

---

## **La agricultura familiar en las políticas de desarrollo rural, ¿hacia una nueva agenda pública? La experiencia reciente en Argentina (1990-2011)**

---

María Elena Nogueira<sup>1</sup> y Marcos Urcola<sup>2</sup>

.....

### **Resumen**

Las cuestiones vinculadas con el desarrollo rural y, particularmente, la agricultura familiar han mostrado diferentes movimientos en relación con su ingreso y tratamiento en la agenda pública en Argentina. Una situación similar ocurre con la consideración del “agricultor familiar” como sujeto de política pública, que ha variado de acuerdo a contextos diferenciados. Considerando lo anterior, el propósito de este escrito es describir los procesos de jerarquización institucional y política de la agricultura familiar -en tanto sujeto central del desarrollo rural- a partir de la década de 1990 y hasta 2011 en la expe-

- 
- 1 Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, Riobamba 250 Bis, CP 2000, Rosario, Santa Fe, Argentina. Teléfono: 54-341-4808522. Mail de contacto: [mariaelenanogueira@gmail.com](mailto:mariaelenanogueira@gmail.com)
  - 2 Investigador Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en la Facultad de Humanidades y Artes de la Universidad Nacional de Rosario, Entre Ríos 758, CP 2000, Rosario, Santa Fe, Argentina. Teléfono: 54-341-4802673. Mail de contacto: [murcola@hotmail.com](mailto:murcola@hotmail.com)

riencia argentina. Asimismo, se presentarán las acciones tendientes a discutir y consensuar una definición operativa para la elaboración de políticas públicas para el sector. El estudio presenta un encuadre metodológico de tipo cualitativo con un diseño flexible. En este sentido, se analizaron y sistematizaron diversas fuentes documentales oficiales y bibliográficas especializadas sobre la temática e información primaria proveniente de los censos agropecuarios en Argentina.

**Palabras clave:** agricultura familiar, desarrollo rural, agenda pública, Argentina

### Summary

Topics connected with rural development and, in particular, family farm have shown different movements in order to admission and treatment in the public agenda in Argentina. A similar situation occurs in the case of the “family farmer” as a public policy’s subject, which has varied according to different contexts. Considering that, the purpose of this paper is to describe the processes of institutional and political hierarchy of family farm -as central subject of rural development- from the 1990s to 2011 in the argentinian experience. Also, the paper presents, in order to discuss, an operational definition to rural development public policy. Finally, the study presents a qualitative methodological framework with a flexible design. In this sense, we analyzed and systematized various official documentary sources and specialized literature on the subject and primary information from the agricultural censuses in Argentina.

**Keywords:** family farm, rural development, public agenda, Argentina

## Introducción

Dentro de las problemáticas vinculadas con el desarrollo rural, la *agricultura familiar* se constituye como una de las formas de producción que mereció la atención de una variada cantidad de autores, destacándola por su importancia social y económica. Esta forma de producción se convirtió en un objeto de estudio privilegiado de muchos e importantes estudios, a través del cual pretendieron explicar las particularidades de la realidad agraria argentina y sus procesos de transformación.

A pesar de su importancia académica, la “agricultura familiar” no ha sido históricamente un sujeto o tema relevante de la agenda polí-

tica del sector agropecuario argentino, sino más bien un agente residual de la misma y su proceso de legitimación política es más bien tardío respecto de otros casos regionales como el brasileño (Manzanal y Schneider, 2011). Para Balsa (2012), entre los años de 1930 y 1970, existió en nuestro país un discurso agrarista a favor de la agricultura familiar a través de la consigna de que la tierra debía estar en manos de *quien la trabaja*: “sólo con la derrota político-ideológica que se inició con la última dictadura militar y la posterior consolidación del neoliberalismo fue posible que, primero, se impugnaran estos saberes y que, luego, se los eliminara paulatinamente de la agenda pública e, incluso, de la académica” (Balsa, 2012:16. Énfasis nuestro). No obstante, entre fines del siglo pasado y principios del actual, la agricultura familiar fue creciendo en importancia como categoría de congregación política de diversos actores rurales y como problema de agenda de las políticas públicas de desarrollo rural en el país y la región.

Al considerar específicamente los marcos de análisis para las políticas públicas, es necesario precisar la relevancia que adquieren, en el “ciclo de la política pública”, dos aspectos: la construcción de un problema de agenda y la inclusión de determinados sujetos en tal construcción que derivará, excluyentemente, en ciertos modos de tratamiento de la cuestión y de implementación de tales políticas.

La noción de “agenda” supone un espacio de poder donde una serie de cuestiones han sido *construidas socialmente* como tales. Esta construcción es el primer momento, analíticamente hablando, del ciclo de una política pública. En la literatura específica, se mencionan dos tipos de agenda: la sistémica -donde ingresan todas las cuestiones relevantes para la comunidad- y la institucional, gubernamental o pública, que refiere a un conjunto explícito de asuntos.<sup>3</sup>

Evidentemente, no cualquier situación se constituye como un tema de agenda pública en el sentido antes referido; esto es, en un conjunto de temas que ha sido socialmente problematizado (Oszlak y O'Donnell, 1976; Cobb y Elder, 1983) y que, atravesado determinados filtros, deriva en *issues* o “cuestiones”. En palabras de Edelman (1991), este conjunto, forma parte del “espectáculo político”. Esto no es casual, ocurre por determinados contextos, situaciones y actores involucrados. Es la construcción de un problema la que delimita a las personas, o

---

3 Al ser estos tipos ideales (en el sentido weberiano del término), su análisis puede resultar en un sincretismo; no obstante, la mayor relevancia de su uso lo constituye su utilidad como “dispositivo analítico”, este es el sentido en que se referirá al término en este escrito. Al respecto, véase Nogueira (2011).

grupos de ellas, como sujetos, “con tipos particulares de aspiraciones, autoconceptos y miedos, y originan creencias sobre la importancia relativa de acontecimientos y objetos” (Edelman, 1991:20).

La “agricultura familiar” como tema de agenda y el “agricultor familiar” como sujeto de política pública han tenido distintas expresiones de acuerdo a contextos diferenciados. En principio, en cuanto a su relevancia como “cuestión” y, seguidamente, en la concepción sobre el sujeto de modo alternativamente cambiante. Sólo para ilustrarlo muy esquemáticamente diremos que, siendo Argentina un país eminentemente agropecuario -al menos desde su formación como Estado-Nación- el heterogéneo “agricultor familiar” se consideró con distintas denominaciones y contextos (chacarero, productor familiar, minifundista, campesino, etc.) y ha sido, en general, una resultante residual de las políticas destinadas al sector.

Una política pública es mucho más que un conjunto de resoluciones ministeriales, normas o leyes; responde a una realidad cambiante y en pleno movimiento. Un elemento central para considerar, es la asignación de recursos a partir de la jerarquización de las políticas (Lahera Parada, 2002). Esto ha ocurrido en el caso de aquellas que han sido orientadas en nuestro país como de desarrollo rural y, más particularmente, de agricultura familiar. En el desarrollo de este trabajo se mencionarán, por ejemplo, la creación y/o renovación de ciertos espacios institucionales en el contexto del Estado y la administración pública para el tratamiento de la agricultura familiar y el desarrollo rural que resultan un indicador de la jerarquización de este tipo de problemáticas.

Por otra parte, las miradas sobre el desarrollo rural, las acciones posibles y los actores locales y globales que en ellas intervienen, se han ido modificado y muestran, en la actualidad, algunos matices sugerentes que se observan en el cambio de rol otorgado al sujeto “agricultor familiar” dentro de las políticas. De este modo, partimos del supuesto que el *pequeño productor*, al que identificamos como agricultor familiar, ha sido, bajo diferentes concepciones, el sujeto central de las políticas de desarrollo rural y, por ello, los cambios acontecidos en términos de éstas pueden vislumbrarse a partir de los modos de intervenir en las problemáticas de este sujeto.

En este escrito, nos proponemos rescatar la categoría agricultura familiar desde su inclusión como tema de agenda en las políticas públicas del último tiempo, tanto en términos discursivos como en acciones concretas. De este modo, pretendemos dar cuenta de los procesos de jerarquización institucional y política de la agricultura familiar -en tanto

sujeto central del desarrollo rural- a partir de la década de 1990 y hasta 2011 en la experiencia argentina y las acciones tendientes a discutir y consensuar una definición operativa para la elaboración de políticas públicas para el sector.

Con esta intención, el escrito se inicia con un primer apartado en el que se delimitan los aspectos teóricos y contextuales más relevantes en relación con la emergencia de la agricultura familiar como sujeto de las políticas de desarrollo rural. En segundo lugar, se identifican y describen ciertas dimensiones de análisis para el tratamiento de los temas presentados; mientras que, en un tercer apartado, se desarrollan los nuevos marcos institucionales del desarrollo rural y la agricultura familiar, las discusiones en torno a su identificación y los programas existentes. Finalmente, el escrito concluye con algunas reflexiones que retoman las dimensiones de análisis propuestas de cara a los contextos actuales.

El estudio presenta un encuadre metodológico de tipo cualitativo con un diseño flexible basado en la tradición de la *teoría fundamentada en los datos* (Strauss y Corbin, 2002).<sup>4</sup> De este modo, se analizaron y sistematizaron diversas fuentes documentales oficiales y bibliográficas especializadas sobre la temática e información primaria proveniente de los censos agropecuarios en Argentina.

## Desarrollo rural y agricultura familiar

Puede observarse un largo recorrido en cuanto a las miradas posibles sobre el desarrollo rural en América Latina entre los que se pueden destacar el Desarrollo de la Comunidad (1930-1960); los Programas de Reforma Agraria (1960-1970); los Programas de Desarrollo Rural Integral (1970-1980); los Programas de Apoyos Integrados en base a Demanda (1990-2000), y ya en nuestros días, la propuesta de Desarrollo Territorial Rural (2000- ).<sup>5</sup>

No obstante, en Argentina, dicha problemática fue ajena hasta una época bastante reciente opacada por la relevancia productiva, social y simbólica de la región pampeana que contrastaba con el escaso peso

---

4 La misma es “una metodología general para desarrollar teoría que está enraizada en información sistemáticamente recogida y organizada” (Strauss y Corbin, 1994 en Soneira, 2006: 153).

5 Para profundizar su caracterización véase Barsky (1990), De Janvry *et al.* (1991), Lattuada (2000) y Manzanal (2010).

que tenían las demás economías regionales para el funcionamiento del conjunto de la economía nacional. Si bien en estos últimos territorios el tema del desarrollo ha ocupado un lugar destacado, el bajo número de personas, el nivel de recursos movilizados, el grado de organización y activación social no fueron suficientes para que sus necesidades y reclamos alcanzaran un lugar en la agenda pública nacional, salvo en situaciones esporádicas (Lattuada *et al.*, 2013).

Por ello, aunque el tema del desarrollo rural tiene algún antecedente incipiente en las regiones llamadas extra-pampeanas en la década de 1980, se instala definitivamente en la Argentina en la década de 1990 cuando se diagnostica que la mitad de las explotaciones agropecuarias del país desaparecerían (incluso las pampeana), en las condiciones del nuevo modelo de paridad cambiaria, apertura y desregulación de la economía (INTA, 1992; 1993).

Con el telón de fondo de los procesos de reforma estructural de los Estados de la década de 1990, como indica Barsky (1992), las políticas agropecuarias en América Latina han estado muy vinculadas al “ajuste”.<sup>6</sup> De este modo, la problemática del desarrollo rural se instala en la agenda pública argentina, no desde la visión y la búsqueda de equidad de un *Estado de bienestar*, sino en el proceso de consolidación de un modelo que minimiza el rol del Estado en la sociedad, desplazando las decisiones al mercado y proponiendo programas asistenciales y compensatorios para quienes se encuentran condenados a la exclusión en el nuevo contexto de acumulación e integración a la economía mundial (Lattuada *et al.*, 2013). Por ello, las políticas de desarrollo rural emergentes en dicho contexto, se concentraron más en la asistencia a pequeños y medianos productores, considerados sujetos de tales políticas. La atención a este segmento tenía que ver con la capacidad de ge-

---

6 En el contexto del ajuste estructural y el pensamiento neoliberal, después del Consenso de Washington -para marcar un hito- se acentuaron las miradas negativas sobre el Estado que se presentaba, en el espectro político, como hipertrofiado, innecesario y obsoleto (Cfr. Oszlak, 2001). En Argentina, dos leyes dieron el puntapié inicial a lo que sería una década de retiro del Estado de la sociedad y el contexto para la aplicación de estrategias políticas cuyo saldo fue el aumento de la desigualdad y la concentración económica: la Ley 23.696 de Emergencia Económica y Social y la Ley 25697 de Reforma del Estado (1989). La política macroeconómica Argentina, basada en la convertibilidad que permitió la paridad peso/dólar, organizó buena parte de las políticas públicas que acentuaron su carácter asistencial, técnico o sanitario dejando su clásico rol de sostén y protección de la producción agropecuaria a partir de la eliminación de entes reguladores como la Junta Nacional de Carnes, la Junta Reguladora de Granos, la Dirección Nacional del Azúcar y la Comisión Reguladora de Yerba Mate, entre otras (Barsky y Gelman, 2009).

nerar autoempleo, retener población rural y evitar migraciones hacia los centros urbanos, atenuar la degradación de los recursos naturales y mitigar parcialmente la pobreza de un sector de la sociedad históricamente marginado (Lattuada *et al.*, 2011).

Las discusiones sobre el desarrollo rural tuvieron como resultado una serie de programas, buena parte de ellos financiados por organismos internacionales, y que, mayoritariamente, funcionaron con dos objetivos: 1) la reconversión de aquellos productores pequeños y medianos a los nuevos formatos productivos<sup>7</sup> del período a través del otorgamiento de créditos y subsidios sobre la base de emprendimientos asociativos y 2) la superación de casos de pobreza rural o de condiciones de vulnerabilidad entre los productores que no lograban articularse con los mercados productivos. En todos los casos, y a pesar de las experiencias favorables en términos de asociativismo –por ejemplo– los programas no dieron lugar a políticas articuladas, sistemáticas y sustentables en el tiempo, sino que cada uno ocupó el lugar de una política de desarrollo rural ausente.

La tendencia era “importar” programas, de corte asistencialista para lograr combatir situaciones de pobreza (Lattuada *et al.*, 2012). Durante los años del ajuste estructural particularmente tres organismos centrales tuvieron incidencia en este sentido: el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF)-Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA).

De este modo, es importante resaltar que, en el marco de los programas elaborados durante esta década, la agricultura familiar era considerada dentro de los problemas de asistencia a la pobreza y, más precisamente, como un segmento de “beneficiarios” focalizado en los pequeños productores rurales pobres a los que se debía asistir técnica y financieramente.

---

7 El proceso de modernización agrario que se inicia en la década de 1960 y se acelera en la de 1990 modificaron los modos de producir en el agro argentino. Este proceso se caracterizó por la difusión de la siembra directa como técnica de cultivo, la incorporación de maquinaria de mayor tamaño y complejidad, la introducción de biotecnologías relacionadas con el uso de semillas transgénicas resistentes a un determinado herbicida (como es el caso de la soja RR resistente al Glifosato) y la inclusión de tecnologías de la gestión empresarial. Muchos productores -pequeños y medianos- utilizaron los programas para reconvertirse y contar con la escala necesaria que los nuevos formatos requerían. Muchos otros, sin embargo, se vieron forzados a dejar la actividad.

Hacia la segunda mitad de la década de 1990, se difunde en nuestra región un “nuevo discurso” vinculado a temas y acciones del desarrollo endógeno, gestión estratégica de ámbitos locales, participación y territorio (Manzanal, 2006) que va a ser de gran importancia para la reconsideración de la agricultura familiar como sujeto del desarrollo. Otros autores (Lattuada *et al.*, 2012) sitúan en esa coyuntura y a comienzos de la década actual, los “nuevos” planteos provenientes del Desarrollo Territorial Rural (DTR).<sup>8</sup>

Dicho paradigma comienza a permearse la lógica de acción de los programas de desarrollo rural en Argentina hasta la actualidad. Desde esta perspectiva, se recomienda una estrategia de desarrollo rural que contribuya a la cohesión y la inclusión social estimulando y facilitando la vinculación competitiva de los territorios rurales a mercados más dinámicos, la coordinación y las relaciones de cooperación entre los agentes económicos, sociales y gubernamentales y la inclusión de los sectores pobres y socialmente excluidos, así como también de las micro y pequeñas empresas agro-rurales en los procesos de transformación productiva y desarrollo institucional (Schejtman y Barsky, 2008).

En el marco de esta perspectiva que presta especial atención a los anclajes territoriales de las prácticas y, especialmente, de los actores que intervienen en estas, uno de los actores protagónicos del desarrollo rural será –por acción u omisión– el Estado. Con la recuperación de una mayor presencia e intervención del Estado argentino a partir de 2003, tanto en el discurso como en la práctica, comienzan a registrarse una serie de iniciativas tendientes a llevar adelante políticas sectoriales y de desarrollo rural en esta perspectiva.<sup>9</sup> Para considerar algunos datos em-

---

8 Como podrá observarse más adelante, los programas de desarrollo rural en Argentina surgen en un momento que no coincide con el auge de la planificación estratégica pero tampoco estrictamente con la expansión del DTR, aún cuando algunos elementos de esta corriente comienzan a manifestarse, por ejemplo, el objetivo primordial de “reducción de la pobreza”. En rigor, autores como Manzanal presentan una posición crítica frente a esta perspectiva en cuanto a la condición de “desarrollo” que supone y su circunscripción a la pobreza como un problema: “la concepción de los programas de desarrollo rural, a pesar de incluir en su denominación la palabra ‘desarrollo’ se han mostrado, paradójicamente, y desde sus orígenes, muy limitados. En primer lugar porque se circunscribió a trabajar con grupos rurales pobres” (Manzanal, 2009: 16).

9 La combinación de varios factores políticos, macroeconómicos y el crecimiento de la deuda pública, condujo en 2001-2002 a una profunda crisis socio-económica. El desempleo alcanzó un índice cercano al 25% y más de la mitad de la población (58%) cayó en situación de pobreza. La recuperación de la actividad económica se inició en 2003, en el marco de un cambio de políticas macroeconómicas que se apoyaron hasta 2009 en: a) el mantenimiento de un tipo de cambio competitivo; b) prudencia fiscal y c) políticas de incremento de ingreso; d) superávit gemelo (fiscal y comer-

píricos relevantes de esta tendencia, la información oficial para el período 2010-2011 indica que los programas de desarrollo rural incluyeron entre sus beneficiarios, 122.058 familias que contaron con asistencia financiera y/o técnica; 225.478 ha en las que se rehabilitaron canales de riego, 478 km de caminos rurales mejorados y 4825 km de tendido eléctrico en áreas rurales (UCAR, 2012:11). Esto genera una estrategia gubernamental de reorientación de los programas existentes con el objeto de fortalecer la organización y representación de intereses de los sectores rurales postergados a los que comienza a identificarse como agricultores familiares.

Frente a este viraje en la construcción del problema (desde la ya referida perspectiva de la construcción de agenda), el concepto de agricultura familiar aparece como una noción más abarcadora respecto de la de pequeño productor, minifundista o campesino que hacen hincapié en las condiciones de pobreza o escasez (predial o de capital). Dado que el verdadero reto de esta propuesta era poner en marcha procesos de transformación que incluyeran a los pobres, a los excluidos y a los micro y pequeños empresarios rurales, la categoría de agricultura familiar se presentó como una noción que permitió representar a este abanico de actores. Evidentemente el rasgo “familiar” es el que principalmente otorga consenso político a la categoría y, asimismo, el que posibilita trascender las condiciones económicas de pobreza como indicador exclusivo para su identificación. De este modo, en sintonía con las propuestas de DTR, se rechaza enfáticamente las caracterizaciones que identifican a la agricultura familiar con cierto nivel de pobreza o riqueza, ya que crean una fragmentación discriminatoria que excluye en uno u otro sentido a productores familiares según puedan o no capitalizarse.<sup>10</sup>

---

cial); e) estímulo al consumo y subsidios a la población muy pobre; f) el aumento del empleo formal y recomposición salarial. Estas políticas permitieron reducir la pobreza a casi un tercio (del 58% en 2002 al 20% en 2010) y el desempleo cayó del 21,5% al 8% en el mismo periodo. No obstante, a partir de la crisis económica internacional de 2009 en adelante la mayoría de estos indicadores han sufrido un estancamiento o se han ralentizados (Véase al respecto, entre otros, CENDA, 2010).

- 10 Cuando se hace referencia a la agricultura familiar se destaca una temática en particular: la mano de obra familiar y su rol en la producción; en cambio, cuando utilizamos la categoría de pequeño productor o minifundista, se pone el acento en la escala de producción y en los problemas derivados de la limitada extensión de las explotaciones. La utilización de la categoría agricultura familiar amplía indudablemente la base de la población objetivo de un programa, incluyendo y dando visibilidad a un grupo de productores no tenidos en cuenta por términos como los de minifundista o campesino (Landini *et al*, 2010). La agricultura familiar como forma productiva y campo más amplio de modalidad de producción permite situar tanto a productores no capitalizados, como a quienes despliegan sus acciones bajo la lógica de la acumulación de capital (Hocsman, 2010).

De este modo, es importante señalar el viraje que se observa en el país y a nivel regional a partir del nuevo milenio en la consideración del sujeto “agricultor familiar” que ha pasado de tener un rol pasivo y de “beneficiario” a otro activo y de “creador” o “promotor” de procesos de desarrollo rural a partir del impulso generado desde los organismos internacionales<sup>11</sup> y de los procesos de recuperación de ciertas capacidades de los Estados nacionales en la región.

Según Schneider y Escher (2011), este fenómeno regional, que va a influir posteriormente en el ámbito nacional argentino, puede comprenderse a partir de dos procesos que confluyeron en la década del 2000. Por un lado, los informes y estudios de los organismos internacionales como FAO, FIDA, IICA o el Banco Mundial que comienzan a señalar el tema de la pobreza rural y la seguridad alimentaria vinculada a las pequeñas producciones agropecuarias de tipo familiar y a incorporar dichos actores y problemáticas en su agenda. Y por otro lado, a los resultados de las políticas de Estado (fundamentalmente de acceso a crédito) que el gobierno de Brasil había tenido que implementar para dar respuesta a la presión ejercida por los importantes movimientos sociales y sindicales vinculados a este mismo sector en dicho territorio nacional.<sup>12</sup>

Una de las mayores novedades en materia de cooperación internacional para el desarrollo rural y la agricultura familiar ocurre en el marco del MERCOSUR, a partir de la creación de la Reunión Especializada de la Agricultura Familiar (REAF), en junio de 2004 (por Resolu-

---

11 En el marco del actual acuerdo entre MERCOSUR y FAO para apoyar la agricultura familiar, el representante regional de la FAO, Raúl Benítez, expresa esta idea con claridad: “hoy los ojos están puestos en la agricultura familiar, no como un sector deficitario sino como un actor con gran potencial para lograr la seguridad alimentaria y el desarrollo agrícola”, citado en “MERCOSUR y FAO crean nueva alianza para apoyar a la agricultura familiar”, en *AGRONoticias América Latina y el Caribe*. FAO, 28 de febrero de 2013. URL: [http://www.fao.org/agronoticias/agro-noticias/detalle/es/?dyna\\_fef\[backuri\]=21177&dyna\\_fef\[uid\]=170857](http://www.fao.org/agronoticias/agro-noticias/detalle/es/?dyna_fef[backuri]=21177&dyna_fef[uid]=170857) Consultado el 12-03-13.

12 Schneider y Escher (2011) sostienen que el concepto de agricultura familiar comienza a ganar fuerza en la región suramericana a partir de las luchas de los movimientos sindicales rurales y campesinos de Brasil en la década de 1990. Dicha categoría permitió unificar la variedad de actores comprometidos por procesos de pobreza rural, aglutinándolos en torno a reclamos por mejora de precios, financiamiento y políticas de apoyo a la comercialización diferenciada para la protección contra la desregulación indiscriminada y la liberalización del comercio promovida, por aquel entonces, dentro del MERCOSUR. Esto llevó a la consolidación política de una fuerte base de organizaciones representativas de la agricultura familiar que son las que han presionado para que los gobiernos tomaran en cuenta sus demandas específicas con programas de reforma agraria o de crédito como el PRONAF.

ción del MERCOSUR N° 11/04). La tarea emprendida por la secretaría técnica de la REAF desarrolló un accionar para avanzar en la institucionalización del diálogo entre los representantes gubernamentales de la región y las organizaciones de los agricultores familiares con el objeto de incidir en el diseño y ejecución de políticas públicas, el reconocimiento de la necesidad de implementar políticas diferenciadas en cada uno de los países integrantes, y procurar el acceso a recursos financieros disponibles a nivel MERCOSUR para fortalecer a la REAF y las políticas de desarrollo de los agricultores familiares (*Fondo de la Agricultura Familiar, FAF*) (Ramos, 2010).

En este espacio, los países miembros han podido discutir y consensuar, en principio, definiciones –conceptuales y operativas– para la agricultura familiar, que tomando en consideración algunas variables centrales, también permiten captar las diferenciaciones que ocurren, necesariamente, en las estructuras sociales agrarias de los países en cuestión.<sup>13</sup> Por ello, se han promovido una serie de estudios técnicos en los diferentes países de la región para la caracterización de la agricultura familiar.<sup>14</sup>

El énfasis e importancia dado a cada línea de acción política hacia la agricultura familiar varía de acuerdo a los objetivos, intereses y perspectivas de cada uno de los actores nacionales e internacionales o públicos y privados que participan en la elaboración de políticas públicas del sector. Este reconocimiento inicial se observa a partir de la consideración regional de la cuestión, que permite una apropiación directa en el plano doméstico a partir de la discusión existente acerca del “sujeto” del desarrollo rural, sus alcances, atributos sociológicos y

13 En las *Directrices para el Reconocimiento e Identificación de la Agricultura Familiar en el Mercosur*, la REAF establece los criterios mínimos que deben cumplir los establecimientos agropecuarios para ser comprendidos dentro del universo de la Agricultura Familiar (Resolución del GMC-Mercosur, N° 25/07, Art. 1). Además, en el Artículo 2 señala que cada uno de los Estados Parte implementarán un sistema de registro voluntario de agricultores/as familiares para garantizar la identificación, tanto de hombres como de mujeres de la agricultura familiar, independientemente de su estado civil. El denominado Registro Nacional de la Agricultura Familiar (ReNAF), tiene el propósito de disponer de una identificación que permita reconocer a quienes se inscriban en el mismo como Agricultores Familiares, para que puedan acceder a los instrumentos de políticas públicas diseñadas para el sector en cada país.

14 Estos trabajos, promovidos y publicados en documentos oficiales por organismos internacionales diversos tales como IICA (2007), FAO-BID (2007), PROCISUR-IICA (2010a y 2010b), RIMISP (Schejtman, 2008 y Maletta, 2011) y FAO (2011a y 2011b), asumen el compromiso de establecer una definición de agricultura familiar con sus variables para medir la importancia de la misma en el contexto socio-económico de cada país para la aplicación de programas y políticas de apoyo diferencial.

representaciones políticas. No obstante, a pesar de las diferencias locales, es relevante destacar que en la mayoría de los estudios citados se reconoce en el sujeto “agricultor familiar” su importancia estratégica para el desarrollo socio-económico y sustentable de la región en tanto cumple un rol relevante en términos de soberanía y seguridad alimentaria (por la variada producción de alimentos), de absorción de mano de obra (familiar y no familiar) en la actividad agrícola, de ocupación del territorio y arraigo rural (evitando, en parte, la migración y formación de cordones de pobreza urbana), de fortalecimiento de las comunidades y mercados locales y de preservación de la biodiversidad y el cuidado del medio ambiente (Gordillo, 2004; IICA, 2007; Banco Mundial, 2008; REAF, 2010; FAO, 2011b).

Es en este sentido que emerge la agricultura familiar como posibilidad productiva, poniendo especial énfasis en los sujetos que la componen y considerando que forman parte excluyente de una política de desarrollo rural. Así, es posible establecer una analogía respecto del rol del Estado que hemos venido destacando donde, el productor ha pasado -parafraseando al clásico texto de Evans- al plano de la “solución” y dejado de ser un “problema”.

Sintetizando lo analizado hasta aquí, podemos decir que, en términos de Fernández Equiza (2010), hay tres grandes posiciones a la hora de considerar la agricultura familiar en el marco de las políticas de desarrollo del último tiempo: como agente *residual*, *simultáneo* o *alternativo*. En la primera se ve a la agricultura familiar como la parte de las explotaciones que han quedado afuera del proceso modernizador del agro. En las otras dos posiciones se reconoce a la agricultura familiar como una forma de organización específica, no residual, sino distinta. Una (simultánea) sostiene la posible coexistencia entre agricultura familiar y agricultura industrial y, la otra (alternativa), pone de relieve la contradicción que implica la sobrevivencia de la agricultura familiar frente al modelo de la agricultura industrial.

De acuerdo con estos parámetros podríamos señalar que los programas de desarrollo rural de los años de 1990 sostenían una visión *residual* de la agricultura familiar, donde los agricultores (campesinos y minifundistas) eran caracterizados a partir de sus condiciones de pobreza e inserción periférica en la economía. Por su parte, las acciones de articulación entre las organizaciones rurales (sindicales, movimientos sociales, etc.) y las agencias del Estado en el marco de políticas de DTR, pueden ser citadas como expresión de una visión *simultánea* que pretende incorporar a estos agentes al sistema económico gene-

ral, protegiéndolos a través de ciertas regulaciones macroestructurales y sectoriales. Y, finalmente, retomando cierta discursividad agrarista crítica de la concentración de la tierra y los recursos naturales, la acción política de los movimientos sociales campesinos de distinto origen resultan representativos de quienes postulan a la agricultura familiar como *alternativa* económica y social (la *otra* agricultura) al modelo de los “agronegocios” y a la pura lógica del mercado capitalista aplicada a la explotación de los recursos naturales.

## **Dimensiones para el tratamiento de la agricultura familiar como tema de agenda pública**

Tanto en los documentos de los organismos internacionales, como en los elaborados por las organizaciones vinculadas a la agricultura familiar y aquellos programas, secretarías o ministerio del Estado nacional, se observa la construcción de una agenda común de problemáticas o aspectos socio-productivos relacionados con el fortalecimiento y reposicionamiento de la agricultura familiar en tanto sujeto de las políticas públicas de desarrollo rural a partir de 2003. Es preciso advertir que este reposicionamiento se infiere a partir de aspectos institucionales y en la estructuración de la categoría “agricultura familiar” como una categoría -política- en construcción (sobre lo que se avanzará particularmente en lo que sigue de este trabajo). La posibilidad de que tales aspectos se reafirmen -en el largo plazo- en un conjunto de acciones concretas en este ámbito, no se encuentra directamente vinculada con el reposicionamiento de la problemática propuesta que, entendemos, actualmente acontece.

Para poder ordenar las acciones institucionales y de programas en marcha (o de reformulación de los mismos) y la elaboración de nuevas herramientas de política pública en función del desarrollo de la agricultura familiar en el país, hemos elaborado dos dimensiones que nos permitirán analizar más detalladamente este proceso que involucra aspectos político-institucionales y técnico-organizacionales de gestión pública para la promoción de la producción y comercialización de bienes agropecuarios.

En primer lugar, señalaremos una **dimensión político-institucional** a partir de la cual se referencia la diversidad de *reformas institucionales* que han elevado el rango de importancia de la agricultura

familiar a nivel del Estado nacional y la participación y fortalecimiento de los movimientos tradicionales de la agricultura familiar.

En segundo lugar, indicaremos una **dimensión técnico-operativa y asistencial** a partir de la cual se distinguen: las acciones tendientes a la elaboración de *políticas diferenciales* destinadas a la agricultura familiar a partir del diseño y/o reconversión de programas específicos; los intentos de elaboración de herramientas de medición para la identificación de los agricultores familiares en el territorio y su importancia en términos económicos y sociales (censos agropecuarios, encuestas, registros voluntarios, etc.); la promoción de actividades de investigación y desarrollo sobre y para la agricultura familiar y la integración de dichas acciones en el marco de políticas de desarrollo de los territorios rurales.

## **Institucionalidad, políticas y programas dirigidos a la agricultura familiar**

Tal como sostienen Manzanal y Schneider (2011), las políticas de desarrollo rural en Argentina no surgen como consecuencia de la demanda de las organizaciones de productores, sino desde el Estado y en particular desde los organismos de financiamiento internacional como el FIDA y de cooperación regional como la REAF-MERCOSUR.

La noción de agricultura familiar empieza a circular con fines prácticos y políticos a partir de la creación de la REAF durante los años 2004 y 2005 y del Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FoNAF) inaugurado en diciembre de 2005 y formalizado en marzo de 2006.

La REAF comenzó a pautar una agenda de trabajo conjunto entre organizaciones representativas de la agricultura familiar y la entonces *Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación* (SAGPyA, actual Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca), en torno a la configuración de una agenda de los países que integran el MERCOSUR. Estos encuentros, sentaron las bases del FoNAF (por Resolución SAGPyA N° 132).

El Foro -en cuyo seno se integran alrededor de mil organizaciones de agricultores familiares y pobladores rurales<sup>15</sup>- tuvo como resultado dos instrumentos de diagnóstico elaborados sobre la base de la planificación

---

15 En el que participan organizaciones de carácter histórico, como el Movimiento Agrario Misionero (MAM) o el Movimiento Campesino de Santiago del Estero (MOCASE), el Movimiento Campesino de Misiones (MOCAMI) y la Federación Agraria Argentina (FAA). Esta última, tradicional organización corporativa del agro argentino que, sólo inicialmente participó del Foro. Debe mencionarse que, muchas otras orga-

estratégica participativa. Según Márquez (2007), al considerar la idea de un plan estratégico, de largo plazo, sustentable y específico para los sujetos involucrados con el desarrollo rural, planteó una jerarquización de la cuestión que supera la lógica prevaleciente en la década de 1990 e instala a los agricultores familiares como agentes activos en dicho proceso. Esta instancia de diálogo sobre política pública, generó una serie de procesos sociales y políticos no planeados que impactaron en diversas esferas de la relación público-privado: en la formación de dirigentes, en la representatividad sectorial y en la generación y gestión de instrumentos de política pública en la propia SAGPyA. Sin embargo, es pertinente señalar que, si bien el FoNAF es un espacio de agrupación de múltiples organizaciones, por su proceso de formación misma relacionada a la convocatoria del Estado Nacional, aparece en general demasiado ligado a las iniciativas y acciones del gobierno (Manzanal y Schneider, 2011).

Si bien los procesos de diálogo político impulsados por la REAF y el FoNAF son los que logran instalar la problemática en el país, es el llamado “conflicto campo-gobierno” de 2008<sup>16</sup> el que generó un mayor interés del gobierno argentino por la agricultura familiar para dar respuesta a los planteos opositores (Manzanal y González, 2010; Hocsman, 2010). En este contexto, debe destacarse la creación (por decreto 571/08) de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar de la Nación, con el objetivo de identificar, diseñar y ejecutar políticas y programas que atiendan a las necesidades específicas de este sector. La misma constituye el resultado de la puesta en agenda pública de la temática agropecuaria desde el mencionado conflicto y derivó en una mayor jerarquización institucional de la agricultura familiar. En septiembre de 2009 se crea el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP) que elevó el rango de la Subsecretaría a Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar y, dependiente de la misma, se conformó la Subsecretaría de Agricultura Familiar.

---

nizaciones campesinas, tales como el MOCASE-Vía Campesina, fueron muy críticas de este espacio y aún se suscitan discusiones en ese sentido.

- 16 El mismo está asociado a la propuesta de aumento de las retenciones sobre granos y carne vacuna y tuvo como principales protagonistas a las cuatro organizaciones corporativas tradicionales del sector agropecuario del país -Sociedad Rural (SRA), Federación Agraria Argentina (FAA), Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) y Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO)-, contando, además, con el apoyo de sectores urbanos medios y altos. Las características y evolución de este extenso conflicto pueden consultarse, entre otros trabajos, en: Barsky y Dávila (2008), Giarracca y Teubal (2010) y Muzlera *et al.* (2011).

Esta reformulación de las agencias del Estado modificó, en buena parte, la visión del medio rural, dando lugar a una mayor visibilidad de los productores familiares y a que el desarrollo rural comience a gestionarse de un modo diferenciado pero, a la vez, integrado a la política sectorial (Schejtman y Barsky, 2008; Lattuada *et al*, 2011).

Este reciente viraje político en tono a la identificación del “agricultor familiar” como sujeto de relevancia para las políticas de desarrollo rural en la Argentina, puede observarse en:

1. la intención de lograr establecer un Registro Nacional de Agricultores Familiares (ReNAF);<sup>17</sup> promover estudios como los del PROINDER-IICA (Obschatko *et al.*, 2006 y Obschatko, 2009) para establecer los criterios de medición de su presencia en el territorio nacional; y la creación de programas específicos de investigación y desarrollo destinados a la agricultura familiar (Programa Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar dependiente del INTA);<sup>18</sup> y
2. el diseño, rediseño e intento de articulación de la gran cantidad de programas heredados de la década de 1990 hacia un enfoque que supone un reconocimiento de la agricultura familiar en términos de soberanía y seguridad alimentaria y respecto de la necesidad de contar con una acción política específica para los distintos tipos de actividades y servicios enmarcados en la “nueva” lógica.

## Identificación de la agricultura familiar

Hay tres contribuciones que pueden ser destacadas en la Argentina como acciones tendientes a estabilizar y consensuar el significado de la categoría para la elaboración de políticas de desarrollo rural (Schia-voni, 2010), a las que Soverna (*et al*, 2008) denominan como “definicio-

---

17 Durante el tercer plenario del FoNAF, en octubre de 2007, con 1350 representantes de alrededor de 900 organizaciones, se anuncia la creación del ReNAF por Resolución N° 255/07, respetando los criterios propuestos por el FoNAF. Con la creación, en marzo del 2008, de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, se crea también la Dirección Nacional de Diseño de Políticas de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, de la cual depende la Dirección del Registro Nacional de Agricultura Familiar.

18 Con la creación de este programa en 2005, se establece también un Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar (CIPAF), del cual dependen cinco Institutos de Investigación (IPAF) ubicados en las cinco grandes regiones del país: Noroeste (NOA), Noreste (NEA), Pampeana, Cuyo y Patagonia.

nes oficiales”. Dichas contribuciones pueden resumirse en una serie de documentos institucionales tales como:

- a) los elaborados en el marco del “Programa Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar” del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA, 2005). Este programa pretende ser una herramienta que facilite la visualización y participación de los que son responsables de la agricultura familiar, favoreciendo su relación con el resto de los actores sociales del sistema agroalimentario nacional. En los mismos se define agricultura familiar como, “un tipo de producción donde la unidad doméstica y la unidad productiva están físicamente integradas, la agricultura es un recurso significativo en la estrategia de vida familiar, la cual aporta la fracción predominante de la fuerza de trabajo utilizada en la explotación, y la producción se dirige tanto al autoconsumo como al mercado” (INTA, 2005: 5).<sup>19</sup> La “pequeña agricultura familiar” es identificada, en este caso, como un estilo de producción cuya característica básica es la utilización de mano de obra familiar y comunitaria y los bajos niveles de mercantilización de sus productos e insumos y enormes dificultades en el acceso a servicios básicas como el agua, la educación y la salud.
- b) los documentos elaborados en el marco del FoNAF (2006a y 2006b). En los mismos se define a la agricultura familiar como, “una forma de vida y una cuestión cultural, que tiene como principal objetivo la reproducción de la familia en condiciones dignas, donde la gestión de la unidad productiva y las inversiones en ella realizadas es hecha por individuos que mantienen entre sí lazos de familia, la mayor parte del trabajo es aportado por los miembros de la familia, la propiedad de los medios de producción (aunque no siempre de la tierra) pertenece a la familia, y es en su interior que se realiza la transmisión de valores, prácticas y experiencias”

---

19 Esta definición guarda correspondencia y estrecho parecido con la consensuada por los equipos técnicos oficiales (INTA-Argentina, INIAF-Bolivia, EMBRAPA-Brasil, INIA-Chile, DIA-Paraguay, INIA-Uruguay) de los países del MERCOSUR en el marco de la Plataforma Tecnológica Regional sobre Agricultura Familiar del PROCISUR (Programa Cooperativo para el Desarrollo Tecnológico, Agroalimentario y Agroindustrial del Cono Sur): “la Agricultura Familiar es un tipo de producción donde la Unidad Doméstica y la Unidad Productiva están físicamente integradas, la agricultura es la principal ocupación y fuente de ingreso del núcleo familiar, la familia aporta la fracción predominante de la fuerza de trabajo utilizada en la explotación, y la producción se dirige al autoconsumo y al mercado conjuntamente”.

(FoNAF, 2006b: 4). Esta definición genérica y heterogénea incluye conceptos como los de pequeño productor, minifundista, campesino, chacarero, colono, productor familiar, campesinos sin tierra y comunidades de pueblos originarios. De este modo, entre otras cosas se destaca que la población objetivo de la, por aquel entonces, SAGPyA no serían estrictamente los agricultores en el medio rural sino también los pobladores de zonas periurbanas y se incorpora la categoría de “trabajador asalariado” en una definición normativa que permitió un abanico de opciones que van desde un tipo de productor mercantil simple hasta contar con empleo temporal o hasta dos o tres asalariados permanentes.<sup>20</sup>

- c) los documentos que resultan de los estudios realizados por el Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER) de la ex SAGPyA y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA-Argentina). El realizado por Obschatko, Foti y Román (2006), pretendió dimensionar el peso económico de los pequeños productores (PP) en el sector agropecuario nacional utilizando datos del Censo Nacional Agropecuario (CNA) 2002. En el mismo se establece una tipología de PP que permite, a su vez, determinar su número, superficie ocupada, participación en el volumen y en el valor de la producción y el empleo. Las autoras definieron a las explotaciones agropecuarias de *pequeños productores* como “aquellas en las que el productor o socio trabaja directamente en la explotación y no emplea trabajadores no familiares remunerados permanentes”. Con esta definición, entienden que la expresión “pequeño productor” es equivalente a la de “productor familiar”. Para medir, a su vez, la diversidad de casos que engloba esta definición, se establecieron 3 tipos de PP utilizando como criterio el nivel de capitalización.<sup>21</sup> En un estudio más reciente (Obschatko, 2009) se amplía el universo los *pequeños productores*, agregando “aquellas EAP en las

---

20 Poniendo en cuestión el límite de tres *Trabajadores No Familiares Permanentes* (TNFP) como criterio para la identificación de EAP familiares elaborado por el FoNAF, Tsakoumagkos (2008: 7-8) sostiene que ese número sobrepasa al promedio nacional de TNFP por EAP, incluso en las unidades empresariales. Además, sostiene que dicho número está por encima del promedio nacional de trabajadores permanentes totales (familiares y no familiares) que es de 2,3.

21 El nivel de capitalización fue definido para cada región tomando en cuenta las actividades productivas predominantes entre los PP y considerando los siguientes indicadores: existencia ganadera, posesión y edad del tractor, superficie efectivamente regada en cultivo a campo, tenencia de invernáculos y superficie implantada con frutales.

que, además de contar con el trabajo directo del productor y su familia, contratan hasta dos personas no familiares remuneradas en forma permanente”. El fin que persigue esta nueva definición es el de contribuir a la caracterización de la agricultura familiar tal como ha sido definida al crearse en 2007 el ReNAF y de este modo alinearse con la propuesta del Foro. Con esta nueva definición, se agrega una variante a la tipología de EAP familiar del estudio previo, sumando una categoría de productor que es similar al más capitalizado de la tipología anterior, pero que contrata uno o dos trabajadores no familiares permanentes y remunerados.

Teniendo en cuenta estas tres definiciones “oficiales”, cabe señalar que en la distancia que se observa entre el productor de subsistencia o de tipo campesino y el productor más capitalizado o de empresa familiar agraria en las tipologías de agricultura familiar plateadas por el FoNAF (2006) y el PROINDER-IICA (Obstchatko, 2009), la acción pública corre el riesgo de quedar desdibujada por la diversidad de casos comprendidos. En este sentido, Soverna (*et al*, 2008) nos advierte que si se adopta una concepción dual y simplificada entre unidades familiares o empresariales, se pierde de vista la variedad de situaciones en que las explotaciones de base familiar producen y se reproducen en el agro argentino, generando también una lógica dual de políticas compensatorias para unos y productivas, para otros. Pero, por el contrario, si se adopta una definición muy amplia (como en este caso), traducida al diseño de políticas, puede derivar en una estrategia muy diferenciada que termina dando peso equivalente a estratos o tipos con niveles y necesidades de atención muy diversas.

En la misma línea, Manzanal y González (2010: 28), señalan que la amplia conceptualización que incluye al “agricultor familiar” es el resultado de la lucha de las organizaciones sociales y del sector público que buscan construir una fuerza social con una base y sustento político que derive en una representación y ejercicio de poder significativo. Sin embargo, este proceder encierra algunos riesgos como son los de: desvirtuar la “idiosincrasia” que sostiene a este grupo como un modo de vida y una cultura particular y diferente; y promover o facilitar la inclusión de grupos cuya mayor capacidad y/o capital económico, social o cultural conlleve a nuevas desigualdades, aumentando el poder de unos y fragilizando aún más el de otros. En esta línea, Hocsman (2010: 16-17) advierte que, si bien la noción de agricultura familiar ha ganado espacio en el país y puede ejercer un importante rol dinamizador -en el

sentido de visibilizar la existencia de formas productivas no hegemónicas- también ha generado la relativa marginalidad de la denominación “campesino” en el lenguaje de las agencias estatales y en cierta literatura Argentina.

La incorporación de los grupos familiares a la dinámica del capitalismo agrario puede tender a disolver sus condiciones y ventajas socio productivas específicas (Giarracca y Teubal, 2008),<sup>22</sup> quedando diluida la dimensión relacionada con otras formas de vida rural y de hacer agricultura (Véanse al respecto, Hocsman, 2010; López-Castro y Prividera, 2011 y Balsa, 2012). En este mismo sentido, numerosos trabajos destacan la complejización de las disputas territoriales y de los sujetos intervinientes en ellas. Retomando a Harvey (2004), autores como Svampa (2008), señalan particularmente la existencia de una “acumulación por desposesión” que reproduce el capitalismo en su etapa actual. De este modo, la re-primarización de la economía, puede asociarse no sólo al modelo del “agronegocio” sino que se articula con el momento extractivo-exportador de recursos naturales que tiende a ensanchar la desigualdad entre países. La autora señala que esta nueva etapa aparece asociada con: desposesión, biopiratería, y apropiación de formas culturales de comunidades aborígenes y campesinos (Svampa, 2008). Estos elementos aportan un elemento crítico a la discusión sobre el desarrollo rural y la agricultura familiar, marcando lo paradójico de la coexistencia de una política sectorial sostenida -fundamentalmente- en la producción agropecuaria para exportación<sup>23</sup> y, la jerarquización

---

22 Las transformaciones socio-productivas y tecnológicas que han implicado la incorporación de muchos agricultores pampeanos al modelo agroindustrial y agroexportador en la últimas décadas repercutieron, no sólo en la expulsión de muchos de ellos de la escena productiva, sino también en el desplazamiento de las características familiares de sus explotaciones (Gras, 2009) hacia estructuras de tipo empresarial, rentísticas o de asalariación del grupo doméstico (con proceso de “desfarmerización” y “descampesinización”). Reafirmando este aspecto Paz y Rodríguez (2009) sostienen que la comparación entre los dos últimos censos de la Argentina (CNA, 1988 y 2002) evidencia una caída del 21 % del total de explotaciones agropecuarias, donde el mayor nivel de desaparición de explotaciones (64 % de ese total) se encuentra en la región pampeana. En forma contrastante, la región noroeste (NOA), con fuerte presencia de formas de producción no capitalistas y resabios de implantaciones productivas marginales, tradicionales y campesinas, ofrece la menor variación en cuanto al descenso de explotaciones del país con sólo el 7 %.

23 Considerando aspectos más vinculados con una política sectorial, puede mencionarse la elaboración del discutido Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial (PEA2) cuyo principal objetivo era definir la política sectorial (entendiendo esto en un sentido amplio), como se desprende de sus componentes: agroalimentario y agroindustrial.

del desarrollo rural y la agricultura familiar que, en principio, resultan contradictorios.

Por estos motivos, la discusión en torno a los criterios para la identificación operativa y conceptual de los agricultores familiares en el extenso territorio nacional no se encuentra aún saldada.

A la falta de consenso en torno a esta definición, hay que agregar la falta de un registro censal más actualizado. El último registro considerado como válido por técnicos y académicos es el CNA, 2002.<sup>24</sup> Sumado a esta cuestión, el Registro Nacional de Agricultores Familiares se encuentra aún en estado incipiente y no permite reflejar un panorama actualizado sobre la realidad del sector.

Por estos motivos, los estudios de PROINDER-IICA (Obstchatko *et al*, 2006 y Obstchatko, 2009) se constituyen en los dos estudios oficiales de mayor referencia para medir el peso económico y social de la agricultura familiar en la Argentina. El último de éstos estudios (Obstchatko, 2009) identificó 251.116 establecimientos de agricultura familiar (75.3 % del total de establecimientos del país), ocupando 30,9 millones de hectáreas (17,7 % de la superficie bajo producción). Dichos agricultores representan entre el 85 y el 94 % de los establecimientos que producen tabaco, algodón, yerba mate, caña de azúcar, papa, cebolla, acelga y tomate y más del 50 % entre los que producen granos (maíz, soja, trigo y girasol). También generan el 64 % del empleo total agropecuario y el 27 % del valor de producción del sector.

## Programas de desarrollo rural y agricultura familiar

Durante la década de 1990 se instalaron y multiplicaron numerosos programas de asistencia y desarrollo de pequeños y medianos productores rurales dependientes de diferentes agencias estatales -INTA, SAGPyA- y fuentes de financiamiento -Presupuesto Nacional, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola- (PROINDER, 2003).

Entre ellos podemos mencionar, bajo la responsabilidad del INTA, los programas: Minifundio (1985 y continúa), Promoción para la Auto-producción de Alimentos (PROHUERTA, 1990 y continúa) y Programa

---

24 Si bien se realizó un censo agropecuario en el año 2008, durante la realización del mismo se desató el ya citado enfrentamiento entre organizaciones rurales y gobierno nacional que dificultó el relevamiento de la información censal, quedando muchos establecimientos y hectáreas sin cubrir en las principales provincias de la región pampeana, donde se focalizó el conflicto. Debido a estas circunstancias, se sigue tomando como referencia válida los datos suministrados por el Censo de 2002.

Federal para la Reconversión Productiva de los Pequeños y Medianos Productores (Cambio Rural, 1993 y continúa); y bajo la órbita de la ex SAGPyA: el Programa de Reconversión de Áreas Tabacaleras (PRAT, 1989 y continúa), Programa de Crédito y Apoyo Técnico para Pequeños Productores del Noreste Argentino (PNEA, 1991-1996), Programa de Servicios Agropecuarios (PROSAP, 1992 y continúa), Programa Social Agropecuario (PSA, 1993-2013),<sup>25</sup> Proyecto Forestal de Desarrollo o Componente de Apoyo a Pequeños Productores para la Conservación Ambiental (CAPPCA, 1997-2003), Ley de Inversión para Bosques Cultivables (N° 25.080, 1998 y continúa), Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER, 1998-2011), Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste (PRODERNEA, 1999-2007), Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noroeste (PRODERNOA, 1999-2012).

Entre 2000 y 2011 se incorporaron al menos ocho nuevos programas de desarrollo en el ámbito de la ex SAGPyA y del actual MAGyP con diferentes fuentes de financiamiento, entre los que se destacan: Ley Ovina (N° 25.422, para la Recuperación de la Ganadería Ovina, 2001 y continúa), Ley Caprina (N° 26.141, Régimen para la Recuperación, Fomento y Desarrollo de la Actividad Caprina, 2006 y continúa), Proyecto de Desarrollo Rural de la Patagonia (PRODERPA, 2007-2014), Plan de Apoyo a Pequeños y Medianos Productores (PAPyMP, 2008 y continúa), Proyecto de Integración de Pequeños Productores Vitivinícolas (PROVIAR, 2009 y continúa), Programa de Desarrollo de Áreas Rurales (PRODEAR, 2009 y continúa) y, dependiente del INTA, el Programa para la Producción Familiar (PROFAM, 2003 y continúa).

Estos programas de “última generación” han sido elaborados en el marco de un contexto internacional que reconoce los déficits institucionales de las reformas promovidas en la década de 1990 y un contexto nacional caracterizado por una mayor intervención del Estado y el reconocimiento de la agricultura familiar como agente económico promotor de procesos de desarrollo (Lattuada *et al.*, 2013). Cabe destacar que esta reorientación no corresponde exclusivamente a estos últimos programas, sino también a aquellos heredados de la década de 1990 (muchos de los cuales continúan en la actualidad) que fueron modificando sus estrategias y objetos de intervención en el transcurso de la ejecución

---

25 Por Resolución 1164 del 19 de noviembre de 2013 del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, se deroga el Programa Social Agropecuario (PSA) y se establece como continuador, integrador y mejorador del mismo al Programa de Inclusión y Desarrollo Rural (PIDER).

de sus acciones. Estas experiencias contribuyeron al proceso de discusión sobre el desarrollo rural y la agricultura familiar que derivó en la emergencia de nuevas iniciativas de política pública. Tal es el caso de dos de los programas emblemáticos del desarrollo rural en la Argentina financiados por el FIDA como son el PRODERNEA y el PRODERNOA: ambos fueron gestados en la década de 1990 y presentan un cambio significativo en cuanto a su funcionamiento y enfoque a partir de 2003; los dos tomaron como población objetivo a los pequeños productores en condiciones de pobreza de las provincias del norte argentino a los que, luego de su reorientación, comenzaron a identificar como agricultores familiares, incorporando a sujetos de otros estratos y no sólo en condiciones de pobreza; y usaron recursos para financiar la participación de técnicos y miembros de organizaciones rurales en las reuniones del FoNAF, los Foros Provinciales y la Sección Nacional de la REAF, facilitando el diálogo existente sobre políticas en el país acerca de la importancia del desarrollo rural y la agricultura familiar (FIDA, 2010).

De este modo, la gran variedad de programas que atraviesan el período 1990-2011, coexistieron brindando, en diferentes momentos, algún tipo de asistencia para el desarrollo de pequeños y medianos productores agropecuarios y población rural a los que luego comenzaron a identificar como agricultores familiares. Los momentos cronológicos indican esquemáticamente este viraje que no necesariamente se corresponde con la fecha de formulación del abanico de programas reseñados, ni con la variedad de acciones superpuestas que han implicado a nivel del territorio y de la gestión institucional.

En su diseño original gran parte de estos programas se focalizó específicamente en los pequeños productores familiares y en la población rural en condiciones de pobreza (NBI) o en situación de vulnerabilidad (PSA, PROINDER, PNEA, PRODERNEA, PRODERNOA, PRODERPA, Minifundio, PROFAM). Otros, han tenido una definición más amplia de su población objetivo que incluye dentro de su universo a los pequeños productores familiares, aunque no se restringen a los mismos (PROSAP, PAPyMP, PRAT, Ley Ovina, Cambio Rural, PROHUERTA) o cuentan con algún componente o acción diferenciada para los pequeños productores en el marco de acciones más amplias (CAPPCA, Ley de Bosques, PROVIAR, Ley Ovina y Ley Caprina).

Los que funcionan dentro de la órbita del Ministerio son herramientas de acceso a crédito y/o subsidios no reembolsables destinados a la producción y comercialización de bienes agropecuarios, de infraestructura productiva (riego, centros de acopio, maquinaria, etc.) o para la

mejora del medio rural (caminos, comunicaciones, viviendas, energía, agua, etc.) y cuentan con el apoyo de financiamiento internacional,<sup>26</sup> mientras que los que se ejecutan dentro del INTA no otorgan créditos y son, principalmente, de asistencia técnica y transferencia de conocimientos de tecnología agropecuaria<sup>27</sup> que se llevan a cabo con fondos propios del presupuesto nacional.

En cuanto a su cobertura territorial, la multiplicidad de programas mencionados tiende a concentrar sus recursos en las provincias del Noreste (NEA) y Noroeste (NOA) argentino que son las que poseen históricamente el mayor índice de pobreza rural. El 100% de los recursos de los programas PRAT, PNEA, PRODERNEA y PRODERNOA fueron destinados a los pequeños productores y población rural pobre de estas provincias, a los que se suman los aportes de programas como el PSA, PROINDER, Minifundio y Ley Caprina que destinan entre el 69 y el 78% de sus recursos a estas regiones (Lattuada, *et al.*, 2012). Por otro lado, de más reciente data, el PRODERPA brinda cobertura a las provincias de la región patagónica junto con la Ley Ovina que destina la mayor parte de sus recursos en las provincias de esta región (también al centro-norte del país). El programa Cambio Rural destinaba el 57% (Torres, 2002 en Lattuada, *et al.*, 2012) de sus recursos a los pequeños y medianos productores de la región Centro (o pampeana) y el PROVIAR concentra su acción en la región vitivinícola de Cuyo.

Tal como indican Manzanal y González (2010), desde la década de 1990 se han sucedido numerosos programas de desarrollo rural dirigidos a la atención de la agricultura familiar en Argentina, sin embargo, éstos no han logrado conformar una política para la agricultura familiar. En 2008, en el ámbito de la REAF, se sostuvo que para el siguiente año (2009) aparecería un plan único dirigido a la agricultura familiar, reemplazando la superposición y contradicción de programas existentes. Cuestión que aún no ha logrado plasmarse plenamente.

---

26 Dentro de los programas de acceso a créditos y subsidios, Manzanal y Schneider (2011), reconocen aquellos que tienen *alcance nacional y financiamiento del presupuesto nacional*, como el PSA o el PAPyMP, los de *alcance nacional y financiamiento internacional con crédito que constituye deuda pública del Estado Nacional*, como es el caso del PROINDER; los de *alcance regional y financiamiento internacional que constituye deuda pública para los Estados provinciales*, como, por ejemplo, el PRODERNEA o el PRODERNOA; y, finalmente, los de *alcance nacional y financiamiento internacional con deuda para los Estados provinciales*, como el PRODEAR.

27 En realidad, todos los programas mencionados cuentan con algún componente de asistencia y capacitación técnica, pero los del INTA (Minifundio, Cambio Rural, PROFAM) están enfocados más específicamente a esta función.

Algunas experiencias de reciente data presentan un panorama auspicioso en este sentido. Tal es el caso del PRODEAR que parece indicar un cambio de estrategia de los programas financiados por el FIDA en Argentina al pasar del enfoque regional al nacional. Dando continuidad al PRODERNEA, este programa tiende a expandir su capacidad de intervención al conjunto del territorio nacional aunque con focalizaciones prioritarias en las provincias del NEA. En el mismo sentido, el PAPyMP se encuentra a cargo de la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (SDRyAF) y otorga ayuda financiera, asistencia técnica y capacitación a agricultores familiares de diferentes estratos a nivel nacional, a través de los gobiernos municipales y las asociaciones de productores. También parece auspiciosa la estrategia de articulación de los cuatro programas del INTA (Minifundio, PROHUERTA, Cambio Rural y PROFAM) en el marco del Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (PROFEDER) desde fines de 2003. Y, finalmente, cabe mencionar la creación en 2009 (Resolución 45/2009 del MAGyP) de la Unidad para el Cambio Rural (UCAR), que si bien no está destinada específicamente a los programas de agricultura familiar, tiene como misión la coordinación (planeamiento, formulación, administración, control de gestión, evaluación y seguimiento) de los programas y proyectos cofinanciados parcial o totalmente con recursos externos (FIDA, BID, BIRF) dentro de la órbita del Ministerio (entre otros: PRODERNOA, PRODERPA, PRODEAR, PROSAP, PROINDER, PROVIAR).

A pesar de los evidentes avances realizados a partir de 2009 en materia de coordinación de programas, la diferente concepción sobre el desarrollo rural y la agricultura familiar que tiene la SDRyAF y la UCAR, dentro de la cartera de Agricultura, sigue generando tensiones en cuanto a la posibilidad de propiciar acciones articuladas institucional y territorialmente en el marco de una estrategia de desarrollo rural común.<sup>28</sup>

---

28 Aunque excede los límites de este trabajo, debe destacarse la existencia de la UCAR como un nuevo espacio de políticas para la gestión de los programas y, asimismo, la relación de esta instancia con la Subsecretaría de Agricultura Familiar (ambas dependientes del MAGyP) que implica no sólo una visión diferente sobre el desarrollo rural, sino la construcción de estructuras administrativas paralelas, la disputa por recursos presupuestarios, el control de programas y la competencia por los espacios de intervención sobre un mismo colectivo social. El análisis de estas agencias y sus relaciones resulta absolutamente relevante para cualquier interpretación global de las problemáticas que se discuten en este trabajo desde dos posibilidades analíticas diferentes a las aquí propuestas: 1) desde la consideración de las burocracias estatales y sus funciones y b) desde las relaciones intergubernamentales o en "red" de las agencias y demás actores (estatales y no estatales) involucrados. Estas cuestiones forman parte de una investigación en curso.

## Reflexiones finales

Los temas vinculados con el desarrollo rural y la agricultura familiar constituyen un eje del análisis sobre las transformaciones ocurridas en el mundo rural durante las últimas dos décadas. En este sentido, el propósito de este artículo ha sido describir y analizar los procesos que contribuyeron a la inclusión de la agricultura familiar como tema de agenda en las políticas de desarrollo rural entre los años 1990 y 2011, en Argentina. Partimos del supuesto que el pequeño y -en algunos casos, mediano- productor -al que identificamos como agricultor familiar- ha sido, bajo diferentes concepciones, el sujeto central de las políticas de desarrollo rural. Por este motivo, y para dar cuenta de los procesos de jerarquización de la agricultura familiar como sujeto de las mismas, ha sido importante observar sus distintos modos de inclusión en la agenda pública y, asimismo, de las acciones hacia éste dirigidas.

En el primer apartado de este artículo, hemos indicado los cambios en los “modelos” de intervención de desarrollo rural en contextos diferenciados. Estos modelos han sido muy influenciados por organismos internacionales para la gestión de las políticas públicas en general y, particularmente, las de desarrollo rural. En este punto, el productor familiar o pequeño productor ha dejado de ser un simple “beneficiario” en condiciones de pobreza al que se asiste compensatoriamente, para intentar convertirlo en un sujeto activo, promotor de procesos de crecimiento económico, de desarrollo de los territorios y de auto-producción alimentaria.

Lo anterior se comprende en el contexto de dos procesos que confluyen en la década del 2000. Por un lado, los informes y estudios de los organismos internacionales que comienzan a incorporar en sus agendas los temas de la pobreza rural y la seguridad alimentaria vinculados a la producción de tipo familiar. Por otro, los cambios en términos políticos, en cuanto a las capacidades de los Estados y las orientaciones de las políticas. En esta materia, y particularmente para la temática de la agricultura familiar, desde 2003 a esta parte, ha cobrado mucha relevancia aquello vinculado con la cooperación regional. La revitalización del MERCOSUR como espacio de cooperación económica, pero también técnico y productiva, comienza a tener una relevancia trascendental que, asimismo, otorga una mayor autonomía en el marco de las decisiones que toman los Estados miembros, en este caso, fundamentalmente, a partir de la creación de la REAF.

Para el análisis de estos procesos, seleccionamos dos dimensiones: una político-institucional y otra técnico-operativa.

En términos político-institucionales, señalamos que la temática de la agricultura familiar ingresa -muy incipientemente- en la agenda pública a partir de la REAF, ganando mayor espacio en 2008, luego del conflicto agropecuario. No obstante, la jerarquización del sujeto agricultor familiar en el marco de las políticas de desarrollo rural ocurre más tardíamente (año 2009), con la creación del Ministerio y la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar.

En cuanto a la dimensión técnico-operativa, se observa, por un lado, la intención establecer un Registro Nacional de Agricultores Familiares y la creación de centros de investigación destinados a la agricultura familiar y la generación de estudios para establecer criterios de medición de su presencia en el territorio nacional. Y por otro lado, una gran dispersión de programas destinados a los pequeños y medianos productores rurales, en parte heredados de la década de 1990, cuya lógica era, en general, asistencialista, de corte focalizada y principalmente financiados por organismos internacionales. Estos programas, se encuentran desarticulados entre sí e incluso, se superponen. En la actualidad, existe cierta transición hacia una lógica integral que se concreta en algunas experiencias en marcha en el marco de la Subsecretaría de Agricultura Familiar y la Unidad para el Cambio Rural, pero que siguen generando tensiones por las diferencias que se observan en los modos de concebir y gestionar las acciones de desarrollo rural entre ambas agencias del Ministerio.

Teniendo en cuenta el recorrido realizado en el presenta escrito es necesario destacar, entonces, dos cuestiones centrales. En primer lugar, la existencia de un proceso político auspicioso en cuanto a la nueva entidad que otorga la política de desarrollo rural al sujeto “agricultor familiar”, otrora simple beneficiario de políticas de corte asistencialista. Existe una jerarquización de la “cuestión” de la “agricultura familiar” que se traduce en los cambios institucionales señalados a nivel ministerial y sus secretarías y la “reactivación de la representatividad” de este sector que se visualiza a través de experiencias tales como la del FoNAF.

Sin embargo, lo anterior constituye sólo un primer paso en el proceso de “hechura” de una política pública, estatal. La segunda cuestión incompleta pero muy vigente en la discusión “rural” actual sigue siendo la operacionalización del concepto o, más bien, cómo “medirlo” y generar instrumentos de políticas que comprendan la heterogeneidad de los sujetos incluidos en la actual concepción. Cabe preguntarse si el criterio

-tan utilizado para explicarlo- de la presencia o no de trabajo familiar puede ser matizado girando el eje hacia el modo en que los diferentes actores se insertan territorial y localmente, puesto que, en definitiva, es el territorio el lugar de reproducción de lo rural como “modo de vida” y no la sola existencia de mano de obra familiar en los predios. Dado que, como sostiene Woortman (1995 en Hocsman, 2010: 9), el parentesco no es “una cosa en sí misma”, sino que expresa relaciones con la tierra en cuanto base material de existencia de los grupos, coincidimos con Hernández e Intaschi (2010: 241-245), cuando proponen repensar la anatomía social agro-rural mediante un desplazamiento analítico hacia el territorio, sustituyendo el criterio familiar/no familiar por el de densidad y calidad de las relaciones establecidas con el territorio y sus habitantes. La cuestión de “medir” o “contabilizar” a la pequeña producción familiar no deja de ser problemática entonces en el sentido indicado por Schiavoni (2010), ya que al “nacionalizar” los indicadores puede eludirse la diversidad de los sujetos en cuestión y su relación con el territorio rural.

Tal como afirma Balsa (2012), el axioma clave de toda política de desarrollo rural debería ser que los habitantes de un territorio -campesinos, comunidades aborígenes, familias agricultoras “modernas”, trabajadores y pobladores rurales- sean quienes decidan sobre los usos del espacio, imponiendo el derecho democrático-territorial por sobre la libertad de capital. De allí que los consensos en la construcción de una categoría para la intervención de políticas públicas, resultan tan relevantes.

Como bien nos indican Lattuada (*et al.*, 2012), lo central en esta categoría no parece ser la familia ni la agricultura, sino la evidencia de que los sujetos a cargo de las actividades económicas rurales no son todos iguales y que aquello que los conforma de manera diferente es tanto su modo de hacer como su relación con el medio rural. Es por esto que se trata de una categoría política, donde subyace la idea de la existencia de grandes asimetrías en materia de información, acceso a recursos, capacidad y poder entre los sujetos de la agricultura familiar y los de la “gran” agricultura o agricultura empresarial o industrial.

Para finalizar, y más allá de los aspectos antes analizados, es importante destacar la relevancia que posee la agricultura familiar en la región para pensar el desarrollo en términos de equidad. Esto es, no sólo como un modo de “contabilizar” operativamente a quiénes forman parte de este tipo de producción sino, fundamentalmente, concebirlo como un modo de vida cuya consolidación se encuentra relacionada, en

nuestra opinión, con la relevancia que los Estados y las acciones públicas le otorguen en el mediano y largo plazo. El presente parece ser un momento bisagra, en el que los “antiguos” instrumentos de políticas se adaptan mientras dan paso a una gestión “nueva” de la agricultura. La nueva entidad que otorga la política de desarrollo rural al sujeto “agricultor familiar”, resulta sugerente en este sentido y su inclusión en la agenda pública un primer paso en su problematización.

## Referencias Bibliográficas

- Balsa, Javier (2012), “Agricultura familiar: caracterización, defensa y vabilidad” en Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios número 36, pp.5-28
- Barsky, Osvaldo; Cirio, Félix; del Bello, Juan Carlos *et al.* (1988), *La agricultura pampeana: transformaciones productivas y sociales*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Barsky, Osvaldo y Dávila, Mabel (2008), *La rebelión del campo. Historia del conflicto agrario argentino*. Buenos Aires, Sudamericana.
- Barsky, Osvaldo y Gelman, Jorge (2009), *Historia de agro argentino. Desde la conquista hasta comienzos del siglo XXI*. Buenos Aires, Sudamericana.
- Biaggi, Cristina, Canevari, Cecilia y Tasso, Alberto (2007), *Mujeres que trabajan la tierra. Un estudio sobre las mujeres rurales en la Argentina*, Buenos Aires, PROINDER-Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos.
- Bidaseca, Karina y Vallejos, Carla (2010), “Mujeres colonas, herencia y derecho a la tierra. Sobre la desigualdad de género en el sur de Santa Fe”, en Gras, Carla y Bidaseca, Karina (Dirs.), *El mundo chacarero en tiempos de cambio. Herencia, territorio e identidad en los pueblos sojeros*, Buenos Aires, Ciccus, pp. 219-252.
- Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA), *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual*. La economía argentina en el período 2002-2010, Buenos Aires, Carao Ceca.
- Cobb, Roger y Elder, Charles (1983), “Formación de la agenda. El caso de la política de ancianos” en Luis Agilar Villanueva (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Porrúa, México. Original en inglés publicado en 1984.

- De Martinelli, Guillermo (2009), “Tipología de explotaciones agropecuarias. Explotaciones empíricas a partir del caso de las explotaciones familiares pampeanas” en: Cerdá, Juan M.; Gutiérrez, Talía V. (Comps.), *Trabajo agrícola. Experiencias y resignificación de las identidades en el campo argentino*, Buenos Aires, Ciccus, pp. 87-114.
- Edelman, Murray (1991), *La construcción del espectáculo político*, Manantial, Buenos Aires.
- Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FoNAF) (2006a). *Documento elaborado por las organizaciones representativas del sector productor agropecuario familiar*, Documento, Mendoza, Mayo.
- Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FoNAF) (2006b), *Lineamientos generales de políticas públicas orientadas a la elaboración de un plan estratégico para la agricultura familiar*, Documento, Buenos Aires, Agosto.
- Gallo, Ezequiel (2004), *La pampa gringa: la colonización agrícola en Santa Fe (1870-1895)*, Buenos Aires, Edhasa.
- Giarracca, Norma y Teubal, Miguel (2008), “Del desarrollo agroindustrial a la expansión del ‘agronegocio’: el caso argentino”, en Mançano Fernández, Bernardo (Coord.), *Campesinado y Agronegocios en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO-ASDI, pp. 139-162.
- Giarracca, Norma y Teubal, Miguel (Coords.) (2010), *Del paro agrario a las elecciones de 2009: tramas, reflexiones y debates*. Buenos Aires, Antropofagia.
- Gordillo, Gustavo (2004), “Seguridad alimentaria y agricultura familiar”, en *Revista de la CEPAL*, N° 83, pp. 71-84.
- Gras, Carla (2009), “La Agricultura familiar en el agro pampeano: desplazamientos y mutaciones”, en Cerdá, Juan Manuel y Gutiérrez, Talía V. (Comps.), *Trabajo agrícola. Experiencias y resignificación de las identidades en el campo argentino*, Buenos Aires, Ciccus, pp. 17-40.
- Harvey, David, (2004), “El nuevo imperialismo: Acumulación por desposesión”, en *Socialist Register*. Disponible en <http://investigacion.politicas.unam.mx/teoriasociologicaparatodos/pdf/Tradici%F3n/Harvey,%20David%20%20El%20nuevo%20imperialismo%20Acumulaci%F3n%20por%20desposesi%F3n.pdf>. Consultado el 25/05/2014.
- Hernández, Valeria e Intaschi, Daniel (2010), “Caleidoscopio socio-productivo en la pampa contemporánea: agricultura familiar y

- nuevas formas de organización productiva”, en López-Castro, Natalia y Prividera, Guido (Comps.), *Repensar la agricultura familiar. Aportes para desentrañar la complejidad agraria pampeana*, Buenos Aires, Ciccus, pp. 223-247.
- Hernández, Valeria; Intaschi, Daniel y González Ferrín, Soledad (2011), “Agricultura familiar y nuevos actores en el partido de San Cayetano”, en *VII Jornadas Interdisciplinarias de estudios Agrarios y Agroindustriales*, Buenos Aires, CIEA-UBA.
- Hocsmann, Luís Daniel (2010), “Campesinos y productores familiares, en el desarrollo territorial rural en Argentina. Paradigmas y horizontes políticos, aportes al debate”, en *VIII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología Rural (ALASRU)*, Porto de Galinhas (Brasil), 15 a 19 de noviembre.
- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) (1992). *Situación de los medianos y pequeños productores rurales de la región pampeana: diagnóstico y propuestas*, setiembre, Buenos Aires.
- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) (1993). *Situación de los medianos y pequeños productores rurales de las regiones extra-pampeanas: diagnóstico y propuestas*, (mimeo), marzo, Buenos Aires.
- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) (2005). *Programa nacional de investigación y desarrollo tecnológico para la pequeña agricultura familiar*, Documento Base, Buenos Aires, abril.
- Lahera Parada, Eugenio (2002), *Introducción al estudio de las políticas públicas*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- Landini, Fernando; Lacanna, María Cecilia y Murtagh, Sofia (2010), “Presencias y olvidos en la categoría ‘agricultura familiar’. Un abordaje psicosocial”, en López-Castro, Natalia y Prividera, Guido (Comps.), *Repensar la agricultura familiar. Aportes para desentrañar la complejidad agraria pampeana*, Buenos Aires, Ciccus, pp. 249-264.
- Lattuada, Mario; Nogueira, María Elena y Urcola, Marcos (2011), “La gestión del desarrollo rural actual: algunas consideraciones acerca del rol del Estado”, en *VII Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales*, Buenos Aires, CIEA-UBA.
- Lattuada, Mario; Marquez, Susana y Neme, Jorge (2012), *Desarrollo rural y política. Reflexiones sobre la experiencia argentina desde una perspectiva de gestión*, Buenos Aires, Ciccus.
- Lattuada, Mario; Nogueira, María Elena y Urcola Marcos (2013), *El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) en los países de*

- ingresos medios: el caso argentino*. Documento de Trabajo (inédito), Buenos Aires, FIDA, Julio.
- López-Castro, Natalia (2009), “Cuando la persistencia es una cuestión de familia. Relaciones familiares, traspaso y género en explotaciones agropecuarias del sudoeste bonaerense”, en *Mundo Agrario*, N° 19, segundo semestre.
- Manzanal, Mabel (2002), “Instituciones y gestión del desarrollo rural en Argentina” en *Economía, Sociedad y Territorio*, volumen 3, número 12, pp-557 a 591.
- Manzanal, Mabel y González, Fernando (2010), “Soberanía alimentaria y agricultura familiar. Oportunidades y desafíos del caso argentino”, en *Realidad Económica* N° 255, pp. 12-42.
- Marquez, Susana (2007), *Un año de Foro. Crónica, realizaciones y perspectivas del ejercicio de diálogo político desarrollada por el Foro Nacional de la Agricultura Familiar*, Buenos Aires, PROINDER.
- Muzlera, José (2010), “Mujeres y hombres en el mundo agrario del sur santafesino. Desigualdades y dinámicas sociales en comunidades agrícolas a comienzos del siglo XXI”, en *Mundo Agrario*, N° 20, primer semestre.
- Neiman, Guillermo (2010), “Pobreza, políticas sociales y desarrollo rural. Algunas evidencias de su relación a partir de la experiencia Argentina”, en Manzanal, Mabel y Neiman, Guillermo (Comps.), *La agricultura familiar del MERCOSUR. Trayectorias, amenazas y desafíos*, Buenos Aires, Ciccus, pp. 79-90.
- Nogueira, María Elena (2011), *Estado y sector lácteo. Historia reciente de políticas públicas: 1983-2008*, Rosario, Prohistoria Ediciones.
- Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (1976), *Estado y políticas estatales en América Latina. Hacia una estrategia de investigación*, Buenos Aires, Documento CEDES/GE CLACSO N°1.
- Oszlak, Oscar (2001), “El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina” en *Desarrollo Económico*, volumen 42, número 168, IDES.
- Obschatko, Edith (2009), *Las explotaciones agropecuarias familiares en la República Argentina. Un análisis a partir de los datos del Censo Nacional Agropecuario 2002*, Buenos Aires, MAGyP-IICA.
- Obschatko, Edith; Foti, María del Pilar; Román, Marcela (2006), *Los pequeños productores en la República Argentina. Importancia en la producción agropecuaria y en el empleo en base al Censo Nacional Agropecuario 2002*, Buenos Aires, SAGPyA- IICA.

- Paz, Raúl (2010), “Hablemos sobre agricultura familiar: siete reflexiones para su debate en Argentina”, en López-Castro, Natalia y Prividera, Guido (Comps.), *Repensar la agricultura familiar. Aportes para desentrañar la complejidad agraria pampeana*, Buenos Aires, Ciccus, pp.287-306.
- Paz, Raúl y Rodríguez, Ramiro (2009), “La eficiencia de la agricultura familiar en Argentina: retomando la esencia de la relación inversa”, en *XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS)*, Buenos Aires, 31 de agosto al 4 de septiembre.
- Ploeg van der, Jan; Renting, Henk; Brunori, Gianluca; Knickel, Karlheinz; Mannion, Terry; de Roest, Kees; Sevilla Guzmán, Eduardo y Ventura, Flaminia (2000), “Rural development: from practices and policies toward theory” en *Sociologia Ruralis*, volume 40, number 4, pp.392-408.
- Schejtman, Alejandro y Barsky, Osvaldo (Comps.) (2008), *El desarrollo rural en la Argentina. Un enfoque territorial*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Schiavoni, Gabriela (2010), “Describir y prescribir: la tipificación de la agricultura familiar en la Argentina”, en Manzanal, Mabel y Neiman, Guillermo (Comps.), *La agricultura familiar del MERCOSUR. Trayectorias, amenazas y desafíos*, Buenos Aires, Ciccus, pp. 43-59.
- Soverna, Susana; Tsakoumagkos, Pedro y Paz, Raúl (2008), *Revisando la definición de agricultura familiar*, Documento de Capacitación N° 7, Buenos Aires, PROINDER-SAGPyA.
- Svampa, Mariestella (2008), “La disputa por el desarrollo: territorio, movimientos de carácter socio-ambiental y discursos dominantes”. Disponible en <http://www.extractivismo.com/documentos/SvampaSobreDesarrollo.pdf>. Consultado el 25/05/2014.
- Tsakoumagkos, Pedro (2008). *Estudio sobre los pequeños productores agropecuarios y el desarrollo rural en Argentina*. Buenos Aires, PROINDER-SAGPyA.
- UCAR (2012), Informe de Gestión 2010-2011, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, Buenos Aires.
- Urcola, Marcos (2010), “El cambio tecnológico y sus implicancias sobre el modelo de agricultura familiar pampeana”, en *Invenio*, Vol. 13, N° 25, Noviembre, pp. 31-45.

## Fuentes digitales

Dirección del Registro Nacional de la Agricultura Familiar:

[www.renaf.minagri.gob.ar](http://www.renaf.minagri.gob.ar)

Foro de Organizaciones de Agricultura Familiar (FoNAF):

[www.fonaf.com.ar](http://www.fonaf.com.ar)

Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA):

[www.inta.gob.ar](http://www.inta.gob.ar)

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP):

[www.minagri.gob.ar](http://www.minagri.gob.ar)

Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) del Merco-

sur: [www.ReAFmercosur.org](http://www.ReAFmercosur.org)

La agricultura familiar en las políticas de desarrollo rural, ¿hacia una nueva agenda pública? La experiencia reciente en Argentina (1990-2011)

Fecha de recepción: 12/07/2013

Fecha de aceptación: 08/10/2013