

---

SECRETARÍA DE AGRICULTURA FAMILIAR

## 25 años de Asistencia Técnica y Extensión Rural

---

Susana Soverna\* y Lucas Bertoni\*\*

\* Socióloga. Miembro de la Cátedra Libre de Estudios Agrarios Ing. Agr. Horacio Giberti e investigadora asesora del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo (CESoT) Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Av. Córdoba 2122 /211 (C1120AAQ) CABA, Argentina. ssoverna@yahoo.com.ar

\*\* Veterinario. Especialista en Desarrollo Rural Universidad de Buenos Aires (UBA). Secretaría de Estado de Agroindustria, Av. Paseo Colón 922 - piso 2 - of. 247 C1063ACW, CABA, Argentina. lucasbertoninqn@yahoo.com.ar

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: diciembre de 2018

ACEPTACIÓN: febrero de 2019



## Resumen

El artículo analiza los cambios en la asistencia técnica y extensión rural (ATER) para la Agricultura Familiar a lo largo de 25 años, en el ámbito de la Secretaría de Estado de Agroindustria de la Nación. Describe cómo la Asistencia Técnica evolucionó desde un trabajo en pequeños grupos y enfocado en el "alivio a la pobreza rural", con la intención de mejorar el ingreso mediante la producción de autoconsumo, la diversificación y la venta de excedentes, hasta una intervención con enfoque territorial integral que incluyó abordar los derechos universales de los sujetos y un fuerte acompañamiento a las organizaciones. A su vez, pone en evidencia la diferencia entre los objetivos institucionales propuestos y los realmente alcanzados, atribuible a la falta de una estrategia bien definida con un horizonte a largo plazo y a los constantes cambios de gestión. Las continuidades de las acciones son, en cambio, resultado casi exclusivo de lo que han logrado mantener los equipos técnicos que trabajan en el territorio. Para elaborar el presente documento, se utilizó información generada por los propios ejecutores y por evaluadores externos, así como estudios académicos y entrevistas a informantes calificados.

**Palabras clave:** Desarrollo rural - Agricultura familiar - Asistencia técnica

## Abstract

### 25 years of Technical Assistance and Rural Extension at the Family Agriculture Department

This paper aims to analyze the changes in technical assistance and rural extension (ATER) for Family Agriculture throughout 25 years, in the area of the national Agro-Industry State Department. It describes how technical assistance evolved from work with small groups focused towards "relief for rural poverty", with the aim of improving income by means of the self-consumption production, diversification and sale of excess goods, towards an intervention with an integral territorial focus which included the approach of universal individual rights and a strong accompaniment of organizations. Also, it evidences the difference between proposed institutional goals and those that were really achieved, which can be explained through the lack of a well-defined long-term strategy and the constant administration changes. The continuity of actions is, in turn, an almost exclusive result of what the technical teams working the territory have managed to maintain. For the elaboration of this article, information was utilized which was generated by the very executors as well as external evaluators; also, academic studies and interviews with qualified informants were used.

**Keywords:** Rural development -Family agriculture -Technical assistance

## 1. Introducción

**E**l objetivo de este documento es describir y analizar la evolución de las prestaciones de asistencia técnica y extensión rural (ATER) en el ámbito de la actual Secretaría de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial de la Secretaría de Agroindustria de la Argentina, como parte de la investigación que se está llevando adelante junto con la Cátedra de Extensión Rural de la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad de Cuyo<sup>1</sup>.

La incorporación de las políticas para la AF a la estructura administrativa del Estado (lo que aquí se denomina etapa institucional) se produce con la creación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura familiar (SDRyAF) en el año 2008, asentándose sobre el Programa Social Agropecuario (PSA) creado en 1993 que, a partir de 1998, además de su propia operatoria, ejecutó la del Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER). De ahí que la evolución histórica de la ATER a considerar corresponde al período comprendido entre la creación del PSA en el año 1993 hasta fines de 2017. Una historia de casi 25 años.

La ATER es una herramienta de la política pública para atender a los agricultores familiares (AF). A través de ella puede leerse cuál es la intencionalidad de esa política y cómo se interpreta el aporte de ese actor social a la producción, a la economía y a la sociedad; en definitiva, al desarrollo agropecuario y al desarrollo del país. Los cambios que se registran en la ATER pueden, entonces, atribuirse a las distintas orientaciones estratégicas que le imprime cada gestión de gobierno a las políticas públicas para el sector agropecuario.

---

<sup>1</sup> Caracterización de la Asistencia Técnica y Extensión Rural (ATER) en la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF) desde la visión de los propios extensionistas. SECyT Cod.A004, 2016. El presente documento se basa sobre una parte de esa investigación en la que además de los autores participaron Fernanda González Maraschio y María Florencia Marcos.

Esos cambios, que en muchos casos han sido radicales y contrapuestos, impidieron la consolidación de un enfoque unificado a través del tiempo, generando una variedad de formas de prestación de ATER que en la investigación de la UNCUYO se denomina “fragmentación”. No obstante lo cual, sostenemos que han sido los técnicos quienes garantizaron la continuidad y estabilidad en la prestación de la ATER y, con ello, mantuvieron la relación del Estado con los destinatarios de las políticas públicas.

Para entender los alcances de las variaciones posibles de las formas de prestar asistencia técnica y la extensión rural debe recordarse que, al respecto, existen desde concepciones *micro*, con objetivos limitados a los temas agropecuarios y actividades que incluyen asesoramiento y transferencia de tecnología para aumentar la rentabilidad y, en algunos casos, la sostenibilidad (Caracciolo, 1998), hasta otras *macro*, con objetivos integrales que entienden “la extensión rural, como la intervención junto con la gente, para facilitar procesos endógenos, agroecológicos y territoriales de transformación productiva, social, económica, ambiental e institucional, planificados a través de formas de acción colectiva, y orientados al desarrollo de sociedades sustentables.” (Alemany y Sevilla Guzmán, 2007)

En este trabajo se tratará de presentar y analizar las distintas formas que asumió la ATER en la SAFCyDT en las distintas etapas y gestiones, así como también sus implicancias sobre las políticas. Para poder dar cuenta de lo expresado, se utilizó información generada por los propios ejecutores, a partir de evaluaciones externas, estudios académicos y entrevistas a informantes calificados.

## 2. Desarrollo

En la Argentina las políticas destinadas a la AF se desarrollaron en dos grandes etapas bajo la órbita de dos estructuras diferentes. Una (1993-2008), fue la referida a los Programas - con todas las características que tienen en cuanto a tiempo de duración, perfil de beneficiarios delimitado, ajuste a objetivos muy específicos, formas de financiamiento- y la otra (2008-2015), formando parte de la estructura institucional incluida en el organigrama del Ejecutivo con rango de Subsecretaría o de Secretaría, según el período.

Por último, incorporamos para el análisis una tercera etapa que denominamos de “*des - institucionalización*”; se inicia en 2016, es en la cual entendemos que se están produciendo procesos de retracción de la ATER en las acciones y en la estructura de la SAFCyDT.

## **2.1. Etapa de los Programas (1993-2008)**

El Programa Social Agropecuario (PSA) y el Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER) que se ejecutó a través de la estructura del PSA, fueron implementados por la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca. Ambos programas se proponían aliviar la pobreza, mejorar la calidad de vida y aumentar los ingresos de los pequeños productores en un contexto macroeconómico de ajuste estructural donde este tipo de productores tenían dificultades para subsistir por falta de recursos y mercados. Se trataba de programas focalizados para atender demandas o iniciativas de población “elegible” que, en pequeños grupos, debían identificar, formular y ejecutar propuestas productivas dándoles forma de proyecto.

El PSA (1993-2013), financiado con Fondos del Gobierno Nacional (GOA) ofrecía a esos grupos crédito no bancario, asistencia técnica y capacitación. Por su parte el PROINDER, financiado por el Banco Mundial (BM) (1998-2007 y 2009-2011) utilizó la misma estructura técnica y de gestión del PSA, por lo cual en la práctica funcionaron como una unidad que desarrollaba un mismo enfoque de intervención. Dicho enfoque estaba basado sobre la demanda y en una operatoria que destinaba los fondos del tesoro nacional a los gastos corrientes de la producción y los provenientes del BM, a subsidiar las inversiones, la asistencia técnica y la capacitación.

El perfil de productor que atendía se caracterizaba por tener escasa disponibilidad de tierra, poco capital, bajos ingresos, trabajo directo en la explotación sobre base de mano de obra familiar con amplios períodos de desocupación - subocupación combinados con sobreocupación (PSA, 1999). El PROINDER (1998) tenía como requisito de focalización la presencia de algún indicador de pobreza estructural (Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI).

Durante la primera subetapa de los programas, la asistencia técnica y la capacitación estaban orientadas a mejorar las capacidades productivas, tecnológicas y autogestionarias. Es por ello que, sin desconocer la importancia de otras fuentes de ingresos para la reproducción social de los pequeños productores, gran parte de los esfuerzos para aliviar la pobreza de estos programas estaban destinados a mejorar y aumentar la producción tanto para autoconsumo como para lograr excedentes para la venta, en el marco de sistemas productivos campesinos.

La asistencia técnica que se brindaba estaba dirigida exclusivamente a grupos e incluía una etapa de pre-inversión y otra de acompañamiento durante la ejecución del proyecto. Con la ejecución del PROINDER la asistencia técnica formó parte de la donación al grupo y estuvo muy pautada teniendo en consideración el tipo de proyecto y su complejidad. Ambos programas estimulaban la participación de los técnicos y de los productores desde la identificación del proyecto hasta su evaluación, siempre mediante el uso de técnicas grupales.

En el año 2006 se inicia una segunda subetapa en los programas con el cambio de coordinadores y en un contexto político diferente al que les habían dado origen. Después de la crisis de 2001 se suceden gobiernos más intervencionistas donde el Estado recupera un rol activo y donde comienzan a influir nuevos enfoques de desarrollo rural. De este modo, la idea de “proyectos basados en la demanda” fue reemplazada por propuestas de “desarrollo territorial rural” (DTR).

Si bien los Programas se llamaban igual y las fuentes de financiamiento eran las mismas, se produjeron algunas modificaciones en sus normativas, procedimientos y en su enfoque. El Desarrollo Territorial Rural (DTR), tal como fue concebido y propuesto por Schejtman y Berdegué (2004) no se aplicó en el país; lo que se implementa es un Enfoque Socio Territorial (EST), nutrido por los aportes conceptuales que proponía Mançano Fernández (2009) desde Brasil.

Bajo ese enfoque se desarrollan los Proyectos de Desarrollo Socio Territorial (PDST) que si bien, al igual que lo propone el DTR, consideran la dimensión espacial, ponen énfasis fundamentalmente en la organización social de los territorios rurales como eje para el desarrollo rural, poniendo en discusión las relaciones de

poder que allí se dan. En el mismo sentido en que lo plantea Manzanal M. (2014), el objetivo era lograr que los sectores más postergados del ámbito rural tuvieran mayor capacidad de intervención en la gestión de los recursos, en la producción, en el control de las instituciones, estableciendo nuevas relaciones en el territorio y, así, aumentar y consolidar su poder.

Se modifica entonces la racionalidad inicial del programa porque la propuesta no es implementar proyectos productivos para mejorar las condiciones de vida, sino implementar una planificación estratégica de proyectos a través de un proceso organizativo con alta participación de las organizaciones. Todos estos espacios debían ser promovidos por los técnicos de terreno de los programas.

Se empieza a construir una propuesta que no sólo contuviera o aliviara la pobreza, sino que intentara buscar cierto grado de transformación rural, entendiendo que esas poblaciones son parte de un modelo de desarrollo nacional. La condición para ello era la organización de los pequeños productores y trabajadores rurales y la base, el territorio definido socialmente.

La AT comienza a ser denominada ATER al incorporar el concepto de Extensión Rural y un abordaje integral de la problemática de los pequeños productores y de la población rural pobre. El proyecto de desarrollo debía ir más allá de los aspectos puntuales planteados por un grupo; aparece la idea de *arracimar* los proyectos que seguían financiando los Programas y abandonar el trabajo con grupos en forma aislada.

En cuanto a la metodología de intervención, durante esta subetapa se incorpora una estrategia innovadora que recoge los principales cambios introducidos. Se propone la conformación de *Equipos Técnicos Socio-Territoriales* (ETS), caracterizados por ser multidisciplinarios, en los que se combinaran distintos conocimientos y experiencias; que tendrían una inserción laboral estable y una mayor dedicación para la asistencia a los grupos y sus proyectos. De esta forma se independiza la AT de un proyecto específico y del financiamiento no reembolsable proporcionado a los proyectos, siendo responsabilidad del ETS el seguimiento y acompañamiento en todas las etapas del ciclo de proyecto de los grupos.

## 2.2. La etapa institucional (2008-2015)

Diversas condiciones políticas, conceptuales y operativas generaron el camino para la creación en 2008 de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar. Entre ellas podemos destacar: la Comisión de Desarrollo Rural (CDR) que, entre 1999 y 2008, estableció las bases para coordinar lo que, hasta ese momento, eran acciones dispersas de un gran número de Programas existentes en la SAGPyA y el INTA; la formulación de una Estrategia de Desarrollo Rural (Schejtman , A y Barsky, O. 2008) que incorporaba los nuevos enfoques de desarrollo territorial en boga; la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF) que promovió desde los países del Mercosur, la discusión de políticas comunes; el Foro Nacional de Organizaciones de la Agricultura Familiar (FONAF), que fue reuniendo a las incipientes organizaciones de todo el país y produjo en 2006 un documento sobre las demandas del sector; el Foro de Políticas Públicas Rurales, impulsado por el Secretario con el objetivo de discutir, evaluar y proponer la estrategia más apropiadas para el desarrollo rural; el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF) creado a instancias del FORO para subsanar el déficit de información sobre ese sector social y la propia experiencia de los Programas PSA y PROINDER que contaban con una estructura institucional y equipos técnicos que fueron la base de la nueva SsDRyAF.

La Subsecretaría nace, como su mismo nombre lo indica, para atender a esa nueva categoría de productores: los agricultores familiares. Esta decisión implicó no sólo un cambio de nomenclatura, sino también la ampliación de la base social a quien se dirigiría las políticas de Desarrollo Rural. Así se sumaron a los pequeños productores comunidades de pueblos originarios, trabajadores y pobladores rurales pobres -que atendían los Programas y que, en general, eran identificados por sus limitaciones de recursos productivos- sectores agrarios más capitalizados que mantenía el trabajo familiar como dominante en la unidad productiva.

Si bien se mantuvo el mismo nivel de desconcentración en cuanto a la estructura operativa iniciada por el PSA, a través de las Coordinaciones o Delegaciones Provinciales, el desarrollo de los PDST iniciados en la etapa anterior, llevaron a una distribución de trabajo territorial en zonas que cada delegación fue delimitando según su criterio en el marco de una zonificación de territorios en los que se iden-

tificaba y generaba la demanda de proyectos y otros recursos, sin que ello se tradujera en mayor nivel de autonomía en la toma de decisiones.

La estrategia general que se construyó en esta etapa postulaba que “Un Estado Nacional promotor, presente y activo, se cimienta en la implementación de Políticas Públicas Integrales que conciben a los ciudadanos como sujetos de derecho y legítimos protagonistas de las mismas, abordando la cuestión social desde un enfoque de construcción de ciudadanía, fortaleciendo la igualdad, el compromiso, la justicia social, la responsabilidad y la identidad nacional.” (PSA, 2009: 1).

La ATER en este nuevo marco, sustentaba las políticas productivas ampliadas, los temas organizativos, comunitarios, de comercialización y de hábitat, como sucedía en los Programas PSA y PROINDER (que seguían vigentes dentro de la SsDRyAF) y, además, se ocuparía de los derechos y la construcción de ciudadanía. Se agregaban así objetivos de cuidado y acceso a los recursos naturales y el ambiente; promoción del acceso a la tierra con seguridad jurídica; mejora de las condiciones de asistencia sanitaria para la familia rural como para los asalariados del campo (objetivo en el que se enmarca la creación del Monotributo Social Agropecuario (MSA), que garantizaba obra social y jubilación para los AF) y el desarrollo de estrategias de comunicación que fortalecieran internamente y dieran visibilidad social al sector.

La importancia de hacer socialmente visible a la Agricultura Familiar y buscar su identificación como garantía de soberanía alimentaria y provisión de alimentos frescos y sanos, fue una de las orientaciones estratégicas de la ATER en este período.

Durante esta etapa cambia el concepto de lo que se entendía por participación. Ya no se habla de “participación de los beneficiarios” sino de “participación de las organizaciones”. En el nivel nacional participa la Mesa Nacional del FORO (compuesta por el Foro Nacional de la Agricultura Familiar y las autoridades, según la Resolución 132/2006) a través de sus distintas Comisiones; en el nivel provincial, se constituyen las Mesas de Participación Provinciales; en los territorios, las mesas de participación local o territorial encargadas de los PDST que se habían creado

en la etapa anterior y, en relación directa con los Equipos Técnicos Territoriales (ETT), las organizaciones locales de primer grado.

En cada delegación provincial para la instrumentación de la ATER, cobran importancia (sin ser los únicos) nuevas figuras dentro de los equipos técnicos: un equipo responsable del RENAF, en el cual se incorporan representantes de las organizaciones de la AF; ese mismo equipo asume las líneas de registro de organizaciones (RENOAF) y más adelante del Monotributo Social Agropecuario (MSA); también son importantes el equipo/área de organizaciones y el equipo de comunicaciones, justamente con la intención de dar mayor visibilidad a los agricultores familiares y a sus formas de producción.

La integralidad y la transversalidad son los principios que guían esta estrategia de trabajo, sobre cuya base se efectúa una planificación de acciones a los proyectos que allí se estén ejecutando o vayan a ser ejecutados. Para ellos se afianzan los Equipos técnicos Socio Territoriales (ETS) que son interdisciplinarios y se integran con personal con formación en áreas productivas (ingenieros agrónomos, forestales, ambientales, médicos veterinarios, etc.) y en áreas humanísticas y sociales.

Los ETS eran responsables por la asistencia a los grupos y sus proyectos en los territorios. Esta tarea implicaba el acompañamiento en todas las etapas de un proyecto: promoción, identificación, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación, tanto de los grupos como de las organizaciones. La composición de estos equipos fue posible, entre otros temas, por el cambio en la modalidad de contratación de la ATER. Durante esta etapa, la mayor parte del personal de la SsDRyAF (más adelante Subsecretaría de Agricultura Familiar) pasa a integrar la planta de empleados del recién creado Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca. Si bien es un tipo de contrato, establece relación de dependencia laboral con el Estado, dedicación *a tiempo completo* y cuenta con gran parte de los derechos y deberes del empleado público nacional.

La segunda subetapa institucional (2012-2015) mantuvo, en términos generales, los mismos lineamientos estratégicos que la gestión anterior, pero se destacó por la incidencia que alcanzaron las organizaciones de productores en, al menos,

cuatro aspectos: la conducción política de la Subsecretaría /Secretaría que incluyó representantes de las organizaciones más relevante en los cargos de Directores (también el Secretario y el Subsecretarios pertenecían a organizaciones sociales); el destino del financiamiento, orientado principalmente a los OAF con personería jurídica; el lugar que se pensó para las OAF en los territorios con una propuesta de crear Casas Patria o subdelegaciones en las que las OAF compartirán responsabilidades con el Estado y la creación del Consejo de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (CAFCI), ámbito máximo de participación integrado por OAF de alcance nacional y dependencias del Estado.

Si en la etapa de los Programas, se privilegiaban los objetivos productivos de la AT y en la primera gestión institucional, se incluyeron los de consecución de derecho y la promoción de organizaciones, en esta gestión institucional, se evidencia una menor importancia a la función técnico-productiva de la ATER y se pone énfasis en la transferencia de recursos materiales y simbólicos a las organizaciones para fortalecerlas y, por este medio, garantizar sus derechos.

En relación con el destinatario de las políticas, se identifica “el sujeto social de la Subsecretaría de Agricultura Familiar, como el sujeto que está al margen de la economía de mercado”. Esta caracterización se hace en oposición a los productores que participan en los agronegocios. “El Pueblo del campo, los que resisten el avance del agronegocio y defienden la Patria en cada paraje, constituye la abrumadora mayoría de la población rural. Sin embargo, no son hoy actores relevantes en la mesa de discusión ni constituyen un factor de poder territorial en el interior”. (MAGyP, 2013).

Durante esta gestión, se aprobó la Ley 27118 / 2014, llamada de “Reparación histórica de la Agricultura Familiar, campesina e indígena” (AFCI). Promulgar esta ley nacional, fue una distinción para los productores y un hecho novedoso en relación con la gestión anterior, donde se había puesto mucho énfasis en conceptualizar a la Agricultura Familiar como un gran paraguas unificador de los distintos tipos de agricultores familiares que, se sabía, había en el territorio.

Incorporar en el título de la ley los términos de “campesino e indígena” como actores externos a la AF, fue sin lugar a duda el resultado de negociaciones con las principales organizaciones que acompañaron el proceso de construcción. Tal es el caso de algunas más identificadas con la agricultura familiar, como el FONAF, otras más *campesinistas* como el Movimiento Nacional, Campesino e Indígena (MNCI) o el Frente Nacional Campesino, y finalmente las de pueblos originarios como la ONPIA o el ENOTPO.

Conforme con la definición del sujeto social al que iba dirigida la política, se fueron definiendo las principales líneas de intervención tanto para su financiamiento como para los objetivos de la ATER. En aspectos productivos, se impulsaba el abastecimiento local; para ello se proponía planificar la producción sobre la base del consumo estimado de la población local. En algunas zonas se incorporó la pesca artesanal y se fomentó la agroecología. En cuanto a las acciones de comercialización que se acompañó a través de la ATER, se mantuvo el apoyo a las ferias francas y otros circuitos cortos de comercialización (CCC) que pusieran en contacto al productor con el consumidor en mercados de cercanía. Se promovió, a través del financiamiento y del acompañamiento técnico, el desarrollo de infraestructura, máquinas y herramientas para los sistemas productivos campesinos y la producción artesanal. En temas de tierra, se privilegió la asistencia técnica legal en casos de conflicto, se mantuvieron y reforzaron líneas de apoyo a las organizaciones, a cuestiones de género, pueblos originarios y se mantuvieron las líneas de identificación de la Agricultura familiar (RENAF) y Monotributo Social Agropecuario.

Si bien existieron distintas propuestas e intentos para reglamentar las acciones que definirían los lineamientos para la ATER, este periodo se caracterizó por no concretar una operatoria unificada que se pudiera traducir en un manual operativo. Durante esta gestión, se fueron dejando de abordar las acciones de seguimiento y evaluación que habían sido no sólo un requisito en los programas sino también herramientas que permitía mejorar la intervención de la ATER en todo el país.

### **2.3. La etapa de des - institucionalización (2016- ...)**

Esta tercera etapa se caracteriza fundamentalmente por el achicamiento del Estado en relación con las políticas para la AF. Se reduce la estructura institucional,

las políticas y derechos del sector de la AF y la ATER en todos los estratos de agricultores familiares. Si bien esto es el denominador común de los dos periodos de gestión que se sucedieron desde principios de 2016 a fines de 2017, se agudizó en el segundo y más aún a partir de 2018<sup>2</sup>.

Como lo explican Nogueira et al (2017), “se transitó de una concepción que podríamos denominar “campesinista” de la agricultura familiar, hacia un perfil que destaca las cualidades “emprendedoras” y de innovación de los sujetos en términos grupales o individuales. En esta etapa se piensa en las políticas para la AF, entendiendo que a ésta la forman emprendedores.

El cambio de paradigma viene acompañado de un recorte de la población objetivo. Entienden que el emprendedurismo tiene más posibilidades de desarrollo y éxito en el sector más capitalizado y capacitado de la AF. Se apela, entonces, a un perfil de productor no necesariamente vinculado con la economía popular o con las organizaciones campesinas sino más bien a uno que entiende su producción como un negocio agropecuario.

Frente a esta nueva lógica o a este nuevo sujeto de la AF<sup>3</sup>, la modalidad de servicio de acompañamiento técnico por parte del estado desestima la extensión y la promoción del desarrollo para concentrarse en la asistencia técnica productiva. Es decir, volver (en el mejor de los casos) a un esquema de asesor técnico productivista similar al que se utilizaba en los años '90. Aunque en esta oportunidad, a diferencia de lo que ocurría con los programas, la asistencia técnica no va dirigida a los más vulnerables y se brinda en forma individual. No es necesario que los productores tengan que organizarse ni siquiera agruparse para recibir ese servicio.

La actual Secretaría de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial (SAFCyDT) propone un cambio cultural, un cambio de paradigma para lograr que la agricultura familiar se inserte en mercados locales y globales superando lo

---

<sup>2</sup> Este último periodo (2018) no ha sido incorporado en el análisis.

<sup>3</sup> Cabe aclarar que este “nuevo sujeto” de la AF es sólo en los hechos porque no ha sido modificada la Resolución 255/2007 de creación del ReNAF con la modificatoria de sus categorías y perfiles.

que se considera el “paradigma asistencialista desarrollado hasta este momento”. Esta orientación se puso de manifiesto en las Jornadas de Inmersión para equipos técnicos de la SAFCyDT, desarrolladas en diferentes regiones del país durante el año 2018 en las que se explicita el alcance del nuevo paradigma, el cual se centra en la *proactividad* entendida como “una actitud en la que el sujeto asume el pleno control de su conducta vital de modo activo, lo que implica la toma de iniciativa en el desarrollo de acciones creativas y audaces para generar mejoras, haciendo prevalecer la libertad de elección sobre las circunstancias de la vida”. Reforzando: “la conducta individual es función de las decisiones propias y no de las condiciones”. (MINAGRO, 2018: 4)

Queda claro que, para la actual gestión, la remoción de las condiciones que afectan el desarrollo de la agricultura familiar como la cuestión de la tierra, el agua, la formación, las dificultades organizativas, no son una prioridad (no está claro si tampoco en lo enunciativo) cuando, como se vio, lo era para las gestiones anteriores.

A manera de síntesis de esta etapa, valen las palabras de una técnica de la SsAFyDT en una nota que tituló: “Lo que no se puede medir, no vale”: “Cambiar el paradigma, cambiar la forma de pensar, cambiar la mirada. Cambiar el perfil de las personas con las que trabajamos, elevarlo, trabajar con productores más capitalizados, la pobreza dejarla para Desarrollo Social. Cambiar lo colectivo por lo individual. Cambiar lo que ven de nosotros, una colección de anécdotas, por indicadores cuantificables. Porque lo que no es medible, no vale, no existe. “¿Vieron que los ingenieros sólo ven números?” (Carta Abierta de una técnica de la SAF 24-4-18).

### 3. Conclusiones

La evolución institucional y de la propia ATER entre 1993 y 2017 en lo que hoy es la SAFCyDT, demostraron que la asistencia técnica y la extensión fueron y son utilizadas como un instrumento de política en el marco de distintos modelos de desarrollo rural.

Una mirada de conjunto a estos casi 25 años, nos permiten distinguir tres momentos en las políticas de desarrollo rural en el país.

En el **primer momento**, etapa de ajuste estructural de los '90 que se extiende por varios años durante la postconvertibilidad. Las políticas estaban dirigidas a un sector de productores que es marginal y que no tiene un lugar en el modelo agropecuario dominante. Los Programas surgen con el objeto de compensar las consecuencias "indeseadas" -entre ellas las migraciones a las ciudades, la pobreza y la marginación-, de las políticas macroeconómicas neoliberales que incluían el achicamiento del Estado, la desregulación de la economía y la transferencia de responsabilidades a las provincias.

La AT era compensatoria y no apuntaba a morigerar ni a remover ninguno de los problemas estructurales que enfrentan las unidades de agricultores familiares.

No obstante, los Programas generaron conciencia en el nivel nacional sobre la existencia de diferentes problemas en el ámbito rural y la necesidad de abordarlos integral y estructuralmente. Formaron a los técnicos de todo el país en extensión rural, a la vez que profundizaron el conocimiento de los sistemas campesinos con sus fortalezas, posibilidades y fragilidades. Delinearon una metodología de trabajo que se implementaba con técnicas grupales y participativas de asistencia técnica. Iniciaron los procesos de participación de los beneficiarios en la gestión y en la toma de decisiones, así como también promocionaron las formas asociativas para impulsar mejoras en la producción, en la escala y en los ingresos.

Uno de los hechos paradigmáticos de este primer momento fue que se supo generar una mística de trabajo de los técnicos con el sector campesino e indígena en la que los técnicos creyeron, apoyaron y desarrollaron y que aún perdura.

El **segundo momento**, se inicia con el cambio de coordinadores de los Programas en 2006 y se cierra a fines de 2015 y se corresponde con una propuesta macroeconómica en la cual el Estado toma un rol más activo. Este momento incluyó tres gestiones, distintas entre sí en la conducción de los programas, primero y de la SAF, después. Esta situación demuestra que no existió un concepto claro, una es-

trategia definida, ni directivas precisas desde el gobierno nacional sobre las políticas de desarrollo rural y, mucho menos, sobre la ATER. Los elementos comunes a las diferentes gestiones pasaron por identificar al destinatario de las políticas como un sujeto de derechos que se podía organizar para constituirse en un actor social que identifique y defienda sus intereses y que contribuya políticamente con el sostenimiento de un modelo macroeconómico, apoyado sobre el desarrollo del mercado interno y promotor de un mayor equilibrio distributivo. En las tres gestiones, sin abandonar el apoyo a la producción, la ATER se propone como interdisciplinaria e integral (hábitat, recursos naturales, infraestructura, comunicación, etc.), se orientan por una estrategia territorial y cambia la metodología de trabajo incorporando equipos en reemplazo del técnico de grupo. La ATER se transforma en un instrumento del desarrollo, porque con esta orientación no sólo se piensa en cómo mejorar la calidad de vida de los productores sino también en cómo estas mejoras pueden beneficiar a los consumidores.

En relación con los alcances de la ATER, deben rescatarse la incorporación de la mirada sobre el territorio con énfasis en las limitaciones estructurales para el desarrollo como son la tierra, el agua, la infraestructura, el acompañamiento y la promoción de las organizaciones de la agricultura familiar, campesina e indígena y la propuesta e implementación de acciones de carácter más universales como el Registro Nacional de la Agricultura Familiar y el Monotributo Social Agropecuario.

Sin embargo, las políticas universales que realmente se pudieron concretar fueron pocas y no cubrieron la totalidad de los potenciales usuarios. Seguramente la más importante fue la implementación del MSA; el RENAF, por su parte, no alcanzó a generar el conocimiento esperado y a cumplir el rol de ser la base de información de la cual se desprenderían las políticas orientadas para la AF.

En definitiva, la integralidad de la ATER, entendida como uno de los ejes principales de este momento, fue acotada. En parte por dificultades en el nivel nacional para la coordinación con otras agencias del Estado, seguramente, porque los equipos interdisciplinarios, no lograron constituirse como tales, y por no haber podido cubrir las necesidades y demandas de los AF. La ausencia de mecanismos de seguimiento y evaluación para analizar las acciones que se desarrollaban en los territo-

rios, impiden reconocer fehacientemente el impacto que pudieran haber tenido las políticas para la AF.

El **tercer momento**, es el actual en el cual las políticas y la estructura institucional para la AF están en franco retroceso. Si bien aún se está desarrollando, durante las dos gestiones que hemos llamado de *des institucionalización*, se evidencia un fuerte proceso de desmantelamiento de las políticas orientadas a la AF y de la ATER. El Desarrollo Rural impulsado por el actual gobierno nacional, perfila como salvable, atendible, al sector más capitalizado e inserto en el mercado de la AF, mientras el resto volvería a ser pasible de las políticas sociales y probablemente ejecutadas desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. El MinAgro se ocuparía del perfil de productor más empresarial, no vinculado con la economía popular ni las organizaciones campesinas. Se habla de emprendedurismo como un nuevo paradigma para las acciones de la AT.

#### 4. Reflexiones finales

De la evolución presentada surge la hipótesis que será profundizadas en el análisis de los resultados de la encuesta que constituye parte de esta misma investigación: la práctica concreta que evolucionó de la AT a la ATER se fue configurando a lo largo del tiempo y adoptó instrumentos, metodologías, formas de hacer de las distintas gestiones, pero, aun así, en su fragmentación, es la que le dio y da continuidad a la política de Desarrollo Rural frente a los destinatarios.

Sin poder identificar un continuo crecimiento y mejora en la administración de la ATER, puede reconocerse entre 1993 y 2015 un camino en el que se sumaron objetivos, se complejizó la comprensión sobre el destinatario de las políticas, se agregaron instrumentos, se promovió la formación de los técnicos, la capacitación y organización de los productores y se reforzó la institucionalidad con los hitos bien identificados en los párrafos anteriores.

Sin embargo, puede señalarse que ninguno de los gobiernos nacionales, le dio real importancia a la cuestión de la agricultura familiar, campesina e indígena y diseñó una estrategia que le asignara un lugar y un papel en el desarrollo nacional.

Los avances y retrocesos son resultados de las particulares improntas que imprimieron a su gestión quienes tuvieron circunstancialmente la responsabilidad de los Programas, o de las Subsecretarías o de las Secretarías. No obstante, un párrafo especial amerita la situación actual.

En todas las etapas previas se identificó y consideró al pequeño productor o AF como un sujeto a ser acompañado desde las acciones de gobierno. En la presente gestión, todas las medidas adoptadas han ido en sentido contrario a cualquier posibilidad de brindar apoyo estatal.

A nuestro entender, las acciones y políticas implementadas están poniendo en una profunda vulnerabilidad al sector. La eliminación del Monotributo Social Agropecuario, los despidos masivos de los técnicos de la SAFCyDT y la ausencia de presupuesto son los principales indicadores de esta situación de vaciamiento y destrucción de la institucionalidad.

*Fueron casi 25 años de historia....*

## **Glosario**

AF: Agricultura Familiar

AT: Asistencia Técnica

ATER: Asistencia Técnica y Extensión Rural

BM: Banco Mundial

CAFCI: Consejo de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena

CDR: Comisión de Desarrollo Rural

DTR: Desarrollo Territorial Rural

EST: Enfoque Socio Territorial

ETS: Equipos Técnicos Socio-Territoriales

FONAF: Foro Nacional de Organizaciones de la Agricultura Familiar

GOA: Fondos del Gobierno Nacional

MNCI: Movimiento Nacional, Campesino e Indígena

MSA: Monotributo Social Agropecuario

PDST: Proyectos de Desarrollo Socio Territorial

PROINDER: Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios

PSA: Programa Social Agropecuario

REAF: Reunión Especializada de Agricultura Familiar

SAFCyDT: Secretaría de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial

SsDRyAF: Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar

## **Bibliografía**

Alemany, C. y Sevilla Guzmán, E., 2007, Reflexiones para fortalecer la “Extensión junto con la gente”, en Camino a una sociedad sustentable. En XIII Jornadas Nacionales de Extensión Rural y V del MERCOSUR 2006, Esperanza, UNL, Santa Fe. Publicación en CD ISSN 1515-2553.

Caracciolo de Basco, M. (1998). Modalidades de asistencia técnica a los productores agropecuarios en la Argentina. Buenos Aires, Argentina. IICA.

Mançano Fernandes, B., 2009 Territorios, teoría y política. En: Las configuraciones de los territorios rurales en el siglo XXI. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2009, p. 35-66.

MAGyP, 2013, Programa Agropecuario de Transformación Rural Inclusivo para la Argentina PATRIA, Mimeo, Buenos Aires.

- Manzanal, Mabel (2014): Desarrollo. Una perspectiva crítica desde el análisis del poder y del territorio. En: **Realidad Económica 283**, pág. 17-48. Disponible en línea en [http://www.iade.org.ar/system/files/ediciones/realidad\\_economica\\_283.pdf](http://www.iade.org.ar/system/files/ediciones/realidad_economica_283.pdf).
- MINAGRO (2018) Actividades Pro-Jornadas de Inmersión Agricultura Familiar, Cuyo, febrero de 2018.
- Nogueira, M. Urcola, M y Lattuada, M, 2017, La Gestión estatal del Desarrollo Rural y la Agricultura Familiar en Argentina: Estilos de Gestión y Análisis de Coyuntura 2004-2014 y 2015-2017. En Revista Latinoamericana de Estudios Rurales II (4), 2017.
- PROINDER, 1998, Manual Operativo del Programa de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios, Tomo 2, SAGPyA, Mimeo, Buenos Aires.
- PSA, 1999, Manual Operativo del Programa Social Agropecuario, SAGyP, Mimeo, Buenos Aires.
- Schejtman, A. y Barsky, O. (comps.), 2008, El Desarrollo Rural en la Argentina. Un enfoque socioterritorial, Siglo XXI, editores, Buenos Aires.
- Schejtman, A. y Berdegú, J. 2004. Desarrollo Territorial Rural, Debates y Temas Rural 1, RIMISP Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, [www.rimisp.org](http://www.rimisp.org)