Agrociencia Uruguay 2025 | Volume 29 | Number NE4 | Article e1639
DOI: 10.31285/AGRO.29.1639
ISSN 2730-5066

Agricultura familiar: desafíos y perspectivas

Nota técnica

Las políticas públicas del gobierno provincial hacia la agricultura familiar: El caso de la Secretaría de Economía Social de Entre Ríos, Argentina (2019-2023)

Roses, P. [1]

[1] *Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER), Facultad de Trabajo Social, Paraná, Entre Ríos, Argentina*

Editor
Miguel Sierra
Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA), Montevideo, Uruguay

Received *18 Dec 2024*
Accepted *25 Jun 2025*
Published *27 Nov 2025*

Correspondence
Paula Roses
paulaandrearoses@hotmail.com

Resumen

En la provincia de Entre Ríos las iniciativas de promoción de la economía social y solidaria (ESyS) comienzan a visualizar en el año 2012, a partir de la creación de la Secretaría de Economía Social (SES) y la sanción de la ley 10.151, que crea el Régimen de Promoción y Fomento para la Economía Social.

Nos proponemos analizar las acciones llevadas a cabo por la SES durante el período 2019-2023, ampliando su perspectiva sobre los destinatarios de las políticas públicas en un entorno marcado por la crisis del covid-19. Gradualmente, se promovieron acciones relacionadas con la producción de alimentos, la promoción de la asociación y la agricultura familiar, y se estableció el área de Soberanía Alimentaria.

Para llevar adelante nuestra investigación, se utilizó una metodología predominantemente cualitativa, a través de la realización de entrevista semiestructurada a un funcionario público, un agente estatal territorial y dos experiencias de la agricultura familiar. Asimismo, para complementar y contrastar la información obtenida por los entrevistados y comprender el funcionamiento de la SES se trabajará con fuentes de información secundaria.

Palabras clave: intervención estatal, agricultura familiar, economía social y solidaria, articulación interinstitucional

CC BY

Roses P. Las políticas públicas del gobierno provincial hacia la agricultura familiar: el caso de la Secretaría de Economía Social de Entre Ríos, Argentina (2019-2023). Agrociencia Uruguay [Internet]. 2025 [cited dd mmm yyyy];29(NE4):e1639. Doi: 10.31285/AGRO.29.1639.

The public policies of the provincial government towards family farming: The case of the Secretariat of Social Economy of Entre Ríos, Argentina (2019-2023)

Abstract

In the province of Entre Ríos, the initiatives to promote Social and Solidarity Economy (ESyS) began to emerge in 2012, following the creation of the Secretariat of Social Economy (SES) and the enactment of Law 10,151, which created the Promotion and Development Regime for the Social Economy.

We propose to analyze the actions carried out by the SES during the 2019-2023 period, broadening its perspective on the recipients of public policies in an environment marked by the COVID-19 crisis. Gradually, actions related to food production, the promotion of associations, and family farming were promoted, and the Food Sovereignty Area was established.

To conduct our research, we used a predominantly qualitative methodology, conducting semi-structured interviews with a public official, a territorial state agent, and two family farming experiences. In addition, secondary sources of information will be used to complement and contrast the information obtained by the interviewees and understand how the SES works.

Keywords: state intervention, family agriculture, social and solidarity economy, inter-institutional articulation

As políticas públicas do governo provincial para a agricultura familiar: O caso da Secretaria de Economia Social de Entre Ríos, Argentina (2019-2023)

Resumo

Na província de Entre Ríos, iniciativas para promover a Economia Social e Solidária (ESS) começaram a surgir em 2012, após a criação da Secretaria de Economia Social (ESS) e a promulgação da Lei nº 10.151, que criou o Regime de Promoção e Desenvolvimento da Economia Social.

Propomos analisar as ações realizadas pela EES durante o período 2019-2023, ampliando sua perspectiva sobre os destinatários das políticas públicas em um ambiente marcado pela crise da COVID-19. Gradualmente, foram promovidas ações relacionadas à produção de alimentos, ao fomento do associativismo e à agricultura familiar, e foi estabelecida a Área de Soberania Alimentar.

Para conduzir nossa pesquisa, utilizamos uma metodologia predominantemente qualitativa, realizando entrevistas semiestruturadas com um funcionário público, um agente estatal territorial e duas experiências de agricultura familiar. Além disso, fontes secundárias de informação serão utilizadas para complementar e contrastar as informações obtidas pelos entrevistados e compreender o funcionamento da EES.

Palavras-chave: intervenção do estado, agricultura familiar, economia social e solidária, coordenação interinstitucional

1. Introducción

La economía social y solidaria (ESyS) se compone de experiencias autogestivas guiadas por prácticas sociales orientadas al trabajo, las cuales se distinguen por su autonomía en la gestión y por priorizar, en su organización, a las personas y el trabajo[(1)]. Estas son experiencias en constante construcción que establecen vínculos sociales de reciprocidad y ponen en el centro la reproducción de la vida y de la naturaleza[(2)]. Dentro del heterogéneo universo de la ESyS, incluimos a la agricultura familiar, categoría que engloba a familias productoras que poseen la tierra y los medios de producción, el control del proceso productivo, la fuerza de trabajo familiar y la producción de bienes para el autoconsumo. Son formas de producción rural que se destacan por su importancia social y económica en la región pampeana[(3)]. Además, constituye un modelo socioeconómico

que dinamiza los sistemas productivos de gestión local y promueve el desarrollo más equitativo del territorio y de los vínculos asociativos[4].

La agricultura familiar no ha sido predominante en las agendas de políticas públicas de Argentina, aunque se visualiza una jerarquización en la agenda estatal para el desarrollo rural en las últimas décadas. Asimismo, las acciones hacia el sector surgen vinculadas a organismos estatales e internacionales y no por la demanda de los productores y las organizaciones[5].

En estas páginas contribuimos a los estudios de la intervención estatal en la agricultura familiar al indagar sobre las particularidades que tuvo su desarrollo en la provincia de Entre Ríos, que han sido escasamente indagadas por la literatura académica[6][7][8][9][10][11], y menos aún ha sido abordada la intervención de la Secretaría de Economía Social (SES) hacia el sector.

Utilizamos una metodología predominantemente cualitativa, en la que se realizaron entrevistas a actores claves de la ESyS que nos permitieron «documentar lo no-documentado» a partir de la recuperación de lo cotidiano e integrar el conocimiento que reside en los territorios[12], y, a su vez, contrastar la información obtenida en documentos públicos.

Nuestro análisis se estructura en tres apartados; en el primero de ellos reflexionamos sobre la conformación de la SES de la Provincia de Entre Ríos, indagando los principales componentes que nos permiten comprender el accionar estatal hacia la ESyS. En un segundo momento, nos detendremos a analizar las particularidades de la intervención del gobierno provincial a través de la SES y la inclusión y puesta en agenda de la agricultura familiar en el período 2019-2023. Por último, desarrollaremos las reflexiones finales a las que arribamos en nuestro trabajo.

2. Conformación y desarrollo de la Secretaría de Economía Social

La SES comenzó su funcionamiento en el año 2012; sus acciones se encontraron íntimamente vinculadas con la sanción de la Ley Provincial de Economía Social 10.151[13]. Consideramos que dicha normativa genera principios rectores para promover las políticas hacia la ESyS y al mismo tiempo tiene la singularidad de establecer un porcentaje fijo de las utilidades que genera el Instituto de Ayuda Financiera de Acción Social para la ejecución de las políticas públicas. Este porcentaje determina una cantidad de recursos para las intervenciones de la SES independientemente de los cambios de las gestiones gubernamentales. En sus inicios, consistía en 5% de dichas utilidades, posteriormente fue duplicado por la ley provincial 10.305/14[14].

Argentina no posee un marco normativo nacional para la ESyS, aunque existieron iniciativas en pos de construir una ley federal. No obstante, se han creado varias leyes a nivel provincial y municipal que han apoyado muchas experiencias autogestivas. Es importante señalar que los sujetos de la ESyS están afectados por las crisis recurrentes que caracterizan al modo de producción capitalista[15]. «Las crisis hacen que sea dinámica la realidad de los emprendedores y por eso es necesario sostener las políticas en el tiempo» (2023 nov. 20, conversación con agente estatal de la SES; no referenciado).

En este sentido, consideramos que la sanción y ejecución de la ley 10.151 amplió el espectro de la economía social tradicional —cooperativas y mutuales— y abrió un abanico de intervenciones orientadas a fomentar la economía popular, el trabajo asociativo y la agricultura familiar. Por ejemplo, la implementación del programa de microcréditos de la economía social, el monotributo social y a costo cero, el Registro de Efectores de Economía Social de Entre Ríos (REESER) y la reglamentación de las compras públicas hacia la ES, entre las más relevantes.

En sus inicios, las acciones de la SES se realizaban a través de los Consorcios de Gestión Local. Dichas entidades eran unidades descentralizadas que establecieron una forma específica de implementar las políticas públicas hacia el sector. Estos organismos incluían a varios actores en su funcionamiento. Los municipios adheridos a la ley 10.151 podían solicitar la creación de un consorcio de gestión para la ejecución de las iniciativas de la SES[10]. En estos organismos descentralizados, los municipios van a adquirir el rol de presidencia, una organización social local asumía el rol de la secretaría y la SES el rol de tesorería en la ejecución de las políticas públicas.

Las actividades de la SES estaban destinadas principalmente a las experiencias urbanas. No obstante, dentro de la Dirección de Comercialización de la SES se generaron algunas iniciativas vinculadas a la producción de alimentos, al fomento de la asociación, a la agricultura familiar y a la producción agroecológica. Dentro de estas iniciativas, se destaca la creación del Programa Integral de Comercialización y, a partir de 2015, la Dirección de Comercialización, que tiene como objetivo potenciar los circuitos cortos de comercialización —principalmente los espacios de ferias y los mercados populares— y la consolidación del REESER y de marcas colectivas. Asimismo, se generó una línea de microcréditos rurales que ha tenido vigencia en el período 2013-2015[7] y se han realizado acciones para el fortalecimiento de productores hortícolas.

3. La inclusión de la agricultura familiar en la agenda de la SES (2019-2023)

La gestión gubernamental que inicia a nivel provincial en diciembre de 2019 se encuentra atravesada por la emergencia del covid-19, que ha implicado transformaciones en los ámbitos político, económico, social y cultural a nivel internacional, nacional, provincial y local. Dicha coyuntura generó nuevas respuestas de los gobiernos, alteraciones en la ejecución de políticas públicas y, a su vez, acrecentó la desigualdad y la vulnerabilidad social, adquiriendo diferentes dimensiones según las particularidades de los territorios y los sectores sociales. A nivel nacional se llevó adelante el plan Argentina Contra el Hambre, que tenía como finalidad «promover sistemas de producción de alimentos a través del fortalecimiento de la economía solidaria, social y popular, el cooperativismo y la agricultura familiar» (p. 11)[16].

Asimismo, se producen cambios importantes en la agenda de las políticas públicas de la agricultura familiar: la secretaría destinada a su desarrollo pasa a ser parte de la Jefatura del Gabinete de Ministros bajo la figura del Instituto Nacional de Agricultura Familiar Campesina Indígena, que implicó «un giro en el abordaje del sector desde el Estado, al asociar a la agricultura familiar ya no a un sujeto productivo, sino a un sujeto a ser "sostenido" desde la órbita de desarrollo social» (p. 24)[17]. De esta forma, hay programas que son direccionados al Ministerio de Desarrollo Social (MDS) de la Nación, y como correlato, muchos de ellos son ejecutados por el MDS de cada provincia.

En este marco, la SES ejecuta el programa nacional Sembrar Soberanía Alimentaria, que tiene como principales ejes de acción el fortalecimiento de las organizaciones de productores, el acceso al agua, la producción de alimentos y el consumo local. Asimismo, se encarga del programa los Mercados de Cercanía, que tenía como objetivo potenciar las estrategias de comercialización de productos o servicios de la ESyS[14]. Y también ejecuta el Programa Potenciar Trabajo, que es una continuación y fusión del programa Hacemos Futuro y Programa Salario Social Complementario[18].

La SES crea un área específica denominada Fortalecimiento Productivo, en la que, además de implementar estos programas nacionales, genera algunas líneas propias: el programa Soberanía Alimentaría, que otorga subsidios a los municipios y organizaciones sociales para la producción de proyectos agroecológicos; el programa Incorporación de Tecnología, generado para potenciar la calidad y cantidad de los productos de la economía social; el Proyecto de Inclusión Socio-Económica en Áreas Rurales, que abarca fortalecimiento

productivo y obras públicas para áreas rurales; el denominado Banco de Herramientas, que otorga subsidios no reintegrables para la adquisición de herramientas y otros insumos, y el programa Más Economía, que integra la comercialización y la producción[18].

En este contexto, la SES modifica su forma de ordenamiento territorial con el propósito de generar un diseño de planificación más participativa y con articulación interinstitucional en el territorio provincial. Se elimina la figura de los Consorcios de Gestión Local y se genera una articulación más directa entre el Estado provincial y los municipios.

Dentro del horizonte de acciones hacia el ordenamiento de las políticas públicas de economía social, se generó un incentivo al trabajo colaborativo entre distintas entidades públicas del ámbito provincial y con otras instituciones nacionales. Se destaca la integración de la SES en la organización de las distintas ediciones de la Feria de Alimentos de la Agricultura Familiar, que tradicionalmente realizaba el Instituto de Control de Alimentación y Bromatología de la provincia en articulación con distintas áreas municipales. Dichas ferias constituyeron un espacio diseñado para potenciar la comercialización de las familias, generar un intercambio de conocimiento entre equipos técnicos y capacitar a las y los productores. Asimismo, destacamos la ejecución del programa Impulso Cooperativo, que se llevaba adelante junto con el Instituto Provincial de Cooperativas y Mutuales de Entre Ríos, y el Congreso de Alimentos de la Agricultura Familiar y la Economía Social, llevado adelante en octubre de 2023 con la finalidad de promover el debate sobre las normativas, la calidad de los productos alimenticios, la soberanía alimentaria y la economía social.

En este marco de generación de políticas hacia el sector desde la SES, se produce la modificación de la ley 10.151, en la que se amplían los sujetos destinatarios de las políticas públicas. «Hay un cambio de perspectiva, o sea, se empieza a hablar de ESyS […] El debate fuerte fue esto, la economía social no es la economía de los pobres. […] había sectores que estaban afuera, [entre ellos] el arte comunitario popular, la comunicación popular, la agricultura familiar, por ejemplo, no estaba contemplada la agroecología, o sea, […] movimientos [sociales] que se daban en la sociedad que no estaban previstos en la ley» (2003 nov. 20, conversación con agente estatal de la SES; no referenciado).

En sintonía con estas afirmaciones, es importante destacar que, en sus etapas iniciales, las acciones estaban orientadas hacia la población urbana en situaciones de vulnerabilidad social, con el objetivo de «seguir fortaleciendo el tejido social más vulnerable, mejorando significativamente sus condiciones de vida» (p. 8)[18]. Las modificaciones que se producen en la ley 11.021 incluyen en el artículo 3 como sujetos destinatarios de las intervenciones de la SES a las y los productores de la agricultura familiar, entre otros actores, y dicha legislación explicita tener como horizonte construir tramas de desarrollo socioeconómico más inclusivas, que integren los principios de solidaridad y cooperación[19].

Observamos un fortalecimiento en el entramado de acciones a nivel provincial hacia la agricultura familiar, que se encuentra acompañado con los cambios en la normativa. También se crea el Sistema Provincial de Acceso a Alimentos y Precios Justos en 2020 y el Instituto Provincial de Seguridad Alimentaria y Economía Solidaria. Es decir, se observa un posicionamiento de la agricultura familiar en la agenda de las políticas públicas a nivel provincial. No obstante, se produce en el marco de pérdida de peso de la agricultura familiar en el entramado estatal nacional[17]. Dicha situación se va a profundizar con los cambios de gestión gubernamental, tanto a nivel provincial como nacional, que van a minimizar las acciones hacia las y los sujetos de la agricultura familiar.

5. Conclusiones

En sus inicios, la intervención del gobierno provincial a través de la SES ha puesto el acento en el desarrollo de emprendimientos en situación de vulnerabilidad social, principalmente destinados a las mujeres de los sectores urbanos[20]. Específicamente, a partir de la ley 10.151, se han generado medidas para favorecer una política tributaria, fiscal y previsional[15]. En el caso de Entre Ríos, se traducen en la implementación de algunos instrumentos específicos como el monotributo social y a costo cero, el REESER, la reglamentación de las compras públicas hacia la ES y los microcréditos, entre las más relevantes.

En el período 2019-2023, a nivel nacional se han producido transformaciones en los organismos destinados a la agricultura familiar que han implicado una pérdida de peso específico en el entramado de las políticas públicas (p. 25)[17]. A nivel provincial, podemos observar ciertas singularidades que permitieron la sostenibilidad de una agenda hacia la agricultura familiar en un contexto adverso; se destaca principalmente la ejecución de diferentes políticas públicas y el desarrollo de tramas interinstitucionales. Y, específicamente, el reconocimiento de las familias agricultoras como destinatario de las políticas de la SES, a partir de la sanción de la ley 11.021[19]. No obstante, consideramos que las políticas públicas llevadas adelante hacia la agricultura familiar por la SES y otros organismos a nivel provincial han logrado posicionarse en la agenda pública provincial pero no han tenido la suficiente envergadura para sostenerse en el tiempo y constituirse como política de Estado.

Transparencia de datos

Datos disponibles: Todo el conjunto de datos que respalda los resultados de este estudio fue publicado en el propio artículo.

Author contribution statement

	P Roses
Conceptualization	
Data curation	
Formal analysis	
Investigation	
Methodology	
Project administration	
Validation	
Writing – original draft	
Writing – review and editing	

Referencias

(1) Coraggio JL. La gente o el capital: desarrollo local y economía del trabajo. Buenos Aires: Espacio; 2004. 352p.

(2) Coraggio JL. La economía social y solidaria como alternativa a la economía de mercado. In: Tobar J, editor. Cauca, café con raíces: caficulturas, agroecología y economía social solidaria. Popayán: Universidad del Cauca; 2018. p. 61-74.

[3] Urcola M. Reflexiones sobre el modelo familiar de agricultura pampeana. Pampa. 2011;(7):87-111.

[4] Castro RL. Agricultores familiares en la Economía Social y Solidaria: agentes catalizadores de la Soberanía Alimentaria. Pampa. 2021;(23). Doi: 10.14409/pampa.2021.23.e0033.

[5] Nogueira ME, Urcola M. ¿Qué es el Estado para los agricultores familiares?: Estudio exploratorio desde una mirada político- antropológica. In: XI Jornadas interdisciplinarias de estudios agrarios y agroindustriales [Internet]. Buenos Aires: Centro Interdisciplinario de Estudios Agrarios; 2019 [cited 2025 Aug 11]. Available from: https://www.ciea.com.ar/web/CIEA2019/CIEA2019.htm

[6] Nussbaumer B. Estrategias de fortalecimiento institucional y políticas de desarrollo rural: el caso de Entre Ríos. In: Manzanal M, Arzeno M, Nussbaumer B, editors. Territorios en construcción: actores, tramas y gobiernos entre la cooperación y el conflicto. Buenos Aires: Ediciones CICCUS; 2007. p. 105-34.

[7] Pérez D, Roses P, Vuarant S. Aportes a una mirada territorial de la economía social y solidaria en América Latina: la experiencia de las políticas estatales de microcrédito en la región norte de la Provincia de Entre Ríos, Argentina. De Prácticas y Discursos. 2018;7(10):59-79.

[8] Perez D. Vivir y producir: las transiciones hacia la agroecología en Entre Ríos, Argentina, desde las experiencias de agricultores familiares (1990-2020) [doctoral dissertation]. Paraná (AR): Universidad Nacional de Entre Ríos; 2023. 263p.

[9] Vuarant S. Discursos públicos y ocultos de la pesca artesanal en el norte de Entre Ríos: políticas, prácticas territoriales, y estrategias materiales de reproducción de la vida de familias pescadoras [doctoral dissertation]. Paraná (AR): Universidad Nacional de Entre Ríos; 2021. 355p.

[10] Roses PA. La construcción social de los procesos de intervención estatal y no estatal de Economía Social y Solidaria en territorios con vulnerabilidad social en la región centro-norte de la provincia de Entre Ríos (2010-2019) [doctoral dissertation]. Rosario (AR): Universidad Nacional de Rosario, Facultad de Ciencia Política; 2022. 288p.

[11] Roses PA. Reflexiones sobre las trayectorias colectivas y prácticas cotidianas de los agentes estatales nacionales de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar en el ámbito subnacional: el caso de Entre Ríos, Argentina. Tiempos de Gestión. 2023;34(18):55-72.

[12] Rockwell E. La experiencia etnográfica: historia y cultura en los procesos educativos. Buenos Aires: Paidós; 2009. 224p.

[13] Entre Ríos (AR). Régimen de promoción y fomento de la economía social de la Provincia de Entre Ríos. Ley Provincial N° 10.151 [Internet]. Paraná: Provincia de Entre Ríos; 2012 [cited 2025 Aug 11]. Available from: https://www.entrerios.gov.ar/reeser/userfiles/files/10151.pdf

[14] Entre Ríos (AR). Modificación de la Ley N° 10 151, régimen de promoción y fomento de la economía social. Ley N° 10.305 [Internet]. Paraná: Legislatura de la Provincia de Entre Ríos; 2014 [cited 2025 Aug 11]. Available from: https://www.senadoer.gob.ar/ley/ley-n-10305/

[15] Blasco LR, Garcia AO. Economía social en construcción: perspectivas y demandas sociales en la legislación reciente (Argentina, 2003-2015). Rev Idelcoop. 2016;(219):216-39.

[16] Rebón M, Grau G. Políticas alimentarias: las políticas sociales en perspectiva: resultados y desafíos. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social; 2023. 42p.

[17] Castro N, Prividera G. ¿Por qué seguimos pensando la agricultura familiar?: historia de dos libros. In : Castro N, Gomez C, Marascho F, Prividera G, Tort MY, Soverna S. Las agriculturas familiares en la Argentina: una década de debates. La Plata: AASRU; 2024. p. 15-40.

[18] Ministerio de Desarrollo Social (Entre Ríos, AR). 2012-2023 Economía Social y Solidaria Entrerriana. Paraná: Dirección Editorial de Entre Ríos; 2023. 35p.

[19] Entre Ríos (AR). Modificación de la Ley N.º 10 151 sobre economía social. Ley N.º 11 021 [Internet]. Paraná: Legislatura de la Provincia de Entre Ríos; 2022 [cited 2025 Aug 11]. Available from: https://www.senadoer.gob.ar/ley/ley-n-11021/

[20] Ministerio de Desarrollo Social (Entre Ríos, AR). Construyendo desarrollo inclusivo. Paraná: Dirección Editorial de Entre Ríos; 2015. 164p.