

# Desarrollo rural y constitución de nuevas categorías de sujetos de gobierno: el caso del Programa Social Agropecuario (1993-2013)

*Rural development and the constitution of new categories of government subjects: the case of the Agricultural Social Program (1993-2013)*

**María Florencia Marcos**  
Doctoranda en Ciencias  
Antropológicas (UBA)  
Becaria doctoral CONICET  
en el CEUR-CONICET  
florenciamarcos@conicet.gov.ar

## **Resumen**

El siguiente artículo indaga acerca de la producción de sujetos de desarrollo rural a partir del análisis del Programa Social Agropecuario (PSA), política estatal que se desarrolló en Argentina entre el 1993 y el 2013. El objetivo del presente texto es analizar, a través de una selección de documentos oficiales redactados desde el Programa, cómo se constituyen y a través de qué dimensiones se establecen los “beneficiarios” de la política estatal. Cómo estos tipos particulares de sujetos de gobierno fueron transformándose a lo largo de los veinte años que duró el programa. La finalidad es dar cuenta de los mecanismos mediante los cuales las políticas estatales tienen la función de asignar identidad, crearlas y re crearlas a partir de la producción de determinados dispositivos.

**Fecha de recepción:**  
9.4.19

**Fecha de aceptación:**  
12.8.19

**Palabras Claves:** políticas estatales - desarrollo rural - identidad - gubernamentalidad - instituciones - Argentina

### **Abstract**

*The following article inquires on the production of subjects of rural development from the analysis of the Agricultural Social Program (PSA), a state policy that was developed in Argentina between 1993 and 2013. Its goal is to grasp, through a selection of official documents produced by PSA, how the beneficiaries of this particular government policy are constituted by means of what conceptual dimensions; changes experienced by them during the twenty-years long implementation of PSA. Our purpose is to account for the mechanisms through which state policies have the function of assigning identities to categories of people, creating and re-creating them through the production of specific devices.*

**Key-words:** *government policies - rural development - identity - governmentality - institutions*

## **Introducción**

Las políticas denominadas de *desarrollo rural* se producen en Argentina de forma tardía en relación con otros países de la región. Si bien hay algunas experiencias que podemos identificar que empiezan a producir este *problema de gobierno* en la década de 1970, es una década después cuando se encuentran en acción una multiplicidad de programas y proyectos donde los sujetos subalternos del agro se producen como *beneficiarios* de determinadas políticas estatales.

El Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF-Banco Mundial), el Fondo Interamericano de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre otros, fueron parte de los entes que financiaron y dieron directrices específicas en la producción del desarrollo rural como un problema a atender desde la agenda pública. Existieron sin embargo experiencias ajenas a ese tipo de financiamiento, a cargo del presupuesto nacional.

Dentro del grupo de programas realizados a partir de financiamiento nacional se encuentra el Programa Social Agropecuario (PSA). Consideramos que el mismo presenta un potencial analítico con diversas aristas ya que, a diferencia de otras experiencias en el momento de su producción, otorgaba financiamiento, en forma de crédito primero y en forma combinada con subsidio después, a *productores minifundistas*. El PSA tuvo una

vigencia de 20 años, desde 1993 hasta 2013, periodo en el que podemos diferenciar varias formas de producir la problemática que lo constituía como programa, visiones acerca del desarrollo y sujetos *beneficiarios* con características particulares.

Las políticas estatales se han estudiado prestando atención a diferentes aspectos y desde marcos teóricos metodológicos diversos. Castellani y Sowter (2016) agrupan estos estudios en dos ramas generales: aquellos que parten de una explicación socio-céntrica de las políticas estatales y los que lo hacen desde una visión que denominan estado-céntrica. El núcleo distintivo de estos dos abordajes está dado en que, mientras para la corriente socio-céntrica las políticas estatales surgen desde la demanda social a partir de la presión de grupos con intereses determinados, para la visión estado-céntrica las políticas obedecen a los objetivos de la elite estatal o a las condiciones institucionales de cada momento histórico (2016:22).

En nuestro propio recorrido intelectual reconocemos un primer grupo de estudios sobre las políticas públicas iniciado en Estados Unidos, donde destacó Harold Lasswell, en el que emerge el problema de separar la administración pública de la política pensando una ciencia de las políticas públicas (Aguilar Villanueva 1992). Estos trabajos centraron su interés en la forma en que se implementa la política; después, como parte de la misma discusión, se problematizó acerca del diseño y su articulación con la implementación, y se propusieron diferentes modelos: el incremental, la exploración combinada, el modelo racional exhaustivo, entre otros (Lindblom 1992, Etzioni 1992, Dror 1992). Más recientemente varios estudios enfocaron el modo en que se producen las políticas y cómo estas emergen a partir de una cuestión (Oszlak y O'Donnell 1981) y la formación de las burocracias (Morresi y Vommaro 2011). Otros autores pusieron énfasis en la particularidad de las políticas públicas que refiere a su incidencia en la constitución de determinados tipos de sujetos de gobierno (Shore 2010, Trouillot 2011).

Al indagar en este último aspecto que compone una de las tres dimensiones políticas del estado (Vilas 2007) interesa cómo desde este se nombra a la población y al nombrarla se la constituye como sujetos portadores de derechos, responsabilidades y obligaciones.

En el campo de la antropología del estado, de las políticas públicas y de las etnografías de estas, se trabajó profundamente esta cuestión. La misma estuvo permeada por algunas visiones inspiradas en la lectura de Foucault (2006) acerca de cómo se gubernamentaliza el estado, el modo en que se constituyen determinadas políticas que construyen la población como dato, como campo de intervención y como objetivo de tecnologías de gobierno (Franze Mundano 2013). Las ciencias antropológicas empiezan a abordar el estudio del estado y de las instituciones estatales de forma sistemática luego de la década de 1980, presentándose desde entonces un vasto campo en el que emergen interrogantes sobre cómo concebir lo político con relación al estado, el *uso* que las personas hacen en forma cotidiana de las instituciones (Rosato 2009) y el estado como objeto de análisis cultural (Schavelzon 2010).

En este artículo interesa indagar el modo en que, desde el PSA, se constituyeron determinados tipos de sujetos del desarrollo rural, cómo se construyeron las condiciones de elegibilidad en función de las acciones planteadas desde esta política estatal y cómo esta construcción de sujetos de gobierno se relaciona con los discursos hegemónicos del desarrollo rural entre la década de 1990 y las siguientes. Para el alcance de estos objetivos se analizó una selección de documentos institucionales que se elaboraron desde el Programa.

El artículo está ordenado de la siguiente manera: a continuación se presenta, en dos secciones, la descripción del caso, luego, el planteo teórico para analizar las políticas estatales y, específicamente, la forma en que estas producen tipos particulares de sujetos. La tercera sección está dedicada a la reflexión final acerca de cómo las políticas estatales a través de determinados dispositivos producen sujetos de gobierno.

### **1. El Programa Social Agropecuario como política de desarrollo rural y la producción de sujetos de *desarrollo*.**

El desarrollo rural como discurso y como acción de política pública/estatal tiene su emergencia a partir de la segunda mitad del siglo XX, en el contexto de la doctrina Truman y el surgimiento de organismos de crédito y cooperación internacional.<sup>1</sup> En ese ámbito se sucedieron diferentes directrices que indicaban un quehacer específico para que los sectores rurales empobrecidos alcanzaran mejores condiciones de vida, originadas en organismos de crédito y cooperación como el BIRF-BM, el FIDA, el IICA, entre otros. Las visiones acerca del desarrollo y de los sujetos que debían alcanzarlo se fue modificando en función del variante contexto. El primer paradigma está relacionado con las reformas agrarias realizadas por distintos estados que se orientaban hacia una redistribución de la tierra y a aplacar los movimientos campesinos de mediados de la década de 1960.

En paralelo a la producción del PSA y mientras estuvo en ejecución se pueden reconocer tres ideas diferentes la producción de discursos sobre el desarrollo rural. El primero fue el Desarrollo Rural Integral (DRI), que ya estaba perdiendo vigencia al momento en que se iniciaron las tareas del PSA; el enfoque DRI fue reemplazado por los proyectos basados en la demanda; a su turno este cedió paso al Desarrollo Territorial Rural (DTR).

El DRI se gestó en la década de 1970 en el contexto posterior a la revolución verde, denominación utilizada para conceptualizar el proceso ligado a la modernización rural a través de la incorporación de tecnología en las unidades productivas. En ese contexto se incorporan variedades genéticas mejoradas de cultivos como el trigo, el maíz y otros que, acompañados con un creciente uso de fertilizantes químicos y plaguicidas, aumentaron la intensidad del uso del suelo (Escobar 2007:275; Gras y Hernández 2016). Ese conjunto de cambios se anunciaba como parte de una estrategia para mejorar la vida social y económica de los pobres del campo. Para el Banco Mundial, en su informe de 1975, la

estrategia debía reconocer tres puntos fundamentales que eran: el cambio desde actividades agrícolas de baja productividad hacia otras más rentables, la limitación de recursos tecnológicos en los países subdesarrollados que se combina con diferentes tipos de pobreza más la limitación institucional- organizacional; planteaba la existencia, en el área rural, de mano de obra, tierra y algo de capital que, bien combinados, podrían reducir la pobreza. El postulado central del DRI era la productividad de la pequeña agricultura; de acuerdo a esta propuesta el organismo aportó u\$s 3100 millones para asistencia (Valcárcel 2007).

Desde la década de 1990 -periodo que nos interesa particularmente por la producción del PSA- las concepciones acerca del desarrollo rural están relacionadas con la incorporación de elementos como el territorio y, de manera menos explícita, la identificación de quiénes son esos sujetos susceptibles de desarrollar.

Los “Programas de apoyos integrados basados en la demanda” se elaboran como superadores a los DRI, saliendo de la oferta de un “menú” donde se pre-establecían las necesidades a satisfacer. Este paradigma ponía acento en la organización y fortalecimiento de las capacidades locales para consolidar redes institucionales que pudieron dar respuestas a los nuevos desafíos que se presentaran luego de la intervención de los programas (Lattuada et.al 2012:16). Es el enfoque que predominó en los primeros años de la década de 1990, hasta la instalación del Desarrollo Territorial Rural (DTR). Este recoge algunas cuestiones planteadas por Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), donde se ponía acento en la sostenibilidad del desarrollo y el enfoque territorial. Ambos tópicos (desarrollo y enfoque territorial) venían gestándose desde la década de 1990 y cristalizan cuando a principios del decenio siguiente Schejtman y Berdegué (2004) sistematizan la propuesta con la denominación Desarrollo Territorial Rural, a pedido del BID y del FIDA, dos de los organismos multilaterales con más protagonismo en los programas de desarrollo rural a nivel mundial. El DTR es definido como “un proceso de transformación productiva e institucional de un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural” (Schejtman y Berdegué 2004). Aunque el objetivo de todos los paradigmas de desarrollo rural es la misma -la reducción de la pobreza-, en el DTR este objetivo se relaciona con dos ejes: la transformación productiva basada en la generación de una competencia “sustentable” en la economía del territorio con mercados más dinámicos y el desarrollo institucional, para estimular el vínculo de los actores locales entre sí y entre ellos con agentes externos (ibid).

Sin perjuicio de la incorporación de nuevos elementos a los sucesivos discursos institucionales del desarrollo rural, los lineamientos conceptuales sobre los que se montan las políticas estatales es un tipo de sujeto que, constreñido por sus condiciones estructurales de subordinación al mercado, debería buscar sus alternativas de desarrollo dentro de ese espacio que es el que, en definitiva, genera las condiciones de su existencia.

El PSA surge en 1993 a partir de la Resolución 158 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGyP); finaliza en el año 2013 al ser derogado por un decreto del Poder Ejecutivo. Su objetivo estaba centrado en mejorar la calidad de vida de los productores minifundistas; para el logro de ese objetivo se definieron tres instrumentos: capacitación, asistencia técnica y asistencia financiera. Fue asignado a sucesivas unidades de gestión estatal, desde la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGyP) hasta el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP). La trayectoria del programa en la institucionalidad estatal permite comprender los cambios y continuidades que se registraron en los veinte años de su vigencia; en lo que interesa en este trabajo, la producción de los sujetos del desarrollo rural.

El PSA reconoce un número de sujetos como *potenciales beneficiarios*, con base en el Censo Agropecuario de 1988, en encuestas dirigidas a la población rural y en el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) del INDEC. En los primeros años del programa el *beneficiario* se denominó *productor minifundista*. Su característica principal es una posición de desventaja en función de la tierra que ocupa-trabaja, reconocida como estructural y, a la vez, lo que condena a este tipo de productor al subdesarrollo. Sin embargo la escasez de tierra en función del núcleo doméstico o la mala calidad de las parcelas para las actividades agropecuarias no fueron las únicas características que se describieron. Esta población, para ser considerada *beneficiaria* del PSA, tenía además que residir en el predio que trabajaba, no contratar asalariados de forma permanente, no tener ingresos extra prediales superiores a un salario de peón rural, que los ingresos derivados de la explotación no superaran dos salarios de peón rural y que el capital no excediera el valor de un tractor semi amortizado (PSA 1998).

El manual operativo del PSA, de 1999, reitera como cuestiones centrales la falta de tierra y de capital y la generación de ingresos bajos (SAGyP1999). La novedad que se presenta en este documento consiste en la delimitación de sujetos prioritarios del desarrollo rural: “las mujeres, los jóvenes y la población aborígen” (PSA 1999). Consideramos que se establece así una nueva barrera de elegibilidad -en el sentido de Fassin (2003)- dentro de la población *minifundista* del programa.

Estas caracterizaciones se incorporaron al manual operativo de 1999. Un año antes, sobre la estructura burocrática del Programa Social Agropecuario se emplazó el componente de Apoyo a las Iniciativas Rurales y Organización para la ejecución de las actividades del Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER). Este proyecto recortó una *población beneficiaria* igual al PSA pero, a diferencia de este, estaba financiado por un préstamo del BIRF-BM, uno de los más grandes para este tipo de proyectos recibido por Argentina. El PROINDER tenía por objetivo ampliar y mejorar el PSA (PROINDER 2000) poniendo el eje en el fortalecimiento de la institucionalidad del Desarrollo Rural. Su implementación transformó algunas cuestiones

sobre las que habían motivado la creación del PSA, en cuanto se incorpora el subsidio como forma de financiar a los beneficiarios. Asimismo el PROINDER incorporó una “nueva” población beneficiaria: los trabajadores transitorios agrarios.

Entre 1999, año en el que se produce el primer manual operativo del PSA, y 2010 cuando se produce el último documento de este tipo, se identifican una serie de modificaciones por la emergencia de nuevas instituciones tanto en escala nacional como en escala regional, marcados fuertemente por los cambios en la conducción de los gobiernos tanto en Argentina como en la región. En el plano de la política estatal esos cambios expresan la emergencia de un nuevo tipo de sujeto del desarrollo, que en las narrativas de los documentos se se presentan con *nuevas* características y son el sujeto que hegemoniza los discursos acerca de las políticas de desarrollo rural dirigidas a los *agricultores familiares*.

La categoría *agricultura familiar* para nominar a los sujetos rurales subalternos desde las políticas estatales hay que comprenderla dialogando entre directrices y lineamientos que se gestan en otros organismos como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y, sobre todo, dimensionar el desarrollo de una construcción de sentido hacia el sector y hacia la política estatal, que está estrechamente relacionado con lo que sucede en Brasil en estas cuestiones. La incorporación de esta categoría en los discursos del desarrollo rural y en las políticas estatales respectivas ha sido estudiada por numerosos autores (por ejemplo Schiavonni 2010, Servolo de Medeiros 2010, Hocsman 2014, Scheneider y Escher 2014).

En lo sucesivo nos centraremos en las características que se asignaron, desde el PSA, a este *nuevo* tipo de sujeto del desarrollo. Partimos de la base que las políticas públicas son proveedoras de sentido social. De acuerdo a Augé, sentido social es el conjunto de relaciones establecidas y simbolizadas (por lo tanto admitidas y reconocidas) en la población (Augé 1998:100). Es un sentido histórico, donde las relaciones de identidad y alteridad que se despliegan en el campo social se vuelven a definir también, de forma individual y de manera colectiva, en el pasado y en el futuro (íd. 109). De acuerdo a esto indagaremos la emergencia, producción y cristalización de la categoría de *agricultor familiar* que se hace desde el PSA, el modo en que esta categoría de sujeto reemplazó al *productor minifundista* y cómo se inaugura un nuevo dispositivo de gubernamentalidad.

En el manual operativo del PSA de 2010 esta nueva categoría es la que se utiliza para nominar a los sujetos de la intervención de la política estatal. La definición afirma que los *beneficiarios* son los *agricultores familiares* identificados como aquellos que trabajan la tierra que ocupan, residen en áreas rurales o en localidades aledañas al lugar de producción, cuentan con una proporción de trabajo familiar aplicada en la finca superior al 50% del total de mano de obra empleada, no tienen más de dos asalariados permanentes, tienen un ingreso mensual, extra predial, inferior a tres salarios reales de un peón rural. El concepto de agricultura familiar es amplio en cuanto incorpora las actividades

agrícolas, ganaderas o pecuarias, pesqueras, forestales, las de producción agroindustrial y artesanal, las tradicionales de caza y recolección y el turismo rural.

En comparación con los *productores minifundistas*, cambian algunos criterios de elegibilidad para la categoría de *agricultor familiar*. La residencia, los ingresos, la contratación de mano de obra siguen siendo indicadores de su posición de *beneficiarios*, pero se modifican los límites en cuanto pueden incorporar más asalariados y sube el límite del ingreso extra predial. La novedad es la descripción de otras actividades que se explicitan.

La población que en el manual operativo de 1999 se había establecido como prioritaria, compuesta por *mujeres, jóvenes y población aborígen*, es incorporada dentro de la categoría *Agricultor Familiar*, siendo consideradas ahora las comunidades indígenas parte específica de la agricultura familiar. Integrantes de los sujetos beneficiarios son también los “*pobladores rurales pobres no agrarios*”, definidos estos como aquellos que presentan necesidades básicas insatisfechas pero cuyas actividades no están incluidas en la definición de agricultura familiar.

La falta de capital y la posición subordinada son constitutivas de la identidad de estos sujetos pero empiezan a aparecer otras características que no están necesariamente ligadas o producidas por la carencia. Empiezan a emerger en los discursos institucionales particularidades asociadas a la sustentabilidad de los sujetos, a diferentes funciones sociales de los mismos (como protectores de las semillas nativas o criollas) así como el reconocimiento como sujetos de derechos específicos, como el acceso a la tierra y a los recursos naturales (PSA 2010).

El concepto de agricultura familiar se describe como “amplio” por tener la ventaja de identificar un grupo de *beneficiarios* que no están asociados de manera determinada a actividades primarias. Al mismo tiempo el manual plantea que el acceso a la categoría de beneficiario requiere el cumplimiento de dos mecanismos de identificación formal: el Registro Nacional de Agricultores Familiares (RENAF) y el Registro de Organizaciones de la Agricultura Familiar (RENOAF).

Como se señaló anteriormente, se suceden durante la vigencia del PSA varios cambios en las estructuras burocráticas; uno de ellos fue la creación en 2008 de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (SsDRyAF) dentro de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA). Algunos autores (por ejemplo Lattuada et al. 2012) asociaron esa creación al conflicto que detonó a inicios de 2008 entre la “Mesa de Enlace” y el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner en torno a la resolución 125 de retenciones a ciertas exportaciones agropecuarias.<sup>2</sup> Sin embargo esta jerarquización de las políticas para sujetos rurales subalternos venía siendo un reclamo de algunas organizaciones del sector, como las nucleadas en el Foro de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (FONAF).

Con esa creación el PSA quedó alojado en la nueva unidad burocrática. Un año después, al crearse el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP), la Subsecretaría cambió de nivel; pasó a ser Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar con dos subsecretarías: de Desarrollo Rural y de Agricultura Familiar. Repasar las modificaciones institucionales resulta necesario para comprender algunos aspectos relacionados con nuevos dispositivos de identificación de los sujetos *beneficiarios*.

Se produjo desde el PSA-Subsecretaría de Agricultura Familiar nuevo ritual en el proceso de identificación, un nuevo dispositivo que asociaba a un *Núcleo de Agricultores Familiares* (NAF) con un número. Esta inscripción, voluntaria para los *agricultores familiares*, implicaba pasos burocráticos precisos de inscripción: entre ellos una descripción de sus actividades y declaración de sus ingresos, y la cantidad de miembros del núcleo. El registro fue creado por la Resolución N° 255 de 1997 de una resolución ministerial como el único medio por el cual los *agricultores familiares* podían acceder a los beneficios de las políticas para el sector. A partir del registro se creó un padrón donde se agrupaba a los agricultores familiares de acuerdo a diferentes categorías con el objetivo de mejorar las políticas públicas. La inscripción se realizaba a partir de completar una planilla donde un técnico/técnica de la Subsecretaría incorporaba los datos que los sujetos iban indicando; esas planillas permitían relevar información cualitativa y cuantitativa relativa al núcleo familiar, el lugar de producción, la producción o actividad principal del núcleo, la vivienda rural y los servicios básicos. Cada una de estas grandes dimensiones se componía de preguntas específicas sobre la pertenencia a alguna organización, a alguna comunidad, la propiedad de la tierra, el tipo de producción, el manejo del agua, entre otras.

Este proceso de inscripción colaboraba con la identificación de una porción de población que no solo pasaba a ser categorizada desde el PSA; también accionaba esa identidad frente a otros programas estatales o dispositivos que la exigían para ser considerados *beneficiarios* de los mismos. Tal el caso del Monotributo Social Agropecuario (MSA). También creado en 2008, el MSA permitía a esta porción de *agricultores familiares* facturar por la venta de sus productos a la vez que acceder a una obra social y tener aportes jubilatorios. El MSA había sido acordado por Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Este monotributo, al ser armado para un segmento de población de bajos ingresos, tenía topes bajos para la facturación y exigía la inscripción en el registro de agricultores familiares.

Para las organizaciones también se produjeron otros rituales de identificación como el registro de organizaciones.<sup>3</sup> Este, a diferencia de reconocer “núcleos”, reconocía a organizaciones, otro tipo de sujetos colectivos. Desde la creación del PSA se organizaron las estrategias de asistencia (financiera, de capacitación o técnica) para grupos. En los primeros años del Programa no había una exigencia ni una directriz para que fueran organizaciones legalmente constituidas; bastaba con que fueran agrupaciones de seis o

más personas –con excepción de la Patagonia, donde la exigencia bajaba a cuatro personas que podían pertenecer a distinto núcleo doméstico.

El imperativo de la organización recorre todo el programa y aparece en los documentos oficiales como una virtud y una necesidad para el sector. Según Piñeiro (2008) la cuestión de la organización como necesidad para el “desarrollo rural” se relaciona con la influencia, en la década de 1960, de las teorías de Paulo Freire, la teología de la liberación y el “basismo” donde primaba la participación popular, aunque la instalación de gobiernos dictatoriales remitió a un segundo plano la cuestión de las organizaciones, ya que muchas de ellas fueron desarticuladas (Piñeiro 2008:13). La del PSA no fue la única experiencia latinoamericana de política de desarrollo rural que priorizó el trabajo con sujetos organizados y su vigencia va más allá del periodo tratado por Piñeiro. Es importante prestar atención sin embargo, a la producción identitaria de un sujeto colectivo desde el PSA, primero nombrando grupos y luego, organizaciones.

## **2. Organizarse para ser beneficiarios**

En esta sección indagaremos cómo se produce, desde el PSA, un sujeto colectivo y los cambios que esa constitución experimenta en las narrativas del programa.

En el documento de 1998 armar grupos se sostiene desde las narrativas del programa bajo la idea de que, en forma agrupada, los productores minifundistas pueden acceder a determinados beneficios que le son vedados a los individuos o familias cuando actúan de forma aislada. Esto es, la llegada al mercado y la compra de bienes de capital. El mercado se describe en los documentos como el lugar de llegada del desarrollo; las condiciones de subdesarrollo provienen del acceso marginal de la población minifundista al mercado. Lo que parece ofrecer el mercado son condiciones de igualdad, donde unos ofrecen mercancía para la venta y otros las compran. El desarrollo a alcanzar propuesto por el programa es la capitalización. A pesar de que se referencien otros valores del sector en términos no económicos sino más bien morales como honestidad, el objetivo del programa en tanto mejorar las condiciones de vida de los minifundistas es un camino que se transita a partir de la acumulación de capital. El documento de 1999 mantiene esta caracterización general pero argumenta que la ausencia o debilidad organizativa refuerza las condiciones que dificultan el acceso a mercados; en consecuencia se promueve la participación organizada en las decisiones de políticas programa y proyectos (PSA 1999). Lo asociativo, según el Manual Operativo, permite comprar de forma conjunta, acceder al uso de maquinaria agrícola y la realización de actividades posteriores a la cosecha. El PSA se implementó a partir de emprendimientos productivos asociativos donde los beneficiarios se presentaban de forma organizada. En las solicitudes de financiamiento uno de los puntos a describir por las organizaciones solicitantes, eran sus fortalezas y debilidades del agrupamiento.

La vinculación entre agencias estatales y organizaciones no gubernamentales u organizaciones de la sociedad civil específicamente en el campo del desarrollo rural argentino ha sido analizada por varios autores. Berger y Ramos Berrondo (2014) marcan un punto de inflexión en esta relación posterior a 2003, con el inicio del gobierno del presidente Néstor Kirchner. Según estos autores la implementación de las políticas de desarrollo rural define un espacio de negociación y conflicto entre los agentes estatales y los representantes de organizaciones, un espacio donde los agentes que participan lo hacen en condiciones asimétricas y disputan el sentido de la política pública tanto como su implementación.<sup>4</sup> Interesa la reflexión de los autores porque si bien acordamos que se dan algunos cambios en el modo de establecer vínculos desde las agencias estatales y las organizaciones del sector rural subalterno, la disposición de estos es diferente en cuanto lo que pueden disputar y el sentido que pueden imprimir a las prácticas políticas. Reconocer que es una arena de disputas dónde los diferentes agentes se presentan en condiciones de desigualdad permite comprender las complejidades de la producción e implementación de las políticas estatales según van cambiando los contextos políticos e institucionales.

En el periodo que separa la producción de este documento con el último manual operativo del PSA, realizado 2010, suceden cambios tanto en el contexto político económico nacional como en la institucionalidad del Programa, en el involucramiento de las organizaciones del sector en vínculo con la institucionalidad estatal y, también, las transformaciones a nivel regional con la creación de la REAF del MERCOSUR.<sup>5</sup>

A diferencia del desarrollo del PSA en la década de 1990, en el nuevo milenio la problemática del desarrollo rural argentino contaba con más experiencia acumulada no sólo en las instituciones estatales dedicadas a la temática sino también en quienes eran objetivados como beneficiarios de los programas. A fines de la década de 1990 y principios de la del 2000 se organizan o reorganizan numerosas organizaciones autodenominadas de campesinos, indígenas, de pequeños productores. Esta tesitura de emergencia de nuevas organizaciones puede explicarse, según algunos autores, por la situación crítica de los productores agropecuarios en las década anteriores (Neiman et.al. 2006; Berger y Ramos Berrondo 2014).

En el manual operativo de 2010 las organizaciones de la agricultura familiar abarcaban un amplio rango; se reconocían como parte del sector de cooperativas agropecuarias, agroindustriales, comerciales y de servicios integradas por los beneficiarios del PSA, que les reconoce una importancia fundamental para los procesos de desarrollo rural en el territorio (PSA 2010). Ganó espacio en las narrativas y acciones del programa la formalización de las organizaciones a partir de una personería jurídica. Las que contaban con ella eran las que podía recibir el financiamiento de los proyectos en forma directa. Propiciar la formación de nuevas organizaciones o la formalización de las que ya existían se volvió central en los escritos desde el PSA. Interesa cómo desde el programa se produce como favorable que las organizaciones tomen una forma legal, se constituyan con un número de personería

que las vuelve identificables, no sólo para el PSA con el proyecto que presentan sino también ante otras formas institucionales tanto estatales como los organismos recaudadores de impuestos, o no necesariamente estatales como los bancos. Esta visibilización a través de una forma institucional estatal determinada era necesaria para que los beneficiarios pudieran acceder a las ventajas del programa en tanto este otorgaba dinero en función de un proyecto determinado, o capacitación y asistencia técnica.

Si bien algunas instituciones estatales otorgan una personería jurídica por ejemplo a una cooperativa, una asociación, una comunidad indígena, entre otras formas legales, la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar produce otra forma de identificación para las organizaciones a partir de la creación del Registro de Organizaciones de la Agricultura Familiar. Desde este registro se podía relevar aquellas que contaban o no con personería. El ingreso al registro era voluntario; a partir de él se asignaba a las organizaciones un número a través del cual se las reconocía como organizaciones de la agricultura familiar.

Si bien la relación entre organizaciones e instituciones estatales de desarrollo rural y, en particular, en el PSA, tuvo lugar desde el momento que el programa empezó a funcionar, a lo largo de su existencia encontramos formas de organización que reconocemos como más complejas entendiendo por esto que no son organizaciones de base las que se toman como interlocutoras de la política estatal sino organizaciones de segundo y tercer grado, o sea organizaciones de organizaciones. En cuanto a forma esto no presenta una novedad en el campo argentino ya que las organizaciones de sujetos agrarios capitalizados han tomado formas asociativas desde finales del siglo XIX como la Sociedad Rural Argentina (SRA), pero, en el plano temporal analizado vemos emerger al Foro de la Agricultura Familiar como una organización que no sólo nuclea organizaciones de base sino que se constituye como el interlocutor entre las agencias estatales y las organizaciones a la vez que es presidida por la máxima autoridad de la cartera agropecuaria.

El Foro se organizó en el año 2004 y, dos años después, se oficializó mediante un acto administrativo en la SAGPyA, donde se establece como ámbito de debate y concertación para las políticas públicas para la Agricultura Familiar (Márquez 2007, FONAF 2007). El presidente del Foro, como dispone el decreto de su creación (Decreto 132/06), es la máxima autoridad de la cartera agropecuaria y, las funciones que ejercen los miembros del FONAF se desempeñan ad-honorem. La importancia de la producción de este espacio se relaciona con el reconocimiento desde las agencias estatales de un interlocutor legitimado desde el propio estado. La creación del Foro no se dio sin conflictos (Nogueira et.al. 2017; Ramos Berrondo 2017), ya que muchas organizaciones del sector no se sentían representadas ni contenidas por las acciones y reclamos del Foro. Estas fricciones entre organizaciones y la disputa en el Programa y, luego, en la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, serían una constante.

### 3. Política estatal, problemas de gobierno y constitución de sujetos.

Algunos estudios sobre políticas públicas y las políticas estatales (Shore 2010; Trouillot 2011) y sobre prácticas de la gubernamentalidad (Rose y Miller 1992, Foucault 2006) colaboran con la formulación de preguntas al momento de pensar cómo, desde los organismos estatales, se producen sujetos. Vilas (2007) trabaja al estado en lo que considera su triple dimensión, como estructura de poder, como sistema de gestión y como productor de identidades. Sobre esta última dimensión analiza cómo cuando se tiene la posibilidad de nombrar se ejerce un poder sobre aquello que se nombra. Afirma que nombrar significa traer simbólicamente a lo nombrado, que esto transforma su ausencia en presencia:

*definir el modo en que lo vemos y lo mostramos a los demás, y de condicionar la forma en que el nombrado se piensa a sí mismo (...) nombrar implica asignar un sentido y un significado a lo nombrado - es decir, asignarle una identidad (2007:15).*

Las categorías que se usan para nominar y distinguir a los sujetos tienen significados específicos que implican una lucha por su definición.

Otra cuestión relacionada con esto es la idea de “efectos de estado” que trabaja Trouillot. Uno de esos efectos es el que denomina “efecto de legibilidad”, y refiere a

*la producción de un lenguaje y de un conocimiento para la gobernanza; de herramientas teóricas y empíricas que clasifiquen, serialicen y regulen a las colectividades; y de las colectividades engendradas de esta manera (Trouillot 2011).*

Esta consideración permite reflexionar acerca de cómo, desde las agencias estatales se produce una tecnología determinada para la clasificación de los “gobernados”. Pero también, hay otro aspecto que despierta nuestro interés y está relacionado con lo efectivo de este efecto de legibilidad, en cómo ese lenguaje gestado y producido desde una institución de gobierno es recreado por los sujetos que esas unidades burocráticas construyen. Al reflexionar a partir de la idea de Poulantzas sobre “efectos de aislamiento” como la producción de tipos particulares de sujetos como miembros atomizados de un público, Trouillot afirma que esta es una de las características fundamentales del arte de gobernar

*A través del aislamiento de los conflictos socioeconómicos, sobre todo de las divisiones de clase, el estado no sólo garantiza su autonomía relativa frente a las clases*

*dominantes sino que, también, produce ciudadanos atomizados e individualizados que parecen iguales en una esfera pública supuestamente indiferenciada.*

El efecto de aislamiento, agrega, separa a los individuos de la historia social que los produjo como individuos distintos en primer lugar (Trouillot 2011).

Las clasificaciones y las distinciones que se hicieron en los programas analizados para poder producir un *beneficiario* específico de sus acciones tuvieron que construirse alrededor de una técnica que habilite una identidad particular, quiénes son/eran los minifundistas, qué los conforma como parte de esa población particular. Quiénes son/eran los agricultores familiares, cómo se detenta esta identidad. Pero también despierta otra pregunta acerca de cómo esta identificación que se produce, se escribe y describe desde las unidades burocráticas es recibida (no sin tensiones) por los sujetos que estas políticas modelan.

Producir un beneficiario no es solamente nombrarlo como tal sino detallar sus características de forma específica. Es construir una idea de “nosotros” para la identificación. Como afirma Shore (2010)

*Las políticas no simplemente asignan identidades particulares a individuos y grupos específicos; construyen activamente esas identidades.*

Si bien el núcleo de nuestro problema está centrado en los mecanismos que se crean desde las instituciones para producir sujetos, resulta necesario reponer algunas consideraciones acerca de las políticas estatales como una práctica gubernamental. Este aspecto retomamos a Foucault (2006) quien centra algunas de sus preocupaciones en torno a la gubernamentalización del Estado, en cómo las tácticas de gobierno permiten definir lo que debe y lo que no debe estar en la órbita del estado, también qué es público y qué es privado, qué es estatal y qué no lo es. Las tácticas generales de la gubernamentalidad son las que, para Foucault, permiten comprender el estado en su supervivencia y en sus límites. Podemos asumir que el PSA toma la forma de una práctica gubernamental para el sector específico que fue definido, de forma alternativa, desde las mismas instituciones del estado como *minifundista, pequeños productores y/o agricultores familiares*.

La producción del PSA y la problemática que se crea en función de los objetivos que se plantea el Programa puede comprenderse a partir de cómo se crea un problema de gobierno. Retomando uno de los clásicos estudios sobre políticas estatales, Oszak y O'Donnell (1981) advierten que la producción de una cuestión que se problematiza socialmente como un problema de agenda pública tiene que analizarse indagando los momentos previos al surgimiento de la misma. Tomando esa premisa para nuestro caso de

análisis, relevamos que en el comienzo de la década de 1990 se experimenta en Argentina una serie de modificaciones en el “sistema estado”,<sup>6</sup> relacionadas con la desarticulación de algunos organismos como la Junta Nacional de Granos, la paridad del peso con el dólar (régimen de convertibilidad), la privatización de empresas estatales, entre otros, que generaron un contexto diferente al de la década previa y afectaron de forma directa a los productores más descapitalizados del campo. La profundización del modelo neoliberal se dio en consonancia con la producción de la política estatal analizada, que objetiva como población destinataria a la porción más descapitalizada de productores rurales.

En el texto referenciado anteriormente Vilas (2007) ofrece una explicación para el surgimiento de este tipo de políticas en contextos neoliberales. El autor afirma que estas pueden ser interpretadas como producto de la necesidad de los grupos dominantes de ganarse algún tipo de consentimiento de las poblaciones dominadas para que el orden político conserve la legitimidad. La situación compleja para los productores descapitalizados era reconocida desde las instituciones del estado, en una entrevista que ofrece el Subsecretario de Política Agropecuaria al diario *La Nación* en 1992, donde advierte que los productores que no se adaptaran a la nueva política económica irían a desaparecer (Lattuada 1997). Las condiciones que ofrecía el nuevo contexto se presentaban adversas para los *productores minifundistas* y, desde los primeros documentos del PSA (PSA 1995) se da cuenta de que estos cambios presentan más protagonismo al mercado y que los productores que no puedan acceder a él cuentan con el Programa, que se produce con una serie de componentes en función de sortear las (nuevas) desventajas.

El problema que se constituye como problema de gobierno es alrededor de los *productores minifundistas*; las soluciones que se ensayan como posibles de evitar su desaparición giran en torno a su inserción en mercados o a partir de la reconversión de sus actividades tradicionales o fortaleciendo el autoconsumo. Como programa de desarrollo el PSA prefigura como posible de solución la entrada a mercados porque comprende que la posición en desventaja de estos sujetos está dada por la inaccesibilidad del mercado. El acceso es posible a través de agruparse para aplicar a créditos en un proyecto de desarrollo.

Las políticas estatales no se producen de una vez sino que van cambiando en función del contexto, pasan por ciclos, son transformadas por nuevas relaciones sociales o por cambios de posiciones y también por el lugar de los grupos sociales que son los afectados por el problema que se busca resolver. Fue así que el PSA no resultó ajeno a los cambios que acontecieron en Argentina en los veinte años que separan el momento de su inicio con el final de sus actividades.

#### **4. Consideraciones finales**

Nuestra pregunta inicial se orientó a cómo, a partir de la creación de un programa de desarrollo rural, se constituye una *población beneficiaria* con determinadas características que parcelan una porción de la población con características singulares que son descritas desde los documentos

como sujetos elegibles. Para volverse *sujetos de desarrollo* estos sujetos pasaron por diferentes caracterizaciones que si bien no son muy diferentes entre sí, van pasando por transformaciones.

Para la identificación de los beneficiarios se dispusieron dispositivos como los formularios y las diferentes actividades burocráticas que los sujetos debían realizar a fin de volverse *productores minifundistas* primero y *agricultores familiares* después. La confección del registro de agricultores familiares puede pensarse como un dispositivo que cristaliza la identidad de los sujetos, donde se describen sus actividades, sus condiciones de producción entre otros indicadores que se producen como necesarios para asignarles categorías.

Siguiendo la propuesta de Augé (1998) también podría pensarse a esta política estatal como un práctica ritual ya que

*la actividad ritual en general configura las dos nociones de alteridad y de identidad y apunta a estabilizar las relaciones que siempre son problemáticas entre los hombres (Augé 1998:84).*

La producción de estos sujetos gobernables puede ser vista como intento de resolver, al menos en parte, y a partir de políticas de desarrollo rural, una segmentación atravesada por relaciones de alteridad/identidad donde se conforma un colectivo. Las prácticas desde el PSA para construir activamente esta identidad no sólo están destinadas al productor como un sujeto aislado sino como un sujeto agrupado. El Programa asistió a sujetos agrupados, la presentación de los proyectos se hacía de forma organizada y pautada a partir de criterios que se armaron desde el Programa.

La idea de desarrollo se asentó en la condición de organización de los sujetos. La función de la organización fue algo valorado positivamente tanto en los discursos del desarrollo rural integral como en los paradigmas que le sucedieron. Lo que justifica la necesidad del agrupamiento es que de esta forma se presentan ante los mercados con mejores condiciones que de forma aislada. Por ejemplo, para la compra de maquinarias, o la incorporación de insumos, resultaba más asequible si era colectiva que de manera individual. Hacia el final del programa organizarse no sólo supone constituir un grupo ad hoc en función de un proyecto sino que requiere pasar por otros rituales de legibilidad donde la organización debe buscar un reconocimiento jurídico a través de alguna forma legal existente. Esta forma de presentarse con una personería jurídica que implica tributar, ser reconocido ante organismos de recaudación de impuestos y, sobre todo, ser reconocido ante el programa estatal era la condición que se impuso para el financiamiento de los proyectos que eran el núcleo de funcionamiento del PSA junto con la asistencia técnica y la capacitación.

El planteo acerca de que hay una construcción identitaria activa y sostenida desde el Programa para los sujetos de desarrollo rural está relacionada con la posibilidad que tienen las políticas estatales de producir sujetos particulares, no sólo a través de nominar, sino a partir de que se establezcan relaciones particulares en función de esta identificación. No es una categoría esencializada, como afirma Augé (1998), sino más bien, producida y recreada a partir de dispositivos constituidos para tal fin.

<sup>1</sup> Harry Truman, presidente de Estados Unidos, enunció en su discurso inaugural de 1949, conocido como *Four Points Speech* (“Discurso de los Cuatro Puntos”) los lineamientos políticos de su mandato. En el marco de la Guerra Fría el “Punto Cuatro” planteó la promoción de “mejoras y crecimiento de las regiones subdesarrolladas” como parte de la estrategia de enfrentamiento a la Unión Soviética y el comunismo en general (Rist 2002:84-95).

<sup>2</sup> La “mesa de enlace” estuvo conformada, en ese momento, por las siguientes organizaciones agropecuarias: Sociedad Rural Argentina (SRA), Confederaciones Rurales Argentina (CRA), Confederación Intercooperativa Agropecuaria Limitada (CONINAGRO) y, también, Federación Agraria Argentina (FAA).

<sup>3</sup> En la propuesta de Marc Augé (1998) el rito va a ser entendido como un dispositivo con una finalidad simbólica que constituye identidades relativas a partir de alteridades mediadoras. El autor explica que la política puede ser comprendida como un ritual porque es la que provee sentido social y está relacionada directamente con el mito porque es ritual y el ritual está situado dentro de un dispositivo extendido, siempre entre dos clases de mito, los que entrega la historia en una forma bruta o ya elaborada y aquellas que la misma debe crear para hacer historia.

<sup>4</sup> El trabajo de estos autores se centra en la política de desarrollo rural en la provincia de Chaco.

<sup>5</sup> La Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF) se creó en 2004 como grupo del Mercosur, para “fortalecer las políticas públicas para el sector, promover y facilitar el comercio de los productos de agricultura familiar y funciona como un espacio de diálogo político entre gobiernos y organizaciones de la Agricultura Familiar y representa más de 30 millones de personas que viven de la agricultura familiar en el Mercosur” (<https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/normativa/> consultada el 14-03-2019).

<sup>6</sup> En el sentido de Abrams (2015).

## Referencias bibliográficas

**Abrams, Philip** (2015) “Notas sobre la dificultad de estudiar el Estado”. En Ph. Adams, A. Gupta y T. Mitchell, *Antropología del Estado*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 17-70.

**Aguilar Villanueva, Luis** (1992) *La hechura de las políticas públicas*. Ciudad de México: Porrúa.

**Augé, Marc** (1998). “Los dos ritos y sus mitos: la política como ritual”. En M. Augé, *Hacia una antropología de los mundos contemporáneos*. Barcelona: Gedisa, págs. 81-122.

**Berger, Matías y Jimena Ramos Berrondo** (2014). “La disputa por la participación y las prácticas organizativas en el marco de la implementación de las políticas de desarrollo rural en la provincia del Chacho, Argentina”. *Revista Ruris* Vol. 8 N°2:175-211.

**Castellani, Ana y Leandro Sowter** (2016) “Estudios sobre el Estado en la Argentina Contemporánea”. S. Barros, A. Castellani y D. Gantus, *Estudios sobre Estado, gobierno y administración pública en la Argentina Contemporánea*. Buenos Aires: CLACSO, págs.21-76.

**Dror, Yves** (1992) “Salir del paso: ciencia o inercia”. En L. Aguilar (Comp.) *La hechura de las políticas públicas*. Ciudad de México: Porrúa, págs.

**Escobar, Arturo** (2005). “Una ecología de la diferencia: Igualdad y conflicto en un mundo glocalizado”. En A. Escobar, *Más allá del Tercer Mundo. Globalización y diferencia*. Popayán: Universidad del Cauca, págs. 123-144.

**Etzioni, Amitai** (1992) “La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones”. En L. Aguilar (comp.) *La hechura de las políticas públicas*. Ciudad de México: Porrúa, págs. 265-286.

**Fassin, Didier** (2003). “Gobernar por los cuerpos: políticas de reconocimiento hacia los pobres y los inmigrantes en Francia”. *Cuadernos de Antropología Social*. N. ° 17:49-78.

**Fassin, Didier** (2016) “El gobierno humanitario”. En *La razón humanitaria. Una historia moral del tiempo presente*. Buenos Aires: Editorial Prometeo, págs. 9-32.

**Foucault, Michel** (2006) *Seguridad, territorio y población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

**Franze Mundano, Adela** (2013). “Perspectivas antropológicas y etnográficas de las políticas públicas”. *Revista de Antropología social* N°22:9-23.

**Gras, Carla y Valeria Hernández** (2016) *Radiografía del nuevo campo argentino. Del terrateniente al empresario transnacional*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.

**Hocsman, Luis** (2014). “Agricultura familiar y descampenización. Nuevos sujetos para el desarrollo rural modernizante”. *Revista perspectivas rurales*. Nueva época. Año 13 N°25:11-27.

**Lattuada, Mario** (1997). “El sector agropecuario argentino hacia el fin del milenio. Transición e incertidumbre”. *Revista Agroalimentaria*. N°4:1-21.

**Lattuada, Mario, María Elena Nogueira y Marcos Urcolla** (2012) “Rupturas y continuidades en la gestión del desarrollo rural: consideraciones acerca del rol del estado (1991-2011)”. *Revista Avà* N°21:1-30.

**Lindblom, Charles** (1992) “La ciencia de salir del paso”. En L. Aguilar (comp.) *La hechura de las políticas públicas*. Ciudad de México: Porrúa, págs. 201-225.

**Márquez, Susana** (2007) “Un año del Foro. Crónica, realizaciones y perspectivas del ejercicio de diálogo político desarrollada por el Foro Nacional de la Agricultura Familiar”. [www.proinder.gov.ar](http://www.proinder.gov.ar).

**Morresi, Sergio y Gabriel Vommaro** (2011). *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo libros/Universidad Nacional de General Sarmiento.

**Neiman, Guillermo, Matías Berger, Sofía Arroñade, Francisco Fabio, Ana Karol, Elena Mingo y Melina Neiman** (2006). “Diversidad de las formas de representación de intereses entre organizaciones de pequeños productores del agro argentino: Base social, reivindicaciones y articulaciones”. En M. Manzanal, G. Neiman y M. Lattuada (comps.) *Desarrollo rural: Organizaciones, instituciones y territorios*. Buenos Aires: Editorial Ciccus, págs.177-210

**Nogueira, María Elena, Marcos Urcolla y Mario Lattuada** (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”. *Revista Latinoamericana de Estudios Rurales II (4) 23-59*.

**Oszlak, Oscar y Guillermo O’Donnel** (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Documento G.E.CLACSO/N°4.

**Piñeiro, Diego** (2008). Introducción. En: Pablo Rodríguez Bilella y Estaban Tapella *Transformaciones globales y territorios: experiencias y aprendizajes de desarrollo rural en Argentina*”. Buenos Aires: Editorial La Colmena.

**PROINDER** (2000). *Los programas de desarrollo rural ejecutados en el ámbito de la SAGPyA*. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. Serie estudios e investigaciones. Buenos Aires.

**Ramos Berrondo, Jimena** (2017) “Haciendo política y políticas en la Secretaría de Agricultura Familiar: Miradas y voces de los funcionarios y técnicos militantes en el Chaco, Argentina(2008-2015)” *Revista Estado y Políticas Públicas* N°9:169-191.

**Rist, Gilbert** (2002) *El desarrollo: historia de una creencia occidental*. Madrid: Libros de la Catarata.

**Rosato, Ana** (2009). Introducción: el *hacer* política: cotidianidad y delimitación del dominio político. En M. Boivin, B. Heredia y A. Rosato (comps.) *Política, instituciones y gobierno: abordajes y perspectivas antropológicas sobre el hacer política*. Buenos Aires: Editorial Antropofagia, Indicar paginación.

**Rose, Nikolas y Peter Miller** (1992) “Political power beyond the State: the problematics of government”. *The British Journal of Sociology* .Vol. 43 (2):173-205.

**Schavelzon, Salvador** (2010) “La antropología del Estado, su lugar y algunas de su problemáticas”. *Publicar*. Año VIII N°9:73-96.

**Schejtman, Alexander y Julio Berdegué** (2004). “Desarrollo territorial rural”. *Debates y temas rurales* N°1:1-54.

**Schiavonni , Gabriela** (2010) “Describir y prescribir: la tipificación de la agricultura familiar en la Argentina”. En M. Manzanal y G. Neiman (comps.) *Las agriculturas familiares del MERCOSUR Trayectorias, amenazas y desafíos*. Buenos Aires: Ediciones CICCUS Indicar paginación

**Schneider, Sergio y Fabiano Escher** (2014) “El concepto de agricultura familiar en América Latina”. En C. Craviotti (comp.) *Agricultura Familiar en Latinoamérica. Continuidades, transformaciones y controversias*. Buenos Aires: Ediciones Ciccus, págs. 25-56.

**Servolo De Medeiros, Leonilde** (2010) “Agricultura familiar no Brasil: aspectos da formação de uma categoria política”. En M. Manzanal y G. Neiman (comps.). *Las agriculturas familiares del Mercosur. Trayectorias, amenazas y desafíos*. Buenos Aires: Ediciones Ciccus, págs. 131-152

**Shore, Cris** (2010) La antropología y el estudio de la política pública: Reflexiones sobre la formulación de las políticas. *Revista Antípoda* N°10:21-49.

**Trouillot, Michel** (2011) “Antropología del Estado en la época de la globalización: encuentros cercanos del tipo engañoso”. En *Transformaciones globales. La antropología y el mundo moderno*. Popayán: Editorial de la Universidad del Cauca, págs. 149-174.

**Valcarcel, Marcel** (2007) *Desarrollo y desarrollo rural. Enfoques y reflexiones*. Lima: Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

**Vilas, Carlos M.** (2007) *Pensar el estado*. Remedios de Escalada: Universidad Nacional de Lanús.

**Word Bank** (1975) *Rural Development, Sector Policy Paper*. Washington D.C., The World Bank.

### **Documentos institucionales consultados:**

**Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación** (1998) *El programa social agropecuario. 5 años de política social con pequeños productores minifundistas, 1993-1998*. Buenos Aires: SAGPyA.

**Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación** (1999) *Manual operativo PSA*. Buenos Aires: SAGPyA, febrero.

**Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación** (2009) *Registro Nacional de la Agricultura Familiar: Manual para el registrador habilitado, 2009*. Buenos Aires.

**Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación** (2010) *Programa Social Agropecuario. Manual operativo. Parte 1: Presentación del programa, y sus actores estructura y funciones*. MAGyP, Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar.

**Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación** *Programa Social Agropecuario. Manual operativo. Parte 2.* MAGyP. Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar.

### **Cómo citar este artículo:**

**Marcos, María Florencia** (2019) “Desarrollo rural y constitución de nuevas categorías de sujetos de gobierno: el caso del Programa Social Agropecuario (1993-2013)”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 9 N°17: 119-140