002 y la categorización de IICA-PROINDER, la diferencia entre la cantidad de unidades registradas en términos absolutos, en la región pampeana especialmente, es significativa. Dicha preeminencia no se ve reflejada en el ReNAF, lo que abonaría la segunda causa como la más determinante. Las únicas provincias donde la cantidad de NAF registrados es superior a la cantidad de EAP de pequeños productores identificadas por el censo son San Juan y Santa Cruz.

Otra característica mencionada es que el registro se implementó de forma continua en el tiempo, desde 2008 en adelante. En el siguiente gráfico se muestra la distribución temporal de la inscripción en el ReNAF, considerando la totalidad del país por año:

**Gráfico 1. Distribución de registros realizados por año**

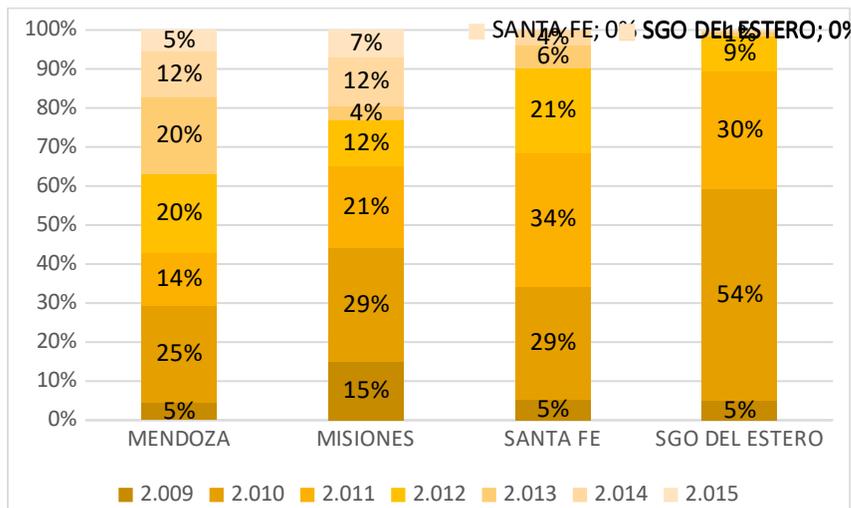


*Fuente: elaboración propia en base a datos del ReNAF*

La diferencia temporal se relaciona con varios fenómenos a tener en cuenta. En primer lugar, 2008 es el año de la confección de la herramienta, lo que explica su escasa aplicación. En el siguiente año se observa un aumento en los relevamientos, hasta alcanzar el pico de inscripciones realizadas en el año 2010, para luego ir disminuyendo sostenidamente hasta mediados de 2015. Por otro lado, puede estar relacionada con la acumulación de inscripciones realizadas, que agota el universo a registrar el cual a su vez se torna más lejano o inaccesible. Otro elemento a tener en cuenta es la aplicación de políticas públicas específicas para la agricultura familiar. Como se observó en el primer capítulo, es a fines de 2009 que se pone en marcha el monotributo social agropecuario, y partir de allí se introduce la registración como condición para el acceso a las políticas al segmento.

Delimitando el análisis a las provincias con mayor cantidad de registros por región, se observa la siguiente distribución temporal:

**Gráfico 2 - Registros realizados por año según provincias seleccionadas**



*Fuente: elaboración propia en base a datos del ReNAF*

Se observan diferencias sustanciales en cuanto al momento en que aplicó el instrumento según las provincias, si bien en la mayor parte la registración se concretó hasta 2012 en todas ellas, para disminuir posteriormente. Con la excepción de Mendoza, el mayor porcentaje de registros se concentra en los años 2010 y 2011: mientras que en Santiago del Estero el 84 por ciento de registros se realizó en esos años, en Misiones y Santa Fe durante los primeros tres años se realizó más del 63 por ciento de los registros. Misiones fue la primera provincia donde se aplicó el ReNAF, como lo muestra la situación de que en el año 2009 se realizó una significativa cantidad de relevamientos. En Mendoza el trabajo de registración fue más tardío, tal como lo muestra el hecho de que en 2013 se generó el 20 por ciento de los registros, mientras que en las otras provincias se observa para ese año una disminución en la cantidad de registros hechos. Al interior de las provincias el impacto que tuvo el registro fue asimismo desigual (Mosse, 2018:102).

La fragmentación de las políticas para la agricultura familiar advertida por diferentes autores (Nogueira, 2014, Caracciolo, 2015 y Garcia, 2016), puede constatarse en la información relativa a la implementación del ReNAF. Se distinguen diferentes fuentes de dicha fragmentación: por un lado, el débil vínculo entre las agencias del estado en torno a la cuestión de la agricultura familiar. Por otra parte, la apropiación diferencial que hacen las provincias del instrumento, y en general, de las políticas para el sector. Asimismo, se observa una marcada dispersión temporal. Se trata de una triple fragmentación: institucional, regional y temporal. Dicha fragmentación puede analizarse a la luz del concepto de capacidades estatales, tal como lo aplican Lattuada y Nogueira (2011) para el caso de la AF en Argentina.

La población identificada como agricultura familiar por los programas públicos de desarrollo coincide sólo parcialmente. Puede constatarse una debilidad en las capacidades estatales macro, aquellas referidas a las orientaciones generales del estado expresadas a través de sus actos de gobierno, como leyes y reglamentaciones. Pasaron ocho años para que la inscripción en el ReNAF fuera incorporada por otro dispositivo ligado a la agricultura familiar, lo que

demuestra la desigual asunción de las orientaciones generales de gobierno por las distintas burocracias. Aunque en menor medida, se constata asimismo poca capacidad política a nivel micro. La tardía habilitación de los técnicos de otros organismos para registrar, así como el poco interés de ciertas agencias de asumir nuevas tareas derivó en que las relaciones a nivel local para avanzar en la registración dependa no de una orientación general del estado sino de los vínculos locales.

La aplicación del ReNAF ha sido desigual tanto en términos geográficos como temporales. En las provincias del NEA y del NOA, donde la agricultura familiar tiene una significativa presencia relativa, la cantidad de ReNAF concretados fue mayor en términos absolutos. Por el contrario, no ocurre lo mismo en Santa Fe y Mendoza, donde si bien en términos relativos la presencia de la agricultura familiar es menor que en Misiones y Santiago del Estero, en términos absolutos es relevante (INTA, 2009). La cuestión regional es determinante, y su consideración es esencial para comprender el grado en que se implementa y sostiene una política pública. Temporalmente, se observó que la aplicación del instrumento fue irregular y no obedió a un programa concertado, sino a diferentes impulsos provenientes probablemente de los diferentes programas instrumentados para el sector.

La sanción de la Ley de Agricultura Familiar en 2014 (aun no reglamentada) pareciera dar mayor entidad al ReNAF y legitima su inclusión en otros dispositivos. En este sentido, el reconocimiento constitucional permite el reconocimiento mutuo de la categoría en los distintos organismos. Queda pendiente la estabilización de los beneficios movilizados por la política pública y el reconocimiento de los diferentes niveles del estado hacia las demandas de la agricultura familiar.

## Peso relativo de los distintos segmentos de la agricultura familiar en la población registrada en el ReNAF

La definición de la categoría agricultura familiar es laxa y variable (Schiavoni, 2010). En un comienzo se reconocía como unidades de la agricultura familiar aquellas que no contrataban trabajadores extrafamiliares permanentes (PROINDER, 2007). Luego, se admitieron dentro de la definición, unidades que tienen hasta dos trabajadores permanentes extra-familiares (PROINDER, 2009). Ello amplía la definición tradicional e incluye bajo la misma categoría a dos conjuntos hasta entonces diferenciados: los campesinos y los pequeños productores (Barbetta, Dominguez y Sabatino, 2012). Para contrastar esta información, se presentan los datos relativos a ciertas características que habitualmente son utilizadas para determinar el lugar que los sujetos ocupan en la estructura social agraria: cantidad de NAF por superficie de tierra y mano de obra no familiar permanente utilizada.

**Cuadro 2 - NAF por escala de extensión según provincia**

Sup. Total Ha	0 - 0,99	1 - 4,99	5 - 9,99	10 - 24,99	25 - 49,99	50 - 99,99	100 - 199,99	200 y más	Total
<b>Mendoza</b>	1816	1638	1060	809	151	81	46	899	6500
<b>Misiones</b>	2125	2270	1863	5276	3304	766	58	119	15761
<b>S. del Estero</b>	2416	2063	1378	2059	1095	957	859	2337	13164
<b>Santa Fe</b>	3969	725	306	293	193	239	201	251	6177

*Fuente: Elaboración propia en base al Registro Nacional de Agricultura Familiar*

En el cuadro precedente, se observa una significativa presencia de unidades productivas sin tierra o con lotes de menos de una ha. Con la excepción de Misiones, donde priman las explotaciones de entre 10 y 25 ha, en las otras tres provincias el primer estrato es el que muestra mayor frecuencia de casos. En esta provincia, la mayor cantidad de casos se concentra en las explotaciones de 10 a 25 ha, seguidas por aquellas que declaran entre 25 y 50 ha. Santiago del Estero, por su parte, muestra una significativa cantidad de NAF de mayor tamaño relativo, esto es, que declaran más 200 ha. En Santa Fe y en Mendoza, priman decididamente los núcleos de agricultura familiar con poca extensión de tierra, presumiblemente muchos de los cuales sean trabajadores rurales.

La tendencia observada es que las unidades productivas relevadas en el ReNAF corresponden, en mayor medida, a productores sin tierra o con lotes pequeños, con excepción de Misiones y en menor medida Santiago del Estero, en donde en términos numéricos son relevantes las pequeñas explotaciones agropecuarias. En estas provincias es donde se implementó el ReNAF desde el 2008, mientras en las otras dos el proceso de registración fue más tardío. Se constata así que los segmentos más descapitalizados de la AF tienen una amplia representación en el registro.

Uno de los criterios principales adoptados para definir a las unidades campesinas es la ausencia de trabajo asalariado. El siguiente cuadro presenta, en términos cuantitativos, la cantidad de NAF que efectivamente poseen trabajadores permanentes extra familiares, lo que permite una aproximación a la dimensión de los conjuntos mencionados: los que dependen sólo del trabajo familiar y aquellos que contratan trabajo asalariado.

**Cuadro 3 - NAF según cantidad de trabajadores permanentes a tiempo completo - Provincias seleccionadas**

Provincia	Trabajadores permanentes a tiempo completo					Total
	0	1	2	3	4	
<b>Mendoza</b>	6354	362	64	6	3	6789
<b>Misiones</b>	15318	183	80	15	4	15600
<b>S, del Estero</b>	12319	128	42	16	17	12522
<b>Santa Fe</b>	6067	60	21	0	1	6149

*Fuente: elaboración propia en base a datos del ReNAF*

De la lectura del cuadro se desprende que la mayor cantidad de NAF registrados no poseen trabajadores familiares permanentes. Si bien en términos comparativos Mendoza es la provincia que muestra mayor cantidad de NAF, con al menos un trabajador a tiempo completo, incluso en este caso la proporción es sólo del 5%. Son ínfimos aquellos casos que declaran poseer más de tres trabajadores, los que por ende quedarían por fuera de la definición de agricultura familiar, incluso las más abarcativas.

La información relativa al tipo de mano de obra utilizada por los NAF registrados corrobora que el tipo de agricultor familiar registrado corresponde a los estratos inferiores de las definiciones de la agricultura familiar. La baja proporción de trabajadores no familiares contratados contrasta con el alto uso de trabajadores familiares. Esto señalaría la preponderancia de las unidades de base campesinas o bien de asalariados con lote, siendo baja la representación de los segmentos más capitalizados de la agricultura familiar. Ello implica matizar lo dicho por Barbeta et al, ya que la representación de sectores capitalizados es poco relevante. Se actualiza así la pregunta que plantea Schiavoni (2010), respecto a la dispersión y laxitud de la definición de la AF. Como señala la autora,

la fabricación de la categoría en nuestro país (es) el fruto de un dispositivo heterogéneo de intermediación. Así, confluyeron en el proceso distintas fuentes, con distintos lenguajes, que repre-

sentan versiones parciales del fenómeno. Y, aunque sea posible (y deseable) articular políticas flexibles que contemplen la diversidad, la acción pública corre el riesgo de quedar desdibujada ante la ausencia de lineamientos básicos. (p. 57)

Cabe preguntarse sobre el sentido que tiene mantener bajo la misma categoría a dos segmentos diferentes, uno de los cuales (el más capitalizado) esta subrepresentado. Ello puede deberse a la orientación implícita del estado que no orienta la política para la agricultura familiar a ese sector, o bien, a que los productores más capitalizados no se reconocen como parte de la AF.

## Reflexiones finales

A lo largo del capítulo se intentó analizar la categoría AF como una categoría de estado, mediante el estudio de lo que se denominó *dispositivos de identificación y caracterización*. El escrutinio de un dispositivo concreto, el ReNAF, permitió aportar elementos para una reflexión crítica sobre ese dispositivo particular y sobre la política para la AF en general.

El análisis permitió precisar dos hipótesis presentes en la literatura sobre la agricultura familiar: la fragmentación de las políticas dirigidas al sector y el carácter amplio de la categoría agricultura familiar, que incorpora sujetos de base campesina y otros segmentos más capitalizados. En relación a la fragmentación, se identificaron diferentes fuentes u orígenes de la misma: la poca vinculación entre las agencias del estado en torno a la AF; la desigual asunción de las demandas del sector por los distintos estados provinciales y la falta de un programa estable de movilización de recursos que estimule la implementación de las políticas para el sector. La primera cuestión fue saldada parcialmente por el reconocimiento constitucional de

las demandas, a través de la Ley de Agricultura Familiar. Sin embargo, la no reglamentación de la misma esteriliza en cierta medida la territorialización de la política, al quedar librada a los intereses de las provincias o a determinados beneficios puntuales.

En relación a la segunda hipótesis, la amplitud de la categoría agricultura familiar que incluye dos segmentos de la misma, la información presentada permite matizar su relevancia. Se observó que en el ReNAF es predominante el segmento más descapitalizado, mientras que aquellos sectores que pueden tener rasgos más empresariales son minoritarios. En este sentido, cabe preguntarse si ello se debe a una orientación asumida por el estado, o bien a que los sectores más capitalizados no se reconocen como agricultura familiar, y encausan sus demandas mediante otras vías.

Como conclusión, se destaca que el estudio de los dispositivos de identificación y caracterización es una vía de acceso adecuada para el análisis de la política pública. En ellos se cruzan las definiciones políticas, administrativas, las posiciones de los distintos actores y las capacidades estatales involucradas. Permite recortar con relativa precisión una serie de fenómenos empíricos y documentos observables, tales como los informes, formularios, encuestas, registro y bases de datos; tanto sus resultados como los espacios donde se formulan y su relación con otros dispositivos similares.

La expansión de la categoría agricultura familiar puede comprenderse como un trabajo de realineamiento categorial en el que coinciden diversos actores para instalar un conjunto de demandas hacia el estado, y a la vez legitimar la constitución de agencias del estado para atender esas demandas. Con posterioridad al año 2015, se sucedieron profundos cambios en la orientación del estado nacional. En ese sentido, resulta interesante pensar posibles líneas de continuidad del estudio de las políticas para la agricultura familiar. Una de ellas orientará el análisis a ver cómo se dio la trayectoria de dichas políticas en un gobierno con una orientación política neoliberal, el grado en que se mantienen las estructuras desarrolladas, qué demandas se reconocen y cuáles se desestiman y cómo se redefine la categoría. Una primera mirada lleva a plantear la hipótesis de que

la política para el sector sufre un proceso de retroceso por un lado, y de redefinición por el otro, reorientándose hacia sectores más capitalizados, mientras que los segmentos de menor escala se recalifican como sujetos de políticas de contención antes que productivas.

## Referencias bibliográficas

- Agamben, G. (2006). *Universidad Internacional de Andalucía*. Roma: Nottempo. Recuperado de <http://ayp.unia.es/>.
- Balsa, J. (2006). *El desvanecimiento del mundo chacarero. Transformaciones sociales en la agricultura bonaerense 1937-1988*. Buenos Aires: Unqui.
- Balsa, J. (2006). "Las tres lógicas de construcción de hegemonía". *Theomai*, pp. 16-36.
- Barbetta, P., Dominguez, D. y Sabatino, P. (2012). "La ausencia campesina en la Argentina como producción científica y enfoque de intervención". *Mundo Agrario*.
- Caracciolo, M. (2015). *Situación de la institucionalidad de apoyo a la innovación comercial y de los procesos de gestión comercial para la agricultura familiar en Argentina*. Buenos Aires: IICA.
- de Martinelli, G. (2011). "Explotaciones familiares en el agro pampeano. Reflexiones en torno a su construcción como categoría social". En Obstchatko, E., *Repensar la agricultura familiar. Aportes para desentrañar la complejidad agraria pampeana*. Buenos Aires: CICCUS.
- Desrosières, A. (1998). *The politics of large numbers: a history of statistical reasoning*. Cambridge: Harvard University Press.
- García, A. (2016). *Capacidades estatales y autonomía enraizada en tiempos de redefinición política: la experiencia del Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable*. Buenos Aires: Mimeo.
- INTA. (2009). *ATLAS de la Agricultura Familiar Región NEA*. Buenos Aires: Ediciones INTA.
- Nogueira, M. E. (2014). "¿Cambios en la gestión del desarrollo rural? Reflexiones a partir de la creación de la Unidad para el Cambio Rural. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Argentina (2009-2014)". *Pampa*, pp. 63-88.
- Oszlack, O. (1977). *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*. Buenos Aires: Paidós.
- - - - - (1997). *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*. Buenos Aires: Planeta.

- Schiavoni, G. (2005). El experto y el pueblo: la organización del desarrollo rural en Misiones. *Desarrollo Económico*, 70-95.
- Schiavoni, G. (2010). “Describir y prescribir: la tipificación de la agricultura familiar en Argentina”. En Manzanal, M. y Neiman, G., *Las agriculturas familiares del Mercosur. Trayectorias, amenazas y desafíos*. Buenos Aires: CICCUS.