

## ARTÍCULO ORIGINAL

**Agricultura familiar y participación: modelos de gestión en programas de desarrollo en el nordeste argentino a principios del siglo XXI***Family farming and participation: management models in development programs in northeast argentine at the beginning of the 21st century**Agricultura familiar e participação: modelos de gestão em programas de desenvolvimento no nordeste da argentina no início do século XXI***Bordalejo, Milagros<sup>1</sup>; Sterling Plazas, Sandra<sup>2</sup>; Garcia, Ariel Oscar<sup>2</sup>**<sup>1</sup>Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires<sup>2</sup>CEUR/CONICET[lakmaupendri19931109@gmail.com](mailto:lakmaupendri19931109@gmail.com)DOI: <https://doi.org/10.35305/agro38.311>

Recibido 15/06/2021 - Aceptado 13/10/2021

**Resumen**

Esta investigación aborda las características que asume la participación en los dispositivos estatales de agricultura familiar a escala subnacional, en relación con el modelo de gestión y las políticas estatales. Nos interesa observar cómo la participación se implica en cada dispositivo y cómo se define el modelo de gestión en concomitancia con las dimensiones de análisis propuestas: origen de los dispositivos, objetivos y funciones, marco normativo e institucional y noción de agricultura familiar implicada. Para ello, nos proponemos analizar los tipos de participación que caracterizan modelos de gestión de dos dispositivos orientados a la agricultura familiar: el Instituto de Agricultura Familiar y Economía Popular (IAFEP, Provincia de Chaco), centrándonos en los Consorcios de Servicios Rurales y el Instituto Provincial de Acción Integral para el Pequeño Productor Agropecuario (PAIPPA, Provincia de Formosa), focalizando en las Ferias Francas. La investigación, de carácter exploratorio, se organiza desde un enfoque metodológico cualitativo. Asimismo, recurre a fuentes primarias (entrevistas semi-estructuradas realizadas vía remota durante los meses de abril y mayo de 2021) y secundarias, centralmente artículos académicos, reportes de prensa e informes oficiales. Para finalizar, concluimos que un modelo de gestión reúne dispositivos de intervención disímiles que pueden incluso no ceñirse a las caracterizaciones taxativas y permiten tensionar la propia categoría de participación.

**Palabras clave:** participación; modelos de gestión; agricultura Familiar**Abstract**

This research addresses the characteristics of participation in the state mechanisms of family farming at a subnational scale, in relation to the management model and state policies. We are interested in observing how participation is involved in each mechanism and how the management model is defined in conjunction with the analysis dimensions proposed: origin, objectives and functions of the mechanisms, regulatory and institutional framework, and the notion of family farming involved. To do this, we analyze the types of participation that characterize management models of two state agencies oriented to family farming: the Institute of Family Agriculture and Popular Economy (IAFEP, Province of Chaco), in which we focused on the Rural Services Consortiums, and the Provincial Institute of Comprehensive Action for Small Agricultural Producers (PAIPPA, Province of Formosa), focusing on Free Fairs. The exploratory research was designed following a qualitative methodological approach. We used primary sources (semi-structured interviews conducted online during April and May 2021) and secondary sources, mainly academic articles, press reports and official reports. Finally, we conclude that a management model brings together dissimilar intervention devices which may even disagree with the strict characterizations, and bring into question the category of participation itself

**Keywords:** participation; management models; family farming

## Resumo

Esta pesquisa aborda as características assumidas pela participação nos mecanismos estatais da agricultura familiar em escala subnacional, no que se refere ao modelo de gestão e às políticas estatais. Interessa-nos observar como a participação está envolvida em cada dispositivo e como se define o modelo de gestão em conjunto com as dimensões de análise propostas: origem dos dispositivos, objetivos e funções, marco regulatório e institucional e noção de agricultura familiar envolvida. Para tanto, propomos analisar os tipos de participação que caracterizam os modelos de gestão de dois dispositivos voltados à agricultura familiar: o Instituto de Agricultura Familiar e Economia Popular (IAFEP, Província do Chaco), com foco nos Consórcios de Serviços Rurais e no Instituto Provincial de Ação Integral para Pequenos Produtores Agropecuários (PAIPPA, Província de Formosa), com foco nas Feiras Francas. A pesquisa, de natureza exploratória, está organizada a partir de uma abordagem metodológica qualitativa. Da mesma forma, recorre a fontes primárias (entrevistas semiestruturadas realizadas à distância durante os meses de abril e maio de 2021) e a fontes secundárias, principalmente artigos acadêmicos, notícias da imprensa e relatórios oficiais. Por fim, concluímos que um modelo de gestão reúne dispositivos de intervenção dissimiles que podem inclusive não se ajustar às caracterizações taxativas e permitem tensionar a própria categoria de participação.

**Palavras chave:** participação; modelos de gestão; agricultura familiar

## Introducción

Esta investigación aborda las características que asume la participación en los dispositivos estatales de Agricultura Familiar (AF) a escala subnacional, en relación con el modelo de gestión y las políticas estatales. Se trata de un objeto de estudio que involucra burocracias y estructuras estatales de distinta complejidad, antigüedad, perfil y orientación tecnocrática. En esta dirección, se busca aportar a la comprensión de la configuración de los dispositivos estatales diseñados para intervenir sobre escenarios que parecieran dicotómicos y/o inalterables.

A partir de indagaciones previas ([Bordalejo, et. al. 2020](#); [García y Rofman, 2020](#)) nos proponemos analizar los tipos de participación que caracterizan modelos de gestión de dos dispositivos orientados a la agricultura familiar: el Instituto de Agricultura Familiar y Economía Popular (IAFEP, Provincia de Chaco), centrándonos en los Consorcios de Servicios Rurales y el Instituto Provincial de Acción Integral para el Pequeño Productor Agropecuario (PAIPPA, Formosa), focalizando en las Ferias Francas. Como se observará, estos dos objetos empíricos consisten en instrumentos con desigual origen y alcance, aunque centrados en sostener y mejorar los ingresos de la pequeña producción agraria y agroindustrial.

Para el análisis de los modelos de gestión nos centraremos en la participación como dimensión principal. Nos interesa observar cómo esta se halla implicada en cada dispositivo y cómo se define el modelo de gestión en concomitancia con las dimensiones de análisis propuestas: origen de los dispositivos, objetivos y funciones, marco normativo e institucional, y noción de agricultura familiar implicada.

La investigación se organiza en cuatro apartados. En esta introducción nos centraremos en los antecedentes teóricos, buscando aportar una tipología de participación. Tras la metodología, en un tercer apartado, nos centraremos en el análisis de los dispositivos estatales seleccionados: IAFEP y PAIPPA. Por último, exponemos las conclusiones.

En términos conceptuales, buscamos aportar a una perspectiva que se interroga en torno a la cuestión del estado, los modelos de gestión, la participación, así como la co-construcción y la co-producción de políticas.

Partimos por cuestionar a las perspectivas que consideran al estado como objeto monolítico, como figura espectral, dotado de una racionalidad weberiana, omnipresente en su capacidad y escindido de las sociedades. La aproximación a una noción operativa de estado nos permite comprender el acoplamiento entre relaciones de poder y formas de subjetivación ([Dallorso, 2012](#)), así como interrogarnos sobre los modelos de gestión en los instrumentos subnacionales de agricultura familiar. Desde una visión crítica al *New Public Management*, Felcman y Blutman ([2012](#)) definen “modelo de gestión” pública como un artefacto organizacional que combina tecnologías de gestión, cultura organizacional y liderazgo, orientados a satisfacer fines/resultados organizacionales. Según los autores, desde fines del siglo XX, la discusión en torno al modelo jerárquico tradicional ha devenido en desregulación extrema, el desmonte del estado weberiano y la reproducción de un modelo de gestión pública acotado e ineficiente. Con este diagnóstico, identifican tendencias que perfilan al menos dos modelos de gestión pública; uno de gestión participativa y otro de gestión jerárquica post-burocrática.

En el modelo de gestión participativa, el estado se responsabiliza por la implementación mediante programas y tecnologías de gestión pública que pueden incluir la participación de los sujetos sociales organizados. En este modelo, el estado lidera un proyecto colectivo y convoca a la participación activa para generar involucramiento y compromiso, como corolario del logro de efectividad en la implementación de políticas y programas ([Felcman y Blutman, 2012](#)). A su vez, el modelo de gestión jerárquico post-burocrático transforma el concepto burocrático de interés público en uno de gestión de resultados medidos desde la valoración de la ciudadanía -o cliente- ([Chica, 2011](#)).

Los modelos de gestión en la esfera del desarrollo rural han sido influenciados por agencias internacionales de desarrollo que promueven el *New Public Management*, donde la gestión participativa, gestión por resultados, gestión por procesos y creación de valor público resultan, entre otras, palabras recurrentes. Autores como Pretty ([1995](#)), Tuson ([1999](#)), Cardarelli y Rosenfeld ([2002, 2008](#)), Fernández Aldecua ([2011](#)) y Bendini, *et al*, ([2016](#)) observan una proliferación, relativamente reciente, de estudios comparativos sobre proyectos de desarrollo en los cuales la “participación” aparece como un componente central de los resultados evaluados como satisfactorios. En tal sentido, esta se consolida como elemento constitutivo de las políticas sociales en general y en particular de las dirigidas al desarrollo rural. Así, emergen distintas metodologías de planificación participativa promovidas desde el estado y por organismos internacionales de crédito, siendo estos últimos uno de los actores con mayor incidencia en la construcción de las agendas de la participación social ([Cardarelli y Rosenfeld, 2008](#)).

Un enfoque recurrente en el análisis de la participación en la gestión de políticas estatales está asociado al “fortalecimiento de la sociedad civil” y al “empoderamiento de la comunidad”. El primer término se refiere a la construcción de identidades colectivas, de lo que se desprende la figura del agente social como producción socio-estatal ([Cardarelli y Rosenfeld, 2008](#)) y como representante territorial de las políticas estatales. Desde esta mirada, las políticas que se co-producen y co-construyen con dichos agentes sociales revisten el doble carácter de dispositivos políticos y sociales. Por su parte, el empoderamiento refiere a un proceso psico-sociológico

(Carballo-Sandoval, 1999, citado en [Fernández Aldecua, 2011](#)) que permite a las personas desplegar un rol activo, movilizar recursos y tomar decisiones en temas directamente relacionados con sus familias, sus costumbres y su calidad de vida (Cernea, 1991, citado en [Fernández Aldecua, 2011](#)).

Por lo expuesto, la participación resultaría condición necesaria aunque no suficiente para el denominado empoderamiento. Sen (1998, citada en [Fernández Aldecua, 2011](#)) advierte que la participación puede ser promovida por agencias estatales a fin de trasladar parte de los costos del programa a la comunidad -en función de la eficiencia del programa-, o bien consistir en consultas instrumentales sin intención efectiva de integrar a las personas en la toma de decisiones, usualmente para satisfacer requisitos del financiamiento.

Así, la propia noción de “participación” ha implicado diversas paradojas en términos de la estructura del estado, pues se ha utilizado para respaldar la ampliación de su control social, para construir la capacidad local o para justificar la toma de decisiones externas ([Pretty, 1995 traducción propia](#)). Por esto, el autor entiende que la definición de esta noción debe incluir una clarificación apropiada, sin discutir *a priori* su uso y su interpretación. A través de esta premisa elabora una tipología con siete formas de participación de la sociedad civil en proyectos y programas de desarrollo para la agricultura: manipulada, pasiva, consultiva, por incentivos materiales, funcional, interactiva y automovilización. En la misma línea, Tosun ([1999](#)) propone tres tipos de participación: coercitiva, inducida y espontánea.

Desde nuestra perspectiva exploratoria y en función de los objetivos y casos propuestos, las dos tipologías pueden integrarse para analizar la participación como dimensión integradora de los modelos de gestión de los dispositivos estatales. En esencia, elaboramos tres tipos similares a los propuestos por Tosun ([1999](#)), siguiendo el detalle de la tipología de Pretty ([1995](#)). Así, en los dispositivos de agricultura familiar a ser abordados, la participación ha de ser conceptualizada como: simulada, inducida o autónoma.

- Participación simulada: una puesta en escena, con los representantes (no elegidos) de los productores incluidos en programas estatales, sin capacidad de incidir en definiciones, se reduce a mantener diálogos periódicos y/o intercambiar información ([Pretty, 1995](#)).
- Participación inducida: es pasiva, de “arriba hacia abajo” ([Tosun, 1999](#)). Las entidades estatales, los técnicos y las agencias financiadoras determinan las modalidades organizativas, toman decisiones y definen las estrategias a seguir. Se presenta un proceso consultivo en el cual los productores son entrevistados por técnicos, quienes definen problemas y procesos de recopilación de información y análisis, aunque no están obligados a considerar las opiniones de los productores. Las agencias externas recurren a la participación como medio para lograr la eficiencia del proyecto o para satisfacer objetivos predeterminados ligados con el mismo ([Pretty, 1995](#)). En estos casos es posible que cualquier logro no mejore a largo plazo la vida de las personas y la comunidad.
- Participación autónoma: es voluntaria, espontánea/de “abajo hacia arriba” ([Tosun, 1999](#)), en este caso, las poblaciones se involucran directamente en la planificación, co-producción y evaluación, los grupos aparecen como “sujetos de derechos” con capacidades para la toma de decisiones y con un accionar decisivo en instancias de negociación. Pueden obtenerse

resultados promisorios a largo plazo, debido a que la cohesión del grupo enraíza vínculos endógenos y exógenos ([Fernández-Aldecua, 2011](#)). Los productores intervienen sobre sus problemas independientemente de las agencias de desarrollo ([Pretty, 1995](#)) y poseen contacto directo con funcionarios estatales a través de representantes ([Tosun, 1999](#)). En este tipo de participación se lograría un empoderamiento de la comunidad.

A través de los casos que aquí abordamos, cabe plantearnos por el tipo de participación que presentan los modelos de gestión en ciernes, cuando el modelo jerárquico tradicional en estructuras estatales subnacionales periféricas se halla condicionado por su escasa antigüedad, profundidad y autonomía. Para ello, se aborda la participación en las cuatro dimensiones que conforman el modelo de gestión propuesto: a) origen, b) objetivos y funciones, c) marco normativo e institucional, y d) noción de agricultura familiar.

Por último, un elemento adicional se refiere a la instrumentalización de la participación, en general esta se desenvuelve en el proceso de definición de la agenda pública y la co-construcción y co-producción de políticas estatales. En ambos procesos, intervienen intereses económicos e ideológicos diversos, aunque también teóricos y técnicos ([Cardarelli y Rosenfeld, 2002](#)) que se entrecruzan con la voluntad política. La participación en la definición de la agenda pública se halla signada por la capacidad de los actores que intervienen, las relaciones políticas y administrativas, así como por los propios intereses de los decisores públicos (Aguilar Villanueva, citado en [Vallarino, 2007](#)).

En suma, las políticas estatales, en tanto resultado de un proceso de co-construcción, articulan líneas de fuerza de distintos actores provinciales, nacionales y municipales, conformando una trama, una red de poder, saber y subjetividad ([Tiranti, 2016](#)). La co-construcción se refiere a la participación de los actores sociales, agentes económicos y sociedad civil en la definición o la elaboración de las políticas estatales a partir de la identificación de sus fundamentos y orientaciones generales ([Vaillancourt, 2011](#)). La etapa posterior a la co-construcción es la co-producción, que remite a la participación de los mismos actores, u otros, en la implementación de las mencionadas políticas. De esta manera, las prácticas de co-construcción y co-producción implican formas de gestión basada en la participación de los actores de la sociedad civil y del mercado. En la definición o implementación de políticas estatales ambos se ligan con el estado a través de los funcionarios que integran la burocracia, y en este punto resulta relevante el carácter institucional del estado. Esto es, cuál es el modelo de gestión en función del tipo de participación efectivamente desenvuelta.

## Metodología

Esta investigación posee carácter exploratorio, a partir de una sistematización previa ([Bordalejo, et. al. 2020](#)) se organiza desde un enfoque metodológico cualitativo que combina fuentes primarias y secundarias. En cuanto a las primeras, se realizaron dos entrevistas semi-estructuradas a informantes calificados (Carlos Sotelo, coordinador ejecutivo del PAIPPA y Sergio Soto, ex Vocal del Instituto de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar -ahora IAFEP-), vía remota durante los meses de abril y mayo de 2021. Respecto al abordaje espacial, se ha optado por concentrar el análisis en la región del Noreste Argentino (NEA), debido a la relevancia de la pequeña producción agrícola en sus estructuras fundiarias ([Slutzky, 2014](#)).



Centralmente, se ha optado por las provincias de Chaco y Formosa, en donde se han registrado dispositivos estatales ligados a las problemáticas que habitualmente se asocian a la agricultura familiar (productividad, reconversión, esquemas de comercialización, asociativismo, subsidios, etc.) con anclaje en la agenda de gobierno. En cuanto a las fuentes secundarias, se revisaron documentos e informes técnicos suministrados por los informantes claves entrevistados, notas periodísticas y material bibliográfica sobre la materia.

La investigación asume al “caso” en tanto fenómeno empírico o proceso social delimitado que despliega sus particularidades en un determinado momento histórico, cuya determinación se halla fundada en las categorías analíticas de modelos de gestión y participación. La opción de realizar dos estudios de caso se sustenta en que este tipo de estudios torna factible una comprensión pormenorizada del proceso analizado y un acercamiento a las perspectivas de los actores que protagonizan y sostienen esos procesos. En articulación con los estudios de caso seleccionados, el enfoque que aquí se pretende desenvolver con el estudio comparativo de los mismos se estructura mediante las siguientes dimensiones: origen de los dispositivos, objetivos y funciones, marco normativo e institucional, y noción de agricultura familiar implicada. La selección resulta del análisis (similitudes y diferencias) de las descripciones a partir de la perspectiva teórica adoptada. A su vez, la comparación ha permitido el diálogo con orientaciones teóricas y construir interpretaciones sobre los patrones que se observan en torno a la participación.

En cuanto al abordaje temporal, se ha optado por realizar un estudio que desde la coyuntura -enmarcada en el contexto particular de mediados 2021 (vacunación masiva contra la COVID-19, crisis económica agravada por restricciones a la movilidad que ha implicado la pandemia)- reconozca hitos históricos recientes y significativos para la construcción de las institucionalidades provinciales.

## Resultados y discusión

En el marco del análisis de los tipos de participación que definen modelos de gestión de los dos dispositivos aquí abordados (IAFEP y PAIPPA), interesa destacar tres procesos simultáneos operados en las agendas de gobierno ([Cobb, et. al, 1976](#)).

En primer lugar, la agricultura familiar como tema de dicha agenda a escala nacional se origina a fines de siglo XX en tanto categoría de acción política ([Mosse, 2018](#)). Mediante la misma, se brinda sentido de unidad a un conjunto heterogéneo de sujetos subalternos del sector rural, definidos por contraposición a los considerados hegemónicos. En esta operación de unificación y oposición, los sujetos subalternos (organizaciones de productores y movimientos sociales que buscan representar a campesinos y pueblos originarios) articulan sus intereses para fortalecer estos segmentos sociales mediante la implementación de iniciativas públicas focalizadas y diferenciales. Este proceso contradictorio y sinuoso de construcción y difusión de la categoría agricultura familiar involucra a diferentes actores en la producción de una demanda hacia el estado. Implica, asimismo, la constitución de espacios de vinculación que cristalizan las demandas, y la co-construcción de políticas que canalicen a aquellas ([Mosse, 2018](#)).

En segundo término, a la par de la categoría “agricultura familiar” y a inicios del siglo XXI también se observa un giro en la discusión a escala nacional y provincial en torno a la categoría

“desarrollo rural” ([Gorenstein, et. al. 2009](#)). Dicho giro se aprecia en el accionar intergubernamental (nacional - provincial) y se refleja en el fortalecimiento del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), así como en la promoción y financiamiento por parte de la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGYP) de diagnósticos provinciales, estudios transversales y debates sectoriales ([Gorenstein, et. al., 2009](#)). Sin embargo, estos autores sostienen que los lineamientos dominantes de la política en el territorio rural continuaron remitiendo a las recomendaciones de los organismos internacionales, los cuales enfatizaron en la participación de las organizaciones, en la descentralización municipal para implementación de planes y programas y el fortalecimiento de asociaciones público-privadas.

En tercer lugar, a la par de estos dos procesos observados fundamentalmente en la esfera estatal nacional, en la agenda de gobierno del orden provincial la categoría “agricultura familiar” suele analizarse desde la unidad productiva, es decir desde el sujeto social en tanto productor. En los casos analizados, las distintas normativas y documentos oficiales (Ley 3335-I/2021, Chaco; Decreto 1107/1996 y Ley 1314/2000, Formosa; Ley Nacional 27118/2014) refieren a la importancia de la integración de la unidad productiva con la unidad doméstica. De tal manera, consideran que el agricultor es propietario de la totalidad o de algunos de los medios de producción y la mayoría de la mano de obra está cubierta por el agricultor y su familia. La escala de producción y organización de los agricultores familiares toma relevancia en tanto refiere a pequeños productores, 10, 40 o 50 hectáreas según la norma, que requieren de sistemas solidarios o asociativos para participar en la co-construcción y co-producción de políticas, ser parte de la disputa por el estado y obtener parte de los excedentes de los circuitos productivos regionales.

El análisis de los dos dispositivos gira alrededor de tipos de participación que definen el modelo de gestión. En función de comprender las características que este último puede asumir, lo abordamos (ver [Tabla 1](#)) a partir de las siguientes dimensiones: i) “origen”, refiere al hito histórico que otorga consistencia al diseño e instrumentación de los dispositivos; ii) “marco institucional y normativo”, aborda las figuras legales que sostienen estos dispositivos y exhibe la figura gubernamental de los mismos; iii) “objetivos y funciones”, las metas funcionales de los dispositivos; y, iv) “noción de agricultura familiar”, consistente en el esquema de definiciones operativas con las que se construye e interviene sobre la población objeto de cada dispositivo. En la [tabla 1](#) se exponen las dimensiones de análisis para cada dispositivo.

**Tabla 1.** Dimensiones de análisis propuestas para el modelo de gestión del IAFEP y PAIPPA

Dimension/ Dispositivo	IAFEP	PAIPPA
Origen	2021: Ocupación territorial. Demandas productivas	1996: Contexto de crisis de precios y dificultades de reproducción.
Marco Institucional y normativo	Entidad autárquica del Estado Provincial. Presupuesto provincial. Dirección tripartita con mayoría del ejecutivo (gobierno, Asociación de Consorcios Rurales y Organizaciones de la Economía Popular)	2001: Ferias francas autogestionadas Entidad autárquica del Estado Provincial. Presupuesto provincial. Organización de ferias francas: abordaje de la comercialización. Funcionarios competentes: coordinadores zonales, equipo de ferias, promotores, profesionales. Articulación con ministerios y municipalidades.
Objetivos y Funciones	Impulso al desarrollo rural sostenible y a la economía familiar. Apoyo a la agricultura familiar mediante la promoción de instancias de asociación y participación y capacitación para la comercialización y planeación estratégica del sector.	Abordaje integral de condiciones de vida del agricultor familiar. Impulso a políticas de acompañamiento en la titularización predial; salud, vivienda, educación y provisión de insumos. Organización de ferias (comunicación, registro de ventas, determinación de precios y capacitaciones).
Noción de Agricultura Familiar	Ley 3335-IV/2021: productor con baja escala de producción que requieren de sistemas solidarios asociativos para acceder a bienes de producción, mercados y participar en las cadenas de valor agregado.	"Paippero": productor rural con un máximo de 10 hectáreas de cultivo de su chacra o de 50 vientres de ganado o de 200 cabezas.

Fuente: elaboración propia

En cuanto a la participación, proponemos abordarla en las mencionadas cuatro dimensiones a partir de: i) contexto histórico del instrumento, actores promotores la creación del mismo y qué circunstancias, ii) sujetos y modalidades que definen objetivos y funciones, iii) construcción del marco normativo e institucional que instituye la estructura burocrática y delimita las prácticas asociadas, los integrantes de la administración del dispositivo y los modos de co-construcción y co-producción de programas y proyectos; y iv) sujeto representativo de la orientación conceptual que subyace en la noción de AF.

### **Instituto de Agricultura Familiar y Economía Popular: los Consorcios Productivos Rurales**

En la provincia del Chaco se destacan tres dispositivos orientados a atender la agenda gubernamental de agricultura familiar: el Ministerio de Producción, Industria y Empleo, el Instituto de Agricultura Familiar y Economía Popular -IAFEP-, y los Consorcios de Servicios Rurales -CSR-. El Ministerio es el organismo encargado de impulsar acciones que alienten el desarrollo del sector agroindustrial y forestal de la provincia. El IAFEP es una entidad autárquica del estado provincial, con dependencia funcional del Ministerio de Producción. Su misión es impulsar, junto con los Consorcios de Servicios Rurales (CSR), las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo rural y apoyo a la agricultura familiar. Por su parte, los CSR son



asociaciones de origen comunitario, integradas por agricultores familiares asociados por zonas, con el objeto de aunar esfuerzos y aportes económicos de distinta naturaleza.

El IAFEP y los CSR surgen de un proceso colectivo (Santhanam, 1993, citado en [Tosun, 1999](#)) típico de la participación autónoma/espontánea ([Tosun, 1999](#)) o interactiva ([Pretty, 1995](#)). Su origen se remonta a principios de los 70's cuando un grupo de agricultores conformaron las Ligas Campesinas. Estas se constituyen como un movimiento social agrario, de significativa presencia en el NEA, impulsores de un proyecto alternativo de desarrollo orientado a intervenir en la agenda pública, en particular en lo relacionado a las condiciones de producción y uso y tenencia de la tierra ([Moyano Walker, 2020](#)). En el Chaco los movimientos campesinos reclamaban, también, por la intervención estatal en los nuevos espacios de producción generados por la migración masiva de pequeños productores como consecuencia de la ocupación territorial -asociada a la explotación forestal y el cultivo de algodón- ([IDRAF, 2017](#)).

La institucionalización de las demandas ha sido un proceso caracterizado por relaciones de conflicto y negociación, en el que se evidencian formas de participación activa e informal ([Tosun, 1999](#)[Biblio](#)) y que devino en la creación de los Consorcios Productivos Rurales en 2010 y el Instituto de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar -IDRAF- en 2013 y posteriormente el IAFEP. El IAFEP conserva la estructura organizativa funcional del IDRAF ([Aguilar, 2006](#), citado en [Chica, 2011](#)), en la que se exhiben prácticas propias del modelo de gestión participativa y el de organización pública jerárquica ([Felcman y Blutman, 2012](#)). Así, por un lado, está administrado por un directorio tripartito (con mayoría del ejecutivo provincial), en el que el estado articula y co-construye los planes y programas con los productores rurales agrupados y las organizaciones sociales de la economía popular. Por el otro, implementa los programas a través de una estructura jerárquica, de cerca de 200 personas, conformada por delegados regionales y coordinadores zonales con presencia territorial ([Soto, comunicación personal](#)). Usualmente, estos últimos poseen vínculos previos con el territorio y los productores con los que co-producen las políticas, por lo que asumen el doble rol de reproductor de dispositivos políticos y sociales ([Cardarelli y Rosenfeld, 2008](#)). Esta situación, favorece las interacciones personales entre los productores y los funcionarios del IAFEP, sin que sea necesaria la intervención del representante de la Asociación de Servicios Rurales, conservando características propias de las formas de participación directa ([Tosun, 1999](#)).

En relación con las funciones, el objetivo del IAFEP es impulsar las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo rural sustentable, apoyo a la agricultura familiar y la organización y consolidación de la economía popular (Ley Provincial 3335-I de 2021). Las funciones del IAFEP en el ámbito de la AF tienen un alcance significativo, están ligadas con la tenencia y uso de tierras, los procesos productivos, la infraestructura rural, los servicios rurales, las tecnologías apropiadas y las políticas sociales del conjunto de la población rural. De manera general, pueden agruparse en tres funciones estratégicas: i) Planeación Estratégica, orientada al diseño de un Plan Estratégico Agroalimentario para la Agricultura Familiar, ii) Capacitación, dirigida al fortalecimiento institucional de los Consorcios de Servicios Rurales y iii) Comercialización, tendiente a la promoción de sistemas de comercialización asociativa para el acceso a mercados. En el marco de estas funciones, instrumenta diez programas asociados a la AF que presentamos a continuación.

**Tabla 2.** Oferta programática del IAFEP, según funciones estratégicas establecidas por la Ley 3335-I de 2021

Función establecida según Ley 3335-I	Programas
Planeación estratégica	1. Desarrollo de modelos de producción 2. Investigación y producción de semillas 3. Programa especial: la agricultura familiar y la propagación de mandioca bajo cobertura 4. Promoción del agricultor familiar 5. Promoción de la familia rural 6. Promoción del desarrollo rural
Capacitación	7. Capacitaciones con enfoque productivo 8. Fortalecimiento de Consorcios de Servicios Rurales 9. Juventud Rural
Comercialización	10. Comercialización de la producción

Fuente: elaboración propia según programas detallados en la web del IDRAF

La estructura programática del IAFEP se asocia a un modelo de gestión participativa ([Felcman y Blutman, 2012](#)) en el que coexisten diversas formas de participación. En las funciones de Planeación Estratégica se observan formas de participación autónoma e inducida ([Tosun, 1999](#)). Por un lado, el Instituto distribuye las responsabilidades y el poder con la Asociación de Consorcios de Servicios Rurales, a través de la planificación y la toma de decisiones (Arnstein, 1969, citado en [Fernández Aldecua, 2011](#)), lo que sugiere formas de participación autónoma ([Tosun, 1999](#)). De otro lado, la definición de la conformación de espacios de articulación y planeación guarda relación con una participación formal ([Tosun, 1999](#)) y funcional ([Pretty, 1995](#)), ambas formas circunscritas a la participación inducida. Por su parte, en las funciones asociadas a la capacitación y a la comercialización predominan las formas de participación inducida ([Tosun, 1999](#)). Esta está ligada a los incentivos materiales ([Pretty, 1995](#)), en tanto es requerida la participación de los productores de la Asociación de Servicios Rurales para el logro de los objetivos de la institución.

Para la implementación de los programas expuestos, el IAFEP cuenta con recursos provinciales de funcionamiento y los fondos destinados a la agricultura familiar generados a partir de programas o leyes provinciales, nacionales o de organismos internacionales. El 80% de los recursos son coparticipables y se distribuyen mensualmente entre el total de CPR, el restante 20% se destina a asistencias especiales y al Programa Fondo de Fortalecimiento para los Consorcios. Para 2020 el presupuesto anual ascendió a 130 millones de pesos argentinos ([IDRAF, 2020a](#)).

### **El Programa de Fortalecimiento a los Consorcios de Servicios Rurales**

El Programa de Fortalecimiento a los Consorcios de Servicios Rurales (CSR) y los propios Consorcios, son actores fundamentales en la co-construcción y co-producción de las políticas de agricultura familiar de la provincia, en tanto detentan participación directa ([Tosun, 1999](#)) en la gestión del IAFEP.

Los consorcios fueron creados con el objetivo de aunar esfuerzos y aportes económicos para la contención, desarrollo y fortalecimiento de sus socios (Ley Provincial N° 1825-I de mayo de 2010). Están conformados por agricultores familiares con dificultades de acceso a la tecnología y al crédito, dedicados principalmente a la cría de ganado y a la producción de sementera baja. Deben contar con al menos 25 socios productores que posean un promedio de 50 hectáreas de superficie y cuya área de influencia no sea menor a 500 hectáreas. En 2020 se registran 100 (cien) Consorcios que agrupan a 12.500 pequeños productores ([IDRAF, 2020b](#)), los cuales representan casi el 50% de los productores de la provincia ([INTA, 2017](#)).

Siguiendo a Ruiz ([2020](#)) las funciones de los consorcios pueden clasificarse en tres grupos: i) las relacionadas directamente con la producción agrícola, que incluye el laboreo de tierras y la gestión asociada con otros consorcios para la adquisición de maquinaria y equipos y la comercialización y acceso a mercados, ii) las de programación y planificación productiva, en las que se privilegie el desarrollo de modelos productivos sustentables para la agricultura familiar a partir del asociativismo y se defina el volumen productivo que garantice una comercialización en condiciones de competitividad; iii) las vinculadas con el medio social que reconocen la importancia de la atención primaria ambiental e incluyen el relevamiento y caracterización de las familias rurales de sus zonas de influencia.

El financiamiento de los Consorcios exhibe una dependencia mayoritaria de los fondos coparticipables que distribuye mensualmente el IAFEP ([Ruiz, 2020](#)). La Ley 825-I establece la creación de un fondo que concentre los recursos estatales (provinciales o nacionales) más los generados por su trabajo como consorcio a productores no asociados o particulares, más los aportes ordinarios o extraordinarios de los miembros del consorcio. De este fondo, el 80% de los recursos se destina al cumplimiento de las funciones de los consorcios en funcionamiento, y el 20% restante, administrado por el Ministerio de Producción y Ambiente, está dirigido a destinado a la formación de nuevos consorcios, su fortalecimiento institucional y la capacitación e investigación en tecnología para pequeños productores agropecuarios.

En el Instituto conciben la participación como el empoderamiento de la sociedad (Soto, comunicación personal), en referencia a la participación autónoma ([Fernández Aldecua, 2011](#)). Así, el Programa de Fortalecimiento a los Consorcios de Servicios Rurales está organizado bajo un enfoque de gestión participativa con delegados en cada una de las zonas productivas de la provincia, lo que favorece la participación autónoma a través del contacto directo con funcionarios estatales ([Tosun, 1999](#)). Desde el programa de Fortalecimiento se concibe a los Consorcios como instancias de discusión desde las cuales se movilizan las demandas de productores ante el gobierno provincial y organismos nacionales como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria -INTA. A su vez, son considerados la principal herramienta de articulación entre los productores rurales y los técnicos de instituciones estatales, como el INTA o IAFEP, para postularse a convocatorias de financiamiento orientadas a mejoras en infraestructura productivas y comercialización de sus productos ([Serpe y Spinoso, 2018](#)). Sin embargo, al ser esenciales para el cumplimiento de los objetivos del Programa de Fortalecimiento, en particular para la formulación del Plan Estratégico del Instituto, la participación suele estar reglada, delimitada desde “arriba” y conducida por la estructura estatal provincial, por lo que se asemeja a una participación inducida ([Tosun, 1999](#)).

A fin de ser parte del Programa los productores rurales deben conformar un consorcio bajo la figura de asociación civil y posteriormente conformar una Asociación Civil de Consorcios de Servicios Rurales. A través de esta última, los productores eligen el delegado que los representará en el directorio del IAFEP y participan indirectamente ([Tosun, 1999](#)) en su gestión. Ruiz ([2020](#)) señala que las características vinculadas a la regulación de las asociaciones civiles y del funcionamiento de los consorcios, a menudo obstaculizan los objetivos de sostenibilidad y vocación vinculativa con el territorio, por lo que los resultados se concentran en las funciones de planificación y programación. Esta circunstancia ha generado superposición de planes, programas y actores sobre el mismo territorio ([Pertile, 2018](#)). Entonces, la participación formal ([Tosun, 1999](#)) y funcional ([Pretty, 1995](#)) establecida por el programa -en función de la eficiencia del mismo- podría estar trasladando parte de los costos del programa a la comunidad (Sen 1998, citada en [Fernández Aldecua, 2011](#)) y generando efectos contrarios a los esperados. Esta situación redundante en una paradoja, pues por un lado desde los dispositivos estatales se busca *empoderar* o fortalecer a la sociedad civil ([Cardarelli y Rosenfeld, 2008](#)) a través de la promoción y facilitación de espacios de participación, y por el otro la proliferación de dichos espacios termina evidenciando formas de participación inducida ([Tosun, 1999](#)) o incluso simulada.

En la misma línea, la promoción de la asociatividad como requisito para recibir los *beneficios* del Programa de Fortalecimiento a los Consorcios sumado a la dependencia de financiamiento estatal ha redundado en la carencia de instrumentos que garanticen la auto-sustentabilidad de las estructuras asociativas ante los vaivenes políticos ([Ruiz, 2020](#)).

En suma, el Programa de Fortalecimiento a los Consorcios promueve el asociativismo en los agricultores familiares para el acceso a mercados y medios de producción, y la participación en espacios de mediación con el estado para la co-construcción de políticas. Estos aspectos resultan centrales, y diríamos determinantes, a la hora de recibir el apoyo estatal. En este sentido resulta relevante interrogarse por los esquemas de participación y fortalecimiento de la sociedad civil, en los términos planteados en esta investigación, cuando la efectividad en la implementación de las políticas se halla mediada por estos aspectos ([Felcman y Blutman, 2012](#)). Desde esta perspectiva, se configura una dinámica de articulación que integra características propias del modelo de gestión pos-burocrático y del modelo participativo, en el que resulta complejo delimitar las formas de participación que asumen los productores y los agentes socio estatales ([Cardarelli y Rosenfeld, 2008](#)) producidos por el programa.

### **Instituto Provincial de Acción Integral para el Pequeño Productor Agropecuario**

El Programa de Asistencia Integral para el Pequeño Productor Agropecuario (PAIPPA), primera iniciativa de desarrollo rural desplegada por el gobierno provincial, fue creado en 1996 en Formosa, mediante el Decreto 1107/96.

El origen de este dispositivo provincial se encuentra ligado con antiguos problemas referidos al acceso y tenencia de la tierra. Mientras que en 1960 la provincia se caracterizaba por ser la jurisdicción subnacional argentina con mayor incidencia de población rural (es decir, que su producción es dedicada al autoconsumo y pequeños cultivos para el mercado), para 1990 se había producido un proceso de expulsión de la población rural del campo hacia los centros urbanos ([Sapkus, 2001](#)). A partir de estos acontecimientos, una parte significativa de la

producción pasó a estar a cargo de agentes empresariales, generando una diferenciación significativa en la estructura social y la subordinación de productores ante empresas agroindustriales. Esta situación comenzó a visibilizar las problemáticas en torno a la tierra, y a demandar de la intervención estatal ([Ramos Berrondo, et. al. 2020](#)).

El surgimiento del PAIPPA puede concebirse como respuesta a demandas de pequeños productores organizados, que buscaban alternativas para las crisis de precios y dificultades de reproducción (infraestructura, propiedad, servicios). Estas acciones y demandas de los productores, podrían considerarse “espontáneas y voluntarias” ([Tosun, 1999](#)), lo que caracteriza a las acciones de dicho momento como un proceso participativo de abajo hacia arriba, representativo de la participación autónoma/ espontánea. En tal sentido los productores asumen un lugar de “sujetos de derecho”, lo que les posibilita negociar para incidir en las decisiones vinculadas a sus medios de vida ([Tosun, 1999](#)). El PAIPPA se institucionalizó como un modelo de gestión participativa, en el que el estado se hace responsable del desarrollo de programas de gestión pública, convocando el involucramiento, participación y compromiso de los sujetos destinatarios programas ([Felcman y Blutman, 2012](#)). En este sentido, la estructura provincial orienta la conducción del proceso.

El PAIPPA es un ente autárquico del estado provincial que recibe su presupuesto de la provincia. Los objetivos del mismo se dirigen al acompañamiento integral del pequeño productor agropecuario y su familia, para que alcance su auto sostenimiento. Busca revalorizar los medios materiales de los productores y de esta manera, promover su arraigo rural. También se focaliza en la creación de espacios de comercialización de los productos de agricultores familiares, así como en la promoción del asociativismo entre productores con el fin de que les permitan alcanzar escala y abastecerse de insumos. Estos objetivos, establecidos de forma unilateral “de arriba hacia abajo”, guardan consistencia con una “participación pasiva” o “inducida” ([Pretty, 1995](#)).

Entre sus funciones, el PAIPPA "coordina políticas originadas en diversas áreas del gobierno provincial (salud, educación, riego, agricultura familiar, etc.) en los territorios rurales donde interviene" ([Gorenstein, et. al. 2009](#)). La estructura organizativa consta de tres áreas en las que basa su trabajo para poder abordar de manera integral las condiciones de vida del pequeño productor: distribución orgánica, comercialización y ferias francas. Desde el Instituto se define al sujeto de la agricultura familiar como el pequeño productor formoseño y su familia. Los criterios de inclusión consisten en que “el lugar de residencia y trabajo sea la chacra; que se trate de una explotación primordialmente familiar; que las tierras sean de 10 Ha. de producción; que los ganaderos no posean más de 50 cabezas de ganado mayor (hembras) y/o más de 200 cabezas de caprinos (hembras); que manifiesten su disposición a integrar grupos; y que acepten producir también en forma comunitaria” ([PAIPPA, 2021](#)).

En relación con la estructura burocrática del Instituto, en 2021, esta cuenta con 120 personas. Se trata de referentes locales idóneos, coordinadores zonales y promotores ([Cowan Ros y Berger, 2018](#)). Dichos actores, que intervienen a través del imperativo de “acercarse al territorio”, relevan las necesidades y demandas de los pobladores rurales y las comunican a los directivos del Programa para que las canalicen a las dependencias provinciales correspondientes (Sotelo, comunicación personal). Sin embargo, las decisiones finales son tomadas por las entidades estatales y técnicos, prescindiendo del fomento de canales de participación en la toma de



decisiones. Es así que el tipo de participación que subyace en la actualidad, se asemeja a los de tipo “simulada” o “inducida”. Se ha identificado formas de comunicación con los productores, aunque sus visiones son interpretadas, mediatizadas y tamizadas por los técnicos, quienes toman las decisiones finales (Pretty, 1995). Esta clase de participación, se caracteriza por ser “de arriba hacia abajo” circunscrita a formas de participación inducida (Tosun, 1999).

**Tabla 3.** Funciones estratégicas y áreas del PAIPPA.

Funciones	Áreas
Distribución orgánica	1. Área social
	2. Área educación
	3. Área salud
	4. Área planificación
	5. Área producción:
	5.a. Líneas de trabajo del Área Producción Vegetal
Comercialización	5.b. Línea Agro y de la Producción
	6. Área vivienda
Ferias francas	7. Sistemas de Comercialización
	8. Comercialización de Productos
	9. Ferias francas

Fuente: elaboración propia a partir de la página web del PAIPPA

En el esquema organizativo expuesto en la [Tabla 3](#), cabe detenerse en las dos últimas áreas. El área de comercialización ha sido creada para brindar alternativas de venta a la agricultura familiar. Desde esta área se instrumenta un mecanismo consistente en que la institución actúe como intermediaria y que el productor se vincule de forma directa con los consumidores. El PAIPPA realiza convenios con diferentes supermercados, autoservicios y verdulerías en la ciudad de Formosa capital. Por último, desde 2002 se organiza el área de ferias francas, la cual busca articular la relación entre el productor y el consumidor (área sobre la cual se especificará a continuación).

Las funciones del PAIPPA responden a un modelo de gestión participativo, convocando un tipo de participación “inducida” o “directa”. Los productores son convocados por la política e intervienen en persona con los agentes estatales, aunque no suelen integrar la toma de decisiones en cuestiones organizativas en las que se encuentran implicados (Tosun, 1999). De esta forma, el instituto centraliza la toma de decisiones y no lo distribuye de forma horizontal entre los actores comprometidos.

### **Ferias francas**

En el marco del PAIPPA las ferias francas surgen como una respuesta institucional a las dificultades de subsistencia durante la crisis de 2001. Inicialmente los agricultores familiares organizaron intercambios en instancias espontáneas. Estas experiencias de organización autogestionadas, con un formato de participación “autónoma” (Tosun, 1999), se han gestado de “abajo hacia arriba”, permitiendo a los productores ser protagonistas en la organización inicial de las ferias (Sotelo, comunicación personal).

Estas experiencias fueron institucionalizadas por el PAIPPA, como estrategia para abordar la problemática de la comercialización de los sujetos de la política: los paipperos. Es decir, agricultores familiares cuyo criterio de definición consiste en poseer un máximo de 10 hectáreas de cultivo de su chacra o de 50 vientres de ganado o de 200 cabezas. El objetivo de las mismas se basa en acercar los productos de la chacra del productor directamente al consumidor, evitando la intermediación, para favorecer a ambos actores a través del establecimiento de un “precio justo”. Adicionalmente se trabaja en: aumentar la producción de los cultivos diferenciados de manera programada, capacitar a los feriantes y promover su participación en distintos eventos para entablar relaciones comerciales (Argenfor, 2019). Los mencionados lineamientos de la política parecen responder a un tipo de participación “inducida”, ya que son los técnicos estatales quienes definen los objetivos prioritarios de los productores, dificultando una incidencia efectiva en la co-construcción de la orientación de las definiciones en torno a las ferias francas.

Por último, las ferias francas son organizadas y operadas regularmente una vez por semana bajo la dirección del Instituto, a pesar de que han sido discontinuadas en diferentes lapsos por la situación de pandemia COVID- 19 (Argenfor, 2020). En ese formato de mercado de coordinación estatal, resulta clave la ausencia de una asociación civil que medie en la co-construcción de la política. El equipo de ferias francas, de aproximadamente diez personas, es el encargado de los temas operativos que refieren a las mismas. Sus funciones consisten en el establecimiento de un registro de ventas, la determinación del “precio justo” por los productos comercializados (Sotelo, comunicación personal), la comunicación con los productores, el desarrollo de capacitaciones para los feriantes sobre diversos temas (presentación del producto, técnicas de producción en las chacras, cuestiones bromatológicas, etc.), etc. Asimismo, participan técnicos en agronegocios e ingenieros, quienes definen el lugar y cumplen el rol de acondicionar los espacios físicos para la feria. Por otra parte, el Instituto articula su labor con otras instituciones: municipalidades y distintos ministerios del gobierno (por ejemplo, los insumos se distribuyen a través del Ministerio de Producción y Ambiente). En este marco de organización estructurada desde la esfera estatal, la vinculación de los feriantes se caracteriza por ser acercarse a “pseudo participación” o una “participación inducida” (Tosun, 1999). Esto podría estar explicando la dificultad de rastrear mecanismos institucionales más allá de la fluidez en la comunicación en los que participación se de manera horizontal. En tal sentido, mientras las regulaciones, los modos y tiempos para la actividad son implementados de modo vertical por los técnicos estatales, el funcionamiento de las ferias francas se torna excesivamente dependiente de las capacidades burocráticas del estado provincial.

## Conclusiones

En esta investigación hemos identificado regularidades entre los dispositivos IAFEP y PAIPPA dirigidos a atender a la agricultura familiar. En rasgos generales, estos se orientan a impulsar las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo rural y apoyo a la AF; a fortalecer y acompañar el desarrollo integral y sostenido del pequeño productor agropecuario; y a fomentar la producción agraria e industrial, mediante la promoción de cultivos, la reconversión industrial y la difusión de tecnologías. Más específicamente, el IAFEP se orienta hacia la planeación estratégica, la capacitación y la comercialización. Mientras tanto, el PAIPPA basa sus funciones en la distribución orgánica, la comercialización y las ferias francas.

Las políticas estatales implementadas están dirigidas al pequeño productor, aunque tienen influencia en la política integral de desarrollo rural de la provincia. Resulta relevante considerar el devenir de las formas de concebir y construir al objeto de intervención. Así mismo, también considerar la definición de quién es el actor responsable de dar respuesta a las problemáticas que emergen en el campo del desarrollo rural. Estas diferencias se visualizan notoriamente entre la década de 1990 y comienzos de la siguiente y obedecen a transformaciones económicas, políticas y sociales de escala internacional y nacional. Estos cambios permitieron transitar de políticas con un tinte más asistencialista a otras que involucran la participación de la población hacia la cual se dirigen. A principios de 2021, se observa que desde los dos dispositivos se busca incorporar las demandas de los productores, al menos declarativamente. En ambos casos la AF se basa en el sujeto productor y se define a partir de la integración de la unidad física y la unidad productiva. El IAFEP establece entre sus requisitos de acceso, que el mismo debe poseer un máximo de 50 hectáreas y estar asociado bajo la figura del Consorcio Productivo de Servicios Rurales. El PAIPPA establece que deben ser 10 hectáreas.

A partir del análisis exploratorio realizado, encontramos que los modelos de gestión de los dos dispositivos se asocian a uno de gestión participativa que adopta rasgos positivos del modelo weberiano tradicional. Por su parte, en la implementación de los programas se combinan características del modelo de gestión participativo, así como del jerárquico post-burocrático. Esta condición permite comprender que un dispositivo reúne modelos de gestión disímiles que pueden incluso no ceñirse a las caracterizaciones taxativas y tensionar la propia categoría de participación aquí incorporada a partir de Pretty (1995) y Tosun (1999). Por lo anterior, tanto en los dispositivos como en el Programa de Fortalecimiento de los CSR del IAFEP y las Ferias Francas del PAIPPA se observan diversas formas de participación.

En relación con el origen del IAFEP y el PAIPPA, aunque datan de fechas y contextos distintos, hallan su procedencia en los problemas relacionados al acceso, tenencia y alta concentración de la tierra por productores medianos y grandes. Dicha concentración aparece vinculada a un proceso de migración/expulsión de la población rural a los periurbanos de las principales ciudades de la región y de Argentina (Slutzky, 2014), lo que propició la coproducción de una agenda de gobierno ligada a la AF. En ambos casos el origen está ligado a procesos espontáneos, de "abajo hacia arriba", con características cercanas a la participación autónoma. Estos procesos propugnaban una intervención del estado a través de la co-construcción y co-producción de políticas estatales, lo que devino en la institucionalización de demandas a través de la creación de organismos estatales. Con la institucionalización, los dispositivos fueron deslizándose de un tipo de participación autónoma a uno más vinculado a la inducida, o incluso simulada, lo que imposibilita que la política pueda ser co-producida por actores estatales y de la sociedad civil.

Los objetivos propuestos, las funciones desarrolladas y el marco institucional de cada uno de los dispositivos, ha permitido considerar que si bien se apela al involucramiento y a la participación de los agricultores, en algunos casos dicha participación está orientada al cumplimiento de los objetivos del programa, por lo que los agricultores no son capaces de movilizar recursos y tomar decisiones en temas en los que se encuentran directamente involucrados.

En el caso del IAFEP, en las funciones relacionados con el planeamiento estratégico el Instituto distribuye las responsabilidades y el poder con la Asociación de Consorcios de Servicios Rurales, lo que sugiere formas de participación autónoma y transforma a los CSR en actores

fundamentales en la co-construcción y co-producción de las políticas de agricultura familiar de la provincia. Por su parte, en el Programa de Fortalecimiento a los CSR la efectividad de implementación del programa está ligada con la participación en espacios de articulación y la conformación de asociaciones de pequeños productores, y en tanto, la participación suele estar reglada, delimitada “desde arriba” y conducida por la estructura estatal provincial.

Por su parte, en el caso del PAIPPA el conjunto de decisiones se encuentra centralizada por los equipos técnicos del programa. Si bien los mismos mantienen vínculos e intercambios con los productores, el proceso se torna consultivo imposibilitando que los productores puedan incidir en la toma de decisiones o estrategias a seguir. La co-producción de políticas encuentra serias dificultades para efectivizarse, inspirando un tipo de participación inducida.

En suma, los dispositivos estatales de agricultura familiar a escala subnacional no se ciñen a las caracterizaciones taxativas de los modelos de gestión, en tanto se configura una dinámica de articulación que integra características propias de los modelos de gestión participativa, burocrático tradicional y post-burocrático. Esta condición torna complejo delimitar las formas de participación que asumen los productores y los agentes socio estatales que producen los mismos dispositivos, por lo que se observan diversas formas de participación según se trate de las funciones estratégicas o de la implementación de la oferta programática.

## Bibliografía

ARGENFOR (2019) *El PAIPPA, un programa que cambió la realidad integral de los pequeños productores*.

Disponible en <<https://agenfor.com.ar/el-paippa-un-programa-que-cambio-la-realidad-integral-de-los-pequenos-productores/>> [Acceso: 19 marzo, 2021]

ARGENFOR (2020) *El PAIPPA, un programa que brindó una mirada integral hacia el pequeño productor*.

Disponible en: <<https://agenfor.com.ar/el-paippa-un-programa-que-brindo-una-mirada-integral-hacia-el-pequeno-productor/>> [Acceso: 19 marzo, 2021]

BENDINI, M.I.; RODRÍGUEZ, M.D.; KARLAU, A. (2016). *Acciones de desarrollo rural en territorios campesinos: Compartiendo la gestión o disciplinando la participación*. Universidad Autónoma Chapingo.

Departamento de Sociología Rural. Disponible en <<https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/65633?show=full>> [Acceso: 18 abril de 2021]

CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA. (2014) *Ley 27.118. Reparación histórica de la Agricultura Familiar para la construcción de una nueva ruralidad en la Argentina*. Disponible en:

<[https://www.fonaf.org.ar/documentos/Ley\\_27118\\_Reparacion\\_historica\\_AF.pdf](https://www.fonaf.org.ar/documentos/Ley_27118_Reparacion_historica_AF.pdf)> [Acceso: 20 de marzo de 2021]

CARDARELLI, G.; ROSENFELD, M. (2002). *La gestión asociada: una utopía realista*. Disponible en:

<<http://www.coodi.com.uy/redoeste/docs/bibkiigeneral/la%20gestion%20asociada%20Una%20utopia%20realista%20-%20Cardarelli-Rosenfeld%202002.pdf>> [Acceso: el 15 de marzo de 2021]

CARDARELLI, G. y ROSENFELD, M. (2008). *Con las mejores intenciones. Acerca de la relación entre el Estado pedagógico y los agentes sociales*. Disponible en:

<[https://blogsfcpolit.unr.edu.ar/politicassocial2/files/2018/09/Cardarelli\\_Rosenfeld\\_Conlasmejoresintenciones.pdf](https://blogsfcpolit.unr.edu.ar/politicassocial2/files/2018/09/Cardarelli_Rosenfeld_Conlasmejoresintenciones.pdf)> [Acceso: el 15 de marzo de 2021]

CHICA, S (2011). Una mirada a los nuevos enfoques de gestión pública. *Administración y desarrollo: Temas de administración y gestión pública*, 39 (53): 57-74.

COBB, R. et al. (1976). Agenda building as a comparative political process. *The American Political Science Review*, 70 (1): 126-138.

COWAN ROS, C. y BERGER, M. (2018). “Sujetos” a la organización. Prácticas asociativas y políticas en procesos de desarrollo rural en Jujuy y Formosa, Argentina. *Trabajo y Sociedad*, 31: 285-304.

DALLORSO, N. (2012). Notas sobre el uso del concepto de dispositivo para el análisis de programas sociales. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad* [en línea], XIX (54), 43-74. Disponible en: <<http://www.scielo.org.mx/pdf/espiral/v19n54/v19n54a2.pdf>> [Acceso: 15 abril de 2021]

ESCALONA VICTORIA, J.L. (2011). Estado: la manufactura disputada del orden negociado y de los autómatas inacabados. *Estudios Sociológicos*, XXIX (86): 389-413.

FELCMAN, I. y BLUTMAN, G. (2011). Nuevos modelos de gestión pública y cultura organizacional. *Voces en el Fénix* [en línea], 17. FCE-UBA. Disponible en: <<https://www.vocesenelfenix.com/content/nuevos-modelos-de-gestión-pública-y-culturaorganizacional>> [Acceso: 14-4-2021].

FERNÁNDEZ ALDECUA, M. J. (2011). Turismo comunitario y empresas de base comunitaria turística: ¿estamos hablando de lo mismo? (Ensayo). *El Periplo Sustentable*, 20: 31-74. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México

GARCÍA, A. y ROFMAN, A. (2020). Circuitos productivos regionales: apuntes para una renovada herramienta analítica sobre procesos económicos en América Latina a principios de siglo XXI. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 22: 1-21.

GORENSTEIN, S. (2009). Políticas de desarrollo rural y estrategias institucionales provinciales. Experiencias en Argentina. *Paradigma Económico* [en línea], 1 (1), 207-238. Disponible en: <<https://www.vocesenelfenix.com/content/nuevos-modelos-de-gestión-pública-y-culturaorganizacional>> [Acceso: 19 de abril del 2021]

IDRAF. Instituto de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar. (2017). Proyecto de Fortalecimiento Institucional. Documento de trabajo. Resistencia, Chaco: IDRAF. 7 p.

IDRAF. (2020a). Diagnóstico Inicial del IDRAF. Documento de trabajo. Resistencia, Chaco: IDRAF. 6 p.

IDRAF. (2020b). Resumen Ejes de Trabajo 2018-2019. Documento de trabajo. Resistencia, Chaco: IDRAF. 3 p.

INTA. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. (2017). Sistematización de experiencias de desarrollo territorial. Tramas sociales, gestión institucional y comunicación en los territorios. Compiladores: García, F et. al. Capítulo: Proyecto Regional con Enfoque Territorial Dorsal Sur. Mesa de Desarrollo Territorial del Sudoeste Chaqueño: un espacio de articulación y organización para el desarrollo. 239-256. 1a ed. – Trelew. Ediciones INTA

LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DEL CHACO. (2010). *Ley Nro. 1825-I. Régimen de Consorcios Productivos de Servicios Rurales Naturaleza y Finalidad*. Disponible en: <<https://idraf.chaco.gob.ar/uploads/archivos/Documentacion/L.1825.I.pdf>> [Acceso: 10 de marzo de 2021]

LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DEL CHACO. (2013). *Ley Nro. 2153-R. Ley de Agricultura Familiar*. Disponible en: <<https://idraf.chaco.gob.ar/uploads/archivos/Documentacion/L.2153.R.pdf>> [Acceso 20 de marzo de 2021]

LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DEL CHACO. (2021). *Ley 3335. Ley de Agricultura Familiar y Economía Popular*. Disponible en: <<http://www.saij.gob.ar/3335-local-chaco-ley-agricultura-familiar-economia-popular-1ph0903335-2021-02-11/123456789-0abc-defg-533-3090hvo>> [Acceso 15 de junio de 2021]





- LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE FORMOSA. (2000). *Ley 1314. Código Rural de Formosa*. Disponible en: <<http://www.saij.gob.ar/1314-local-formosa-codigo-rural-formosa-lpp0001314-2000-06-08/123456789-0abc-defg-413-1000pvorpyel>> [Acceso 10 de marzo de 2021]
- MOSSE, L. (2018). La construcción de un sector. Políticas para la agricultura familiar en Argentina, 2002 - 2015. Tesis de Maestría, UNGS, Los Polvorines
- MOYANO WALKER, M. (2020). *El mundo rural en emergencia. Las Ligas Agrarias del NEA*. Buenos Aires: TeseoPress. Disponible en <https://www.teseopress.com/mundorural> [Acceso: 15 mayo de 2021]
- PRETTY, J. (1995). Participatory learning for sustainable agricultura. *World Development*, 23 (8): 1247- 1263.
- PERTILE, V. (2017). El desarrollo rural en la provincia del Chaco: Fundamentos y variables de análisis. *Revista Geográfica Digital* [en línea], 14 (28), 1-14. Disponible en: <<http://hum.unne.edu.ar/revistas/geoweb/default.htm>> [Acceso: 28 de marzo del 2021]
- OSZLAK, O. (1997). *La formación del Estado Argentino. Origen, Progreso y Desarrollo Nacional*. Buenos Aires: Planeta. 280 p.
- RAMOS BERRONDO, J.; BERGER, M.; GARCIA, A. (2020). Instrumentalización de proyectos de desarrollo rural: Experiencias en el nordeste argentino a principios del siglo XXI. *Revista Estado y políticas públicas* [en línea], 8 (14), 253-276. Disponible en: <[https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1590800126\\_253-276.pdf](https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1590800126_253-276.pdf)> [Acceso: 25 de marzo del 2021]
- ROSENFELD, M. (2005). Dilemas de la Participación Social: El encuentro entre las Políticas Públicas y la sociedad Civil. *Cuadernos de Observatorio Social* [en línea], 7, 1-19. Disponible en: <[https://www.observatoriosocial.com.ar/images/pdf\\_cuadernillos/cuader7.pdf](https://www.observatoriosocial.com.ar/images/pdf_cuadernillos/cuader7.pdf)> [Acceso en: 20 abril de 2021]
- RUIZ, H. E. (2017). "Los consorcios productivos de servicios rurales de la Provincia del Chaco". *IV Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial, Junio de 2017, Salta*. Salta: Universidad Nacional de La Plata y Universidad Católica de Salta, 1-10. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10915/60445> [Acceso: 9 de marzo de 2021].
- RUIZ, H. E. (2020). Los consorcios rurales: un análisis de los modelos normativos provinciales de Chaco, Salta y Buenos Aires. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas - UNNE*, 25 (2), 51-69
- SAPKUS, S. (2001). Acción colectiva campesina y clientelismo: una experiencia reciente en el nordeste argentino. *Cuadernos de Antropología Social*, 14, 175-196.
- SERPE, P y SPINOSO, N. (2018). "Conocimiento local, agroecología y sustentabilidad frente a eventos climáticos extremos: los pequeños productores del Este de Chaco". *XI Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales*; 2019. Centro Interdisciplinario de Estudios Agrarios. Buenos Aires: Peryg- IDAES – UNSAM. 1-17 p.
- SIEMPREFORMOSA (2020) Paippa: Se establecen líneas de trabajo con Nación para favorecer a los pequeños productores. Disponible en: <<https://www.siempreformosa.com/2020/06/paippa-se-establecen-lineas-de-trabajo.html>> [Acceso: 19 de marzo de 2021]
- SOTELO, C. (2021). Coordinador ejecutivo del Instituto Provincial de Acción Integral para el Pequeño Productor Agropecuario (PAIPPA). PAIPPA. Formosa, Argentina.
- SOTO, S. (2021). Ex vocal del Instituto de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (IDRAF). IDRAF/IAFEP. Chaco, Argentina



SLUTZKY, D. (2014). Estructura social agraria y agroindustrial del Nordeste de la Argentina: desde la incorporación a la economía nacional al actual subdesarrollo concentrador y excluyente Posadas: Editorial Universitaria de la Universidad Nacional de Misiones, 572 p.

TUSON, C (1999). Towards a Typology of Community Participation in the Tourism Development Process. *Anatolia. An International Journal of Tourism and Hospitality Research* [en línea], 10 (2), 113-134. Disponible en: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13032917.1999.9686975>> [Acceso: 12 de abril del 2021]

TIRANTI, S. (2016). Los Dispositivos de Gestión Estatal, en busca de su sentido estratégico: un aporte al campo de estudios sobre el Estado Nacional Argentino y sus instrumentos de Políticas Públicas. *Revista Estado y Políticas Públicas* [en línea], 4 (7), 123- 135. Disponible en: <<https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/10835>> [Acceso: 10 de marzo de 2021]

VAILLANCOURT, Y. y LECLERC, P. (2011). La economía social en la co-producción y la co-construcción de las políticas públicas. *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo*. 3, 1-38.

VALLARINO, P. (2007). Agenda de gobierno y transformaciones en el Estado municipal: el caso de Gral. San Martín durante las gestiones Ivoskus. *Serie Documentos de Trabajo*, 23. *Escuela de Política y Gobierno. Universidad Nacional de San Martín*. 1-30 p. Disponible en: < [http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/epyg-unsam/20190702045556/dt23\\_Vallarino.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/epyg-unsam/20190702045556/dt23_Vallarino.pdf)> [Acceso: 13 abril de 2021]

VALENZUELA, C. y SCAVO, A. (2011). Reestructuración productiva, asociativismo y diversificación: El proyecto de los consorcios productivos en el sector agrícola chaqueño. *Pampa*, 7, 95-120. Universidad Nacional del Litoral, Secretaría de Extensión.

---

BORDALEJO, M., GARCIA, A., y STERLING PLAZAS, S. (2021). Agricultura familiar y participación: modelos de gestión en programas de desarrollo en el nordeste argentino a principios del siglo XXI. *Revista de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Agrarias - UNR*, 21(38), e-012.  
doi: <https://doi.org/10.35305/agro38.311>

Copyright (c) 2021 Milagros Bordalejo, Ariel Oscar Garcia, Sandra Milena Sterling Plazas



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).