

Análisis documental de las políticas públicas agroecológicas, 1990-2023. De la emergencia a la “primavera”

Documentary Analysis of Agroecological Public Policies, 1990-2023. From Emergence to “Spring”

Nuria Caimmi y Lisandro Fernández

Nuria Caimmi es licenciada en Antropología por la Universidad de Buenos Aires y becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina.

E-mail: nuriacaimmi@gmail.com

Lisandro Fernández es doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de La Plata e investigador asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina.

E-mail: lisandrofernandez85@gmail.com

resumen

En los últimos años, la agroecología se consolidó en Argentina como una cuestión socialmente problematizada, con creciente presencia en la agenda e institucionalidad estatal, hasta un proceso de ralentización y ajuste desde fines de 2023. Este artículo reconstruye y analiza la trayectoria de las políticas públicas agroecológicas entre 1990 y 2023 a partir de un enfoque cualitativo y exploratorio basado en el análisis documental de 27 iniciativas nacionales y provinciales. Se identificaron los instrumentos de intervención y la población destinataria, y se encontró un predominio de la asistencia técnica y la capacitación, en consonancia con una visión centrada en lo productivo, junto con distintas formas de vinculación con organizaciones sociales. Como resultado, se denomina aquí “primavera agroecológica” (2019-2023) a una fase de expansión institucional inconclusa, que habilitó nuevas formas de inclusión estatal y, en algunos casos, trascendió la clásica disputa entre autonomía y cooptación, al expresar un amplio espectro de vínculos interinstitucionales. En conjunto, el trabajo ofrece un panorama de la institucionalidad agroecológica en Argentina y constituye un punto de partida para profundizar los debates sobre el futuro de las políticas públicas en este campo.

palabras clave

agroecología / instrumentos de política / agricultura familiar / Argentina

summary

In recent years, agroecology has become consolidated in Argentina as a socially problematized issue, gaining increasing presence in the public agenda and within state institutions, until a slowdown and institutional adjustment at the end of 2023. This article reconstructs and analyzes the trajectory of agroecological public policies between 1990 and 2023 through a qualitative and exploratory approach based on the documentary analysis of 27 national and provincial initiatives. The study identified the policy instruments and target populations, revealing a predominance of technical assistance and training, consistent with a production-centered perspective, alongside various forms of engagement with social organizations. As a result, the period 2019–2023 is referred to here as the “agroecological spring”, an unfinished phase of institutional expansion that enabled new forms of state inclusion and, in some cases, transcended the traditional tension between institutionalization and autonomy, reflecting a spectrum of inter-institutional linkages. Overall, the study provides an overview of the agroecological institutional framework in Argentina and constitutes a starting point for deepening debates on the future of public policies in this field.

keywords

agroecology / policy instruments / family farming / Argentina

Introducción

En Argentina, donde predomina una estructura agropecuaria centrada en la acumulación de capital y en la producción de *commodities* de exportación, ha emergido en los últimos años una propuesta social, productiva y comercial diferenciada: la agroecología. Se considera que involucra un enfoque amplio de la actividad agropecuaria que articula con todos los actores de los circuitos productivos en forma dinámica, para alcanzar la sostenibilidad socioeconómica y alimentaria (Cieza *et al.*, 2022). Si bien el concepto de agroecología es polisémico (Giraldo y Rosset, 2018; Curto *et al.*, 2021), suele entenderse como un conjunto de principios ecológicos aplicados a la producción agroalimentaria de alimentos sanos y diversos, la equidad social y la sustentabilidad ecosistémica de las condiciones de reproducción de la vida a nivel local, regional y global (Cieza *et al.*, 2022).

En este escrito, la entendemos como aquellas iniciativas que intentan transformar los sistemas de producción de la agroindustria, hacia un paradigma que promueva la agricultura local y la producción nacional de alimentos por familias rurales, periurbanas y urbanas a partir de la innovación y los recursos locales (Caimmi, 2024). En este sentido, la agroecología se basa en una serie de principios que guían sus prácticas: (i) un enfoque holístico y sistémico; (ii) una mirada multidisciplinaria, en función de que los sistemas solo pueden entenderse a través de las perspectivas que aportan diferentes áreas del conocimiento; y (iii) una investigación-acción participativa, en la que los agricultores son sujetos y no solo objetos del proceso de investigación (Sarandón y Flores, 2014). La agroecología pretende entender y utilizar estos principios generales, pero su aplicación práctica y desarrollo depende del sitio, y deberá experimentarse junto con el/la productor/a para encontrar la mejor alternativa.

Autores como Wezel *et al.* (2020) proponen un triple abordaje para pensar la agroecología: como práctica productiva, como disciplina científica y como praxis política. Como práctica, la agroecología busca formas de mejorar los sistemas agrícolas con el aprovechamiento de los procesos naturales, así como con la creación de interacciones biológicas beneficiosas y sinergias entre los componentes de los agroecosistemas. Como disciplina científica, propone la aplicación de conceptos ecológicos al diseño y manejo de sistemas alimentarios sostenibles. Como praxis política, ha motivado que los movimientos sociales, campesinos e indígenas se apropien de esta noción en la instalación de otro sistema productivo, como horizonte de solución a las crisis del hambre, la malnutrición y del cambio climático. Si bien estas tres dimensiones de abordaje no están categóricamente separadas en la práctica, y no son compartimentos estancos, brindan un punto de partida y un enfoque analítico que permite la reflexión crítica del desarrollo de las políticas públicas para la agroecología (Caimmi, 2024).

Distintos estudios han evidenciado que, a través de diversos procesos políticos y sociales, la agroecología se ha constituido como una cuestión socialmente problematizada, lo cual le hizo ganar peso en la agenda pública, académica y social (Sarandón y Marasas, 2015; Pérez y Urcola, 2020; Pérez y Gracia, 2021; Molpeceres, 2022; Monkes y Esdale, 2023; Caimmi, 2024). En línea con la clásica definición

de Oszlak y O'Donnell (1981), puede entenderse la política pública como el conjunto de tomas de posición del Estado frente a cuestiones socialmente problematizadas. Aunque, como señalaron otras autoras, estas acciones no resultan de un proceso lineal y coherente de “diseño”, sino de dinámicas sociales y políticas que configuran un campo de disputa (Chiara y Di Virgilio, 2017). Para comprender la construcción de la agroecología desde el campo de las políticas públicas, Tamayo Sáez (1997) propone una distinción entre la agenda sistémica, entendida como el conjunto total de problemas que preocupan a la sociedad en un momento determinado, y la agenda institucional o política, conformada por el subconjunto de temas que los decisores públicos seleccionan como prioritarios para la acción estatal. La relación establecida entre estas dos agendas se vincula con la forma en que se define el problema público, las creencias, valores, o visiones de una sociedad, los actores que lo motorizan y el clima general de opinión favorable o desfavorable hacia ciertas temáticas (Pérez y Urcola, 2020). Al respecto, Aguilar Villanueva (1993) señala que, si bien la inclusión de un asunto en la agenda política y su constitución como problema público son procesos interdependientes, analíticamente puede entenderse que la definición del problema se produce una vez que ha sido reconocido como público e incorporado a la agenda de gobierno. En este sentido, “colocar una cuestión en la agenda significa implícita o explícitamente ir dando forma a una definición del problema aceptable para el público y, sobre todo, tratable para el gobierno” (Aguilar Villanueva, 1993: 51). Sin embargo, no todos los problemas presentes en la agenda pública acceden con la misma facilidad a la agenda institucional, y este pasaje suele estar marcado por sesgos y restricciones propios de cada coyuntura, en el marco de alianzas entre clases, fracciones de clase o grupos organizados: por ejemplo, si bien la agroecología ha sido por larga data defendida por movimientos sociales, por mucho tiempo fue excluida de las discusiones políticas en las instituciones, y no fue hasta que, recientemente, el creciente movimiento logró incluirla en los debates públicos (Rosset y Altieri, 2018).

Resulta relevante recuperar la proliferación en Argentina de políticas agroecológicas nominadas de esa forma, en tanto expresan una modificación en la estructura de oportunidades políticas (Tarrow, 1997). Esto se explica porque algunos gobiernos nacionales y provinciales fueron más receptivos a los reclamos del sector y porque integrantes de los movimientos sociales comenzaron a ocupar espacios de gestión. Sin embargo, la escala de programas e intervenciones dirigidas desde distintos ámbitos gubernamentales se vio ralentizada por la asunción en el año 2023 del gobierno de La Libertad Avanza, que reestructuró la matriz estatal mediante un severo ajuste y casi total desfinanciamiento a las instituciones que habían abordado estas políticas. Al momento de redactar este artículo, gran parte de la institucionalidad que sostenía esos programas ha sido desmantelada. El ascenso de Javier Milei en diciembre de 2023 derogó políticas y áreas institucionales clave, que modificaron marcadamente el panorama para esas políticas. Esta oscilación política muestra que la institucionalización de la agroecología en la agenda pública ha sido siempre contingente y dependiente de la correlación de fuerzas políticas.

Este trabajo se inscribe en el marco de una investigación más amplia, realizada en el contexto de una tesis de especialización¹, cuyo propósito fue reconstruir y analizar, a partir de documentación oficial, los principales ejes que estructuraron las políticas públicas agroecológicas en Argentina durante el período 1990-2023. En dicho trabajo, se propuso dar cuenta de cómo fue problematizada la agroecología en las políticas públicas, así como las configuraciones estatales que se desplegaron en torno a ella. En sintonía con esta línea, el manuscrito focaliza en algunos resultados de aquella investigación, especialmente en los instrumentos de intervención y el recorte de la población objetivo, a la luz del nuevo escenario sociopolítico, para ofrecer una lectura de tipo línea de base y delinear elementos clave a considerar para futuras investigaciones que profundicen este campo.

Si bien los resultados efectivos de estas políticas aún no pueden evaluarse en su totalidad, el reconocimiento formal de los procesos agroecológicos en la agenda pública representa un avance significativo (Monkes y Easdale, 2023). Dado que toda política pública implica una toma de posición del Estado, se reconoce que pueden coexistir, con distintos grados de tensión, visiones diversas y a veces contradictorias en torno a una misma problemática socialmente problematizada. Este rasgo está presente en las políticas agroecológicas, tanto por la polisemia del concepto como por la historia de su emergencia y los actores que la impulsaron. De allí que lo relevante es examinar las intervenciones estatales de jurisdicción nacional y provincial del período 1990-2023, para dilucidar el particular recorte en sus líneas de acción y población objetivo.

El problema de investigación que orienta este trabajo es indagar acerca de los alcances e implicancias de los instrumentos de política estatal sobre la agroecología. La pregunta que guía el análisis es: ¿qué tipo de intervenciones configuraron las políticas agroecológicas en el período 1990-2023? El objetivo general del artículo es identificar y analizar las políticas públicas, tanto nacionales como provinciales, que abordaron la agroecología durante los años comprendidos entre 1990 y 2023, con el foco puesto en los tipos de acciones e intervenciones que se desarrollaron y en su población objetivo. Con este objetivo, se propone indagar en los procesos de institucionalización, para lo cual se recuperan los debates y aportes entre la institucionalización y la autonomía que acompañaron este proceso.

A continuación, se presentará el enfoque metodológico que orienta esta investigación. Luego, se exponen los resultados del análisis de las 27 políticas, diferenciando entre su evolución temporal, sus líneas de acción y el recorte de su población objetivo, lo cual habilita analizar la relación con las organizaciones y un posicionamiento respecto a los procesos de institucionalización/autonomía. Finalmente, se ofrece una discusión crítica que articula la noción de primavera, los debates conceptuales y los hallazgos empíricos.

2. Metodología

La presente investigación se desarrolló con un diseño cualitativo y exploratorio (Verd y Lozares, 2016; Cea D'Ancona, 1998). Se optó por una estrategia metodológica centrada en el análisis documental (Valles, 1997), que consideró como

unidades empíricas todos aquellos documentos oficiales que dieran cuenta de iniciativas vinculadas con la agroecología.

Esta decisión metodológica se corresponde con el objetivo específico de analizar cómo se construye la agroecología como problema gubernamental en los documentos oficiales, entendidos como “textos” en tanto condensan sentidos y orientan prácticas (Muzzopappa y Villalta, 2011). Estos documentos se consideran “oficiales”, pues en ellos se presenta el discurso que la institución busca transmitir: visiones de mundo, sujetos sociales a los que interpela y acciones que procura modelar. Según Valles (1997), los materiales documentales pueden ser tratados como “entrevistables”: pueden ser interrogados con preguntas implícitas y observados con la misma profundidad que otros campos empíricos. Debido a la fluctuante disponibilidad de documentos sistematizados sobre políticas agroecológicas durante el período estudiado, se incorporaron también como fuentes las páginas web oficiales, las cuales, pese a su inestabilidad, permitieron suplir parcialmente el vacío informativo.

Se descartaron otras técnicas de producción de datos, como entrevistas, registros de campo o análisis estadístico, para centrarse exclusivamente en fuentes documentales de carácter oficial. Esta decisión implica las limitaciones propias de una estrategia basada únicamente en documentos, lo que reduce la posibilidad de captar apropiaciones y estrategias locales, disputas de sentido y efectos diferenciales de las políticas en los territorios. No obstante, su elección permite realizar una lectura panorámica de los marcos normativos y programáticos, así como de los sentidos estatales en torno a la agroecología, lo que proporciona una línea de base necesaria para estudios empíricos futuros.

En cuanto a la selección de las políticas analizadas, no se realizó de forma arbitraria, sino en el marco de una definición teórica y metodológica orientada a reducir sesgos. Se establecieron tres criterios de inclusión: (i) temporal: iniciativas desarrolladas entre 1990 y 2023; (ii) territorial: políticas de escala nacional o provincial, excluyendo las municipales; y (iii) nominativo: inclusión explícita del término “agroecología” en los documentos analizados. En relación con el criterio nominativo, la decisión de utilizar el término “agroecología” como filtro de inclusión responde al objetivo de identificar los modos en que esta noción es incorporada, nombrada y delimitada por las propias instituciones estatales. Optar por la presencia explícita del término permite observar los procesos de institucionalización y formalización del discurso agroecológico, y diferenciarlos de políticas afines (ambientales, sustentables, de agricultura familiar) que, aunque convergentes, no se autodenominan de ese modo. Si bien este recorte supone una limitación analítica, ya que deja fuera programas o lineamientos que, sin utilizar la denominación “agroecología”, pueden compartir principios o prácticas compatibles, permite una mayor profundidad en el análisis de las implicancias del propio término. Bajo estos criterios, el corpus final se compuso de 27 políticas públicas que aludieron de manera directa a la agroecología.

El análisis de los documentos fue guiado por los lineamientos del método comparativo constante (Valles, 1997; Marradi, Archenti y Piovani, 2007). A partir de

una codificación abierta y progresiva, cada unidad de información fue comparada con las demás, lo que permitió la generación de categorías emergentes. Se trabajó mediante microanálisis o codificación línea por línea, con el fin de captar la mayor riqueza posible de los textos.

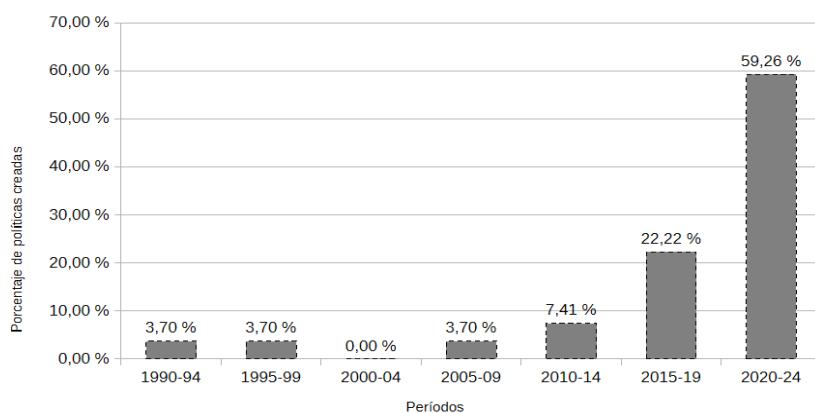
3. Resultados

3.1. Evolución temporal: del surgimiento a la “primavera”

La aparición, consolidación y apogeo de la agroecología como cuestión socialmente problematizada y su inclusión en programas y políticas públicas estuvieron marcados por una inserción gradual entre las décadas de 1990 y 2000, un fortalecimiento a partir de 2017 y un claro auge tras el cambio gubernamental en diciembre de 2019 y la pandemia de COVID-19. No obstante, este auge es producto de un proceso político y social que rebasa la confección de las políticas estatales, pero es concomitante a ellas.

El Gráfico 1 muestra la evolución temporal de las políticas relevadas. Evidencia un crecimiento sostenido de las iniciativas hasta 2023, más pronunciado en el caso de las provincias. Entre los períodos 1990-1994, 1995-1999, 2005-2009 y 2010-2014 se documentó una iniciativa en cada caso (salvo en 2013, que se registraron dos). Por su parte, entre 2015 y 2019 se registraron seis. Pero el punto destacado es que en el período 2020-2024 se identificaron 16, lo que representa el 59,26% del total identificadas. Cabe aclarar que el año 2024 no fue objeto de relevamiento en esta investigación, pero se incluye para mantener la periodicidad quinquenal del corte temporal.

Gráfico 1. Evolución de la creación de políticas agroecológicas según períodos.
En porcentaje



Fuente: elaboración propia.

La escala de las políticas agroecológicas para el período analizado no puede comprenderse sin considerar el papel de los movimientos sociales en su desarrollo. Antecedentes en la materia han documentado que, en Argentina, los orígenes de la agroecología pueden rastrearse tanto en prácticas indígenas y campesinas como en la labor de organizaciones de la sociedad civil, que desde las décadas de 1960 y 1980 comenzaron a trabajar en propuestas alternativas (Patrouilleau *et al.*, 2017; Souza Casadinho, 2013; Domínguez, 2019). Experiencias pioneras como las del Instituto de Cultura Popular (INCUPO), el Centro Ecuménico de Educación Popular (CEDEPO), la Red de Agricultura Orgánica de Misiones (RAOM), la Asociación Bienaventurados Los Pobres (BePe) y el Movimiento Campesino de Santiago del Estero (MOCASE), con su Escuela de Agroecología y la Universidad Campesina, promovieron un enfoque integral de la agroecología que se reflejaría luego en los postulados heredados por las políticas analizadas. Al respecto, González de Molina *et al.* (2022) sostienen que el éxito y la eficacia de las políticas a favor de la agroecología dependen, en buena medida, de la existencia de un movimiento social que las reivindique, cuestión que será retomada más adelante en profundidad.

La expansión del rizoma social en relación con la agroecología está articulado con una larga y diversa evolución de las políticas destinadas hacia la agricultura familiar en el país. Esta categoría, históricamente marginal en la agenda estatal rural (Nogueira, 2013), comenzó a ser considerada en dos grandes momentos. El primero, que si bien nace en décadas previas adquiere mayor intensidad en los años noventa, fue la expansión de programas de Desarrollo Rural orientados a la mitigación de la pobreza y la contención de migraciones rurales. Las herramientas de intervención, asistencia técnica, capacitación, financiamiento y organización grupal buscaban sostener unidades productivas en un contexto de desaparición de explotaciones agropecuarias (Lattuada, Márquez y Neme, 2012; Nogueira, 2013; Fernández, 2016).

Un segundo momento, ya en el siglo XXI, implicó la revalorización de la agricultura familiar, con mayor protagonismo político de sus actores y una reformulación de programas y objetivos. Esta etapa incorporó una mirada territorial más integral, al reconocer la multidimensionalidad de lo rural y promover estrategias de desarrollo participativo que superaban el enfoque sectorial clásico (Cravietti, 2014; Fernández, 2016). Este viraje no solo amplió el reconocimiento institucional de la agricultura familiar, sino que consolidó formas de organización y asociativismo en los territorios (Autorx, 2016; Urcola, 2019; Pérez y Urcola, 2020), elementos claves para comprender la inclusión posterior de la agroecología en las agendas estatales y su abordaje desde las políticas públicas.

La generación de políticas diferenciales para el sector funcionó como un eje vertebrador, y la agricultura familiar como una categoría de aglutinación y representación de actores. No obstante, tanto en términos empíricos como simbólicos, este intento de unificación presentó tensiones y límites que acompañaron la propia “erosión” y “resemantización” del concepto en el campo de las políticas públicas, orientadas a la agroecología (Pérez y Urcola, 2020). Nogueira y Urcola

(2024) señalan que, si bien entre 2004 y 2014 se observó un contexto regional propicio para la jerarquización e institucionalización de las agendas de desarrollo rural y agricultura familiar, desde 2015 en adelante se configura un escenario de retroceso, desplazamiento y fragmentación de dichas agendas con el nuevo cambio gubernamental bajo la alianza Cambiemos. En este nuevo contexto de ajuste y retracción estatal, la creación del Foro Agrario Soberano y Popular (FASyP) en 2019 representó un proceso de resignificación del espacio reivindicativo de la agricultura familiar. Allí confluyeron movimientos campesinos, ONGs y organizaciones ambientalistas que rearticularon sus demandas específicamente en torno a la agroecología como enfoque agronómico, ambiental, social y político. Este proceso permite una aproximación a la noción de primavera que atraviesa este escrito: en su doble acepción, como clima coyuntural y, literariamente, como clima estacional, actuó como una ventana de oportunidad que habilitó procesos de movilización, crecimiento y expansión de las demandas del movimiento en las agendas públicas.

Específicamente durante el período comprendido entre 2019 y 2023, existió cierta interacción simbiótica entre los movimientos agroecológicos y las políticas estatales. Giraldo y McCune (2019) enfatizan que, si bien históricamente las luchas agroecológicas fueron fundamentalmente reactivas (en defensa de la tierra, contra patentes o arrendamientos abusivos), fue durante algunos gobiernos progresistas de América Latina que esas luchas encontraron un respaldo institucional positivo, sin necesidad de un evento adverso que las disparara. Con la llegada en 2019 de un gobierno más afín a postulados progresistas o peronistas, algunos espacios estatales comenzaron a abrirse a las demandas agroecológicas. El ciclo 2019-2023, marcado por un contexto relativamente favorable, fue un período oportuno para que los movimientos sociales articulados encontraran canales institucionales para avanzar en políticas agroecológicas. Sin embargo, su estabilidad y proyección futura se vieron condicionadas tanto por las contradicciones y tensiones dentro de una administración como por los cambios de gobierno y las coordenadas ideológicas que dominan en cada gestión.

También en este período tuvo lugar un hecho que marcaría la historia reciente mundial: la pandemia de COVID-19. En ese contexto global, los períodos de aislamiento obligatorio provocaron múltiples reconfiguraciones en los hábitos alimentarios de amplios sectores sociales, entre ellas, una mayor permanencia en los hogares, lo que derivó en modificaciones en las prácticas de consumo. Si bien estos cambios no alcanzaron a toda la población de forma homogénea, se observó un incremento en la elaboración de comidas caseras, junto con una mayor visibilidad de contenidos mediáticos, especialmente en redes sociales, que promovían recetas y consejos asociados a una alimentación con productos frescos, de estación y agroecológicos. A su vez, la pandemia puso en el centro del debate la problemática del acceso a los alimentos, desde una doble perspectiva: por un lado, la dimensión económica, vinculada a la pérdida del poder adquisitivo de vastos sectores sociales; y por otro, la dimensión logística y comercial, asociada a las restricciones de movilidad y al colapso o insuficiencia

de las cadenas tradicionales de distribución. En este escenario, se multiplicaron canales alternativos de comercialización, promovidos especialmente por espacios vinculados a la economía social y a la agroecología (Urcola y Nogueira, 2020; Fernández, 2022). La venta directa de bolsones, los almacenes gestionados por organizaciones de productores/as y las comercializadoras alternativas cobraron protagonismo, configurando circuitos de distribución que desbordaban el sistema hegémónico supermercadista y planteaban nuevas formas de acercar alimentos sanos y sostenibles a la población.

De manera transversal a los períodos y situaciones aquí mencionadas, debemos señalar un proceso de “ambientalización de los conflictos sociales” propuesto por Leite Lopes (2006), el cual puede ser reformulado en términos de una “ambientalización de la agenda estatal”. En su formulación original, Leite Lopes señala cómo la cuestión ambiental se convierte en una nueva fuente de legitimidad y argumentación en los conflictos sociales. En línea con este planteo, puede observarse que, durante los años analizados, distintas instituciones del Estado argentino adoptaron un discurso ambiental generalizado, que incorporó justificativos ambientales como mecanismo de validación para políticas públicas, entre ellas, las vinculadas a la agroecología. El discurso ambiental atravesó de manera transversal todas las políticas analizadas en este trabajo, aunque en algunas este eje apareció con mayor énfasis, como en aquellas impulsadas desde organismos con un anclaje institucional explícitamente ambiental, por ejemplo, el Ministerio de Ambiente. Problemáticas como la degradación del suelo, la pérdida de biodiversidad, la desaparición de semillas nativas, el agotamiento de insumos energéticos y otras consecuencias del sistema agroindustrial se posicionaron como argumentos clave en la formulación de políticas agroecológicas. Esta ambientalización no debe entenderse como un fenómeno aislado o exclusivamente nacional. Por el contrario, forma parte de un proceso más amplio, de carácter transnacional, que se inicia hacia la década de 1980 en respuesta a las crecientes evidencias de crisis ecológica (Sevilla Guzmán y Soler Montiel, 2012). Desde entonces, viejos conflictos, como los vinculados al mundo rural o al sistema alimentario, comenzaron a ressignificarse en clave “verde”, habilitando así la incorporación de sistemas productivos alternativos como la agroecología, que ponen en valor el entramado ambiental en la producción y comercialización de alimentos.

En resumen, a lo largo del período analizado, y de manera paulatina desde la década de 1980, se desplegaron procesos sociales, organizativos y políticos que, en los años recientes (2019-2023), confluyeron en un contexto particularmente favorable. Durante este período, sobre la base de la historia construida por el movimiento agroecológico, la creciente institucionalización de las políticas para la agricultura familiar y la ambientalización de la agenda estatal, se intensificaron los debates y la visibilización de estas experiencias, potenciadas además por el aislamiento derivado de la pandemia de COVID-19, que situó en el centro del debate la problemática alimentaria en los sectores urbanos. Asimismo, una administración gubernamental, a nivel nacional y, en ciertos casos, provincial, que favoreció la inclusión de la agroecología en la agenda estatal.

Sin embargo, el giro de perspectiva nacional a partir de diciembre de 2023, orientado al achicamiento de la institucionalidad estatal, buscó contrarrestar el proceso de sedimentación construido a lo largo del tiempo mediante la organización y discusión de diversos y heterogéneos actores sociales. Entre las principales medidas se destacaron la disolución del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y de la Dirección de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales (DIPROSE), así como la eliminación del Instituto Nacional de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (INAFCI), la Dirección Nacional de Agroecología y el Fondo para el Desarrollo Rural y la Agricultura Familiar (PRODAF), todos organismos vinculados de manera directa o indirecta a la agroecología. Al momento de redactar este trabajo, persiste además un conflicto en torno a la continuidad del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), institución clave donde diversos programas y proyectos de promoción agroecológica habían encontrado un fuerte impulso, con un rol central de sus técnicos/as. Estos cambios marcaron un límite temporal para esta “primavera” agroecológica y un posible punto de inflexión. Más que un ciclo cerrado, podemos formular la hipótesis de un proceso inconcluso, que en parte dependerá de la correlación de fuerzas a futuro. Por el momento, la incorporación de la agroecología a la agenda estatal no logró consolidar estructuras estables ni mecanismos de sostenimiento frente a los cambios políticos.

A partir de aquí se analizarán los resultados de dicha confluencia, expresados en la definición de las acciones propuestas o desarrolladas y la población objetivo.

3.2. Instrumentos y líneas de acción

Del relevamiento de las políticas analizadas, aparece el segundo resultado de interés analítico: las estrategias de intervención que los documentos expresan. En efecto, una vez que el gobierno decide hacerse cargo de un problema, comienza el proceso de formulación de alternativas para proporcionar las soluciones. De allí que una segunda instancia en el ciclo de la política esté constituido por la elección de alternativas u opciones de políticas que den respuesta a ese problema social ya delimitado. En esta fase, se identifican diversos cursos de acción, evaluando los escenarios con mayor factibilidad y considerando las consecuencias probables de cada uno, con el objetivo de resolver los problemas definidos en la etapa previa. En los Cuadros 1 y 2, a continuación, se expresan las propuestas concretas y los lineamientos que orientan el accionar de las políticas dentro del marco institucional.

Cuadro 1. Políticas nacionales, según año de creación y líneas de acción

Políticas	Año de creación	Líneas de acción
Programa ProHuerta	1990	La promoción, la capacitación, la asistencia técnica y el aporte de insumos, fundamentalmente semillas. Un elemento clave de su operatoria ha sido la participación de promotores voluntarios locales y capacitados.

Investigación-extensión INTA	2013	Actividades educativas, seminarios, módulos, talleres y capacitaciones; debates con distintos referentes nacionales e internacionales, encuentros entre productores y consumidores, y producción de materiales, como informes, libros, artículos, y trabajos de extensión.
Dirección Nacional de Agroecología	2020	Relevamiento y generación de datos, asesoramiento a municipios, desarrollo de mercados de cercanía, desarrollo de nuevas normativas y ordenanzas, proyecto de ley, certificación y sistemas participativos de garantía, ampliación de las escalas.
Programa Sembrar	2020	Transferencia de subsidios no reintegrables a través de la firma de convenios, se podrán autorizar las siguientes inversiones: maquinarias, herramientas, equipamiento, insumos; mejoras de infraestructura, logística y distribución; comunicación y visibilidad; asistencia técnica y capacitación y gastos de gestión.
Programa de Promoción de la Conservación	2021	Acciones de promoción, generar información, promover los Sistemas Participativos de Garantías, capacitación y difusión, articulación con organismos científicos y académicos.

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 2. Políticas provinciales por provincia, según año de creación y líneas de acción

Provincia	Política	Año de creación	Líneas de acción
Buenos Aires	Programa de Promoción de la Agroecología	2020	Creación de un Registro de Productores Agroecológicos, una base de datos de productores en transición hacia la agroecología, una Red Provincial de Facilitadores de Prácticas Agroecológicas. Creación de la Comisión Asesora Provincial de Producciones Agroecológicas, comercialización de la producción agroecológica.
	Cambio Rural Bonaerense	2021	Acompañamiento y formación técnica. Posibilita incorporar tanto a productores agroecológicos como a técnicos.
	Programa de Agroecología del Mercado Central	2021	Recorridas en el territorio nacional, visitas a campos de producciones agroecológicas de operadores que comercializan dentro del Mercado, coordinación y monitoreo, asistencia técnica, gestión de ensayos o estudios y apoyo a las gestiones comerciales vinculadas.

Córdoba	Fomentando Huertas Agroecológicas	2020	El programa se basa en tres ejes, como la capacitación y promoción en la organización de huertas familiares; la asistencia técnica para la elección y preparación de la tierra; y la entrega de kit de semillas con 13 variedades de verduras.
Entre Ríos	Rotulados agroecológicos	2021	Incorpora en los rótulos de los productos alimenticios la indicación de existencia de ingredientes o materias primas provenientes de producciones agroecológicas certificadas.
Formosa	Política Educativa Agroecológica	2019	Incorporación del enfoque agroecológico en las instituciones educativas; promoción; sistematización de experiencias de prácticas agroecológicas de producción, transformación y consumo; promoción de la articulación de la institución escolar con otras organizaciones comunitarias.
La Pampa	Ley de Promoción del desarrollo de la producción agroecológica	2021	Registro de productores agroecológiques urbanes, perirurbanes y rurales; certificación participativa; financiamiento. Consejo de sistemas productivos agroecológicos; capacitación y creación de red de facilitadores; apoyo técnico; ferias y circuitos cortos de comercialización.
Misiones	Ferias Francas Agroecológicas	1995	Instituye el Marco Regulatorio de las Ferias Francas de Productores y la creación de un Mercado Zonal Concentrador de Ferias Francas de la provincia.
	Ley de Promoción de la Agroecología	2015	Crea el Registro de Productores Agroecológicos en el ámbito de la Secretaría de Estado de Agricultura Familiar; crea el Sistema Único de Certificación Participativa y el Consejo de la Producción Agroecológica.
	Ley de Agricultura Familiar	2015	Crea el Registro Provincial de Agricultura Familiar, el Consejo Provincial de Agricultura Familiar, el Fondo Especial de la Agricultura Familiar y el Régimen Provincial de Asistencia a la Agricultura Familiar.
	Ley de Soberanía Alimentaria	2019	Impulsa mecanismos de apoyo e incentivo a la negociación directa entre los productores familiares y sus organizaciones con los consumidores; crea un equipo de facilitadores territoriales de la soberanía alimentaria.

	Programa Provincial de Agricultura Urbana	2021	Establece condiciones y requisitos para la implementación de las huertas públicas comunitarias y huertas privadas en el marco del Programa. Desarrolla programas de capacitación y formación en empleos sustentables y en la normativa sanitaria y comercial aplicable.
Neuquén	Régimen para la promoción y regulación de la actividad apícola provincial. Reglamentación de la Ley 3255	2022	Registro, consejo, comercialización y educación.
Salta	Ley 7789 de Desarrollo Rural para la Agricultura Familiar	2013	Apoyo técnico, comercialización (ferias y compra pública), consejos, financiamiento.
San Juan	Régimen para el desarrollo rural integral de áreas agrícolas	2016	Creación del Consejo Asesor de la Agricultura Familiar. Propone y ejecuta políticas diferenciales que contemplen la promoción y protección del sector de la Agricultura Familiar. Creación de líneas de crédito. Coordinación del accionar de las distintas instituciones del Estado.
Santa Fe	Programa Provincial de Producción Sustentable de Alimentos en Periurbanos	2017	Creación de cuatro registros: el Registro de Técnicos para la Producción Sustentable de Alimentos; el Registro de profesionales ingenieros agrónomos especialistas en agroecología; el Registro de equipos de aplicadores autopropulsados, de arrastre y mochilas para la aplicación de productos biológicos; y el Registro de Espacios de Comercialización de productos sustentables.
	Marca “De mi Tierra Santa Fe”	2009	Desarrollo de la marca; fortalecimiento/creación de mercados y ferias gastronómicas locales, “Orígenes santafesinos”; fortalecimiento de empresas licenciatarias de la “Marca Producto de mi tierra”; incorporación del e-commerce como esquema de comercialización para mipymes santafesinas.
Tierra del Fuego	Ley 1526 de Entornos Saludables	2023	Educación

Fuente: Elaboración propia

Del relevamiento de las políticas identificadas en los documentos se puede observar una heterogeneidad de instrumentos de intervención, aunque con predominancia de una modalidad presente en relación con las políticas para la agricultura familiar: la asistencia técnica y las capacitaciones. De las 27 políticas identificadas (nacionales y provinciales), 21 incluyeron propuestas de capacitación, acompañamiento y asistencia técnica. Este énfasis está en línea con la historia de las políticas de agricultura familiar desarrollada previamente, donde el acceso a servicios de asistencia técnica ha sido un componente muy importante dentro de los programas de desarrollo rural, financiados tanto por el tesoro nacional como por organismos internacionales. Esta tendencia responde a una estrategia explícita y de largo plazo orientada a desarrollar un mercado de servicios técnicos, en el cual los costos serían progresivamente asumidos por lxs beneficiarixs (Lattuada, 2014), como es el caso del programa Cambio Rural I y II, en los que se financiaba una parte de la asistencia técnica y luego el grupo de productores debía afrontar el costo si querían continuar.

En estas políticas, la mayoría de los y las técnicas de campo eran profesionales universitarios provenientes de disciplinas como agronomía o veterinaria. La asistencia técnica se centraba prioritariamente en aspectos productivos, con menor atención a temas vinculados a la comercialización, el acceso a mercados o el desarrollo organizacional (Lattuada, 2014). Esta orientación abre una discusión central en los procesos agroecológicos: la forma en que se construye y se difunde el conocimiento agroecológico y, con ello, los modos de adopción y expansión de la agroecología.

Una línea de pensamiento sostiene que la agroecología se expande principalmente de agricultor/a a agricultor/a (o de campesino/a a campesino/a), reconociendo que los conocimientos y técnicas agroecológicas emergen de los saberes situados y de los propios procesos de experimentación de los/as productores/as. Desde esta perspectiva, se enfatiza la capacidad de las comunidades locales para generar instancias formativas propias, mediante metodologías de aprendizaje horizontal (Val y Rosset, 2018). Un elemento central de esta propuesta es la figura de los/as campesinos/as promotores/as, quienes transmiten saberes a partir de sus propias experiencias, al funcionar como agentes territoriales del conocimiento agroecológico sin la intermediación directa de técnicos/as o investigadores/as (Reyes Neuhauser, Goites y Cittadini, 2020). Sin embargo, algunas investigaciones recientes han matizado esta postura (Reyes Neuhauser, 2024), al señalar el rol estratégico que pueden tener los/as técnicos/as profesionales en los procesos de transición agroecológica.

Las políticas estatales analizadas tendieron a privilegiar capacitaciones externas gestionadas por los propios programas. En muchos casos, relegaron la posibilidad de fortalecer dinámicas de formación originadas en los territorios. Aun así, se identificaron matices en ciertas políticas, como el caso del Programa de Desarrollo Rural Bonaerense del Ministerio de Desarrollo Agrario de la Provincia de Buenos Aires, que promovió la co-construcción de conocimiento a través del financiamiento de honorarios para un/a técnico/a elegido/a por el propio grupo

de productores/as. Por ejemplo, en el territorio del Cinturón Hortícola Platense, donde emergieron experiencias de transiciones agroecológicas, durante el período gubernamental anterior, paulatinamente ganó terreno en organismos como el INTA la difusión agroecológica mediante el método de productor a productor; la disponibilidad de insumos; la experimentación que genere información de cómo usarlos; y la promoción de técnicos para encarar el cambio (Fernández, 2021).

En segundo lugar, respecto al financiamiento, solo ocho de las 27 iniciativas relevadas contemplaron explícitamente algún tipo de apoyo económico. Cinco de ellas son de carácter nacional. La evolución histórica de las políticas hacia la agricultura familiar permite identificar dos grandes momentos en relación con las modalidades de financiamiento. En una primera etapa, la creación de mercados financieros orientados a la inclusión progresiva de productores y prestadores, a partir de esquemas de garantías solidarias que aseguraban la devolución de créditos a tasas subsidiadas. Sin embargo, durante la etapa posterior al Consenso de Washington, esta concepción fue progresivamente desplazada por políticas centradas en Aportes No Reembolsables (ANR) o subsidios directos, transfiriendo además la gestión de los fondos desde bancos provinciales hacia asociaciones de productorxs (Lattuada, 2014).

Actualmente, los ANR entregados a organizaciones representan la modalidad predominante de financiamiento. Las asociaciones receptoras deben construir o consolidar sistemas de crédito y financiamiento propios, generalmente a través de fondos rotatorios u otros mecanismos similares. En las políticas agroecológicas analizadas, las seis que incluyen componentes financieros operaron mediante ANR, los cuales fueron transferidos a la entidad solicitante, que asumió la responsabilidad de gestionar, ejecutar y rendir los fondos según las condiciones establecidas por cada programa.

Los rubros financiados varían, aunque predominó la adquisición de maquinaria, insumos e infraestructura productiva, y quedaron de lado elementos como la adquisición de tierra o pago de alquileres, honorarios, trabajos administrativos, contables o de gestión, comunicación, entre otros. Por ejemplo, a nivel nacional, el Programa Sembrar Soberanía Alimentaria contemplaba gastos en maquinaria, equipamiento, insumos, infraestructura, logística, comunicación y gestión de los procesos, mientras que la Ley de Fomento a la Producción Agroecológica de la provincia de Misiones incluía la posibilidad de solicitar créditos específicos para actividades vinculadas a sistemas agroecológicos.

Como tercer lineamiento, se destaca la entrega de insumos, especialmente semillas, que constituyó la política principal en cuatro iniciativas vinculadas a huertas urbanas o autoconsumo: el ProHuerta (nacional), el Programa de fomento del uso de bioinsumos agropecuarios (PROFOBIO) (nacional), el Programa Fomentando Huertas Agroecológicas (Córdoba) y el Programa Provincial de Agricultura Urbana (Misiones).

En cuarto lugar, 17 de las 27 iniciativas relevadas incorporaron acciones orientadas a la comercialización de la producción agroecológica. Se advierte aquí una evolución respecto de las políticas anteriores, que durante sus primeras etapas

tendían a omitir este componente, y se focalizaban principalmente en la asistencia técnica y la producción. En los últimos años, sin embargo, se reconoció cada vez con mayor claridad la necesidad de fortalecer la dimensión comercial como condición para la sustentabilidad económica de las experiencias agroecológicas. Dentro de estas 17 políticas, 14 promovían la creación o fortalecimiento de canales alternativos de comercialización, con el objetivo de posicionar la producción agroecológica fuera de los circuitos convencionales, caracterizados por la concentración, la intermediación y la homogeneización de los productos. Estos espacios, como ferias locales, mercados de cercanía, compras públicas o plataformas digitales, no solo permitieron mejorar los ingresos de productores/as, sino que también buscaron fortalecer vínculos entre producción y consumo, anclados territorialmente y mediados por criterios de justicia social y ambiental.

Otra acción destacada fueron los Sistemas Participativos de Garantías (SPG), una alternativa a la certificación tradicional basada en la confianza entre productores/as y consumidores/as. Los SPG incluyen a múltiples actores, productores/as, consumidores/as, organismos públicos, técnicos/as, organizaciones civiles y referentes comunitarios/as, que en conjunto garantizan la calidad y el buen funcionamiento del sistema (Pereda, Driutti y Parodi, 2015). A diferencia de la certificación por tercera parte, los SPG incorporan principios sociales, ecológicos y de equidad dentro del proceso productivo. En las políticas analizadas, cinco iniciativas sugirieron la creación de SPG, entre ellas programas nacionales y provinciales como la Ley de Agroecología de La Pampa y la de Misiones.

Vinculado a la comercialización, tres políticas provinciales impulsaron rotulados, marcas o sellos agroecológicos para diferenciar la producción: “Rotulados agroecológicos” en Entre Ríos, la marca “De Mi Tierra Santa Fe” y el Programa de Producción Sustentable de Alimentos en Periurbanos (Santa Fe).

Finalmente, cinco políticas contemplaron la compra pública estatal de alimentos agroecológicos, promoviendo la intervención del Estado en la gestión de espacios de comercialización (Caracciolo, 2019). Aunque en Argentina no existe una legislación específica al respecto, la Ley de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar mencionaba la importancia de promover la compra estatal y la creación de ferias y mecanismos de certificación (Fernández, 2021).

Otro eje importante fue la creación de Registros de Producción o Productores/as Agroecológicos/as, presente en siete iniciativas. Estos registros variaron en sus procedimientos, desde la acreditación formal de identidad y características productivas (Programa de Buenos Aires) hasta la recopilación de datos sobre distribución espacial y potencial productivo (Misiones).

En el ámbito pedagógico, seis políticas integraron la agroecología en el sistema educativo formal. Se destacan el ProHuerta (nacional), el Programa Fomentando Huertas Agroecológicas (Córdoba) y la Política Educativa Agroecológica de Formosa, que transversaliza contenidos agroecológicos bajo la denominación “Agroecología Escolar”.

Por último, la creación de Consejos o Comisiones asesoras en agroecología, compuestas por diversos actores, apareció en seis políticas provinciales: Buenos

Aires, Misiones y San Juan. Las particularidades de cada comisión se vinculan con su composición y objetivos específicos.

Cuadro 3. Cantidad de políticas relevadas por líneas de acción

Cantidad de políticas	Líneas de acción
21	Capacitación, acompañamiento y asistencia técnica.
17	Comercialización de la producción agroecológica.
8	Apoyo económico. En la actualidad, Aportes No Reembolsables (ANR).
7	Creación de Registros de Producción o Productorxs Agroecológicxs.
6	Integración de la agroecología en el sistema educativo formal.
6	Creación de Consejos o Comisiones asesoras en agroecología.
5	Sistemas Participativos de Garantías (SPG).
4	Entrega de insumos.

Fuente: Elaboración propia.

Esta diversidad de formas de intervenir la agroecología refleja, por un lado, la dispersión de las acciones entre distintos organismos, en consonancia con las políticas de desarrollo rural que, según Manzanal (2002), se diseñaron como una serie de programas complementarios más que como una estrategia nacional única. Pero también, por otro lado, evidencia complejidad del campo agroecológico y la riqueza y diversidad de sus intervenciones posibles y proyectadas.

3.3. Relación con las organizaciones: más allá de la institucionalización o la autonomía

En este último apartado nos detendremos en la delimitación de la población objetivo en las iniciativas analizadas y, a partir de allí, en su relación con las organizaciones sociales agroecológicas, lo que derivará en la discusión sobre los procesos de institucionalización y autonomía en la agroecología.

En relación con el primer punto de discusión, se destaca que, a diferencia de lo que ocurrió con la agricultura familiar durante la década de 1990, en la que la población destinataria pasó de definirse como pequeños/as productores/as a un espectro más amplio que incorporó pobladores/as rurales en condiciones de vulnerabilidad social y cultural, que incluía mujeres, jóvenes, indígenas y asalariados/as transitorios/as (Lattuada, 2014), en las políticas agroecológicas identificadas sobresale la prevalencia del concepto de “productores/as” por sobre otras categorías, lo cual evidencia la polisemia del término: habilita múltiples niveles y escalas de producción sin distinguir entre lo urbano y lo rural, ni entre situaciones socioeconómicas, etarias o culturales. En efecto, de las políticas relevadas, solo dos focalizaron explícitamente en sectores de bajos ingresos y una en personas con

discapacidad, mientras que la mayoría mantuvo un recorte productivo generalista.

Otra diferencia con respecto de las políticas de agricultura familiar fue el no vedoso recorte en grupos objetivos: municipios (11 casos), territorios urbanos y periurbanos (6 casos cada uno), técnicos/as (6) y consumidores/as (5). En el primer caso, se destacó su papel como impulsores y gestores de iniciativas en el territorio, lo que habilita pensar la agroecología en clave de escalas estatales y no solo de articulación interinstitucional. En cuanto a técnicos/as y consumidores/as, su inclusión remitió al ideal mismo de la praxis agroecológica, que concibe la construcción de saberes y prácticas de modo participativo y relacional entre productores/as, instituciones de ciencia y técnica, y quienes demandan y validan los alimentos. Esta ampliación de destinatarios marca una innovación relevante respecto de la trayectoria de la agricultura familiar ya que, como señalan Gisclard, Pilles y Cittadini (2015), reconocer oficialmente nuevos actores dentro del sector agrícola abona a (aunque no garantiza) la transformación de las políticas públicas, bajo una revisión de la ideología de la modernización agrícola que domina el sector desde la década de 1950.

Resulta significativa la discusión sobre la relación con organizaciones y movimientos sociales, que constituyeron el segundo grupo más mencionado como destinatarios, con 15 iniciativas. En las iniciativas analizadas se identificaron tres formas principales de vinculación con las organizaciones: como población objetivo (15 casos), mediante articulación interinstitucional (14 casos) y a través de la promoción de asociaciones y redes (10 casos). De esta manera, si bien predomina una concepción que ubica a las organizaciones como destinatarias, también muchas experiencias avanzan en la construcción de redes y en la institucionalización de mecanismos participativos.

De acuerdo con Díaz (1998), las políticas públicas pueden entenderse como procesos sociales complejos en los que confluyen múltiples actores estatales y sociales con posiciones diversas. En consecuencia, la recepción del paradigma agroecológico está mediada por la acción de actores clave que entrelazan agendas y condicionan su traducción institucional (Marcos, 2023; Marcos, 2024). Esto recupera lo ya mencionado sobre el proceso asociativismo en las políticas de agricultura familiar de comienzos de siglo, cuando se consolidó la importancia de la organización de base para la gestión de programas en territorio, en especial sobre el rol de la activación movilizacional del sector de la agricultura familiar y de la aparición con gran fuerza desde 2019 de la agroecología en sus demandas (Pérez y Urcola, 2020).

Las lecturas habituales sobre la relación y articulación entre políticas públicas y organizaciones de base han girado en torno a la disyuntiva entre ceder a la cooptación y la captura, o aprovechar la apertura de oportunidades políticas, que se resumen en el binomio institucionalización/autonomía. A nivel internacional, Giraldo y Rosset (2016) señalan que la disputa por la definición de la agroecología comenzó desde que la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) incorporó esta disciplina, lo que generó un escenario de controversia, aunque representa una apertura de oportunidades que necesitará

evitar la ingenuidad de creer que se han abierto definitivamente las puertas para transformar la estructura agraria mundial. Se plantea que los movimientos sociales deben mantenerse alertas frente a los procesos de institucionalización, ya que pueden derivar en nuevas dependencias hacia programas y proyectos públicos, fomentando una burocratización que termina por generar formas de demagogia deshabilitante (Val y Rosset, 2022).

Este clima de debate también signó el último ciclo de auge de políticas agroecológicas en Argentina, culminado en diciembre de 2023 (Pérez y Gracia, 2021; Monkes y Easdale, 2023). Pérez y Gracia (2021) destacan que no se trata solamente de un intento de cooptación, como advierten organizaciones y referentes intelectuales, sino también de un proceso de reducción conceptual. La agroecología suele limitarse a su dimensión científica o técnica, e incluso a un criterio meramente productivo vinculado al no uso de insumos químicos. Este recorte, al centrarse en la transformación de ciertos procesos productivos sin ampliar la autonomía de quienes producen, implica una lectura parcial y empobecedora de su potencial transformador. Para comprender estos procesos, las autoras retoman la noción de “procesos de recepción” propuesta por Araujo (2009), que entiende la institucionalización en función de los destinos y consecuencias que adquiere la incorporación de determinados elementos en contextos distintos a los de origen. Bajo esta perspectiva, el ingreso de principios y orientaciones agroecológicas a las instituciones no constituye un problema en sí mismo, sino que la cuestión radica en si operan como vehículos de emancipación o como renovadas formas de dominación, un punto que se dirime según los objetivos e intereses de cada actor.

Por su parte, Monkes y Easdale (2023) advierten que, como sucede con cualquier concepto que se masifica e instala en la agenda pública y mediática, la agroecología corre el riesgo de ver diluido su contenido crítico. Esta tendencia se observa en muchas políticas públicas donde se reduce su alcance a una práctica productiva, y se deja de lado su carácter científico y su vínculo con los movimientos sociales (Curto *et al.*, 2021). No obstante, estos autores señalan que el hecho de que la agroecología haya surgido “desde los márgenes”, en el seno de los movimientos sociales, le otorga un bagaje político específico que refuerza su potencial transformador. Para que esto se concrete, es indispensable no escindir la agroecología de sus sujetos de cambio, ya que una agroecología formulada de manera abstracta o despersonalizada corre el riesgo de vaciarse de contenido político y ser absorbida por lógicas institucionales dominantes. En ese sentido, la incorporación activa de los movimientos sociales, bajo las formas de población objetivo, articulación interinstitucional y a través de la promoción de asociaciones y redes, no solo implica reconocer su trayectoria, sino que constituye una condición necesaria para resguardar su carácter crítico frente al sistema hegemónico.

Para Nogueira y Urcola (2024), no es posible hablar de forma excluyente de procesos de institucionalización/autonomía, ya que, para ellos, en el período analizado, las acciones de participación, colaboración y concertación se combinaron con las de confrontación, conflicto y diferenciación en el marco de espacios institucionales y no institucionales para el diseño de políticas públicas. De allí que ela-

boren que el Estado, las agencias estatales y las políticas públicas se constituyeron como espacios de concertación y conflicto que expresaron las posibilidades, pero también las limitaciones sectoriales. Señalan, en sintonía con Svampa (2017), que en Argentina las agendas del campo reivindicativo de la agricultura familiar han tenido su límite allí donde la expansión de la frontera agropecuaria, la megaminería y la producción hidrocarburífera se convierten en política de Estado.

Desde nuestra perspectiva actual, es posible advertir que aquella polarización institucionalización/autonomía invisibilizó otras aristas fundamentales abiertas durante el ciclo 1990-2023. En este sentido, resulta sustancial el aporte de Longa (2019) al analizar los límites que los movimientos (no solo los agroecológicos) enfrentan al integrar sus demandas en las decisiones de gobierno. El autor propone superar dos grandes perspectivas: la de la sobre determinación, que concibe a los movimientos como cooptados y subordinados a la lógica estatal, y la de la autodeterminación, que los entiende como actores con agencia propia incluso dentro del Estado. Longa muestra que ambas han tendido a utilizar de manera imprecisa o como sinónimos ciertos conceptos como cooptación, desmovilización y, especialmente relevante a los fines de nuestro estudio, institucionalización, la cual para algunos se asocia directamente con burocratización y desmovilización, mientras que, para otros, implica la posibilidad de masificar y transformar en política pública proyectos que desde lo social permanecían limitados. Esto le permite sostener que la mera presencia o ausencia de movilización no basta para definir la autonomía de una organización, y que la integración estatal puede combinar procesos de cooptación y de politización. En lugar de reproducir una dicotomía entre autonomía y cooptación, el autor propone una mirada más relacional e integral que reconozca los márgenes de acción y las estrategias diferenciadas de los movimientos sociales frente al Estado.

En esta misma línea crítica contra las dicotomías, Natalucci (2011) se centra en aquella que opone lo destituyente a lo instituyente y sugiere pensar la institucionalización no como cooptación ni sumisión al gobierno, sino como una mediación positiva entre la sociedad civil y el régimen político, capaz de redefinir formas de participación, mecanismos de representación y dispositivos de legitimación que conforman una comunidad política. Esto porque, aunque los movimientos suelen concebirse como exteriores al Estado, su acción colectiva y la incorporación de sus demandas en la arena estatal los inserta en redes políticas más amplias, al enunciar exigencias en marcos de significado comprensibles para sectores sociales diversos (Tarrow, 1997).

Una lectura situada en el escenario actual, tras el cierre del gran ciclo de políticas agroecológicas en diciembre de 2023, permite valorar en perspectiva aquellas iniciativas que buscaron articular con las organizaciones de base o promover la construcción de redes que, en conjunto, representaron más de la mitad de los casos relevados. En este sentido, la cuestión central ya no debería plantearse en términos de si es conveniente o no articular con los movimientos sociales, una simplificación dicotómica que invisibilizó dimensiones más complejas del proceso, sino en torno a cuáles son las formas posibles de sostener y fortalecer esa

institucionalidad con todos los actores sociales vinculados y alcanzados, incluso en contextos de retroceso y crisis como el actual en Argentina. Desde esta mirada, las experiencias de institucionalización de la agroecología, lejos de leerse en clave binaria como institucionalización o autonomía, constituyeron espacios de mediación que habilitaron la masificación de prácticas, favorecieron la ampliación de agendas y consolidaron la construcción de legitimidad pública para las demandas agroecológicas. Sin embargo, esta maduración institucional resultó aún incipiente y heterogénea: los avances logrados durante la denominada primavera agroecológica (2019-2023) no alcanzaron a consolidar mecanismos estables de articulación ni estructuras duraderas de participación, con lo cual se configuró una fase de institucionalización en proceso, interrumpida antes de alcanzar plena consolidación.

4. Reflexiones finales

El análisis de las iniciativas implementadas entre 1990 y 2023 permite resaltar, en primer lugar, la diversidad y heterogeneidad de estrategias ensayadas en el campo de las políticas agroecológicas. Aunque la asistencia y la capacitación técnica constituyeron los instrumentos predominantes, se constató la conformación de un entramado diverso de políticas públicas nacionales y provinciales entre 1990 y 2023, que incluyó también el financiamiento a través de aportes no reembolsables; la entrega de insumos (semillas y bioinsumos); el apoyo a la comercialización mediante ferias y mercados de cercanía, la creación de sellos, sistemas de certificación y registros de productores/as; la institucionalización de sistemas participativos de garantía; la integración de la agroecología en programas educativos; y la conformación de consejos y comisiones asesoras. Este conjunto evidencia la pluralidad de mecanismos ensayados para incorporar la agroecología a la agenda estatal, con una presencia creciente en distintos niveles de gobierno. Esa diversidad convivió con algunos vacíos o limitaciones en dimensiones centrales para la consolidación de sistemas agroecológicos. Persistieron brechas importantes en la escala y distribución territorial de estas políticas: las líneas de financiamiento, comercialización o compra pública fueron limitadas en número, cobertura o articulación interjurisdiccional.

Un segundo rasgo relevante fue la falta de un eje articulador que integrara la batería de programas nacionales y provinciales. Si bien se observa un abanico amplio de intervenciones, funcionaron de manera fragmentada y sin lineamientos comunes que permitieran generar sinergias entre escalas. Este déficit redujo las posibilidades de consolidar una política agroecológica sostenida en el tiempo y de mayor alcance territorial.

Por último, la comparación mostró la importancia de los avances en términos de relacionamiento con organizaciones de base. Más de la mitad de las iniciativas analizadas reconocieron de algún modo el papel de las organizaciones, ya sea como población objetivo, en articulaciones interinstitucionales o mediante la promoción de redes. Este aspecto constituye una innovación en relación con políticas agrarias previas y sugiere un desplazamiento hacia formas más participativas de diseño e implementación. A través de estas experiencias de institucionalización,

la agroecología encontró espacios de mediación que promovieron la difusión de prácticas, la ampliación de agendas y la consolidación de su legitimidad pública.

En este marco, la noción de “primavera agroecológica” permite leer el período 2019-2023 no solo como un ciclo político favorable sino también como una fase de institucionalización en disputa, donde la expansión de la agroecología en la agenda estatal evidenció avances significativos, aunque sin lograr consolidar una estructura estable capaz de sostenerse más allá del contexto político inmediato. Las experiencias de ese ciclo muestran que la expansión de la agroecología dependió tanto de la correlación política coyuntural como de la capacidad organizativa y articulatoria del movimiento, y que su fragilidad posterior no puede atribuirse únicamente a las decisiones gubernamentales sino también a los límites de consolidación previa de esa institucionalidad. En este sentido, la “primavera” dentro del período 1990-2023 configuró un campo de políticas agroecológicas caracterizado por la experimentación y la dispersión, con avances significativos en la incorporación de actores sociales y en la diversificación de instrumentos. La ruptura institucional de diciembre de 2023, que implicó la disolución de organismos, la pérdida masiva de técnicos y técnicas en el territorio y la cancelación de instrumentos de financiamiento resignifica el valor de este acervo de políticas. Aunque subsisten algunos programas provinciales, el retroceso actual permite dimensionar la importancia de la batería institucional construida en las décadas previas. Leídas en perspectiva, estas políticas constituyen un reservorio de prácticas y diseños que, más allá de sus limitaciones, ofrecen insumos estratégicos y un piso para eventuales escenarios de reconstrucción estatal de la agenda agroecológica en Argentina.

Referencias

1. Se trata de la Especialización en Políticas Sociales, de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina, realizada en el período 2020-2024.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. (1993). *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Ciudad de México, México: Porrúa.
- Araujo, K. (2009). Los procesos de institucionalización como procesos de recepción. *Agendas transnacionales y contextos locales en el caso de Chile*. *Universum*, 2(24), 12-27.
- Caimmi, N. (2024). *La primavera agroecológica: políticas públicas agroecológicas en Argentina*. [Tesis de especialización]. Universidad Nacional de La Plata, Argentina.
- Caracciolo, M (2019). Espacios comerciales alternativos de la agricultura familiar: criterios para su análisis y diferenciación. En M. L. Viteri, M. Moricz y S. Dumrauf (Comps.), *Mercados: diversidad de prácticas comerciales y de consumo* (pp. 133-159). Buenos Aires, Argentina: Ediciones INTA.
- Cea D'Ancona, M. A. (1998). *Metodología cuantitativa. Estrategias y técnicas de investigación social*. Madrid, España: Síntesis.
- Chiara, M. y Di Virgilio, M.M. (2017). *Gestión de la política social: conceptos y herramientas*. Los Polvorines, Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Cieza, R. I.; Seibane, C.; May, M. P.; Ferraris, G.; Mendicino, L. y Larrañaga, G. (2022). Incorporación del enfoque agroecológico en sistemas productivos de La Plata y territorios de cercanía. *Revista de la Facultad de Agronomía*, 121(1), 1-22.

- Cravietti, C. (2014). *La agricultura familiar en Argentina: Nuevos desarrollos institucionales, viejas tendencias estructurales*. Buenos Aires, Argentina: Editorial CICCUS.
- Curto, R.; Bondaruk, V.; Gutiérrez Molina, F.; Pessah, S. y Monkes, J. (2021). Políticas públicas de Agroecología en el Cono Sur de América Latina. *Apuntes agroeconómicos*, 15(21), 1-11.
- Díaz, C. (1998). El ciclo de las políticas públicas locales: Notas para su abordaje y reconstrucción. En J. Venecia (Comp.), *Políticas públicas y desarrollo local*. Rosario, Argentina: FLACSO, Centro de Estudios Interdisciplinarios, Instituto de Desarrollo Regional.
- Domínguez, D. I. (2019). Cartografía de la agroecología y las disputas territoriales en Argentina. *Rev. NERA*, 22(49), 297-313.
- Fernández, L. (2016). Políticas públicas para la agricultura familiar en Argentina durante el período 1990-2015: Nuevos y conocidos elementos en la agenda de debate. *Trabajo y Sociedad*, 30, 219-241.
- Fernández, L. (2021). El rol de la agricultura familiar en la provisión de alimentos en pandemia: Notas de investigación. *Observatorio Social sobre Empresas Recuperadas Autogestionadas*, 65-77.
- Fernández, L. (2022). Dinámicas de evaluación en circuitos alternativos de comercialización: Estudio de caso de los bolsones de hortalizas en La Plata (provincia de Buenos Aires, Argentina), 2015-2022. *Mundo agrario*, 23, 1-16.
- Giraldo, O. F. y Rosset, P. (2016). La agroecología en una encrucijada: Entre la institucionalidad y los movimientos sociales. *Guaju*, 2(1), 14-37.
- Giraldo, O. y McCune, N. (2019). ¿Puede el Estado llevar la agroecología a escala? Experiencias de políticas públicas para la territorialización agroecológica en América Latina. *Cuaderno de trabajo N°2*.
- Gisclard, M.; Pilles, A. y Cittadini, R. (2015). Proceso de institucionalización de la agricultura familiar y nuevo referencial para el desarrollo rural en Argentina. *Mundo Agrario*, 16(31).
- González de Molina, M.; Petersen, P.; Garrido Peña, F. y Caporal, R. (2022). *Introducción a la Agroecología Política*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Lattuada, M. (2014). *Políticas de desarrollo rural en Argentina: Trayectorias y perspectivas*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones INTA.
- Lattuada, M.; Márquez, S. y Neme, J. (2012). *Desarrollo Rural y Política. Reflexiones sobre la experiencia argentina desde una perspectiva de gestión*. Buenos Aires, Argentina: Editorial CICCUS.
- Leite Lopes, J. S. (2006). Sobre processos de “ambientalização” dos conflitos e sobre dilemas da participação. *Horiz. antropol.*, 12(25), 31-64.
- Longa, F. (2019). ¿Cooptados o autónomos? Notas para revisar –y reorientar– los estudios entre movimientos sociales y Estado en la Argentina contemporánea. *Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político*, 13(2), 257-282.
- Manzanal, M. (2002). *Instituciones y gestión del desarrollo rural en Argentina. Economía, Sociedad y Territorio*. Ciudad de México, México: El Colegio Mexiquense, A.C.
- Marcos, M. F. (2023). Gobernar los alimentos y producir población: La agroecología en la trama del desarrollo. *Publicar*, 35(12), 59-76.
- Marcos, L. (2024). Agroecología y narrativas de resistencia: Un análisis comparado entre la FAO y La Vía Campesina Internacional. *Revista Latinoamericana de Estudios Rurales*, 9(18), 8-29.
- Marradi, A.; Archenti, N. y Piovani, J. I. (2018). *Manual de metodología de las ciencias sociales*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Molpeceres, M. C. (2022). Políticas públicas y sistemas agroalimentarios en Argentina: entre agroquímicos y agroecología (1990-2020). *Eutopia*, 7, 74-99.
- Monkes, J. y Easdale, M. (2023). Agroecología periurbana en la Argentina del siglo XXI: de los márgenes a la estatalidad. *Mundo Agrario*, 24(57), e222.
- Natalucci, A. (2011). Entre la movilización y la institucionalización. Los dilemas de los movimientos sociales (Argentina, 2001-2010). *Polis*, 28, 1-24.
- Nogueira, M. E. (2013). Agricultura familiar y políticas públicas en la Argentina de los últimos años. Algunas reflexiones en torno a una relación compleja. *Trabajo y Sociedad*, 21, 49-66.

- Nogueira, M. E. y Urcola, M. (2024). ¿Desde dónde mirar la agricultura familiar hoy? Tensiones, límites y desplazamientos de una categoría abierta. Argentina (2004-2024). En N. López Castro, *Las agriculturas familiares en la Argentina: una década de debates* (pp. 41-63). Buenos Aires, Argentina: Asociación Argentina de Sociología Rural.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) – CLACSO*, Documento G.E.Nº 4.
- Patrouilleau, M.; Martínez, L.; Cittadini, E. y Cittadini, R. (2017). La promoción de la Agroecología desde las políticas públicas en Argentina. En E. Sabourin (Comp.), *Políticas públicas a favor de la Agroecología y la Agricultura Orgánica en América Latina y El Caribe* (pp. 33-73). Porto Alegre, Brasil: Ediciones FAO.
- Pereda, M. M.; Driutti, A. y Parodi, M. (2015). Los SPG como promotores de la agroecología y soberanía alimentaria: la experiencia de Bella Vista – Corrientes - Argentina. *V Congreso Latinoamericano de Agroecología - SOCLA*. La Plata, Argentina.
- Pérez, D. y Gracia, M. A. (2021). Sentidos en disputa: el proceso de institucionalización de la agroecología en Argentina. *Centro de Estudios e Investigaciones Laborales; Latinoamericana de Estudios Rurales*, 6(12), 1-29.
- Pérez, S. y Urcola, M. (2020). Movilización política y construcción de agendas reivindicativas: reflexiones sobre el proceso de organización sectorial de la agricultura familiar en el marco del Foro por un Programa Agrario Soberano y Popular. *Temas y Debates*, 24(39), 127-143.
- Reyes Neuhauser, M. V.; Goites, E. y Cittadini, R. (2020). Experiencias latinoamericanas, definiciones conceptuales y disputas de sentidos en torno a la agroecología. *XI Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales*. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Reyes Neuhauser, M. V. (2024). ¿Difusión o cogeneración de conocimiento en Agroecología?: Reflexiones basadas en tres estudios de caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), Argentina. (Período 2000-2018). *Revista de la Facultad de Agronomía*, 122(1), 131.
- Rosset, P. y Altieri, M. (2018). *Agroecología, ciencia y política*. La Paz, Bolivia: Sociedad Científica Latinoamericana de Agroecología.
- Sarandón, S. y Flores, C. (2014). *Agroecología: Bases teóricas para el diseño y manejo de agroecosistemas sustentables*. La Plata, Argentina: Universidad Nacional de La Plata.
- Sarandón, S. y Marasas, M. E. (2015). Breve historia de la agroecología en la Argentina: orígenes, evolución y perspectivas futuras. *Agroecología*, 10(2), 93-102.
- Sevilla Guzmán, E. y Soler Montiel, M. (2012). Del desarrollo rural a la agroecología. Hacia un cambio de paradigma. *Documentación Social*, 155, 25-41.
- Souza Casadinho, J. (2013). El proceso de artificialización de la naturaleza y el desarrollo de la agroecología en la Argentina. *Revista Cultura Económica*, 96, 43-76.
- Svampa, M. (2017). *Del cambio de época al fin de ciclo: Gobiernos progresistas, extractivismo y movimientos sociales en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: Edhsa.
- Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón y E. Carrillo (Comps). *La Nueva Administración Pública* (pp. 281-312). Madrid, España: Alianza Editorial.
- Tarrow, S. (1997). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- Urcola, M. (2019). La agricultura familiar como campo de intervención e investigación social. *Cátedra Paralela*, (16), 41-67.
- Urcola, M. y Nogueira, M. E. (2020). Producción, abastecimiento y consumo de alimentos en tiempos de pandemia. El rol esencial de la agricultura familiar en la territorialidad urbano-rural Argentina. *Eutopía*, 18, 29-48.
- Val, V. y Rosset, P. (2022). *Agroecología(s) emancipatoria(s) para un mundo donde florezcan muchas autonomías*. Buenos Aires, Argentina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Valles, M. (1997). *Técnicas cualitativas de investigación social*. Madrid, España: Síntesis.
- Verd, J. y Lozares, C. (2016). *Introducción a la investigación cualitativa. Fases, métodos y técnicas*. Madrid, España: Síntesis.

Wezel, A.; Gemmill Herren, B.; Bezner Kerr, R.; Barrios, E.; Rodrigues Gonçalves, A. y Sinclair, E. (2020). Principios y elementos agroecológicos y sus implicaciones para la transición a sistemas alimentarios sostenibles. Una revisión. *Agronomía para el desarrollo sostenible*, 40, 40.

Recibido: 10/09/2025. Aceptado: 04/11/2025.

Nuria Caimmi y Lisandro Fernández, "Análisis documental de las políticas públicas agroecológicas, 1990-2023. De la emergencia a la 'primavera'". Revista *Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 29, número 50, julio-diciembre 2025, pp. 35-59.