



## **Políticas públicas para la agricultura familiar en Argentina durante el período 1990-2015. Nuevos y conocidos elementos en la agenda de debate\***

**Public policies to family farm in Argentina during the period 1990-2015. New and known items on the agenda for discussion**

**Políticas públicas para a agricultura familiar na Argentina durante o período 1990-2015. Novos e conhecidos elementos da agenda para debate**

**Lisandro FERNÁNDEZ \***

Recibido: 22.11.16

Revisión editorial: 27.02.17

Aprobado: 20.10.17



### **RESUMEN**

El objetivo del presente trabajo es analizar las principales características de las políticas públicas destinadas a la agricultura familiar en dos contextos histórico-políticos de Argentina distintos. La investigación abarca centralmente el período de los años 1990-2015. Para la realización de este trabajo se recurrió a fuentes documentales, informantes calificados y análisis bibliográfico. La investigación distingue una primera etapa durante los años '90, caracterizada por la desregulación de las instituciones estatales agropecuarias, en la cual se implementaron un conjunto de programas destinados a compensar el aumento de la pobreza rural. En una segunda etapa, iniciada con la devaluación de 2002, y particularmente luego del conflicto agrario de 2008, las políticas públicas posibilitaron un mayor grado de inserción institucional y de visibilidad de la agricultura familiar, junto a cambios en los objetivos e instrumentos de los programas destinados a la misma. El análisis del proceso general permite observar cambios y continuidades de las políticas públicas destinadas al sector.

**Palabras clave:** políticas agropecuarias, programas de desarrollo rural, agricultura familiar.

---

\* Universidad de Buenos Aires. CONICET. Instituto de Geografía "Romualdo Ardisson", Programa de Estudios Regionales y Territoriales, Facultad de Filosofía y Letras, Buenos Aires, Argentina. Docente de la Universidad Nacional La Plata. Correo electrónico: [lisandrofernandez85@gmail.com](mailto:lisandrofernandez85@gmail.com)

## **ABSTRACT**

The aim of this paper is to analyze the main features of Public Policies for family farm on two different historical-political contexts of Argentina. Centrally, research covers the period of 1990-2015. For the accomplishment of this study we rely on documentary sources, qualified informants and a bibliographical analysis. The research distinguishes two phases. The first -during the 90s- is characterized by deregulation of agricultural state institutions, in which a set of programs designed to offset the increase in rural poverty were implemented. In a second phase, which began with the devaluation of 2002, and particularly after the 2008 agrarian conflict, Public Policies enabled greater degree of institutional integration and visibility of family farm, together with changes in the objectives and instruments of programs destined to it.

The analysis of the overall process allows observing changes and continuity of public policy for the sector.

**Keywords:** agricultural policies, rural development programs, family farm.

## **RESUMO**

O objetivo deste artigo é analisar as principais características das políticas públicas para a agricultura familiar em dois distintos contextos históricos e políticos na Argentina. Centralmente a pesquisa abrange o período entre os 1990-2015 anos. Para a realização deste trabalho foram utilizadas fontes documentários, informantes qualificadas e fontes bibliográficas. A pesquisa distingue uma primeira etapa durante os anos 90, caracterizado pela desregulamentação das instituições estatais agrícolas, em que foram implementadas um conjunto de programas destinados a compensar o aumento da pobreza rural. Em uma segunda fase, que começou com a desvalorização de 2002, e especialmente depois do conflito agrário 2008, as políticas públicas tornaram possível maior grau de integração institucional e de visibilidade da agricultura familiar, juntamente com mudanças nos objetivos e instrumentos dos programas destinado a ela. A análise do processo global nos permite observar mudanças e continuidades de políticas públicas para o setor.

**Palavras chave:** políticas agrícolas, programas de desenvolvimento rural, agricultura familiar

## **SUMARIO**

1. Introducción; 2. Cambios durante la etapa neoliberal; 2.1 Desregulación del sector agropecuario; 2.2 Agriculturización y marginación de los pequeños agricultores; 3. Los programas de desarrollo rural en los 90; 4. Puntos de inflexión, años 2003 y 2008: retenciones, conflicto y después; 5. De los pequeños productores a los agricultores familiares; 5.1 Orígenes y difusión de la categoría agricultura familiar; 5.2 La nueva institucionalidad: reconocimiento y visibilidad; 5.3 Los programas para la agricultura familiar en el siglo XXI; 6. Consideraciones finales; 7. Referencias bibliográficas; 8. Fuentes de información; 9. Agradecimientos.

\*\*\*\*\*

## **1. Introducción**

Desde comienzos del siglo XXI, los sectores sociales que conforman la agricultura familiar (AF) fueron ganando protagonismo en la agenda pública referida al desarrollo rural, tanto por su mayor inserción político-institucional como por la reformulación de los objetivos de programas y proyectos destinados a la misma. Aunque este asunto reconoce antecedentes en la década previa.

Diversos análisis señalan que durante la década de 1990 los objetivos de las políticas de desarrollo

rural estuvieron abocadas centralmente a mitigar la pobreza de los pequeños productores<sup>1</sup>, mientras que a principios del siglo XXI, las propuestas de los mismos establecieron una relación estrecha entre la agricultura familiar y la seguridad y soberanía alimentaria, poniendo el acento en la posible contribución de la misma al proceso de producción de alimentos, generación de empleo agrícola y no agrícola en áreas rurales, y su papel en el arraigo territorial (Schiavoni, 2010; Nogueira, 2013; Manzanal *et al*, 2014). Al mismo tiempo, se resaltan los mayores niveles de integralidad de las problemáticas y de la base social que abordan los programas para la agricultura familiar (Soverna y Bertoni, 2014; Lattuada, 2014).

Entre uno y otro período, se destacan como puntos de inflexión en la temática a los cambios políticos y económicos en Argentina pos-devaluación del año 2002; la influencia de la agenda del MERCOSUR a comienzos del siglo XXI, pero más específicamente; el conflicto por la resolución n° 125 de 2008. Estos hechos marcaron un cambio en el escenario socio-político, por lo que resulta necesario incorporarlos al análisis de las políticas para la agricultura familiar, ya que a partir de ese momento se generaron nuevas “condiciones para la política” de la agricultura familiar (Juárez *et al*, 2015: 55). En particular, este devenir habría implicado transformaciones en el objeto del desarrollo rural que orienta tanto la agenda, como la implementación de los programas y acciones para los agricultores familiares a lo largo de los años 1990-2015.

La formación de agenda es uno de los puntos más significativos en la construcción de las políticas públicas, los factores que influyen en ella y sus implicancias son materia de debate permanente. Se define como el proceso por el cual, ciertos problemas o cuestiones se transforman en socialmente relevantes y llegan a llamar la atención del gobierno como posibles asuntos de política pública (Oszlak y O'Donnell, 1995; Jaime *et al*, 2013).

Asimismo, una cuestión se problematiza socialmente a partir del interés, atención o movilización de actores de la sociedad civil, entendidos como clases, fracciones de clases, organizaciones o incluso individuos estratégicamente ubicados en el sistema de poder. Una política estatal entonces, es la toma de posición por parte del Estado ante una “cuestión socialmente problematizada”: la misma implica decisiones de una o más organizaciones estatales, que conforman el modo de intervención del estado frente a la cuestión (Oszlak y O'Donnell, 1995). Por ende, la toma de posición no tiene por qué ser unívoca u homogénea, pueden ocasionarse conflictos o ambigüedades en torno a la toma de posición del Estado frente a una cuestión. Concretamente, en relación las políticas públicas que son de interés en el presente artículo, se coincide con Manzanal *et al* (2014) en que el rol de la agricultura familiar en la producción agraria en Argentina constituye un tema socialmente problematizado que genera variadas disputas e incide en la definición de las acciones concretas que el Estado adopta

Es por ello que el objetivo del presente trabajo es contribuir al conocimiento sobre la temática por medio del análisis crítico del proceso de inserción de la agricultura familiar en la agenda de debate de las políticas públicas, a través de los programas y acciones estatales destinadas al sector durante el período 1990-2015. Para ello, las preguntas que guían la presente investigación son ¿Cuáles son las principales características de las políticas públicas destinadas a la agricultura familiar en Argentina? ¿Qué cambios y continuidades se observan en las mismas durante el período en estudio? ¿Cómo se conforman los diferentes contextos socio-políticos en relación al sector agropecuario? Y particularmente ¿De qué manera se desarrolló el proceso de jerarquización político-institucional de la agricultura familiar durante el siglo XXI? Para desarrollar el análisis se recurre a un estudio comparativo de las etapas comprendidas entre la década de los '90, y los años 2003-2015, resaltando los elementos de continuidad y ruptura entre ambos períodos en relación al objeto de interés.

Para cumplimentar los objetivos propuestos, el artículo se estructura del siguiente modo. Luego de esta breve introducción, en la primera sección se analizan los cambios a nivel de la institucionalidad estatal en relación al sector agropecuario, que fueron condición de posibilidad para transformaciones a

---

<sup>1</sup> Una de las excepciones lo constituye el programa “Cambio Rural” el cual, al momento de su lanzamiento en 1993, estuvo principalmente centrado en las PyMEs agropecuarias.

nivel productivo y social en la etapa neoliberal, y las repercusiones en torno a los denominados pequeños agricultores. En la segunda sección se analizan los objetivos y se describen los principales resultados de los Programas de Desarrollo Rural (PDR) durante los años '90. En el tercer apartado, se puntualizan dos acontecimientos que marcan un punto de inflexión en la temática como la crisis de 2001/2002, los cambios en la administración gubernamental a nivel nacional y, el conflicto por la resolución n° 125 de 2008, y sus influencias sobre el proceso de institucionalización de la agricultura familiar. Este último, es desarrollado en profundidad en el cuarto apartado, dando cuenta de la forma en que la categoría “agricultura familiar” se insertó en la agenda política en Argentina, los cambios en la institucionalidad estatal en relación al sector y, las modificaciones en las perspectivas y objetivos que guían a los programas y proyectos de desarrollo rural durante el siglo XXI. Por último, el artículo culmina con las reflexiones finales en las cuales se sintetizan los principales avances de la investigación en relación al objetivo planteado.

## **2. Cambios durante la etapa neoliberal**

A partir de la última dictadura cívico-militar, y con mayor profundidad durante la década de 1990, el sector agropecuario argentino experimentó grandes transformaciones que incluyeron un proceso de liberalización y desregulación estatal, cambios en el paradigma productivo y profundización de las desigualdades en la estructura social agraria.

Durante los años '90, en un contexto caracterizado por la consolidación de un modelo de ajuste estructural que consideraba innecesarias y contraproducentes las políticas sectoriales, se propusieron programas asistenciales abocados a “mitigar” o “aliviar” las consecuencias del crecimiento de la pobreza rural (Lattuada, Nogueira y Urcola, 2015). A continuación, se analizará el contexto vinculado a las políticas públicas sectoriales y la dinámica socio-productiva agropecuaria, para luego dar paso al estudio de la implementación de los programas de desarrollo rural en Argentina.

### **2.1 Desregulación del sector agropecuario**

Con la instauración del neoliberalismo en 1976, la intervención estatal sobre el sector agropecuario comenzó a ser desmantelada. La reestructuración de las instituciones regulatorias favoreció la liberalización, aumentó la injerencia del sector privado y posibilitó la reconfiguración del paradigma productivo, que devino en un proceso de *agriculturización*. Se describirán sintéticamente los principales hitos que dan cuenta de este proceso.

En primer término, la Junta Nacional de Granos (creada en la década de 1930) que, hasta ese momento, regulaba el comercio interno y externo de granos y subproductos, fiscalizaba pautas de pesos y medidas, realizaba contratos, intervenía en el transporte y la fijación de precios y cupos, comenzó a perder atribuciones mediante la derogación de la Ley 20.753 en 1976. Esto permitió el aumento del poder de fiscalización del sector privado, facultado desde entonces para clasificar granos y hacer liquidaciones sobre esos resultados (León y Rossi, 2003). Luego en 1979, mediante una modificación al decreto 6698/63 se autorizó la instauración de puertos privados, punto clave para una actividad exportadora como la agropecuaria y, en 1980 se desregularon los contratos de arrendamientos de tierras entre chacareros y terratenientes, lo que generó la posibilidad de hacer contratos accidentales por una cosecha (Teubal, 2012). Esto último, otorgó mayor poder de negociación a los sectores dominantes, y favoreció la concentración en el uso de la tierra mediante el arriendo a corto plazo.

El proceso de desregulación se profundizó a partir de 1990. La administración asumida en 1989, buscó triplicar las exportaciones argentinas en los primeros años de gobierno, en base al aprovechamiento de las ventajas comparativas del sector agropecuario (Picardi, Tedesco y Settimi, 2012). En base a esa premisa comercial, y en un contexto de apertura económica, se suprimieron subsidios, precios sostén, cupos, aranceles y regímenes de promoción. A su vez, se eliminaron

definitivamente los organismos estatales que habían regulado el mercado, permitiendo hasta ese momento cierto nivel de coexistencia entre las pequeñas, medianas y grandes explotaciones (Hernández, 2012).

La reestructuración de la institucionalidad estatal incluyó: (i) eliminación de las Juntas Nacionales de Granos y de Carnes en 1991, mediante los decretos 2.284 y 2.486, suprimiendo los principales organismos de fiscalización, regulación y fomento de dichas actividades; (ii) modificación del sistema portuario nacional, mediante la ley 24.093, permitiendo la transferencia en 1992 de la potestad de los puertos a las provincias, posibilitando su privatización; (iii) privatización de caminos y líneas férreas; (iv) adhesión a las actas UPOV<sup>2</sup> en 1994, que reconoce derechos de propiedad sobre la venta de semillas patentadas y (v) la liberación en 1996 de la venta comercial de la soja genéticamente modificada (específicamente la Soja RR, modificada por medio de un proceso de transgénesis), por la resolución n° 167 de la ex Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación (SAGPyA) (León y Rossi, 2003; Pierri y Abramovsky, 2011).

Durante ese período, la institucionalidad estatal estuvo centrada en la ex-SAGPyA que había quedado acotada a una estructura centralizada con débil y limitada presencia regional, reduciendo su capacidad de liderazgo sectorial y la formulación de políticas, debilidad que según Lattuada, Márquez y Neme (2012), respondía a criterios sectoriales asociados a la producción de commodities con fuerte sesgo en la región pampeana.

Complementariamente, la política monetaria dada por la paridad entre el peso y el dólar, favoreció la importación de maquinarias e insumos agropecuarios, generando cambios en los precios relativos en favor del capital fijo sobre el capital variable (Bisang, 2007). Esto afectó a los sectores con una estructura trabajo-intensiva como la agricultura familiar, que se vieron fuertemente perjudicados por la nueva relación de precios, al ver deteriorado su poder adquisitivo (Villulla, 2010).

Adicionalmente, en materia de comercio exterior, se debe destacar la eliminación de los derechos de exportación sobre los principales productos del complejo cerealero y oleaginoso, trigo y maíz, con lo cual, los exportadores usufructuaban sus ventas a “precio pleno” internacional. Las tasas promedio de los derechos de exportación durante el período 1991-2001 fueron: 0% para el trigo; 0,3% para el maíz; 4,4% soja y 4,2% para el girasol (Fernández, 2014). Por último, cabe mencionar la autorización para importar sin gravámenes fertilizantes y agroquímicos no fabricados a nivel local, que amplió el mercado de herbicidas en el país (Picardi, Tedesco y Settimi, 2012)

La implementación del conjunto de reformas en diversos órdenes tendientes a la liberalización y desregulación estatal, fue la condición de posibilidad para el desarrollo de importantes cambios del paradigma productivo y social en el sector agrario, dando por resultado una exacerbación del proceso de agriculturización iniciado a mediados de los años setenta, liderado ahora por la expansión del cultivo de soja, tanto en la región pampeana como extra-pampeana.

## **2.2 Agriculturización y marginación de los pequeños agricultores**

La liberalización y desregulación económica, junto a la reducción de aranceles y la política monetaria centrada en la paridad peso/dólar, generaron una relación de precios relativos que favorecieron la difusión de cambios tecnológicos y productivos producto de la mejora en las condiciones para la importación de insumos y maquinarias. Las principales transformaciones se articularon en torno al denominado “paquete” tecnológico compuesto por (i) la expansión de los herbicidas (principalmente glifosato), (ii) la siembra directa como método de labranza y, (iii) las semillas transgénicas (Bisang, 2007). Al mismo tiempo, la desregulación de los contratos de alquiler, permitió el crecimiento del arriendo de corto plazo, y generó condiciones para el aumento de las escalas de tierras utilizadas, y el mejor aprovechamiento de la inversión en capital fijo por hectárea: combinando aumentos en los rindes por hectáreas con incremento de la superficie sembrada.

---

2 Unión para la Protección de las Obtenciones Vegetales

Estos cambios, estuvieron estrechamente vinculados al creciente peso del capital extranjero en la provisión de insumos, y el incremento de la demanda y del precio internacional de la soja. El aumento de la rentabilidad del cultivo de los cereales y oleaginosas, fruto de la combinación del paquete tecnológico con la ausencia de mecanismos de regulación, profundizaron la expansión de la frontera agrícola, lo que dio por resultado un proceso de *agriculturización* del modelo agropecuario: la expansión de la producción de granos (principalmente la soja) desplazó a actividades como la ganadería en la utilización de la tierra. Azcuy Ameghino y León (2013) señalan que este fenómeno no sólo se dio en la región pampeana, sino que abarcó también al noreste y noroeste argentino, ya que el nuevo paquete tecnológico, posibilitó el desarrollo de actividades agrícolas en zonas con distintas características y cultivos tradicionales.

Sin embargo, este nuevo paradigma productivo centrado en el avance tecnológico, la inversión en capital y el conocimiento aplicado, se tornó relativamente más dependiente de los insumos industriales antes que del trabajo directo, reduciendo los requerimientos de empleo, y desplazando a la vez, los saberes previos de los productores primarios (Bisang, 2007).

Este cambio de modelo implicó durante la década de 1990 profundas repercusiones sobre la estructura social agraria, afectando principalmente a los sectores más vulnerables de la misma. Al margen de la diversidad territorial y productiva, los pequeños productores agropecuarios del país, fueron perjudicados por el proceso de *agriculturización*, dando lugar a su denominación como modelo de *agricultura sin agricultores* (Teubal, Domínguez y Sabatino, 2005).

La importancia cada vez mayor de los requerimientos de inversión en insumos y maquinarias para el desarrollo de los emprendimientos agrícolas, afectó principalmente a aquellos productores basados en un proceso productivo trabajo-intensivo, debido al aumento de sus costos productivos y la reducción del poder de compra de sus ingresos como unidad de consumo (Villulla, 2010). Si bien muchos pequeños productores se endeudaron para poder comprar maquinarias y equipos (Teubal, 2012), la creciente necesidad de insumos importados y mayores escalas, los llevó a un “proceso de endeudamiento crónico masivo”, que obligó a mucho de ellos a abandonar su explotación o ceder parte de ella para el arriendo (Villulla, 2010; Picardi, Tedesco y Settini, 2012; Hernández, 2012).

Como resultado, se exacerbó el proceso de desaparición y “arrinconamiento” de los agricultores familiares (Teubal, Domínguez y Sabatino, 2005). Comparando los datos de los Censos Nacionales Agropecuarios (CNA) entre 1988 y 2002, se observa una variación negativa de las explotaciones agropecuarias (EAPs) totales del 21% (80.932 EAPs<sup>3</sup>). La misma, no se dio de manera homogénea: los estratos de explotaciones de entre 0 y 200 hectáreas, disminuyeron en un 26%, y las de entre 200 y 500 has, cayeron un 16%. Mientras que, para el mismo período, las explotaciones de más de 500has, aumentaron un 4% en cantidad (*Ídem*, 2005: 63-64). Este proceso apuntaló la desigualdad en el sector agropecuario.

Concomitantemente, un estudio de Obschatko (2009) sobre la base de la información del CNA de 2002<sup>4</sup>, indica que las EAPs Familiares<sup>5</sup> alcanzaban el 75,5% del total del país, representando al 67% del total de residentes en las mismas y aportando el 64% del empleo agropecuario a nivel nacional. Sin embargo, sólo contaban con el 17,7% de la superficie total de tierras y producían el 27% del valor bruto de producción del sector agropecuario. Es decir, las EAPs Familiares representaban en esos años la mayor cantidad de establecimientos, pero se apropiaban de la menor porción de riqueza generada. Conjuntamente, para el año 2002 la pobreza alcanzaba al 39% de las EAPs, afectando a 490.886 personas (Lattuada, Márquez y Neme, 2012: 74-75). Si bien, como afirma Nogueira (2013) en base a

---

3 La cifra remite a EAPs con límites definidos, ascendiendo a 87.688 EAPs si se toman el total de EPAs con y sin límites definidos

4 Si bien la información del CNA 2002 ha quedado desactualizada, es la última información disponible hasta el momento

5 Definidas como aquellas en la que se “verifica el trabajo directo del productor y la existencia de trabajo familiar (...) pero también se acepta la posibilidad de que se contrate hasta dos trabajadores remunerados permanentes”. A su vez, las EAP Familiares se dividen en cuatro categorías A, B, C y D, que van desde las más pobres (A) a las más capitalizadas (D) que contemplan la posibilidad de contratar uno o dos trabajadores no familiares (Obschatko, 2009)

los estudios de Neiman (2010), la pobreza rural dista de tener un tratamiento unívoco en Argentina por su heterogeneidad territorial, laboral y cultural, más allá de la metodología de medición, en la década del '90 la pobreza rural comienza a problematizarse, lo cual impulsa en forma sistemática y duradera el accionar del sector público en torno del desarrollo rural (Manzanal, 2007). Las principales herramientas al respecto, estuvieron constituidos por programas y proyectos destinados a pequeños productores, a los que en términos generales se denominan Programas de Desarrollo Rural (PDR), que se analizarán a continuación.

### 3. Los programas de desarrollo rural en los '90

En el contexto del sector agropecuario de los años 90, los cambios socio-productivos, económicos y políticos, afectaron la estructura social agraria en Argentina, perjudicando especialmente a los pequeños productores. En ese marco, existieron conflictos y movilizaciones promovidas por algunas organizaciones representativas del sector, como la Federación Agraria Argentina (FAA), que reclamaban contra las políticas que favorecían la concentración y centralización del capital agrario<sup>6</sup>. Sin embargo, en relación a la respuesta del Estado ante la situación socio-económica agropecuaria, diversos análisis sostienen que, la particularidad del caso argentino a diferencia de Brasil, es que los programas y acciones públicas no surgieron como consecuencia de las demandas provenientes desde las organizaciones de productores, sino principalmente por el impulso del Estado y de los organismos de financiamiento internacional (Manzanal y Schneider, 2011).

Concretamente, entre 1990 y 2002 se pusieron en marcha en Argentina una serie de programas de desarrollo rural (PDR) para pequeños y medianos productores agropecuarios a cargo de diferentes agencias gubernamentales –Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), ex Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA)– sostenidos por distintas fuentes de financiamiento (Presupuesto Nacional, Banco Interamericano de Desarrollo -BID-, Banco Mundial -BM-, Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola -FIDA-) (Lattuada 2014).

Entre los principales programas implementados durante la década de 1990 se encuentran el Programa Social Agropecuario (PSA), iniciado en 1993, que a partir de 1998 se transforma en el PROINDER<sup>7</sup>, el Programa de Crédito y Apoyo Técnico para Pequeños Productores del Noreste Argentino (PPNEA) y el PROHUERTA<sup>8</sup> iniciado en 1990. Otros programas implementados en esa década fueron el Programa Minifundio<sup>9</sup>, el Cambio Rural<sup>10</sup>, el CAPPCA<sup>11</sup>, el PRODERNEA<sup>12</sup> y PRODERNOA<sup>13</sup>. En el cuadro n° 1, se resumen las principales variables de ejecución de los programas implementados durante esos años.

---

6 Para mayores referencias ver: Pérez Trento, N. (2015). “La acción política de la Federación Agraria Argentina durante el período de Convertibilidad (1991-2001).” *Mundo Agrario*, 16(32). Recuperado a partir de <http://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/MAv16n32a03>

7 PROINDER: Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios

8 PROHUERTA: Promoción para la Autoproducción de Alimentos

9 MINIFUNDIO: Proyectos de Investigación y Extensión para Pequeños Productores Minifundistas

10 Cambio Rural: Programa Federal de Reconversión Productiva para la Pequeña y Mediana Empresa Agropecuaria

11 CAPPCA: Proyecto Forestal de Desarrollo. Componente de Apoyo a Pequeños Productores para la Conservación Ambiental.

12 PRODERNEA: Programa de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste Argentino

13 PRODERNOA: Proyecto de Desarrollo Rural del Noroeste Argentino

Cuadro n° 1. Características de los PDR según variables seleccionadas

Nombre/Sigla del programa	Área geográfica	Período	Perfil de los destinatarios	Cobertura
PPNEA	Corrientes, Misiones y Formosa	Finalizado (1992-1997)	Pequeños productores del NEA	7.961 familias durante su período de ejecución
PSA	Alcance nacional excepto Santa Cruz y Tierra del Fuego	Finalizado (1993-2013)	Productores minifundistas	51.000 familias entre 1993 y 2007
CAPPCA	Neuquén, Salta, Chaco Formosa y Misiones	Finalizado (1997-2006)	Familias de pequeños productores	1.054 familias en 2002
PROINDER	Alcance nacional	Finalizado. Primera etapa: 1998-2007	Jefes de hogar trabajadores por cuenta propia en áreas rurales	51.378 Familias asistidas (primera etapa entre 1998-2007).
PRODERNEA	Misiones, Chaco, Formosa y Corrientes	Finalizado (1999-2007)	Pobladores pobres rurales que exploten tierras y comunidades aborígenes	11.072 familias.
PRODERNOA	Catamarca, Tucumán, La Rioja y Jujuy	Finalizado (1999-2011)	Familias rurales de productores pobres o que constituyan grupos especialmente vulnerables	22. 153 familias
Cambio Rural	Alcance nacional	Desde 1993 y continúa	Pequeños y medianos productores agropecuarios	30.000 productores acumulados entre 1993 y 2002
Minifundio	Alcance nacional	Desde 1987 y continúa	Productores minifundistas	23.000 productores acumulados entre 1987 y 2002
PROHUERTA	Alcance nacional	Desde 1990 y continúa	Familias urbanas y rurales bajo la línea de pobreza	2.824.268 personas en 2002

Fuente. Elaboración propia en base a: PROINDER (2003); Manzanal (2007); FIDA 2009 (Informe n° 2100-AR); INTA informa; UCAR [último acceso 23-12-2015] y Lattuada, Nogueira y Urcola (2015).

Más allá de los diferentes ejes de intervención y alcance geográfico, el objetivo común en la generalidad de esos programas era mitigar o aliviar la pobreza rural y subsidiariamente “frenar” las migraciones rurales que ejercen presión sobre zonas densamente pobladas (Manzanal y Schneider, 2011). Asimismo, las herramientas de intervención compartidas eran la asistencia técnica, la capacitación, la asistencia financiera y los aspectos socio-organizativos como la metodología grupal para la implementación de las acciones en el territorio (Lattuada, Márquez y Neme, 2012). A su vez, en los sectores más vulnerables de la AF se otorgaba una mayor atención al fortalecimiento de la producción para autoconsumo para su seguridad alimentaria, destacada como un factor crítico en su



situación.

No obstante, los PDR ejecutados en la Argentina durante la década de 1990 fueron insuficientes para compensar la magnitud de la crisis y la velocidad de concentración de la estructura agraria con la consiguiente expulsión de pequeños y medianos productores (Lattuada, 2014).

Según Manzanal (2007) entre sus problemáticas se encontraban: (a) la discontinuidad del financiamiento y montos exiguos, (b) la escasa cobertura de la población objetivo y falta de criterios para reconocer su heterogeneidad, (c) la restringida participación de los agricultores familiares en la ejecución de los PDR, (d) las irregularidades en la difusión de los resultados, (e) la descoordinación entre las diferentes instituciones ejecutoras y (f) una modalidad de microemprendimientos grupales que no ha producido impacto en las organizaciones representativas ni resultó sustentable en sus aspectos económicos. Por eso, las evaluaciones concluyen que los PDR no conformaron una política integral de desarrollo rural, sino una sumatoria de ofertas especializadas para mejorar la situación de vulnerabilidad (social y económica) de un conjunto de productores caracterizados como “beneficiarios” (Nogueira, 2013).

No obstante, los análisis sobre este proceso (Manzanal, 2007) reconocen al mismo tiempo como elementos positivos, que los PDR de los años '90 constituyeron un hito en materia de desarrollo rural porque otorgaron mayor visibilidad a los pequeños productores dentro de diversos ámbitos nacionales y provinciales (por medio de estudios e investigaciones como las del PROINDER, la formación de profesionales especializados, la demostración de la necesidad de generar políticas específicas, etc.), así como también pusieron a conocimiento de los productores un conjunto de herramientas a través de la asistencia y capacitación que recibieron.

#### **4. Puntos de inflexión, años 2003 y 2008: retenciones, conflicto y después**

Luego de la crisis política, social y económica de 2001/02, el nuevo Gobierno asumido en 2003 propició mayores niveles de inclusión social y mayores grados de intervención estatal sobre ciertos sectores de la economía. En relación al sector agropecuario, una de las primeras medidas que influyó sobre este, fue la adopción previa de una política de “tipo de cambio administrado” en enero de 2002, que implicó la devaluación del peso. La nueva relación de precios relativos trajo alivio parcial a los pequeños productores endeudados, disminuyó sus costos de vida, aunque no volvieron a los niveles previos, y también permitió el aprovechamiento del contexto internacional favorable para los commodities del agro, tanto por sus precios como por su demanda elevada (Picardi, Tedesco y Settini 2012; Fernández, 2013).

En este nuevo escenario, continuó el proceso de *agriculturización* de las tierras originado en la década de 1970 y profundizado durante los años '90, con la soja como cultivo “estelar”. El mismo exhibió un crecimiento notable: en la campaña 2001/02 se produjeron 30 millones de toneladas de soja en 11.639.240 hectáreas sembradas, mientras que en la campaña 2013/14 superó los 53 millones de toneladas de producción en 19.781.812 hectáreas sembradas<sup>14</sup>. Este cultivo se destina principalmente a la exportación y se convirtió en uno de los más dinámicos: en 2006 el complejo exportador sojero representaba el 19,2% del total de exportaciones (8.931 millones de dólares), mientras que en 2014 representó el 27,7% (19.953 millones de dólares)<sup>15</sup>.

En este escenario, en lo que respecta a la intervención estatal, continuaron ausentes las instituciones regulatorias de la actividad agropecuaria. No obstante, dado la creciente importancia que adquirieron las exportaciones de commodities, se comenzaron a implementar regulaciones comerciales tales como los Registros de Declaraciones Juradas para Exportadores (ROE) y los cupos establecidos por la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario.

Sin embargo, el principal cambio en el escenario pos-devaluación fue la restitución en 2002 de los

---

14 Sistema Integrado de Información Agropecuaria (SIIA). Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.

15 Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. *Complejos exportadores. Informes de prensa.*

derechos de exportación sobre el trigo y el maíz, y la elevación acumulativa sobre la soja y los aceites hasta alcanzar en marzo de 2008 las tasas de: 35% (soja), 32% (girasol, aceites de soja y sus subproductos), 30% (aceites de girasol y sus subproductos), y 20% (trigo y maíz) (Fernández, 2013). Este nuevo esquema arancelario, tuvo un gran efecto sobre la recaudación fiscal del país entre 2002 y 2015, en un contexto de altos precios y demanda internacional de los cereales y oleaginosas (aunque con vaivenes a lo largo del período). En el año 2002 la recaudación total por derechos de exportación fue de 5.021 millones de pesos, y en 2014 alcanzó los 84.088 millones<sup>16</sup>.

Este rubro de ingresos se transformó en un factor de considerable peso en la recaudación total desde la devaluación: durante el período 2002-2012 la recaudación por derechos de exportación sobre los recursos tributarios totales osciló entre el 9% y el 13% (con un pico de 13,38% en 2008), y disminuyó al 6,46% y 7,19% en 2013 y 2014 respectivamente. La importancia de las exportaciones de commodities agropecuarios, no sólo se debe al monto que representa como porcentaje del total sino además, por ser una de las principales fuentes de ingreso de divisas al país.

Cuando en marzo de 2008, el Ministerio de Economía dictó la resolución n° 125 para la implementación de alcúotas móviles de los derechos de exportación, suscitó un gran conflicto con las principales entidades que nuclean a los productores agropecuarios, aglutinadas a su vez en torno a la “Mesa de enlace”<sup>17</sup>. Sin embargo, el reclamo en contra de la resolución, no sólo incluyó a los grandes productores, sino también a muchos pequeños y medianos, que habiendo abandonado la producción (por no poder responder al requerimiento del modelo basado en el “paquete tecnológico” o por dificultades en el recambio generacional), alquilaban sus campos, y para quienes la renta del suelo se transformó en su principal fuente de ingreso (Paz y Jara, 2014). Como las retenciones tienen entre uno de sus efectos la apropiación de parte de la ganancia extraordinaria, y reduce en el mediano plazo la renta del suelo, este sería un factor clave para entender la participación activa de los pequeños y medianos propietarios (al menos en la región pampeana) en el conflicto contra las retenciones (Balsa y López Castro, 2011).

Luego de meses de conflicto, que incluyó movilizaciones, corte de rutas y “lock out” de los productores, en julio de 2008 la implementación de la resolución n° 125 no prosperó. Sin embargo, este conflicto constituyó una oportunidad política para el gobierno de constituir un conjunto de políticas específicas, centradas en la mayoría de los agricultores familiares que fueron invisibilizados durante la disputa. Aunque el compromiso de avanzar en ese sentido fue previo al conflicto, este actuó como catalizador en un intento de “quebrar” el frente aglutinado en torno a la mesa de enlace, pero como “una política que se adiciona” o complementa<sup>18</sup> al *status quo* marcado por el dominio de los agronegocios, un modelo agrario orientado a la exportación de commodities que aporta divisas e ingresos provenientes de los derechos de exportación (Craviotti, 2014).

A partir de ese momento, existe un renovado interés estatal sobre los actores más vulnerables de la estructura social agraria, materializado en la mayor institucionalización de la categoría *agricultura familiar* y en una reformulación del objeto de los programas y proyectos destinados a la misma.

## **5. De los pequeños productores a los agricultores familiares**

En la presente sección se analizará los principales cambios en torno a las políticas de desarrollo rural en relación a la agricultura familiar como principal destinataria de las mismas, tanto a nivel institucional estatal como en el objeto de los programas específicos.

---

16 Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Información Económica al día [último acceso 14-09-2015]

17 La Mesa de enlace agrupaba a la Sociedad Rural Argentina (SRA), Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), Confederación Intercooperativa Agropecuaria Limitada (CONINAGRO) y la Federación Agraria Argentina (FAA)

18 Emilio Pérsico, (ex) secretario de la agricultura familiar del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, declaró en una nota periodística a *Página 12* el 28 de julio de 2015: “hay que señalar que hay dos economías que coexisten, el modelo de los agronegocios y el de la agricultura familiar, que es el modelo de una economía popular. Los dos sistemas tienen que convivir”

## 5.1 Orígenes y difusión de la categoría agricultura familiar

La categoría agricultura familiar se utiliza para englobar a un conjunto de actores heterogéneos que han recibido identificaciones a lo largo de la historia de los países latinoamericanos, no necesariamente compatibles entre sí: campesinos, minifundistas, pequeños productores, entre otros (Manzanal y Schneider, 2011). Este proceso, no sólo incluyó a los espacios académicos, sino que también influyó sobre las instituciones referidas al sector.

No es objeto del presente trabajo profundizar el debate en torno a la definición de agricultura familiar. Para ello se destaca Nogueira (2013) quien señala cómo fueron variando las denominaciones y criterios utilizados para referirse a la misma dando lugar a diferentes usos teóricos y políticos desde la década de 1970. Entre los principales puntos que incidieron a lo largo del tiempo en la caracterización de la agricultura familiar, se destaca: la permanencia de la AF en el capitalismo; la vinculación entre los términos “agricultura” y “familiar”; las tipologías utilizadas para dar cuenta de la heterogeneidad que caracteriza a la AF, entre otros.

A inicios del siglo XXI, la categoría agricultura familiar comienza a ser distintiva dentro de los organismos del Estado que diseñan e implementan políticas para la misma. La idea fue acuñada por científicos sociales europeos, y comenzó a circular en América Latina cuando es tomado por sindicatos y organizaciones rurales de Brasil.

Su instalación en Argentina, provino de la mano del MERCOSUR. En 2003 la Coordinadora de Organizaciones de la Producción Familiar del organismo solicitó la creación de un grupo *ad hoc* para proponer una agenda de política para la agricultura familiar, y un año después se creó la Reunión Especializada de la Agricultura Familiar del MERCOSUR (REAF) (Paz y Jara, 2014).

Asimismo, existieron contribuciones de investigación que, con distintas metodologías contribuyeron a la difusión de la categoría en la Argentina, por ejemplo los documentos : (i) Los estudios del PROINDER y del Instituto para la Cooperación de la Agricultura (IICA) (2002); (ii) “Programa Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar” del INTA y Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar (CIPAF, 2005) y (iii) “Lineamientos Generales de Políticas Públicas orientadas a la elaboración de un Plan Estratégico para la Agricultura Familiar” del FONAF (Foro Nacional de la Agricultura Familiar, 2006) (Schiavoni, 2010; Nogueira, 2013; Paz y Jara, 2014).

Si bien no se ahondará sobre las implicancias de la definición de la agricultura familiar, sí interesa resaltar de este proceso, que la emergencia de la categoría, implicó no sólo un cambio de nomenclatura, sino también *la ampliación de la base social* de las políticas de desarrollo rural (Soverna y Bertoni, 2014), de modo que se buscó reconocer múltiples dimensiones (productivas, sociales y culturales) de los sujetos, así como su heterogeneidad económica, social y regional. Al mismo tiempo generó una ambivalencia entre el reconocimiento de su faceta productiva, y sus aspectos culturales ligados a ella, que se reproduce a nivel de su inserción institucional sobre las definiciones, registros censales e incluso los organismos que ejecutan las políticas (Agricultura y Desarrollo Social) (Arach *et al*, 2011).

## 5.2 La nueva institucionalidad: reconocimiento y visibilidad

De los primeros programas orientados a los “pequeños productores”, la instalación y difusión de la categoría AF en la agenda pública de Argentina se dio conjuntamente con la progresiva institucionalización de su problemática a nivel del Estado (Craviotti, 2014). Este proceso se aceleró luego del conflicto del 2008, aunque no comenzó allí, incluso parte de los cambios institucionales como el Registro Nacional de la Agricultura Familiar, la creación de una Secretaría o la sanción de una Ley Nacional específica para el sector, constituyeron algunas de las propuestas que había formulado el

FONAF (2008), aunque sus demandas fueron consideradas parcialmente<sup>19</sup>.

Uno de los primeros impulsos lo constituyó la creación en 2005 de los CIPAF pertenecientes al INTA, con el objetivo de generar, validar y adaptar tecnologías apropiadas y apropiables para la agricultura familiar. A partir de ese momento, dentro del CIPAF se fueron creando paulatinamente a lo largo de los años los Institutos para la Pequeña Agricultura Familiar (IPAF), uno por cada una de las cinco grandes regiones en que dividen el país: pampeana, NOA, NEA, Cuyo y Patagonia (Hang *et al*, 2015).

Un año después en 2006, mediante la resolución n° 132/2006<sup>20</sup> se crea el FONAF, con el objetivo de realizar diagnósticos e identificar propuestas de acción para el sector. Luego a fines de 2011, se crea la Federación de Organizaciones nucleadas en la Agricultura Familiar, como entidad con personería jurídica (Craviotti, 2014).

En 2007 se crea el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (ReNAF) que, a partir de 2014, funciona dentro del ámbito de la Secretaría de Agricultura Familiar. Sus principales objetivos son: (i) la visibilización de la agricultura familiar, debido a la necesidad de contar con mejor información cuanti y cualitativa sobre el sector y, (ii) brindar conocimiento para la formulación de las políticas públicas diferenciales y las acciones del Estado (Craviotti, 2014; Paz y Jara, 2014).

Para llevar a cabo la tarea de registro, el RENAF toma como base la definición del FONAF y establece como unidad de registro a los Núcleos de la Agricultura Familiar (NAFs)<sup>21</sup>, dentro de los cuales se consideran variables productivas, sociales y culturales para su operatividad.

Si bien uno de los principales resultados del RENAF es la visibilidad que otorga al sector, la reciente Ley de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar de 2014, establece en su artículo 6, que se consideran susceptibles de lo que ella estipula, quienes se encuentren registrados en el RENAF, al mismo tiempo que desde los diferentes organismos que realizan acciones destinadas a la AF cotidianamente se promueve la inscripción en el mismo. Por lo tanto, la registración se convirtió en un instrumento cada vez más requerido (aunque no es obligatorio) para el acceso a las políticas públicas.

Según datos recientes publicados en 2015 por el RENAF, en Argentina se encuentran registrados 108.793 NAFs, con un total 387.191 personas distribuidos en: NOA (31%), NEA (27%), Centro (pampeana) (20%), Cuyo (16%) y Patagonia (6%)<sup>22</sup>.

Complementariamente, se implementaron otras acciones destinadas a incorporar a la AF a la economía formal y acceder a derechos sociales. En 2009 por un convenio conjunto entre el Ministerio de Desarrollo Social y la (ex) Subsecretaría de Agricultura Familiar<sup>23</sup>, se crea el Monotributo Social Agropecuario (MSA) sin costo para el productor<sup>24</sup>. A través de éste, los productores pueden: emitir facturas, ser proveedor del Estado (una iniciativa contemplada en la Ley n° 27.118), tener acceso a la obra social y aportes jubilatorios, sin excluirlos de programas como la Asignación Universal por Hijo.

---

<sup>19</sup> Ejemplo de ello, es que el FONAF proponía que la selección de la máxima autoridad institucional de la AF dentro del organigrama estatal cuente con el consenso de la Mesa Nacional del FONAF o que la ley para el sector cuente con presupuesto propio.

<sup>20</sup> Resolución de la por entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, del Ministerio de Economía y Producción de la Nación.

<sup>21</sup> Núcleo de la Agricultura Familiar: “la persona o grupo de personas, parientes o no, que habitan bajo un mismo techo en un régimen de tipo familiar; es decir, comparten sus gastos en alimentación u otros esenciales para vivir y que aportan o no fuerza de trabajo para el desarrollo de alguna actividad del ámbito rural. Para el caso de poblaciones indígenas el concepto equivale al de comunidad”. (Res.255/07). Paz y Jara, marcan que finalmente existen diferencias entre el FONAF y los finalmente adoptados por el RENAF que establece como límite para ingresar al registro un máximo de dos trabajadores permanentes, en lugar de tres como el FONAF.

<sup>22</sup> Recuperado de: [http://www.renaf.minagri.gob.ar/index.php?nvx\\_ver=120#](http://www.renaf.minagri.gob.ar/index.php?nvx_ver=120#) [último acceso: 18-10-2015]. Si bien Paz y Jara (2014) señalan que a mayo de 2014 el RENAF llevaba ejecutados 166.537 registros a nivel país, la estimación de 108.793 NAFs se aproxima a los datos del informe de la REAF de 2013, que contabiliza un total de 96.223 NAFs en todo el país y de Craviotti (2014) que contabiliza a principios de 2014 un total de 93.512 productores

<sup>23</sup> Dependiente de la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación en 2009.

<sup>24</sup> A partir de 2014, el MSA quedó bajo la órbita de la Secretaría de la Agricultura Familiar

Cabe resaltar la importancia de este aspecto ya que, como afirman Paz y Jara (2014) el sector de la agricultura familiar ha sido tradicionalmente postergado del acceso al sistema previsional, situación que se ha revertido, al punto de que a 2014, el 68% de los NAF registradas por el RENAF recibe algún tipo de prestación por parte del Estado. Más allá de las limitaciones de la información brindada por el RENAF por su carácter de registro voluntario, dicho dato da cuenta de una de las principales acciones públicas por visibilizar al sector en los últimos años.

En paralelo, a partir de 2008 la estructura institucional sufrió grandes cambios. Uno de los primeros fue la creación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (SsDRyAF). Luego en 2009 la SAGPyA pasó a ser el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP), a partir de lo cual la SsDRyAF adquirió el rango de Secretaría y dependiendo de está, se conformó la Subsecretaría de Agricultura Familiar (SubSAF). Además, en 2009, se creó la Unidad para el Cambio Rural (UCAR) con el objetivo de coordinar los programas con financiamiento internacional.

Otro de los cambios fue la creación en 2009 de la Comisión de la Agricultura Familiar en el ámbito de la Unidad Presidencia del SENASA con el fin de identificar la normativa vigente que sea de difícil cumplimiento para la AF, y desarrollar protocolos sanitarios y fitosanitarios, preservando la calidad agroalimentaria (Res. N° 759/2009, modificada por resolución n° 187/2014). Recientemente, a partir de la labor del SENAF, se modificó el Código Alimentario Argentino (CAA) con la incorporación del artículo 154 tris, que reconoce las condiciones en las cuales la AF desarrolla sus actividades al incluir sus establecimientos entendidos como “los espacios de producción, elaboración, fraccionamiento, depósito, conservación y/o expendio de alimentos y procesos de bajo riesgo en forma familiar y/o comunitaria, anexos o no a domicilios particulares con entrada independiente”. De este modo se inició el proceso de adecuación del CAA para incorporar las prácticas productivas y comerciales de los agricultores familiares, manteniendo la inocuidad de los alimentos (ver expediente n° 1-0047-2110-4879-14-6 de Ministerio de Salud, Secretaría de Políticas, Regulación e institutos).

A su vez, en 2012 el CIPAF impulsó el Foro Nacional de Universidades para la Agricultura Familiar (Foro UNAF) por considerar que la misma requiere una estructura interinstitucional que se constituya en política de Estado. El ForoUNAF está compuesto por representantes de las Universidades Nacionales de las cinco regiones del país: NOA, NEA, Pampeana, Cuyo y Patagonia, bajo la coordinación de los IPAF regionales. Este ForoUNAF tiene como principal objetivo generar tecnologías y procesos sociales más participativos y democráticos, dentro de una estructura multiactoral (Hang *et al*, 2015).

Asimismo, en el contexto internacional, la FAO declara al 2014 como el “Año internacional de la Agricultura Familiar”, el mismo año en Argentina se sanciona la Ley de “Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la construcción de una nueva ruralidad en Argentina” (n° 27.118), aunque hasta el momento no cuenta con presupuesto propio y la exSubSAF adquiere el rango de Secretaría de la Agricultura Familiar. Soverna y Bertoni (2014) señalan que entre 2011 y 2014, cuando se conforma la SAF, se fueron construyendo sus lineamientos estratégicos hasta determinar que los objetivos de la misma fueran: atender las necesidades específicas de las diversas organizaciones y sectores de la AF, impulsar la modernización de la AF y coordinar las instancias de relaciones institucionales con el FONAF y las organizaciones de la AF.

En el cuadro n° 2, se resumen los principales hitos del proceso de institucionalización de la agricultura familiar.

Cuadro n° 2: Cronología del proceso de institucionalización de la agricultura familiar en Argentina

Año	Acontecimiento
2005	Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar (CIPAF)
2006	Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FONAF)
2007	Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF)
2008	Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar
2009	Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca de la Nación (MAGyP)
2009	Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (SDRyAF)
2009	Subsecretaría de Agricultura Familiar (SubSAF)
2009	Comisión de la Agricultura Familiar (SENAF)
2009	Unidad para el Cambio Rural (UCAR)
2009	Monotributo Social Agropecuario
2011	Federación de Organizaciones nucleadas en la Agricultura Familiar (FONAF)
2012	Foro Nacional de Universidades para la Agricultura Familiar
2014	Secretaría de Agricultura Familiar (SAF)
2014	Ley de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar (n° 27.118)

Fuente: elaboración propia

Como se observa, la mayoría de los cambios institucionales tuvieron lugar luego de 2008, año que se convirtió en un punto de inflexión en la materia. La mayor inserción político-institucional, generó una creciente visibilidad de la agricultura familiar, materializados en rangos institucionales superiores de los organismos específicos, y el registro y consideración de una mayor amplitud de variables para su caracterización. A la vez, este proceso buscó generar mayores grados de formalización de la actividad de los AF, tanto en sus aspectos productivos y comerciales como de sus derechos sociales.

El conjunto de las medidas adoptadas o en debate descriptas en este apartado, se enmarcó en la propuesta de generar nuevos vínculos entre las políticas públicas y la agricultura familiar que trascienda a los conocidos programas (analizados tanto previamente como a continuación), para proporcionar estabilidad y continuidad a las acciones implementadas en pos de una política integrada de desarrollo rural. No obstante, este proceso se dio de forma parcial, sin revertir la reestructuración de las instituciones del sector agropecuario descriptas en el apartado 1.1, por lo cual sus potencialidades se ven disminuidas.

### 5.3 Los programas para la agricultura familiar en el siglo XXI

En el marco de una nueva institucionalidad analizada en la sección precedente, también existió un renovado impulso hacia los PDR desde comienzos del siglo XXI. Entre los acontecimientos que conforman los antecedentes al respecto, se debe mencionar a: (i) el proceso general de cambio en el contexto político y económico a partir de los años 2002/2003 que posibilitó una revisión de las intervenciones públicas; (ii) las reuniones promovidas por la REAF en 2004; (iii) los aportes financieros del BID-FIDA, (iv) los talleres organizados por la consultora internacional RIMISP (Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural) entre 2004 y 2005, y (v) la creación del Foro de Políticas Públicas Rurales, por resolución n° 133 de la exSAGPyA (Lattuada, Nogueira y Urcola, 2015).

Estos hitos, marcaron un cambio paulatino en la visión del Estado en torno a la definición y coordinación de las políticas de desarrollo rural, en sintonía con el enfoque teórico del Desarrollo Territorial Rural (DTR) (Manzanal, 2007; Lattuada, Nogueira y Urcola, 2015). Dicha perspectiva asume como principales objetivos la *transformación productiva* para la vinculación competitiva de los territorios rurales, y el *desarrollo institucional* mediante las relaciones de cooperación de los agentes del territorio, pero estableciendo como objetivo transversal “la inclusión social de los sectores pobres o socialmente excluidos, así como de la micro y pequeña empresa agro-rurales” (Lattuada, 2014: 24).

A lo largo de este proceso y mediante la influencia del enfoque territorial, los PDR experimentaron un cambio en el objeto del desarrollo rural de su propuesta, que se cristalizó en el pasaje de la centralidad en la pobreza rural considerada en términos absolutos, a un enfoque relacional que busca mayores grados de integralidad y, de la mano de eso, en una ampliación del espectro de los problemas de la AF (Lattuada, 2014). Para ilustrar dicho aspecto, en este apartado se analizan centralmente las propuestas y objetivos de los PDR implementados durante el período 2003-2015, tanto los que reciben financiamiento internacional como nacional, con una mención especial a los cambios promovidos a partir del relanzamiento de Cambio Rural en 2014.

Particularmente, los PDR con financiamiento internacional experimentaron un proceso de transformaciones destacadas en su formulación e implementación, a través de un largo período que incluye y antecede al siglo XXI, entre los años 1984 y 2014, los cuales son sintetizados por Lattuada, Nogueira y Urcola (2015):

1. Un desplazamiento desde un referente basado en lo productivo/sectorial hacia otro de carácter territorial. En la actualidad se incluye a toda la población que reside en el medio rural y desarrollan diversos tipos de actividades.
2. Una ampliación del alcance geográfico: los primeros programas estaban focalizados en las regiones pobres del Noreste y Noroeste del país, ahora se ampliaron hacia el resto del país.
3. La adopción de un enfoque relacional de las principales problemáticas de los destinatarios, vs una mirada centrada exclusivamente en la pobreza rural.

Esta dinámica general se trasladó puntualmente a cambios en la población objetivo de los PDR. En efecto, en la última década no sólo se atiende a las necesidades de los pequeños productores pobres: también se incluye a grupos de pobladores rurales considerados vulnerables que no necesariamente están en condición de pobreza medida por ingresos, sino que (según el diagnóstico de los programas) presentan otras dificultades (culturales, sociales y políticos) para mejorar sus condiciones de vida. De aquí que los actuales programas incorporen como actores prioritarios a la mujer, los jóvenes, los pueblos originarios y los trabajadores transitorios (Ídem). Entre los programas que incorporaron estas perspectivas en los últimos años, se puede señalar a aquellos que cuentan con financiamiento externo como el Proyecto de Desarrollo Rural de la Patagonia (PRODERPA), Programa de Desarrollo de Áreas Rurales (PRODEAR), el Programa de Desarrollo Rural Incluyente (PRODERI) y el Programa de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (PRODAF)<sup>25</sup>. Por ejemplo, Nogueira y Urcola (2015) señalan en un análisis más detallado sobre el PRODEAR y el PRODERI, ambos financiados por el FIDA, que los mismos plantean entre sus objetivos contribuir a generar cierta autonomía socio-económica de los sujetos, potenciar las capacidades de los grupos y organizaciones, y la preparación para gestionar proyectos económicos.

Asimismo, estos cambios no sólo involucraron a los PDR con financiamiento externo. A comienzos del siglo XXI, el INTA implementó nuevos programas destinados a distintos estratos pertenecientes a la agricultura familiar en Argentina, al mismo tiempo que dio continuidad a algunos de los programas que ya venía ejecutando (mencionados en el apartado 2), que fueron modificando su estrategia de intervención acordes con un enfoque territorial.

En ese sentido, en 2003 el INTA creó el Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural

---

25 Programas implementados por la UCAR

Sustentable (ProFeder), que engloba instrumentos que estaban en ejecución atendiendo diferentes problemáticas y destinatarios (Minifundio, PROHUERTA, Cambio Rural) pero al mismo tiempo implementa otros nuevos como: (i) el Programa para productores familiares (Profam), destinado a promover un diagnóstico participativo y la organización de productores hacia formas autogestionarias, (ii) Proyectos Integrados que articulan a diversos actores y sus capacidades a nivel de las regiones y las cadenas de valor agroalimentarias, y (iii) Proyectos de Apoyo al Desarrollo Local (PADL) que contribuyen a la generación de procesos a nivel local, fomentando la participación y la cooperación, en el territorio. A su vez, como parte de la inclusión de la agricultura familiar, en junio de 2014 se relanzó el Cambio Rural II, bajo el lema “Innovación e Inversión”, financiado por el Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca (MAGyP) de la Nación. Además desde el ministerio se lleva a cabo el Programa de Apoyo a Pequeños y Medianos Productores (PAPyMP), que para el año 2010 tenía un presupuesto del Estado nacional de \$60 millones de pesos<sup>26</sup>.

En el cuadro n° 3 se resumen las principales variables de los PDR llevados a cabo desde 2003 en adelante. Si bien se repiten algunos programas exhibidos en el cuadro n° 1, ello se debe a su continuidad entre ambos períodos y la necesidad de actualizar la información sobre su cobertura.

Cuadro n° 3: componentes seleccionados de los PDR implementados durante 2003-2015

Nombre/Sigla del programa	Área geográfica	Período	Perfil de los destinatarios	Cobertura
Minifundio	Alcance nacional	Desde 1987 y continúa	Familias minifundistas	150 proyectos de los que participan 16.000 familias (a 2013)
PROHUERTA	Alcance nacional	Desde 1990 y continúa	Familias rurales y urbanas bajo la “línea de la pobreza”	630.000 huertas. 3.500.000 personas (a 2013)
Profam	Alcance nacional	Desde 2003 y continúa	Productores familiares con menor dotación de recursos que las PyMEs	130 proyectos. 6.700 familias (a 2013)
Cambio Rural II	Alcance nacional	Lanzado en 2014 y continúa	PyMEs agropecuarias y productores familiares en vías de capitalización	22.157 productores (a septiembre 2015)
PROINDER	Alcance nacional	Finalizado. Segunda etapa: 2007-2012	Jefes de hogar trabajadores por cuenta propia en áreas rurales	36. 545 familias asistidas en la segunda etapa (2007-2012)

26 En Lattuada, Nogueira y Urcola (2015) se mencionan otros programas y leyes en el apartado “Programas de desarrollo rural”. Sin embargo, para el presente artículo se decidió no incluir aquellos que sean leyes o cuyos ejes de intervención estén asociados a cuestiones propiamente sectoriales, entendiendo que ello no altera los resultados del análisis. Si bien los programas Minifundio y ProHuerta se iniciaron en décadas previas, se los incluye en los cuadros n° 1 y n°3 porque continúan durante el siglo XXI, con el fin de presentar los últimos datos disponibles de su cobertura.



PRODEAR	Alcance nacional. Prioridad en Chaco, Corrientes, Córdoba, Entre Ríos, Mendoza, Misiones, San Juan y Santiago del Estero.	Finalizado (2009-2015)	Habitantes rurales pobres mayores de 14 años y población aborigen	3.725 beneficiarios directos (a 2011)
PRODERPA	Chubut, Neuquén, Río Negro y Santa Cruz <sup>27</sup>	Finalizado (2007-2014)	Pequeños agricultores familiares y sus familias, población rural no agropecuaria, comunidades originarias y jóvenes rurales.	11.265 familias (durante el período de ejecución)
PRODERI	Alcance nacional con prioridad en el NOA	En ejecución (2012-2018)	Agricultores Familiares, familias rurales en situación de vulnerabilidad y pueblos originarios	Población meta propuesta: 26.000 familias de la AF; 4.000 de pueblos originarios y 12.000 que presenten vulnerabilidad social
PRODAF	Chaco y Entre Ríos	En ejecución (2012-2017)	Productores de hasta 500Ha- en producción y con hasta dos (2) trabajadores permanentes.	S/D

Fuente. Elaboración propia en base a: Ministerio de Desarrollo Social; Lattuada, Nogueira y Urcola (2015); INTA informa; Coordinación Nacional de Transferencia y Extensión del INTA [16-10-2015]; Informe de terminación PRODERPA FIDA 648-AR y UCAR (página web). S/D: sin datos

El análisis de los datos disponibles muestra algunas disparidades entre los programas según el organismo que los ejecuta. Los programas que dependen del INTA tienen alcance nacional (por la amplia cobertura de sus agencias de extensión), y sus iniciativas presentan una continuidad a lo largo del tiempo, que posiciona al INTA como uno de los organismos con más trayectoria en relación a las políticas públicas para la agricultura familiar.

Mientras que los programas financiados por organismos internacionales, en su mayoría establecen un criterio de focalización territorial según índices de pobreza rural, y a su vez, su implementación se desarrolla siguiendo una metodología de trabajo por proyectos que establecen límites temporales, objetivos y resultados esperados explícitos, lo cual puede representar una ventaja que favorece la motivación del personal involucrado (Soverna y Bertoni, 2014). Al mismo tiempo, en muchas experiencias los límites temporales, resultan acotados para la concreción de los resultados buscados y dificultan la continuidad de los equipos de funcionarios y técnicos involucrados en la labor cotidiana con los destinatarios, lo cual erosiona las posibilidades de garantizar la sostenibilidad y la acumulación de resultados a lo largo del tiempo (Lattuada, Nogueira y Urcola, 2015).

En cuanto a las herramientas de intervención que llevan a cabo los PDR durante los últimos años,

<sup>27</sup> La reorientación del PRODERPA en 2009 excluyó a Santa Cruz

no se aprecia un cambio sustantivo en las mismas: la asistencia técnica, las capacitaciones y la organización grupal siguen siendo las principales. Esto produce que en general, las evaluaciones destaquen como positivos los resultados en relación a los aspectos productivos de los agricultores familiares, pero otros como la mejora de las condiciones de comercialización no son tan favorables. En cambio, Lattuada, Nogueira y Urcola (2015) destacan que sí hubo un cambio en relación al componente promovido por los organismos internacionales en décadas previas de acceso al mercado de créditos de los pequeños productores, en pos de los aportes no reembolsables (contrariamente a lo que propone Cambio Rural II, como se describe más abajo).

En cuanto a los niveles de cobertura de los PDR, según los datos disponibles, sobresale el programa PROHUERTA (financiado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación) que alcanzaba en 2013 a 3,5 millones de personas, (cantidad similar a la Asignación Universal por Hijo para el mismo año), aunque el mismo además de agricultores familiares rurales también incluye a sectores de regiones urbanas y suburbanas<sup>28</sup>. Si bien el programa nació con el objetivo de promover el autoconsumo ante un contexto de inseguridad alimentaria, en los últimos años el programa acompañó el énfasis puesto en el rol de los agricultores familiares como productores de alimentos, ya que además de proveer sin costo los insumos necesarios para iniciar la producción familiar (semillas, plantines o reproductores), realiza capacitaciones y asistencia técnica para la comercialización de los excedentes de producción de los agricultores.

En pos de analizar con más detalle cambios y permanencias de la propuesta de los PDR, se considera apropiado plantear brevemente las implicancias del relanzamiento del programa Cambio Rural bajo el lema “Innovación e inversión” en junio de 2014, momento a partir del cual (como una hipótesis a profundizar en un trabajo posterior) su propuesta se articula con el cambio en el objeto del desarrollo rural, ya que explícitamente incorpora entre su población objetivo a la agricultura familiar, su enfoque se propone mayores grados de integralidad en las problemáticas que evalúa y la diversificación de los instrumentos con que aborda los problemas de los agricultores familiares.

El programa se inició en 1993 con el objetivo de mejorar la competitividad e integración en las cadenas de valor de las Pymes agropecuarias. Fue diseñado para tener un alcance geográfico nacional, con la inserción competitiva como su principal objetivo. La cobertura del programa estuvo marcada por las posibilidades que daba su financiamiento. A fines de 1996, Cambio Rural abarcaba a 21.175 productores organizados en 1.925 grupos y contaba con 1.656 promotores asesores (Lattuada, 2000). Pero durante la coyuntura del año 2000 sufrió serios recortes presupuestarios que afectaron el alcance de su cobertura: para el año 2002 alcanzaba a 8.102 productores beneficiarios (PROINDER, 2003) y posteriormente se recuperó oscilando entre los 6.132 beneficiarios en 2005 y los 12.441 en 2009 (Gargicevich *et al*, 2010). Al momento de su relanzamiento, en 2014, contaba con 600 grupos en todo el país, y su impulso no sólo contó con mayor financiamiento (450 millones de pesos) sino también con un cambio de estrategia y de su población objetivo.

En efecto, a partir del reconocimiento de la agricultura familiar como un sujeto prioritario en el territorio, Cambio Rural II se destina ahora a: (i) productores de la agricultura familiar capitalizada, (ii) agricultura familiar de transición, productores familiares relacionados con el mercado con posibilidades de capitalizarse<sup>29</sup>, (iii) Pymes del sector agropecuario y agroalimentario y (iv) grupos de valor agregado en origen<sup>30</sup>. Conjuntamente se busca priorizar la conformación de grupos compuesto por jóvenes, que promuevan la equidad de género o promuevan el acceso y uso del agua en forma

---

28 Según el Plan Operativo Anual del PROHUERTA del año 2012, el 30% de las huertas familiares se ubican en zonas rurales, un 40% en zonas urbanas y suburbanas de menos de 50.000 hab y el 30% en zonas urbanas y suburbanas de más de 50.000 hab.

29 El productor familiar en transición es definido por el programa como “aquél que cuenta con recursos (tierra y capital) suficientes para la reproducción simple pero no para expandir su unidad productiva. Tiene acceso a los mercados en condiciones desfavorables o limitadas. Presenta algunos rasgos de pobreza y/o falta de acceso a servicios básicos” (Cambio Rural II, manual operativo: 5)

30 Se considera “valor agregado en origen” a todo emprendimiento que, a partir de materias primas locales, genera un producto con mayor valor como fruto de un proceso de transformación industrial (Cambio Rural II, manual operativo: 20).

integral, en línea con el cambio en la población objetivo de los PDR.

Asimismo, su marco operativo estipula la búsqueda de una mirada *multifocal*, esto significa que se contemplan las múltiples dimensiones que conforman la realidad productiva y social de los agricultores familiares y de los demás grupos alcanzados por el programa. Por eso, además de indicadores de productividad y comercialización, el programa releva información sobre aspectos ambientales y familiares de los destinatarios, para considerarlos en la preparación y evaluación de las metas. Adicionalmente, con el relanzamiento se puso a disposición la “Caja de herramientas”, un instrumento vinculado a la asistencia financiera que busca poner en conocimiento de los productores, las diferentes líneas de financiamiento con que potencialmente pueden contar para un emprendimiento productivo y asesorarlos para la obtención de crédito<sup>31</sup>.

Durante su primer año desde su relanzamiento, según información brindada por el director nacional de transferencia y extensión del INTA, quien tiene a su cargo la implementación de Cambio Rural II, en septiembre de 2015 el programa alcanzó los 2.405 grupos totalizando 22.157 productores de los cuales el 10% son de Valor Agregado en Origen (1.205 productores). A su vez, del total de productores en todo el territorio nacional, el 65% pertenecían a la AF en transición, el 32% a la AF capitalizada y el 3% restante a las Pymes agropecuarias<sup>32</sup>.

Por lo analizado hasta aquí, el relanzamiento de Cambio Rural en 2014 representó una muestra destacada de la inserción de nuevos elementos en la agenda de política pública para la agricultura familiar. Dicha cuestión se puede apreciar en: (i) la inclusión formal de dicha categoría entre la población objetivo, (ii) un deslizamiento desde un objetivo basado meramente sectorial hacia otro de carácter más territorial y, (iii) la adopción de un enfoque relacional de las principales problemáticas de los destinatarios. Sin embargo, no se puede dejar de hacer mención al hecho de que con el cambio en la administración gubernamental nacional en diciembre de 2015, dicho proceso parece estar revirtiéndose<sup>33</sup>.

Más allá de esto, el análisis realizado en la presente sección, indica que durante los años 2003-2015, los PDR en Argentina experimentaron un proceso complementario a la creciente trascendencia que vivió la agricultura familiar dentro de la agenda de debate político-institucional, al menos en lo referido a las propuestas, objetivos y estrategias de trabajo, aunque algunas de las herramientas de intervención que emplean se mantuvieron constantes.

## 6. Consideraciones finales

Las políticas públicas destinadas a los sectores de la agricultura familiar, forman parte de un debate que involucra diversas aristas y cuyos objetivos fueron mutando a través de los años.

A comienzos de la década de 1990, en un contexto de apertura y desregulación estatal general y sobre el sector agropecuario en particular, los programas y proyectos de desarrollo rural (PDR) tenían objetivos y criterios de elegibilidad focalizados, principalmente se centraban en la mitigación de la pobreza rural de los pequeños productores, una de las consecuencias más visibles del modelo de “agricultura sin agricultores” (Teubal et al, 2005) basado en la desarticulación social y productiva de los mismos. Cabe destacar que, si bien el INTA ocupó un lugar importante en la implementación de los programas durante ese período, al mismo tiempo el aporte del financiamiento internacional fue decisivo para que ciertos programas se pusieran en marcha, motivo por el cual los organismos financiadores influyeron tanto en el delineamiento de los objetivos como de la metodología de trabajo que llevaron a cabo los PDR.

---

31 Ver: “Cambio Rural II, manual operativo”.

32 Informe presentado por el Coordinador Nacional de Transferencia y Extensión del INTA, durante el encuentro de “Semana de la agricultura, la ganadería y la pesca”, INTA Castelar, 16-10-2015. Disponible en formato web a través de: <https://www.youtube.com/watch?v=31EmweouRcA>

33 Para mayor información sobre cambios en el programa Cambio Rural ver <https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNorma/170449/20170911> [último acceso: 17-10-2017]

A partir del siglo XXI, pero especialmente luego del conflicto por la resolución n° 125 en 2008, creció de forma significativa el interés estatal por los sectores que conforman la agricultura familiar (un conjunto de actores marginado en dicha disputa), en un intento de buscar equilibrios entre modelos agrarios contrapuestos. Pero los cambios más destacados fueron la inclusión parcial de ciertas demandas de las organizaciones de la agricultura familiar, que se tradujeron en un mayor grado de inserción institucional y visibilidad de sus problemáticas.

Por otro lado, en esta nueva etapa los PDR experimentaron cambios paulatinos vinculados a la ampliación de su población objetivo, la mayor integralidad de sus abordajes, el fomento del rol productivo y económico de los agricultores familiares en relación a la seguridad alimentaria, pero no se percibió un cambio significativo ni de los instrumentos de intervención ni de los mecanismos para favorecer la sostenibilidad de los resultados en el tiempo. Esto último, interpela las potencialidades reales de las nuevas propuestas en los programas y acciones para la agricultura familiar dentro de la agenda de políticas públicas.

Debido a que, el proceso de creciente importancia institucional de la agricultura familiar precipitado con mayor énfasis desde 2008, no cuestionó las bases de un modelo agrario sustentado en la producción y exportación de commodities que provee recursos y divisas al país, quedan aún interrogantes abiertos y desafíos pendientes en torno a las posibilidades y oportunidades que representaron los cambios analizados si se pretende alcanzar una política integral que fortalezca las actuales condiciones productivas y sociales de la agricultura familiar.

## 7. Referencias bibliográficas

- Arach, Chifarelli, Muscio, Pino, Preda, Prividera, Ramisch y Villagra (2011). "Agricultura familiar. Notas teóricas y metodológicas para una investigación participativa desde una institución de desarrollo rural". En López Castro N y Prividera G (Ed) *Repensar la agricultura familiar. Aportes para desentrañar la complejidad agraria pampeana*, pp.17-32, Buenos Aires, Argentina: CICCUS
- Azcuy Ameghino E y León C (2013). "La sojización: contradicciones, intereses y debates", En Martínez Dougnac (Comp.), *De especie exótica a monocultivo. Estudios sobre la expansión de la soja en Argentina*. pp. 39-64. Buenos Aires, Argentina: IMAGO MUNDI
- Balsa J y López Castro (2011). "Transformaciones socioproductivas, actores sociales y modelos de desarrollo rural en disputa. Reflexiones en torno al conflicto agrario reciente en la Región Pampeana", En Muzlera, Poggi y Carreas Doallo (Comp.), *Aportes, sujetos y miradas del conflicto agrario argentino (1910-2010)*, pp: 141-162, Buenos Aires, Argentina: CICCUS.
- Bisang R (2007). "El desarrollo agropecuario en las últimas décadas: ¿volver a creer?", En Kosacoff (Edit) *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*, pp. 187-260, Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- Craviotti, C (2014). "La agricultura familiar en Argentina: Nuevos desarrollos institucionales, viejas tendencias estructurales", En Craviotti (comp.), *Agricultura familiar en Latinoamérica: Continuidades, transformaciones y controversias*, pp. 175-204, Buenos Aires, Argentina: CICCUS.
- Fernández D (2013). "Incidencia de las políticas públicas en la estructura socioeconómica de la agricultura pampeana (2002-2008)". En revista Debates Urgentes, año 2, n° 3, pp. 157-191.
- Fernández D, (2014). "Política tributaria del Estado nacional y concentración de la producción agrícola pampeana. 1990-2008", en VII Jornadas de Economía Crítica, La Plata
- Gargicevich A, Merchante Navarro G, Walter P, Arroquy G, Fabiani A, Carrapizo V, Espina H y Arregui H (2010). Las estrategias del PROFEDER para el apoyo del desarrollo territorial, Ensayo, INTA, recuperado de: [http://inta.gob.ar/documentos/las-estrategias-del-profeder-para-el-apoyo-del-desarrollo-territorial/at\\_multi\\_download/file/INTA-%20Ader-estrategiasprofeder.pdf](http://inta.gob.ar/documentos/las-estrategias-del-profeder-para-el-apoyo-del-desarrollo-territorial/at_multi_download/file/INTA-%20Ader-estrategiasprofeder.pdf)

- Hang G, Bravo M, Ferraris G, Larrañaga G, Seibane C y Kebat C, (2015). "El contexto, las políticas públicas y su relación con la horticultura en La Plata. Argentina", en Revista Facultad de Agronomía La Plata, Vol. 114, (Num Esp. 1), pp. 222-231. En línea: <http://www.agro.unlp.edu.ar/revista/index.php/revagro/article/view/358/220>
- Hernandez, V (2012). "Agricultura, imaginarios y territorios". En revista *Voces en el Fénix*, año 3, n° 12, pp. 70-79.
- Jaime M, Dufour G, Alessandro M y Amaya P (2013). *Introducción al Análisis de las Políticas Públicas*. Universidad Nacional Arturo Jauretche: Florencia Varela, Buenos Aires, Argentina
- Juárez P, Marie Gisclard, Frederic Goulet, Roberto Cittadini, Julio Elverdin, M. Mercedes Patrouilleau, Christophe Albaladejo y Edgardo Gonzalez (2015). Argentina: Políticas Públicas, Desarrollo Rural e Inclusión Social, En "*Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: Nuevas perspectivas*", Sabourin, Samper y Sotomayor (Coord.) (pp: 43-76)
- Lattuada M (2000). *Cambio rural. Política y desarrollo en la Argentina de los 90*. Ed: Ced. Arcasur editorial, Rosario, Argentina
- 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: CICCUS.
- Lattuada M (2014). "Políticas de desarrollo rural en la Argentina. Conceptos, contexto y transformaciones". En revista *Temas y debates*, n° 27, pp. 13-47. En línea: <http://www.scielo.org.ar/pdf/tede/n27/n27a01.pdf>
- Lattuada M, Nogueira y Urcola (2015). *Tres décadas de desarrollo rural en Argentina. Continuidades y rupturas de intervenciones públicas en contextos cambiantes (1984-2014)*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Teseo, Universidad Abierta Interamericana. En línea: <https://www.uai.edu.ar/investigacion/publicaciones/TESEO/20Lattuada/Lattuada%20-%20Tres%20decadas%20del%20desarrollo%20rural%20en%20la%20Argentina.pdf>
- León C y Rossi (2003). "Aportes para la historia de las instituciones agrarias de la Argentina (I). La Junta Nacional de Granos", en *Revista Realidad Económica*, n°196, pp. 84-101, Buenos Aires, Argentina.
- Manzanal M (2007). "El desarrollo rural en Argentina. Una perspectiva crítica". *Workshop internacional, 20 al 23 de noviembre, Porto Alegre, Programa de Post-graduación en Desarrollo Rural (PGDR)*, Universidad Federal de Río Grande del Sur, Brasil. En línea: <http://www.filo.uba.ar/contenidos/investigacion/institutos/geo/pert/Manzanal%20Workshop%20Cono%20Sur.pdf>
- Manzanal M y Schneider S (2011). "Agricultura Familiar y Políticas de Desarrollo Rural en Argentina y Brasil (análisis comparativo, 1990-2010)", *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, n° 34, pp. 35-71, Buenos Aires, Argentina.
- Manzanal M, Mariana Arzeno, Fernando González, Mariana Ponce y Federico Villarreal (2014). "Agricultura Familiar y Soberanía Alimentaria. Diversidades territoriales de las políticas públicas en Misiones y Buenos Aires, Argentina". En revista *EUTOPIA*, n° 6, pp: 11-24. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito, Ecuador.
- Nogueira M (2013). "Agricultura familiar y políticas públicas en la Argentina de los últimos años. Algunas reflexiones en torno a una relación compleja". *Trabajo y sociedad*, N° 21. En línea: <http://www.unse.edu.ar/trabajosociedad/21%20NOGUEIRA%20agricultura%20familiar.pdf>
- Nogueira, María Elena y Urcola, Marcos Andrés (2015). "La agricultura familiar en el marco de los programas de desarrollo rural del FIDA en el norte argentino (1991-2014)". Centro de Estudios sobre la Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales; *Ager*; 19; 1-38.
- Obschatko, E, (2009). *Las explotaciones agropecuarias familiares en la República Argentina*. Series de estudios e investigaciones n° 23. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. Instituto Interamericano de Cooperación. Buenos Aires, Argentina.

- Oszlak, O y O'Donnell, G (1995). "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación" en *Redes*, Vol. 2, Núm. 4, UNQui, Quilmes
- Paz R y Jara C (2014). "Censos y registros de la agricultura familiar en Argentina: esfuerzos para su cuantificación", en revista *EUTOPIA* 6, pp. 75-91, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito, Ecuador
- Picardi M, Tedesco L y Settimi S (2012). *Historia de las políticas públicas agropecuarias. De Hipólito Yrigoyen a Cristina Fernández de Kirchner*. 1ra ed. Bahía Blanca, Argentina. Editorial de la Universidad Nacional del Sur
- Pierrri Jy Abramovsky M (2011). "El complejo sojero ¿Una economía de enclave sui géneris del siglo XXI?", en revista *Realidad Económica*, n° 259, pp. 128-153, Buenos Aires, Argentina
- Schiavoni, G (2010). "Describir y prescribir: la tipificación de la agricultura familiar en la Argentina". En Manzanal y Neiman (Ed). *Las agriculturas familiares del Mercosur. Trayectorias, amenazas y desafíos*. (pp. 43-60). Buenos Aires, Argentina: Ciccus.
- Soverna S, Paz R y Tsakoumakos P (2008). *Revisando la definición de agricultura familiar*. 1ra edición, Secretaría Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. Serie de documentos de capacitación, PROINDER, n° 7. 1ra Edición, Buenos Aires, Argentina
- Soverna S y Bertoni L (2014). "La transición en las políticas públicas para la agricultura familiar Argentina de los programas a la nueva institucionalidad". *XVII Jornadas Nacionales de Extensión Rural y IX del Mercosur El encuentro en la diversidad*, Fac. de Cs. Agrarias – U.N.R. - Zavalla - Santa Fe 19 al 21 de noviembre del 2014
- Teubal, Dominguez y Sabatino (2005). "Transformaciones agrarias en la Argentina. Agricultura industrial y sistema alimentario". En Giarraca y Teubal (Coord.), *El campo argentino en la encrucijada. Estrategias y resistencias sociales, ecos en la ciudad*, pp. 37-78, Buenos Aires, Argentina: Alianza Editorial
- Teubal M (2012). "Expansión de la soja transgénica en Argentina". En revista *Voces en el Fénix*, año 3, n° 12, pp. 96-103. Buenos Aires, Argentina.
- Villulla J (2010). "La política económica de los '90 y sus efectos sobre la organización social del trabajo agrícola en la Pampa Húmeda, 1991-2001". Documentos del *Centro Interdisciplinario de Estudios Agrarios*, n° 5. En línea: <http://web.econ.uba.ar/WAppFCE01/SendImageJPA01?Function=getFilexPOID&filePOID=2551>

## 8. Fuentes de información

- Cambio Rural II. Innovación e inversión. *Manual operativo*. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. 22 pp.
- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (2009). *Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste. Evaluación Final*. Informe N° 2100-AR. 136pp.
- Foro Nacional de la Agricultura Familiar (2008). *Propuestas para un Plan Estratégico de Desarrollo Rural. Documento Base*. 31pp.
- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (2009). *Anuario Estadístico Cambio Rural. Campaña 2007/2008*. Ediciones INTA. 198 pp. ISBN: 978-987-1623-18-1
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. Unidad para el Cambio Rural. Sitio web: [www.ucar.gov.ar](http://www.ucar.gov.ar)
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación  
Diario Página 12. Edición 28 de julio de 2015
- PROINDER (2003). *Los programas de desarrollo rural ejecutados en el ámbito de la SAGyP*. Ministerio de Economía y Producción. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. Dirección de Desarrollo Agropecuario, 44 pp. Buenos Aires, Argentina
- Proyecto de Desarrollo Rural de la Patagonia Argentina (Diciembre de 2014). *Informe de terminación*

*del proyecto*. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. FIDA 648-AR, 130 pp. Disponible en: <http://www.ucar.gob.ar/index.php/biblioteca-multimedia/buscar-publicaciones/28-evaluaciones/1755-informe-de-terminacion-proderpa-fida-648-ar?highlight=WyJwcm9kZXJwYSJd> [último acceso: 05-12-2015]

Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar (2013). *Informe anual de evaluación de los registros de agricultura familiar de los estados parte*. Caracas. En línea: <http://fidamercosur.org/site/images/BIBLIOTECA/2013/XXREAF/Informe%20anual%20de%20evaluacion%20de%20los%20registros%20de%20agricultura%20familiar%20de%20los%20estados%20partes.pdf>

## **9. Agradecimientos**

Este trabajo se realizó en el marco de los proyectos UBACYT 2016-2019 y PICT 2015 0653, ambos dirigidos por la Dra Manzanal, y el proyecto PICT Joven en Temas Estratégicos 2014-2018, dirigido por el Dr. Villarreal. Asimismo, se agradece especialmente las observaciones del Dr. Matías García y de los evaluadores externos para la redacción del presente artículo, a quienes se los exime de cualquier error u omisión.