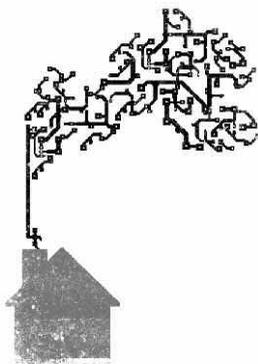


*La agricultura familiar en el marco  
de los programas de desarrollo rural  
del FIDA en el norte argentino  
(1991-2014)*



***María Elena Nogueira y Marcos Urcola***  
***Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)***  
***Universidad Nacional de Rosario (UNR)***

DOI: 10.4422/ager.2015.01

***ager***

Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural  
Journal of Depopulation and Rural Development Studies

***La agricultura familiar en el marco de los programas de desarrollo rural del FIDA en el norte argentino (1991-2014)***

*Resumen:* El propósito general de este artículo es describir y analizar los modos de concebir al agricultor familiar como sujeto de las políticas y programas de desarrollo rural. Partiendo del supuesto de que el pequeño productor o agricultor familiar posee un rol protagónico en los procesos vinculados con el desarrollo rural, en este trabajo se intentará comprender cómo ha variado la concepción del mismo en la continuidad de cinco programas de desarrollo rural financiados por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) en Argentina. El tratamiento de esta temática en el marco de dichos programas nos permitirá dar cuenta de momentos diferentes de contextualización de la problemática de la agricultura familiar y el modo de generar políticas para este sector de la población rural. Para la realización de este trabajo se presenta un encuadre metodológico de tipo cualitativo con un diseño flexible a partir de diversas fuentes documentales primarias (documentos de los programas, informes de gestión, etc.) y entrevistas a informantes calificados (funcionarios que han participado de la gestión y administración de los mismos).

*Palabras clave:* agricultura familiar, desarrollo rural, FIDA, Argentina.

***Family Farm in the framework of FIDA's rural development programs in the north of Argentina (1991-2014)***

*Abstract:* The main purpose of this article is to describe and to analyze different ways of conceiving family farm as subject of rural development, both, policies and programs. Assuming that the small family farmer or producer has a central role in the process of rural development, this paper will try to contribute to the understanding of how this role has changed in the continuity of five rural development programs financed by the International Found for Agricultural Development (FIDA in its Spanish translation) in Argentina. The treatment of this issue will allow us to account different times of contextualization of the problem of family farm and the way to generate policies for this sector of the rural population. To perform this paper, we use a qualitative methodological framework, we analyze various documentary primary sources program documents, management reports and others) and we make some interviews with key informants (all of them involved in the management of rural development management).

*Keywords:* family farm, rural development, FIDA, Argentina

Recibido: 19 de diciembre de 2013

Devuelto para revisión: 11 de febrero de 2014

Aceptado: 2 de octubre de 2014

María Elena Nogueira. Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (Santa Fe, Argentina). [mariaelenanogueira@gmail.com](mailto:mariaelenanogueira@gmail.com)

Marcos Urcola. Investigador Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Facultad de Humanidades y Artes de la Universidad Nacional de Rosario (Santa Fe, Argentina). [murcola@hotmail.com](mailto:murcola@hotmail.com)

---

## Introducción

El objeto del desarrollo rural en la Argentina ha sido históricamente focalizado en la pobreza, los pequeños productores agropecuarios y los territorios extra-pampeanos o economías regionales<sup>1</sup>, tanto en medios académicos, en el ámbito de las políticas públicas y en el ambiente de la cooperación internacional.

No obstante, los objetos del desarrollo rural se caracterizan por una serie de cuestiones que expresan cierta *continuidad incremental* con diferentes énfasis de acuerdo a: i) la persistencia de los problemas originales como, por ejemplo, un núcleo estructural de pobreza rural; ii) el surgimiento de nuevas problemáticas en la agenda internacional y nacional, como las cuestiones ambientales y cambio climático; iii) la evolución de los enfoques sobre el desarrollo rural promovidos desde los organismos de financiamiento internacional; iv) las transformaciones económicas y sociales del

---

1• En este trabajo se toma el territorio del país regionalizado según criterios del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), diferenciando seis regiones: Noroeste (NOA), Noreste (NEA), Cuyo, Pampeana, Metropolitana y Patagónica (véase el Mapa: "Regiones Geográficas de Argentina" en apartado N° 2). La región Pampeana resulta históricamente la más relevante en términos de densidad demográfica, producción agropecuaria (especialmente agrícola) y concentración productiva. Tradicionalmente se nombra a las economías regionales (regiones antes citadas) como "extra" pampeanas.

ámbito rural, como el crecimiento de los servicios y actividades no agrarias que definen la "nueva ruralidad" y v) los cambios en las concepciones y orientaciones político-ideológicas y económicas de los gobiernos a cargo del Estado nacional y su concepción sobre los sectores vulnerables, la agricultura familiar y el rol que deben cumplir el Estado y el mercado.

En las nuevas corrientes de pensamiento la pobreza y la inclusión social; la equidad socioeconómica, cultural y de género; el desarrollo institucional y la transformación productiva con resguardo del ambiente y los recursos naturales forman parte de una misma e inseparable problemática y, en consecuencia, ya no son concebidas como temáticas aisladas o autónomas sino contempladas en sus interrelaciones.

Al señalar las nuevas corrientes de pensamiento, se destacan aquellas que complejizan la reflexión teórica y política sobre el "desarrollo". Desde las perspectivas que lo cuestionan para modificarlo, pero también desde aquellas que trabajan alternativas al desarrollo. Tal como señala Svampa (2008), la noción de "desarrollo" ha sido recurrente en las interpretaciones en América Latina, desde la matriz cepalina de pensamiento, pasando por la teoría de la modernización y superada esta por el enfoque dependientista. Más recientemente, se trabaja en términos de "posdesarrollo", con el trabajo de Arturo Escobar como referencia ineludible (Trpin, 2005). En definitiva, y más allá de la diversidad de posiciones, "los nuevos contextos y debates internacionales [incorporaron] otras dimensiones al desarrollo, como el tema ambiental, la cultura, la dimensión humana y social, entre otras" (Svampa, 2008: 2).

De este modo, el objeto del desarrollo rural también fue mutando desde un enfoque sobre la pobreza absoluta hacia la concepción de la mejora progresiva y constante de la calidad de vida de la población rural, priorizando la situación de aquellos social y económicamente vulnerables, a partir del incremento del valor de sus actividades económicas –agrarias y no agrarias– en los diferentes territorios y la consolidación de sus capacidades y organizaciones en un proceso de *empoderamiento*<sup>2</sup> en sus relaciones con la sociedad, el mercado, y el Estado.

- 
- 2• Las prácticas de "empoderamiento" se constituyen como ejes centrales de las estrategias de desarrollo a nivel local. Se vinculan con la participación de los sujetos, entendiendo la participación como la capacidad de decidir sobre aquellas esferas que se consideran vehículos de autonomía. En este sentido, el empoderamiento se relaciona con la posibilidad de generar capital social (capacidad de agencia en los sujetos), a partir de la participación y organización de los mismos. Al respecto puede consultarse, en términos del desarrollo local campesino, Contreras (2000).

Así como han variado las miradas sobre el desarrollo rural, tanto en sus aspectos teóricos como en aquellos más vinculados a sus modos de intervención, también lo han hecho los sujetos que dan cuenta de tal desarrollo y que denominamos, en términos genéricos, "agricultores familiares".

La categoría agricultura familiar, como indica Schiavoni (2010), se encuentra "en construcción". La estructura agraria latinoamericana se ha diferenciado tradicionalmente en dos tipos básicos de unidades productivas: las empresas agropecuarias o latifundios y las unidades campesinas o minifundistas. No obstante, desde mediados de la década 1990 y principios del nuevo milenio, en el interior de ambos grupos o como intersección de los mismos, comienza a identificarse en ámbitos académicos (universidades, centros de estudios, etc.) y de gestión (organismos internacionales, Estados, gobiernos, etc.) un universo de actores bajo el rótulo de agricultores familiares.

Schiavoni (2010) sostiene que la agricultura familiar es una categoría acuñada por científicos sociales europeos<sup>3</sup> e incorporada desde la década de 1990 por sindicatos y organizaciones de desarrollo rural en Brasil, comenzando a circular incipientemente en América Latina en un contexto de descentralización y retracción del Estado y de organización territorial de los procesos económicos. Sin embargo, Salcedo *et al.* (2014) señalan que recién en la década de 2000, el concepto comenzó a utilizarse en forma generalizada en los países de la región a partir del impulso generado por informes y estudios de 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.

Si bien hay cierto consenso en la idea simplificada de que el agricultor familiar es todo aquel sujeto que vive en el medio rural y trabaja en la agricultura junto con su familia, tanto investigadores como quienes elaboran políticas de desarrollo rural, no concuerdan en una definición y la misma difiere en forma considerable según la región o el país de referencia. La gran variedad de actores incluidos bajo dicha noción, genera una serie de interrogantes vinculados con las formas de identificación empírica de estos sujetos para dimensionar al sector, aumentar su visibilidad y propiciar el diseño de políticas y programas específicos (Salcedo *et al.*, 2014).

---

3• El término evoca al modelo agrícola francés de la segunda posguerra en el que la "industrialización" de la agricultura se hizo sobre la base de una fuerza de trabajo y un capital esencialmente familiar, impulsada por el Estado y organizada en torno a explotaciones medias, incluyendo la profesionalización de la agricultura y el encuadre técnico y sindical del campesinado (Schiavoni, 2010: 43).

Para el logro de sus objetivos, cada programa hace su recorte de la realidad, seleccionando y tipificando los sujetos destinatarios de sus acciones, bajo diversos supuestos teórico-metodológicos que guían su ejecución. De este modo, la caracterización de los productores destinatarios de los programas de desarrollo rural que se han ejecutado desde la década de 1990 hasta la actualidad nos introduce al debate empírico y teórico en torno al universo de la agricultura familiar y nos da la posibilidad de indagar sus principales problemáticas y tensiones en contextos específicos de intervención.

Teniendo en cuenta que el pequeño productor o agricultor familiar ha tenido un rol protagónico y diverso en los procesos vinculados con el desarrollo rural (Manzanal, 2006; Obschatko *et al.*, 2007; Soverna *et al.*, 2008, Craviotti y Pardías, 2014), en este trabajo se intentará comprender cómo ha variado la perspectiva del mismo en la continuidad de cinco programas de desarrollo rural financiados por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) en Argentina: Programa de Crédito y Apoyo Técnico para Pequeños Productores del Noreste Argentino (PNEA, 1991-1996), Programa de Desarrollo Rural para las Provincias del Noreste Argentino (PRODERNEA, 1998-2007), Programa de Desarrollo Rural para las Provincias del Noroeste Argentino (PRODERNOA, 1999-2012), Programa de Desarrollo de Áreas Rurales (PRODEAR, 2009-2015) y Programa para el Desarrollo Rural Incluyente (PRODERI, 2011-2017).

Aún siendo muchas las posibilidades de análisis de estos programas: la definición del objeto de desarrollo rural, las estrategias que llevan adelante, los instrumentos que poseen, etc., el propósito de este trabajo es describir y analizar los modos de concebir al agricultor familiar como sujeto del desarrollo rural. De allí, que los mencionados programas orientados a este tipo de producción resulten insumos relevantes para el análisis de cómo han variado las concepciones e intervenciones sobre los sujetos.

La presencia del FIDA como organismo internacional de financiamiento de programas de desarrollo rural en la Argentina constituye una excelente plataforma de observación, desde sus primeras experiencias a principios de 1990 hasta la actualidad atravesando diferentes contextos históricos. Como podremos observar en este trabajo, sus primeras experiencias de intervención tomaban como población objetivo a los pequeños productores en condiciones de pobreza de las provincias del norte argentino a los que, luego de 2003 y a partir de un cambio significativo de su funcionamiento y enfoques, comenzaron a identificar como agricultores familiares. De este modo, el tratamiento de esta temática en el marco de los programas permitirá dar cuenta de

momentos diferentes de la agricultura familiar y del modo de generar políticas para este sector en el país.

Este escrito comprende dos apartados generales y conclusiones. En el primero de ellos, se dará cuenta de aquellos 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 procederá a describir y analizar los mencionados programas focalizando los modos en los que definen a los sujetos de intervención. Finalmente, el trabajo muestra algunas conclusiones respecto de cómo ha variado la percepción del sujeto "agricultor familiar" en la continuidad de los programas seleccionados.

El análisis de la información presentada en el artículo forma parte de un estudio más amplio<sup>4</sup> y presenta un encuadre metodológico de tipo cualitativo con un diseño flexible basado en *estudios de casos* (Neiman y Quaranta, 2006)<sup>5</sup> y en la tradición de la *teoría fundamentada en los datos* (Strauss y Corbin, 2002)<sup>6</sup>. Particularmente, se analizaron y sistematizaron: a) documentos específicos de los programas mencionados: manuales operativos, detalle de proyectos ejecutados, estudios de evaluación e impacto y material audiovisual (diversos videos construidos sobre experiencias en curso y concluidas), b) estudios oficiales sobre los programas de desarrollo rural en general e c) informes de gestión. Asimismo, se han realizado entrevis-

---

4• Proyecto de Investigación Plurianual del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET - PIP, 2013-2015) "Políticas de desarrollo rural y asociaciones rurales en la Argentina (1990-2013)". Código: 112 201201 00344 CO. Una versión preliminar y más reducida de este trabajo ha sido presentada como ponencia en las *VIII Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales*, organizadas por el Centro Interdisciplinario de Estudios Agrarios de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, en la ciudad de Buenos Aires (Argentina), del 29 de octubre al 1 de noviembre de 2013.

5• El proceso social bajo un estudio de casos se construye "a partir de un determinado, y siempre subjetivo y parcial, recorte empírico y conceptual de la realidad social, que conforma un tema y/o problema de investigación" (Neiman y Quaranta, 2006: 218). Por estos motivos, tienden a focalizar su análisis a un número limitado de hechos y situaciones para su comprensión holística y conceptual. La validez de estos diseños de investigación se relaciona con la selección de los casos en función de las preguntas y objetivos propuestos, así como también de las fuentes de información de las que se dispone y las técnicas de recolección de las mismas.

6• 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).

tas semi-estructuradas y en profundidad a informantes calificados vinculados con los programas de desarrollo en cuestión<sup>7</sup>.

## *La agricultura familiar en el contexto del desarrollo rural argentino*

A pesar de su importancia académica, la "agricultura familiar" no ha sido históricamente un sujeto o tema relevante de la agenda política del sector agropecuario argentino, sino más bien un agente residual de la misma. En la década de 1990 dicho concepto era casi ajeno al vocabulario del desarrollo rural, frente a categorías como las de "pequeño productor" o "minifundista", siempre relacionados con situaciones de pobreza rural (Márquez, 2007), mientras que en la actualidad aparece como una noción más abarcadora que pretende integrar las categorías ya existentes en el medio rural tales como campesino, colono, chacarero o productor familiar capitalizado, así como también a trabajadores rurales y población rural con actividades no agrarias.

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 pampeanas), en las condiciones del nuevo modelo de paridad cambiaria, apertura y desregulación de la economía (INTA, 1992 y 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

- 
- 7• Durante el mes de junio de 2013, se realizaron 40 entrevistas semiestructuradas y en profundidad a: representantes de productores-beneficiarios, personal técnico y responsables de la coordinación y ejecución de los programas a nivel provincial (Unidades Provinciales de Ejecución) y nacional (Unidad Nacional de Coordinación, actual Unidad para el Cambio Rural -UCAR- dependiente del Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca de la Nación). Estas nos posibilitaron, a su vez, un acceso preferencial a los documentos de diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas que presentamos en este trabajo. Por motivos de extensión y de acuerdo a las características generales de los resultados de este escrito –en el contexto de una investigación de mayor envergadura– se ha convenido en no utilizar fragmentos de dichas entrevistas.

Latina han estado muy vinculadas al "ajuste"<sup>8</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. 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 generar 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).

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.

También la aparición de lo étnico primero y de la perspectiva de género después, irrumpe en la agenda política del mundo rural de aquel entonces. Tal como sostiene Bengoa (2003), desde finales de 1980, la discusión de la *cuestión rural*, en América Latina en general, se planteó desde un plano más cultural y no solo en términos económico-sociales o de pobreza. Las consignas ya no eran reformas agrarias mediante consignas tales como, "recuperar la tierra" o "muerte al latifundio", sino que comienza a hablarse de recuperar la ancestral cultura perdida (cuando el campesino

---

8• 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 (Oszlak, 2003). 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).

se ha replegado en su condición de indio) (Bengoá, 2003: 85) y modificar (desnaturalizar) situaciones de desigualdad entre hombres y mujeres del mundo rural.

Hacia finales 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). Se introduce, entonces, el paradigma del Desarrollo Territorial Rural (DTR) que comienza a permear la lógica de acción de los programas de desarrollo hasta la actualidad<sup>9</sup>.

Dado que el verdadero reto de esta propuesta era poner en marcha procesos de transformación que incluyeran a los pobres, los excluidos y los micro y pequeños empresarios rurales, la categoría 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<sup>10</sup>.

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 pasa de tener un rol pasivo, a otro activo y "promotor" de procesos de desarrollo rural a partir del impulso generado desde los organismos internacionales y,

- 
- 9• 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 la micro y la pequeña empresas agro-rurales en los procesos de transformación productiva y desarrollo institucional (Schejtman y Barsky, 2008).
  - 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. En este concepto se incluye también a los denominados "productores familiares medianos o capitalizados" (Landini *et al.*, 2010) y aún a población rural con actividades no agrarias. Debe destacarse que, de acuerdo a algunas investigaciones, el incremento del empleo rural no agropecuario (ERNA) sería consecuencia del crecimiento y la mayor demanda de bienes y servicios de la modernización agrícola y solo en algunos casos, tal incremento estaría vinculado con polos urbanos u otras actividades relacionadas con recursos naturales (al respecto, véase Köbrich y Dirven, 2007).

fundamentalmente, la 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 la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en Inglés), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) o el Banco Mundial, que comienzan a señalar el tema de la pobreza rural y la seguridad alimentaria vinculadas a las pequeñas producciones agropecuarias de tipo familiar y a incorporar dichos actores y problemáticas en sus agendas. Y por otro, a los resultados de las políticas de Estado (fundamentalmente de acceso a crédito) que el gobierno de Brasil, como promotor, habría 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>11</sup>.

De este modo, hacia finales de 1990 y principios del 2000, la categoría *Agricultura Familiar*, comienza a consolidarse como categoría política con creciente legitimidad social que se traduce en la elaboración de políticas públicas orientadas al desarrollo específico de este sector (Salcedo *et al.*, 2014). La discusión actual, como indica Schiavoni (2010), se desplaza desde la cuestión de la marginalidad, poniendo el acento en la posible inclusión de los agricultores familiares en el proceso económico. Esto es, la generación de un sujeto económico autónomo o con cierta autonomía. El agricultor familiar pasa de ser considerado estrictamente pobre o vulnerable y se lo propone como un agente socio-económico con posibilidad de generar acciones que permitan su inclusión en el mercado. En alguna medida, el agricultor familiar pasa del *problema a la solución*.

Argentina, la noción empieza a circular con fines prácticos y políticos a partir de determinados acontecimientos como la *Reunión Especializada de la Agricultura Familiar* (REAF) del MERCOSUR durante los años 2004 y 2005 y el *Foro Nacional de la Agricultura Familiar* (FoNAF) inaugurado en diciembre de 2005 y formalizado en

---

11• En la década de 1990, dicha categoría permitió unificar la variedad de actores comprometidos por procesos de pobreza rural en Brasil, aglutinándolos en torno a reclamos por mejoras 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 (Schneider y Escher, 2011).

marzo de 2006.<sup>12</sup> Tal como sostiene Soverna *et al.* (2008), lo novedoso de estos espacios no tuvo que ver con el uso del concepto, sino con que el mismo apareciera asociado a la necesidad de definir políticas diferenciales hacia el sector (Nogueira y Urcola, 2013).

La importancia de la agricultura familiar como categoría socio-económica y política ha ido creciendo en Argentina desde entonces con una clara jerarquización de la "cuestión" a partir de la creación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar en 2008 (y su posterior elevación al rango de secretaría con la creación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca en 2009), la formulación de programas específicos de investigación y desarrollo (como el Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar –CIPAF– del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria –INTA–, 2005) y el rediseño de los programas heredados de la década de 1990 (PSA, PROINDER, PRODERNEA, PRODERNOA, Minifundio, PROHUERTA, Cambio Rural, entre otros).

A pesar de la gran notoriedad que fue ganando esta categoría en el marco de los mencionados procesos político-institucionales, la agricultura familiar representa, en estos términos, una disputa por pareceres en permanente construcción. Según Schiavoni (2010), su definición y sus alcances son objeto de múltiples discusiones entre científicos sociales, técnicos, funcionarios de la administración pública y organizaciones agrarias. Por ello, en el actual debate sobre la agricultura familiar confluyen miradas contrapuestas respecto de quiénes son los sujetos que la integran, el tipo de apoyo que se les debe dar y el rol que este sector debería cumplir en el desarrollo regional.

En este sentido, Argentina es un país con diferencias radicales. Definitivamente no está denominando a un mismo sujeto la noción de "productor familiar" en la zona núcleo de la pampa húmeda (que representa un territorio en el que las relaciones de producción capitalistas se han consolidado desde los orígenes del Estado nacional) que en el noreste (NEA) o en el noroeste (NOA) del país, con tradiciones productivas, sociales y culturales diferentes (Nogueira, 2013).

---

12• Ambos espacios de diálogo contando con el apoyo técnico y financiero del FIDA. Desde 1999 realizó cinco donaciones subregionales de apoyo al MERCOSUR (USD 4,9 millones) y quince donaciones para la gestión del conocimiento en América del Sur (USD 11,2 millones) con el fin de mejorar el diálogo sobre políticas y fortalecer el apoyo institucional para la aplicación de políticas diferenciales de desarrollo destinadas a la agricultura familiar (FIDA, 2010).

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 (Schiavoni, 2010), a las que Soverna *et al.* (2008) denominan como "definiciones 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). 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 Foro Nacional de la Agricultura Familiar –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" (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, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (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.

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 (2007), pretendió dimensionar el peso económico de los pequeños productores (PP) en el sector agropecuario nacional utilizando datos del Censo Nacional Agropecuario (CNA) 2002<sup>13</sup>. 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" (Obschatko *et al.*, 2007: 14). 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>14</sup> En un estudio más reciente (Obschatko, 2009) se amplía el universo los *pequeños productores*, agregando aquellas EAP en las 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 Registro Nacional de la Agricultura Familiar (ReNAF)<sup>15</sup> y de este modo alinearse con la propuesta del Foro. Con esta nueva definición, se agrega una

- 
- 13• A la falta de consenso en torno a esta definición, hay que agregar la falta de información censal más actualizada. Si bien se realizó un censo agropecuario en el año 2008, durante la realización del mismo se desató el enfrentamiento entre organizaciones rurales (Sociedad Rural, Federación Agraria Argentina, Confederaciones Rurales Argentinas y Confederación Intercooperativa Agropecuaria) y el gobierno nacional por la propuesta de aumento de las retenciones sobre granos y carne vacuna que dificultó el relevamiento de la información censal, quedando muchos establecimientos y hectáreas sin cubrir. El último registro considerado como válido por técnicos y académicos es el Censo Nacional Agropecuario del año 2002.
  - 14• 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.
  - 15• El mismo se encuentra aún en estado incipiente y no permite reflejar un panorama actualizado sobre la realidad del sector a nivel nacional. No obstante, cabe señalar que esta situación es variable y que hay provincias donde este registro se encuentra en estado más avanzado, como en la provincia de Misiones (Schivoni, 2012).

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.

Los estudios de PROINDER-IICA se constituyen en los dos estudios oficiales de referencia para medir el peso económico y social de la agricultura familiar en la Argentina. El último de éstos estudios (Obschatko, 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.

Al considerar particularmente la concepción del sujeto de intervención de los programas bajo análisis: PNEA, PRODERNEA, PRODERNOA, PRODEAR y PRODERI, se observará que estos vaivenes tienen efectos en las definiciones operativas, es decir, al nivel de las ejecuciones de los programas. A través del análisis de los programas del FIDA en Argentina puede advertirse la progresiva ampliación de su población objetivo, desde el pequeño productor minifundista y en condiciones de pobreza de la década de 1990, al productor o agricultor familia actual que, en su noción ampliada, involucra a población rural no necesariamente agraria e integrantes de grupos vulnerables (mujeres, población aborigen, jóvenes, trabajadores). Se observa así, cierta lógica incremental en la consideración de los sujetos destinatarios de las acciones de los programas FIDA. El PNEA presenta una intervención focalizada y de carácter asistencial vinculada a revertir situaciones de pobreza de productores minifundistas, mientras que en el marco del PRODERNEA y PRODERNOA se suma la posibilidad de articular a estos productores con actores de otros estratos en el mercado, sin ser clasificados exclusivamente como pobres y con distintos grados de capitalización. Y en su intervención actual, PRODEAR y PRODERI incorporan estos elementos y consolidan otros de índole étnico-cultural con acciones concretas destinadas a las poblaciones aborígenes, los jóvenes y mujeres rurales.<sup>16</sup>

---

16• Estos aspectos aparecían en los otros dos programas (PNEA, PRODERNEA y PRODERNOA), sin embargo, lo hacen con mucho mayor énfasis en el caso de PRODEAR y PRODERI con acciones concretas en estos términos.

## *La agricultura familiar como sujeto de intervención en los programas FIDA del Norte Argentino*

Los programas que hemos seleccionado para este trabajo corresponden a las acciones destinadas al financiamiento de proyectos de desarrollo rural en el marco de convenios entre el gobierno argentino y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)<sup>17</sup>, cuyos primeros antecedentes se remontan a la década de 1980 y cuyos resultados y acciones se extienden hasta la actualidad<sup>18</sup>. En este sentido, y en términos analíticos, considerar estos programas permite otorgar cierta continuidad a los mismos en contextos diferentes dejando ver, a partir de sus descripciones, los elementos que permanecen sin cambios y aquellos que, por el contrario, mutan.

El FIDA es considerado por el gobierno argentino como un actor importante en la promoción y fortalecimiento de la agricultura familiar a partir de su apoyo continuado durante las últimas tres décadas. Su gestión ha sido destacada por la capacidad para adaptar sus acciones ante las serias crisis políticas y económicas atravesadas por la Argentina (2001-2002) en el período seleccionado (1991-2014). A pesar de que sus recursos han sido de menor cuantía respecto de otras fuentes de financiamiento,

- 
- 17• El FIDA se constituye en el año 1977 como una agencia internacional de financiamiento especializada de la Organización de Naciones Unidas (ONU). Su interés se vincula con la erradicación de la pobreza rural existente en los denominados "países en desarrollo" y debe destacarse por su relevancia en la financiación de programas de desarrollo rural en la región.
  - 18• Dicho organismo inició sus actividades en Argentina en el año 1983 en respuesta a una solicitud del gobierno nacional para realizar un proyecto de desarrollo rural en el norte del país. El préstamo fue aprobado cinco años después en 1988 para dar origen al PNEA, cuya ejecución se hizo efectiva en 1991 hasta su culminación en 1996. Desde 1996 hasta la actualidad el FIDA ha aprobado otros cinco proyectos, de los cuales dos han concluido (PRODERNEA y PRODERNOA) y otros tres se encuentran vigentes (PRODERPA, PRODEAR y PRODERI). De los 6 proyectos ejecutados por FIDA, los 4 primeros en orden cronológico han sido calificados en su momento como problemáticos y han requerido misiones de reorientación (PNEA, PRODERNEA, PRODERNOA y PRODERPA. Por su área geográfica de acción en el sur del país, el *Programa de Desarrollo Rural de la Patagonia* (PRODERPA, 2007- 2013) no ha sido tenido en cuenta para este trabajo.

la flexibilidad en sus acciones para reorientar desde 2003 los recursos de los programas en apoyo al proceso de cambio que se estaba generando en la visión política del país a favor del desarrollo rural y la agricultura familiar, le han valido el reconocimiento de funcionarios y profesionales del área otorgándole un *status diferencial* entre los organismos internacionales en el que se destaca su rol de *agente de desarrollo* por sobre el de *agente financiero* (Lattuada *et al.*, 2013a).

De la cartera de programas FIDA en Argentina, hemos tomado como referencia los que en diferentes momentos han desplegado acciones de apoyo y asistencia destinadas a los pequeños productores o agricultores familiares del Norte Argentino (NEA y NOA), comprendido por las provincias de Chaco, Corrientes, Formosa, Misiones (PNEA, 1991-1996; PRODERNEA, 1998-2007; y PRODEAR, 2009-2015), Catamarca, Salta, Tucumán, Jujuy y La Rioja (PRODERNOA, 1999-2012 y PRODERI, 2011-2017).

### Regiones Geográficas de Argentina



Fuente: INDEC: [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)

La mayor presencia de explotaciones familiares, de generación de empleos rurales y de condiciones de pobreza en la región norte del país han justificado la mayor

atención de las políticas hacia estos sectores productivos (FIDA, 2009). De las 200.000 a 250.000 familias rurales indigentes que se estimaba existían en la Argentina, la mayor parte se distribuían en las áreas dispersas del NEA y el NOA, ocupando minifundios, trabajando como zafrales o agrupados en comunidades de población aborigen (Barsky y Fernández, 2006). El estudio de Obschatko *et al.* (2007), indica que el 80% de las explotaciones agropecuarias (EAP) radicadas en las provincias del Norte Argentino son de Pequeños Productores (PP).<sup>19</sup> Dichas provincias concentran el 50% de las EAP de PP del país. Según este mismo estudio, el 60% de las EAP de dicha región se encuentra en condiciones de pobreza.

### *EAP de PP en las provincias del Norte Argentino*

Provincias	EAP Totales	EAP PP	% PP	EAP Pobres	%	Región
Chaco	16.898	12.983	77	7.731	46	NEA
Corrientes	15.244	10.929	72	8.668	57	
Formosa	9.962	7.290	73	7.066	71	
Misiones	27.955	24.249	87	17.718	63	
Catamarca	9.138	7.671	84	6.112	67	NOA
Jujuy	8.983	7.647	85	6.295	70	
La Rioja	8.116	6.709	83	6.162	76	
Salta	10.297	7.470	73	6.782	66	
Sgo. del Estero	20.949	17.453	83	14.063	67	
Tucumán	9.890	7.734	78	2.884	29	
Total NEA/NOA	137.432	110.135	80	83.481	61	
Total País	333.477	218.868	66	132.672	40	

Fuente: elaboración propia en base a Obschatko et al., 2007.

De este modo, y en el marco de la continuidad que antes se mencionó, es posible trazar una línea de análisis en torno al abordaje de las problemáticas del desarrollo rural y la agricultura familiar en las provincias del norte argentino desde la implementación del PNEA hasta los actuales PRODEAR y PRODERI.

19• Recordemos que, tal como se señalara en el apartado anterior, en este estudio la expresión "pequeño productor" es equivalente a la de "productor familiar".

## **Programa de Crédito y Apoyo Técnico para Pequeños Productores del Noreste Argentino (PNEA) (1991-1996)**

El PNEA fue el primer programa focalizado hacia el sector rural del pequeño productor, llegando con propuestas productivas (asistencia financiera y técnica) a regiones a las que solo se había arribado con herramientas de transferencia de carácter social y asistencial. Este enfoque fue innovador en el contexto de Argentina de finales de 1980 cuando la política gubernamental de apoyo al sector rural se concentraba exclusivamente en políticas sectoriales sin focalización en segmentos específicos.

El objetivo del programa consistía en contribuir al mejoramiento de los ingresos y las condiciones de vida de los pequeños productores agropecuarios de las provincias seleccionadas a partir de "apoyos integrales" a su actividad productiva y procesos organizativos a través del otorgamiento de créditos.

Su duración se estimó originalmente en 4 años y su población objetivo eran 15.200 pequeños productores de las provincias de Corrientes, Misiones y Formosa, de los cuales se estimaba asistir con servicios a unos 4.800 beneficiarios directos con sus familias (23.000 personas).

Los beneficiarios del programa fueron señalados como los pequeños productores minifundistas del NEA, "caracterizados por prácticas agrícolas tradicionales de gran densidad de mano de obra, con predios de menos de 25 hectáreas, de las cuales se hallan en cultivo aproximadamente menos de la mitad" (FIDA, 1988:7) e ingresos familiares inferiores al promedio nacional. De este modo, la superficie reducida de tierra, el trabajo familiar y la escasez de ingresos fueron los aspectos predominantes en la selección de productores beneficiarios del programa, haciendo hincapié en la pobreza y su inserción periférica en la economía<sup>20</sup>.

Se consideraba que, con los incentivos adecuados, estos productores en condición de pobreza y sin capacidad de acumulación, tenían potencial para crecer e insertarse en mercados dinámicos a partir de la conformación de consorcios productivos integrados

---

20• El tema género tuvo un lugar residual en este programa, pero comienza a asomar como temática relevante de sus acciones a nivel nacional y del FIDA. Con recursos del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM por las siglas en inglés) y asistencia técnica del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), se incorporó el trabajo con mujeres rurales, que no estaban incluidas en forma explícita como grupo beneficiario particular o prioritario en el diseño original del programa. Estas acciones de asistencia a mujeres rurales del NEA continuaron posteriormente a través del PRODERNEA y en el marco del Proyecto Mujer Campesina a nivel nacional (PROINDER, 2003).

por un número variable de entre 4 y 12 productores. Estos podían conformar, en un segundo nivel de agregación, sociedades de hecho, que a su vez integrarían comités por producto. La promoción de la organización de los productores y la capacitación para que generen y consoliden estos procesos han sido considerados ejes estratégicos del programa. Al año y medio de su inicio (junio de 1993) se sostenía que el mismo había brindado servicios por U\$S 2,5 millones a 3.300 productores organizados en 470 grupos distribuidos en las tres provincias de su competencia (Baudrón, 1993: 78).

Esta estrategia se consideró pionera en su época y fue implementada en una región y un país con escasa experiencia en desarrollo rural focalizado. No obstante, las limitaciones del enfoque inicial de reducción de pobreza en base al otorgamiento de créditos, se hicieron evidentes muy pronto.

Como se indicó previamente, el PNEA resulta relevante en cuanto a su percepción de las problemáticas en torno al "pequeño productor" (no todavía agricultor familiar) y la necesidad de generar apoyos integrado y créditos para el mejoramiento de los ingresos y las condiciones de vida. Su intención explícita de integrarlos a "consorcios productivos" se vincula con los marcos conceptuales que comenzaban a interpretar al pequeño productor como un agente social pero también económico. Es decir, más allá de la construcción de un sujeto de intervención en términos sociales, de acuerdo a su condición de vulnerable en distintos planos, se comienza a pensar la posibilidad de que estos productores se integren a procesos productivos sustentables en tiempo y espacio. Esto es un elemento a tener en cuenta durante un contexto en el que las economías latinoamericanas y la Argentina en particular, comenzaban a tener invariables problemas y las políticas se convertían en "parches" para evitar situaciones de extrema vulnerabilidad, considerando la resolución de problemas en el corto plazo. De algún modo, el PNEA intentó, todavía tibiamente, otorgar al pequeño productor herramientas, materiales y no materiales, que le permitan permanecer sustentablemente en el mercado de acuerdo a la actividad que realice.

### ***Programa de Desarrollo Rural para las Provincias del Noreste Argentino (PRODERNEA) (1998-2007)***

El PRODERNEA inició su ejecución en la provincia de Misiones y posteriormente se incorporaron las provincias de Chaco, Formosa y Corrientes. Fue financiado originalmente con fondos FIDA y contraparte de presupuesto nacional y de las provincias intervinientes. Tuvo una reformulación en su diseño a partir del año 2003 y su actividad se prorrogó hasta junio de 2007.

La experiencia del PNEA, en el que se atendió con crédito a población rural –que no estaba en condiciones de devolverlo– y la existencia de otros programas para la atención de los pequeños productores más pobres<sup>21</sup>, orientaron el PRODERNEA hacia aquellos pequeños productores en condiciones de "evolucionar" económicamente e insertarse competitivamente en los mercados (PROINDER, 2003). El PRODERNEA atendía un universo de productores más capitalizados, y por lo tanto con necesidades de financiamiento más importantes (plantas extractoras o procesadores de miel, enfardadoras, etc.)<sup>22</sup>.

Inicialmente continuó con el requisito de los grupos formados *ad hoc* en los que sus integrantes participaran en la formulación y ejecución de un proyecto generalmente productivo que, en muchos de los casos, solo tenía en común la garantía solidaria para la devolución del crédito, pero incluyó además un componente especial de apoyo a comunidades aborígenes (FACA), y en su reorientación en el 2003 incorporó a los jóvenes rurales como una categoría explícita de su población objetivo (FIDA, 2002). Además, como resultado de dicha reformulación, la definición de la población objetivo y de los beneficiarios del proyecto fueron ampliadas a todos los pobladores rurales pobres del área y no solamente a los productores agropecuarios.

De este modo, el PRODERNEA, tomó como población objetivo a las familias rurales pobres del NEA que habitaban en los predios rurales o en asentamientos de menos de 2.000 habitantes con cierta dotación de recursos productivos y capacidad de gestión empresarial con dificultades para el ingreso a los mercados. Para ello, como criterio de selección, se tomaban en cuenta los ingresos netos familiares que no debían superar el equivalente a US\$ 2.500 anuales o US\$ 500 anuales de ingresos netos individuales y un patrimonio (excluyendo tierra y vivienda) inferior al equivalente a US\$ 7.500. Para el caso específico de los pequeños productores agropecuarios se tenía en cuenta que el beneficiario trabajara directamente su finca de hasta 25 hectáreas en explotación con uso predominante de mano de obra familiar e ingresos familiares provenientes de la explotación con posible complemento de ingreso extra-prediales de algún miembro.

El principal objetivo del programa era el mejoramiento de la productividad, ingresos y condiciones de vida y capacidad de autogestión de pequeños productores

---

21• Programa Social Agropecuario (PSA, 1993-2013) y Programa de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER, 1998-2011).

22• Mientras el promedio del crédito otorgado a los productores por el PSA era de \$2.600, mayoritariamente orientado a procesos productivos, en el PRODERNEA ascendía a \$5.600, con destino principal a las inversiones de capital.

agropecuarios y población aborigen en el área determinada para la ejecución del mismo. Se estimaba brindar servicios financieros y técnicos a unas 10.500 familias de pequeños productores y unas 3.500 familias de comunidades aborígenes, fortaleciendo sus organizaciones económicas. El tema género solo es mencionado al establecer entre las recomendaciones de la ejecución a los organismos responsables, otorgar un *acceso preferencial de los fondos del proyecto a la mujer rural* (FIDA, 1997).

De acuerdo al informe de terminación del proyecto (FIDA, 2008) el costo total final fue de US\$ 20,4 millones, con 11.072 familias beneficiarias directas integradas por alrededor de 46.500 personas. De ellos 3.456 beneficiarios recibieron servicios de asistencia técnica y financiera, 8.455 de capacitación y 5.890 familias aborígenes capacitación, asistencia técnica y financiera, integrados en alrededor de 500 grupos y sub-proyectos. El componente de servicios financieros benefició a 3.370 familias con un promedio de US\$1.300 por operación.

Si bien, en este programa sigue primando un enfoque centrado en la escasez predial y económica de los productores, en el transcurso del mismo se registran una serie de procesos de discusión llevados adelante por técnicos y responsables de la gestión nacional y provincial, que pusieron en tela de juicio la estrategia de intervención centrada en grupos poblacionales definidos como "pobres" e "improductivos". En el marco del documento denominado *Estrategia de salida del PRODERNEA* (Márquez, 2005), se sostiene la necesidad de avanzar en la intervención y fortalecimiento de los lazos de articulación de este tipo de productores con productores de otros estratos y la negociación de éstos con los agentes y sistemas de comercialización existentes. En este enfoque, el accionar estatal debería estar dirigido a jugar un rol de promotor, regulador y articulador de esas relaciones.

Esto derivó en una comprensión más amplia del tipo de productor incluido como sujeto del programa al que comienza a identificarse como "agricultor familiar", en contraste con la noción de pequeño productor minifundista que hacía hincapié en las condiciones de pobreza o escasez. Tales matices pueden comprenderse en un contexto en el que la agricultura familiar se presenta como una categoría que incluye a sujetos de diversos estratos y condiciones socio-económicas que establecen relaciones –de cooperación y conflicto– en el territorio, tal como se ha mostrado en las posiciones acerca de su operativización al final del primer apartado (Obschatko *et al.*, 2007 y Obschatko, 2009).

Como mencionamos, en este enfoque el agricultor familiar ha pasado de tener un rol pasivo y de "beneficiario" a otro activo y de "generador" de procesos de desarrollo rural. Cuestión que aparentemente se evidencia en algunos procesos de fortalecimiento organizacional e institucional de la agricultura familiar promovidos con

recursos financieros y humanos del programa, tales como: el *Foro Nacional de la Agricultura Familiar* y la *Sección Nacional* de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar del Mercosur (REAF). En estos espacios, las organizaciones de productores de diferentes estratos de la agricultura familiar encuentran un espacio para discutir y consensuar una definición de la agricultura familiar y, consecuentemente, acciones de políticas públicas diferenciadas para el sector.

Es importante destacar que buena parte de la lógica que sostuvo el PRODERNEA, especialmente a partir de la reorientación, se anunciaba en algunas de las indicaciones de PNEA aunque adquiere, en el primero, un grado mayor de estructuración. En PRODERNEA, la interpretación del productor familiar se encuentra mucho más acotada, incluyendo en una de las categorías al "universo de productores más capitalizados". Un elemento contrastante con PNEA es que, aún sosteniendo la lógica asociativa a partir de la formación de grupos *ad hoc*, PRODERNEA fomentó un proceso de participación política de las organizaciones beneficiarias del programa que, incluso, lo ha trascendido. Los aportes de estos procesos de discusión resultaron un elemento a considerar para el diseño de los programas de "nueva generación" del FIDA, tales como el PRODEAR y el PRODERI.

### ***Programa de Desarrollo Rural del Noroeste Argentino (PRODERNOA) (1999/2003-2012)***

El PRODERNOA fue diseñado y aprobado por la Junta Ejecutiva del FIDA en 1999 y declarado efectivo en 2003 bajo responsabilidad de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA). La terminación fue establecida originalmente para 2008, no obstante, el programa sufrió atrasos y requirió una reorientación en 2006 que extenderían su ejecución hasta 2012<sup>23</sup>.

---

23• Hacia fines del 2005, el PRODERNOA había logrado una muy baja ejecución quedando disponibles recursos por desembolsar del FIDA del orden del 90% de los fondos asignados. El gobierno argentino solicitó una Misión de Revisión de Medio Término cuyo objetivo fue elaborar y acordar con las autoridades de la SAGPyA una propuesta de reorientación del proyecto para mejorar la implementación. De las tres provincias contempladas en el diseño original (Catamarca, Salta y Jujuy) solo la primera se incorporó efectivamente en 2003. Posteriormente se incorporaron con autorización del FIDA otras provincias no contempladas en el diseño original: Tucumán (2005) y La Rioja (2009). Salta no ratificó su interés y Jujuy se sumó en el último año (2011).

El PRODERNOA tuvo un recorrido similar al del PRODERNEA, pero siempre tras los pasos dados por este. El PRODERNOA fue capitalizando las lecciones aprendidas a partir de las reflexiones que arrojaba el PRODERNEA, tanto en términos de las formas de enfocar el desarrollo rural, como de las experiencias extraídas a partir de la ejecución concreta de sus componentes.

El objetivo central del proyecto consistía en contribuir a la reducción de la pobreza a partir del aumento de los ingresos de los pequeños productores beneficiados por una mejora en el manejo de los sistemas productivos y la inserción en el mercado. El grupo objetivo de PRODERNOA estaba conformado inicialmente por 12.700 familias campesinas, con especial atención de grupos en situación de vulnerabilidad social y minorías étnicas: wichi, guaraní, quechua y aymará. Se distinguían en el programa tres grandes áreas para su intervención: zonas de plantaciones muy extensas (caña de azúcar) y algunas de tabaco en Salta y Jujuy; estancias medias que se dedican a la producción de frutas, lácteos y tabaco; y un grupo heterogéneo de pequeñas explotaciones que producen hortalizas, frutas, nueces, tabaco y ganado.

Durante su ejecución inicial, el PRODERNOA encontró dificultades en precisar las características del grupo objetivo por la falta de criterios fácilmente utilizables y porque estos criterios y caracterizaciones habían sido establecidos "antes" de la grave crisis económica de 2001<sup>24</sup>, lo que dificultaba la atención a un importante número de pobladores rurales de la región.

De este modo, la misión de reorientación del programa (FIDA, 2006a) propuso un sistema de identificación del grupo objetivo y de los beneficiarios directos, suficientemente articulado y capaz de reflejar las diferencias socioeconómicas en las diferentes provincias y en las diferentes áreas dentro de las mismas, tomándose en cuenta, el ingreso neto anual, el capital de producción poseído, el equilibrio entre ingresos prediales y extraprediales, y la cantidad de jornales extraprediales de la familia, además de indicadores físicos como la superficie de la explotación.

Se aplicó una segmentación de los beneficiarios directos en base a la siguiente clasificación: I) beneficiarios por debajo de la línea de indigencia (que accederán a fondos para población vulnerable –subsídios o aportes no reembolsables–); II) beneficiarios entre la línea de indigencia y la línea de pobreza (que accederán a crédito par-

---

24• El fin de la economía bimonetaria sostenida sobre la aparente igualdad de la moneda nacional y el dólar norteamericano tuvo como resultante, una de las crisis políticas, sociales y económicas de mayor trascendencia del último tiempo en Argentina a partir de la crisis de diciembre de 2001 (Nogueira y Urcola, 2013).

cialmente subsidiado –denominado "Crédito para Capitalización"–); III) beneficiarios con ingresos entre la línea de pobreza y dos veces y media la línea de pobreza (que accederán a crédito a condiciones ordinarias).

Se propuso modificar el número mínimo de beneficiarios por grupo (6 familias), introduciendo mayor flexibilidad y habilitando incluso la posibilidad de apoyar proyectos individuales siempre que estos sean canalizados a través de una organización. Se admitió la posibilidad de grupos de por lo menos 4 integrantes en el caso de Departamentos de alta dispersión y/o baja accesibilidad (por ejemplo, zona de la Puna y áreas montañosas de Catamarca, Jujuy, La Rioja y Tucumán) o que se demuestre que por las características del proyecto y/o de las familias que lo ejecutan, no sea posible integrar un grupo con el número de integrantes exigido.

Teniendo en cuenta la "lecciones aprendidas" en el marco de la estrategia de salida del PRODERNEA (Márquez, 2005) donde se recomendaba el fortalecimiento de lazos de articulación entre productores de diferentes estratos, se propuso habilitar la participación en los grupos formales e informales, de personas o familias que excedan los límites de ingresos establecidos, denominados "socios para el desarrollo"<sup>25</sup>.

A pesar de señalar la "residencia en el medio rural" como criterio de selección de los beneficiarios, se admitieron también familias cuyo ingreso principal provenía de actividades agropecuarias y/o agroindustriales, aunque no tengan residencia permanente en el predio. El lugar de residencia de estas familias era en aglomerados o pueblos cercanos al predio<sup>26</sup>.

Teniendo en cuenta estas mayores precisiones y flexibilidades operativas, la reorientación del programa propuso que por población objetivo y beneficiarios del proyecto se entienda a todos los pobladores pobres rurales del área del proyecto y no solamente a los productores agropecuarios.

De este modo, tomando en cuenta todo el núcleo familiar, el universo de beneficiarios comprendidos por el programa fueron: 1) los pequeños productores: mini-

---

25• Su número no podrá superar el 20 % de la cantidad de integrantes del grupo. Estos beneficiarios "fuera de los límites" no serán beneficiarios de recursos no reembolsables de financiamiento y su inclusión deberá ser claramente justificada por su papel estratégico en la operación del grupo.

26• En el caso de Tucumán (una de las provincias con mayor densidad poblacional del país), se verifican procesos de "urbanización" de centros poblados rurales, por expansión de los centros urbanos propiamente dichos, que terminan incorporando como "barrios" lo que años atrás eran pueblos satélites alejados de las ciudades mayores.

fundistas, campesinos sin tierra, artesanos, microempresarios y familias que producen para la subsistencia o para el mercado, que enfrentan dificultades de acceso al crédito, al capital y a la tecnología, tienen dificultades de acceso al mercado por calidad y escala de producción, presentan irregularidad en la tenencia de la tierra y tienen un grado de organización relativamente débil; 2) las familias pertenecientes a comunidades aborígenes: poblacional rural pobre perteneciente a los pueblos originarios que, en su mayoría, habitan la zona puneña (en Catamarca y Jujuy); y 3) los jóvenes y mujeres rurales pertenecientes a familias de los dos grupos antes mencionados y atendidos con prioridad y acciones específicas.

Según Informe de Terminación de Programa (FIDA, 2012), el número de beneficiarios de la *asistencia técnica* llegó a un total de 13.241 familias, mientras que la *asistencia financiera* a 4.529 familias integradas en 180 proyectos (alrededor del 50% de la meta originalmente establecida en 8.700 familias)<sup>27</sup>. La *Asistencia a grupos vulnerables* fue considerada exitosa en la medida que las metas establecidas originalmente fueron ampliamente superadas, tanto en la cantidad de proyectos ejecutados, como en las familias finalmente asistidas. La cantidad total de mujeres asistidas ascendió a 1.994 y un 36% de los emprendimientos apoyados por el PRODERNOA estaban encabezados por mujeres.

A diferencia del PRODERNEA, el PRODERNOA agregó poblaciones denominadas vulnerables mediante un componente no reembolsable para ayudar a satisfacer necesidades básicas y reducir la pobreza extrema, estableciendo estrategias diferenciales según grupos (mujeres, jóvenes, aborígenes) e ingresos del grupo familiar (por debajo y encima de la línea de pobreza e indigencia). También es significativa la inclusión de flexibilidades que permitieron incluir a productores de otros estratos en el marco de organizaciones de pequeños productores. El PRODERNOA aplicó con mayor énfasis una estrategia de fortalecimiento de las organizaciones de todos los grupos señalados, haciendo especial hincapié en aquellas con vocación económica.

De este modo, si bien sigue primando la lógica de selección en torno a criterios de escasos ingresos, se comienza a tomar la agricultura familiar como concepto

---

27• La diferencia entre las metas originales y las alcanzadas fue atribuida a una prudente política de crédito aplicada por el PRODERNOA en un contexto de inestabilidad económica, y en la subestimación inicial de las necesidades de financiamiento que permitieran lograr un cambio significativo en las actividades de los beneficiarios. El crédito fue aplicado solo a proyectos que existía una sólida viabilidad técnica, económica y financiera, así como a grupos con un inferior número de integrantes a los originalmente planteados.

amplio y flexible que permite aglutinar una variedad de actores y estratos de actores vinculados a la actividad agropecuaria y a la vida rural en el marco de organizaciones productivas.

### ***Programa de Desarrollo de Áreas Rurales (PRODEAR) (2009-2015)***

Con una duración prevista de 6 años, el área de influencia del PRODEAR lo constituye la totalidad del territorio nacional, pero con delimitación de prioridad en las provincias que integran las regiones del Noreste (Formosa, Misiones, Corrientes y Chaco), Centro (Córdoba, Entre Ríos, La Pampa, Santa Fe) y Cuyo (Mendoza, San Juan).

De este modo, la estrategia de los programas FIDA continuó evolucionando al incorporarse las "lecciones del pasado". El PRODEAR propone realizar actividades en respuesta a demandas de los beneficiarios, incluyendo mejoras en las organizaciones rurales productivas, en la gestión empresarial, el desarrollo de negocios y el saneamiento de títulos de propiedad de la tierra, tomando como población objetivo a los habitantes rurales pobres mayores de 14 años y a la población aborígen independientemente de la edad, distinguiéndose 3 categorías de beneficiarios: a) pequeños productores minifundistas, campesinos y familias que producen para la subsistencia y el mercado (con dificultades de acceso al crédito, al capital y a tecnología); con irregularidades en la tenencia de la tierra y un grado de organización relativamente débil; b) comunidades aborígenes constituidas por un número variable de familias asentadas en áreas rurales (mayoritariamente pertenecientes a las etnias Guaraní, Mocoví, Qom y Wichí) y c) jóvenes rurales pobres, en particular mujeres, con dificultades en el acceso a la tierra y al mercado laboral, con alto potencial de migración hacia las ciudades.

El número de beneficiarios estimado es de 19.450, de los cuales 11.540 son definidos como productores familiares o trabajadores rurales adultos no aborígenes (37% de ellos mujeres); 3.900 (a partes iguales hombres y mujeres) miembros de comunidades aborígenes, y 4.010 hombres y mujeres jóvenes. Como criterio de selección se toma la residencia en el medio rural y el nivel de ingresos familiares netos anuales que se divide en tres categorías de beneficiarios: a) con ingresos inferiores o iguales a 1 salario de peón rural; b) con ingresos entre 1 a 2 salarios de peón rural; y c) con ingresos entre 2 a 3 salarios de peón rural. Cuando en una organización los miembros con derecho a beneficiarse del programa así lo decidan, puede incorporarse hasta un 30% de los miembros pertenecientes a otros sectores de la población rural.

El objetivo general del PRODEAR consiste en la integración de la población atendida por sus servicios a la vida social y económica del país, desarrollando capacidades de organización que le permitan incrementar sus ingresos, mejorar sus condiciones de vida y participar en los procesos de desarrollo de los territorios, con una perspectiva de equidad de género y con un uso sustentable de los recursos naturales.

En este programa, la agricultura familiar es reivindicada como agente económico y sus organizaciones promovidas como representación social y política de sectores hasta ahora invisibles; los gobiernos provinciales y las organizaciones en los territorios pasan a ocupar un lugar central en la ejecución del programa y la pobreza deja de ser concebida en términos absolutos y asistenciales para ser considerada en términos relativos y relacionales, como ya comenzaba vislumbrarse en el PRODERNEA reorientado<sup>28</sup>.

### ***Programa para el Desarrollo Rural Incluyente (PRODERI, 2011 - 2018)***

Este constituye el programa más reciente de desarrollo rural con financiamiento FIDA en la Argentina. Su informe de diseño se concluyó en mayo de 2011 y fue declarado efectivo en diciembre de 2011. Al igual que el PRODEAR, tiene cobertura nacional, aunque con prioridad de sus acciones en algunas provincias del país. En su fase inicial, la implementación priorizará las provincias del NOA (Catamarca, La Rioja, Tucumán y Jujuy) dando continuidad al PRODERNOA, para luego sumar a provincias de la región Centro u otras zonas que quieran adherir.

El objetivo del programa consiste en mejorar la calidad de vida y la inclusión social a partir del incremento de los ingresos de las familias rurales pobres, fortaleciendo a sus organizaciones y facilitando el aumento en la producción, la productividad, la inserción en cadenas de valor y la creación de oportunidades de trabajo, con equidad de género y conservando el medio ambiente (FIDA, 2011a).

El grupo objetivo del PRODERI lo constituyen: 1) familias con explotaciones agropecuarias de la agricultura familiar clasificadas como pequeños productores

---

28• Para 2011 el programa lleva ejecutados US\$ 5.182.082 y cuenta con 3.725 beneficiarios distribuidos en 10 provincias que han adherido al programa: Chaco, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Mendoza, Misiones, Salta, San Juan, Santa Fe y Santiago del Estero (UCAR, 2012).

(según criterios PROINDER: Obstchatko, 2007)<sup>29</sup> con ingresos familiares netos anuales inferiores a una vez y media el salario mínimo vigente del peón rural fijado por ley; 2) familias pertenecientes a grupos de pueblos originarios asentados en el medio rural con NBI y con ingresos inferiores a los límites definidos; iii) mujeres pertenecientes a los grupos anteriores; iv) jóvenes (mujeres y hombres) pertenecientes a los grupos anteriores con o sin acceso a la tierra; v) asalariados rurales transitorios con o sin acceso a la tierra y con ingresos familiares inferiores a los límites definidos<sup>30</sup>.

El Programa estima que atenderá a un total de aproximadamente 26.000 familias (unas 130.000 personas) correspondientes a la agricultura familiar, 4.000 familias pertenecientes a comunidades de pueblos originarios (24.000 personas), 8.000 familias (40.000 personas) que presentes vulnerabilidad social. Adicionalmente se atenderán 8.000 familias como beneficiarios indirectos por su impacto en las comunidades y en las economías locales; se apoyará el fortalecimiento de aproximadamente 150 organizaciones.

A diferencia de los programas anteriores, el PRODERI prevé establecer sus relaciones con los beneficiarios por intermedio de grupos y organizaciones preexistentes de diferente naturaleza y grado de consolidación, las que deben estar integradas al menos por un 70% de sus miembros con las características del grupo objetivo. La falta de personería jurídica previa no es un criterio excluyente. Este amplio abanico de organizaciones de la agricultura familiar incluye desde asociaciones o grupos (formales o no) muy incipientes y con niveles de organización débiles, hasta organizaciones

---

29• Dicho estudio define tres estratos de pequeños productores: un estrato superior de unidades familiares capitalizadas (Tipo 1) que pueden evolucionar económicamente y sus carencias se vinculan con la falta de acceso a servicios de apoyo a la producción (asistencia técnica, comercial y financiera); un estrato intermedio (Tipo 2) de productores familiares (campesinos o de reproducción simple) cuya escasez de recursos solo les permite mantenerse en la actividad sin posibilidades de crecimiento y con algunos rasgos de pobreza como la falta de acceso a servicios sociales básicos; y un estrato inferior de productores familiares pobres o de subsistencia (T3) cuya dotación de recursos no les permite vivir exclusivamente de la explotación y mantenerse en la actividad, presentando múltiples necesidades básicas insatisfechas (NBI) (Obschatko *et al.*, 2007: 37).

30• Los *Trabajadores Agrícolas Transitorios* han sido incluidos recientemente como sujetos del desarrollo rural en forma explícita en este programa, aunque ellos han compartido desde siempre los mayores índices de pobreza y NBI que caracterizan a los sectores vulnerables del medio rural. Junto a los trabajadores agrícolas en general, los mismos integran la actual definición amplia de agricultura familiar en el marco de los programas FIDA.

que poseen alto grado de cohesión interna con personería jurídica, reglamentos e inserción en negocios<sup>31</sup>.

En este programa se define explícitamente a la agricultura familiar como objeto de sus acciones. Dando un uso amplio de la categoría, incluye a la población rural vulnerable (mujeres y jóvenes) y de escasos recursos económicos (comunidades aborígenes, trabajadores que sin disponer de tierras tienen emprendimientos económicos en el medio rural como las artesanías, el turismo, la pesca o la apicultura, los emprendedores agroindustriales pequeños y medianos dedicados a la elaboración de quesos, dulces, vinos, aceites, encurtidos, etc.), así como a los pequeños productores agropecuarios que dirigen o trabajan directamente unidades domésticas de producción con diversidad de escalas y grado de capitalización (FIDA, 2011b).

Lo central en esta definición amplia del programa es que las personas que componen este universo desempeñan un papel protagónico en la construcción social de los territorios rurales y de su identidad. Los sujetos integrantes de esta "otra agricultura" se caracterizan por sus asimetrías respecto de la agricultura empresarial en cuanto al acceso y disponibilidad de información, recursos productivos y poder de negociación, quienes expresan una manera diferente en el modo de sentir y construir su relación con el medio rural.

Los pequeños productores pobres constituyeron la población objetivo de los primeros programas de desarrollo rural (PNEA, PRODERNEA y PRODERNOA), que progresivamente ampliaron su población objetivo al incluir grupos vulnerables de pobladores rurales que, no encontrándose en situación de pobreza en términos de ingreso, no necesariamente desempeñan actividades agropecuarias, o presentaban serios condicionantes de carácter social y cultural para la mejora de sus condiciones de vida. Esta perspectiva incluye entonces ya no solo a los productores rurales "pobres" en términos de ingresos y actividad, sino también a pobladores rurales vulnerables por su condición de aborígen, mujer, joven, o asalariado transitorio<sup>32</sup>.

- 31• Desplazando el componente de crédito este programa centra sus acciones en aportes no reembolsables para las organizaciones para que sean estas las que transfieran recursos a los beneficiarios, como recursos reembolsables posiblemente replicando uno de los mecanismos exitosos que en algunos casos han sido aplicados por los proyectos anteriores del FIDA en el país: fideicomiso, fondo rotatorio en las organizaciones, formación de garantía colateral para lograr apalancar otros recursos financieros. Las organizaciones no devolverán los recursos al Programa (salvo incumplimiento del convenio). Los beneficiarios devolverán los recursos a la misma organización o Institución que mantendrá activo el fondo rotatorio para poder volver a prestar los recursos.
- 32• Cabe advertir que, si los presupuestos reflejan de algún modo el orden de importancia de las cuestiones a atender por lo programas, podemos observar que en el marco de los tres primeros progra-

A pesar de los cambios que se observan en la identificación del sujeto de estos programas de desarrollo, las coincidencias de una perspectiva de revalorización de la agricultura familiar como actor social y económico, y una política pública no asistencialista unificada, de "combate" a la pobreza rural entre FIDA y gobierno nacional, es relativamente reciente y, considerando la continuidad de los cinco programas presentados, es en PRODEAR y PREODERI donde adquiere mayor relevancia, sobre todo, luego de la creación en 2009 del Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca, la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar y la Unidad para el Cambio Rural (UCAR), que reúne y coordina los programas de desarrollo rural con financiamiento externo.

---

## *Conclusiones*

A lo largo de este escrito, hemos marcado algunas transformaciones en las concepciones sobre los sujetos "beneficiarios" de cinco programas de desarrollo rural con financiamiento externo en la Argentina. Esto es relevante pues permite trazar una línea de continuidad en la estrategia de desarrollo rural y, fundamentalmente, otra de discontinuidad que se percibe en los cambios en la lógica interna de los programas en cuestión reflejando, en rigor, los cambios en las percepciones del desarrollo rural y la agricultura familiar.

Al considerar cada uno de los programas, es sugerente observar cómo en PNEA no aparecía explícitamente el uso de la categoría agricultura familiar y si la de pequeño productor minifundista. De algún modo, tanto en el marco del PRODERNEA y PRODERNOA como en la ejecución actual del PRODEAR y PRODERI, se observa un proceso de discusión y expansión de los sujetos que forman parte del colectivo "agricultor familiar" que no solo han incorporado atributos diferentes, sino que han valorado positivamente los modos asociativos en la distinción de los beneficiarios.

---

mas (PNEA, PRODERNEA y PRODERNOA) los sectores vulnerables han tenido mucha mayor importancia en el discurso que en los recursos destinados a atenderlos. Según informe del FIDA (2010), los componentes de los programas destinaron solo del 5% del presupuesto disponible al apoyo de comunidades aborígenes y el 3% a otros grupos vulnerables. Queda por evaluar en futuras indagaciones si estas tendencias se revierten en el marco de los actuales PRODEAR y PRODERI.

En este sentido, deben destacarse los vaivenes en los criterios de selección, los sujetos "focalizables" y los resultados esperados a lo largo de la aplicación de estos cinco programas que, como hemos visto, plantean matices. Tanto en PNEA como en PRODERNEA y PRODERNOA, la superficie reducida de tierra y el trabajo familiar eran los aspectos predominantes en esa selección, haciendo hincapié en la pobreza e inserción periférica de los productores en la economía. PRODEAR y PRODERI, en cambio, realizan una expansión (en cantidad y contenido) en sus objetivos que implica la consideración de aquellas cuestiones culturales que mencionamos desde Bengoa (2003), como así también, la posibilidad de contribuir a un sujeto socio-económico con cierta autonomía. Dichos programas mencionan entre sus objetivos: potenciar las capacidades económicas de grupos y organizaciones, con especial énfasis en jóvenes, mujeres y aborígenes, con el fin de que participen activamente en iniciativas y planes para el desarrollo local o territorial y se preparen para gestionar proyectos de negocios.

En esta última descripción puede observarse una visión más "amplia" de este sujeto de intervención. El mismo no es ya el productor en condiciones de vulnerabilidad y el objetivo no es solo revertir esa condición, sino "empoderarlo" en términos sociales, económicos y productivos, a través de su inclusión permanente en un mercado que hoy, con algunas excepciones, tienden a excluirlo.

Los programas de "última generación" como el PRODEAR y el PRODERI 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.*, 2013a). No obstante, cabe destacar también que esta reorientación no corresponde exclusivamente a estos últimos programas, sino también a aquellos heredados de la década de 1990 que fueron modificando sus estrategias y objetos de intervención en el transcurso de la ejecución de sus acciones, como es el caso del PRODERNEA y PRODERNOA. 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. Los momentos cronológicos indican esquemáticamente este viraje que no necesariamente se corresponde con la fecha de formulación de los programas reseñados, ni con la variedad de acciones superpuestas que han implicado a nivel del territorio y de la gestión institucional.

De este modo, en forma de síntesis, podemos afirmar que, originalmente focalizados en los pequeños productores rurales pobres, los programas FIDA del NEA y NOA han ampliado su población objetivo estableciendo progresivamente dos categorías de

destinatarios que pueden interpretarse en términos incrementales en cuanto a sus alcances.

La primera está compuesta por pequeños agricultores, artesanos, población rural que trabaja en servicios, y emprendedores de actividades económicas en el medio rural que integran el concepto ampliado de agricultura familiar, con posibilidades de mejorar su nivel de producción y productividad, cuyos vínculos insuficientes con los mercados de bienes y servicios frenan el desarrollo de sus actividades y mantienen sus ingresos cercanos o por debajo de la línea de pobreza.

El segundo grupo está compuesto por la población rural vulnerable como las comunidades aborígenes, las mujeres y los jóvenes, para quienes la inclusión económica requiere paralelamente transformaciones sociales y culturales a partir de las cuales suele operarse una discriminación negativa velada en las actitudes cotidianas.

Con los sujetos incluidos en ambas categorías se pasa de un concepto de pequeño productor o productor familiar restringido por actividad económica y condiciones de pobreza absoluta a un concepto amplio asociado a una situación de pobreza relativa y relacional de las condiciones de vida de la población rural donde se priorizan tanto las situaciones de vulnerabilidad económica como las socioculturales.

A pesar de estos avances en la comprensión del sujeto "agricultor familiar", la actual tendencia presenta ciertas cuestiones para tener en cuenta: 1) que al ampliar el universo de actores comprendidos por la categoría se otorgue peso equivalente a estratos con necesidades de atención muy diversas, 2) que la homogenización/nacionalización del concepto tienda a ocultar las diferencias histórico-territoriales entre los sujetos, 3) que la inclusión de grupos con mayor capacidad económica pueda generar nuevas desigualdades, aumentando el poder de unos y fragilizando el de otros y 4) que la incorporación de los grupos familiares a la dinámica del capitalismo agrario tienda a desvirtuar la "idiosincrasia" que los sostiene con un modo de vida y una cultura particular.

Como hemos afirmado, la "agricultura familiar" es, en términos de construcción política, una categoría reciente que no logra constituirse aún en una noción coherente y consensuada que facilite la elaboración de políticas y programas de corte diferenciados hacia el sector por la cantidad de formas de *hacer* agricultura que pretende representar. La relevancia que ha ido ganando en los programas de desarrollo rural dio lugar a una importante discusión en la gestión pública vinculada al agro. Tal discusión, reafirma que los sujetos presentan diferencias (con grandes asimetrías en materia de información, acceso a recursos y poder) y que aquello que los conforma de manera diferente es tanto su modo de hacer agricultura como su relación con el medio rural.

La tarea pendiente es, precisamente, crear –y sostener– las condiciones para que esta "nueva" lógica se consolide; una tarea que sin duda alguna es mucho más difícil en los hechos que en los documentos y discursos de los planes de desarrollo.

## *Agradecimientos*

Este trabajo fue realizado con fondos otorgados por el proyecto "Políticas de desarrollo rural y asociaciones rurales en la Argentina 1990-2013" (CONICET-PIP 2013-2015. Resolución n.º: 4316/ 2013). Los autores agradecen a quienes han formado parte de esta investigación como informantes clave, y a los valiosos comentarios de los árbitros anónimos que han permitido mejorar la primera versión del escrito.

## *Fuentes bibliográficas y documentales*

- Barsky, O. (1992): "Políticas agrícolas y reformas institucionales en la Argentina en el contexto del ajuste", *Ruralia*, 3, pp. 7-34.
- Barsky, O. y Fernández, L. (2006): *Tendencias actuales de las economías extrapampeanas, con especial referencia al empleo rural*. Buenos Aires, RIMISP.
- Baudron, S. (1993): "Programa de crédito y apoyo técnico para pequeños productores del noroeste argentino", en G. Flores (comp.), *De agricultor a pequeño empresario con crédito agrícola. Experiencias y procesos futuros*, Santiago de Chile, PROCEDER, INDAP, IICA, pp. 77-84.
- Barsky, O. y Gelman, J. (2009): *Historia de agro argentino. Desde la conquista hasta comienzos del siglo XXI*. Buenos Aires, Sudamericana.
- Bengoia, J. (2003): "25 años de estudios rurales", *Sociologías*, 10, pp. 36-98.
- Contreras O., R. (2000): "Empoderamiento campesino y desarrollo local", *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 4, pp. 55-68.
- Craviotti, C. y Pardías, S. (2014): "Los espacios de resistencia de la agricultura familiar: Estilos productivos lecheros en Entre Ríos, Argentina", *AGER*, 16, pp. 39-67. Disponible en internet: [http://www.ceddar.org/content/files/articuloof\\_369\\_04\\_Ager16,02.pdf](http://www.ceddar.org/content/files/articuloof_369_04_Ager16,02.pdf).

- FIDA (1988): *Informe y recomendación del presidente de la Junta Ejecutiva sobre la propuesta de préstamo a la República Argentina para el Programa de crédito y apoyo técnico para pequeños productores agropecuarios del noreste argentino*. Roma, Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), septiembre.
- FIDA-República Argentina (1995): *Argentina: Programa de crédito y apoyo técnico para pequeños productores agropecuarios del noreste argentino (PNEA). Evaluación preterminal*. Buenos Aires, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). En [www.ifad.org/evaluation/publichtml/eksyst/doc/prj/region/pl/argentina/r225arbs.htm](http://www.ifad.org/evaluation/publichtml/eksyst/doc/prj/region/pl/argentina/r225arbs.htm)
- FIDA-República Argentina (1997): *Préstamo N° 417-AR: Contrato de préstamo entre la República Argentina y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste de Argentina (PRODERNEA)*. Buenos Aires, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).
- FIDA-República Argentina (2000): *Préstamo N° 514-AR: Convenio de préstamo entre la República Argentina y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noroeste de Argentina (PRODERNOA)*. Buenos Aires, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).
- FIDA-República Argentina (2002): *Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste de Argentina (PRODERNEA)*, Misión de Reorientación. Buenos Aires, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).
- FIDA-República Argentina (2006a): *Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noroeste de Argentina (PRODERNOA)*, Misión de Revisión de Medio Término. Buenos Aires, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), Octubre.
- FIDA-República Argentina (2006b): *Programa de Desarrollo de Áreas Rurales (PRODEAR)*, Informe de evaluación ex ante, Volumen I. Buenos Aires, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).
- FIDA-República Argentina (2008): *Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste Argentino. PRODERNEA*. Informe de Terminación del Proyecto. Buenos Aires, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), febrero.
- FIDA-República Argentina (2009): *Evaluación del Programa en el país. Servicios Técnicos, Comercialización e Integración al Mercado*. Oficina Independiente de Evaluación, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), diciembre.
- FIDA-República Argentina (2010): *Evaluación del Programa en el país*, Informe N° 2223-AR. Buenos Aires, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).
- FIDA-República Argentina (2011a): *Programa para el Desarrollo Rural Incluyente (PRODERI)*, Informe de Diseño del Programa. Texto Principal. Buenos Aires, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).
- FIDA-República Argentina (2011b): *Programa para el Desarrollo Rural Incluyente (PRODERI), Documento de Trabajo N° 1. Pobreza, focalización y género*. Buenos Aires, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), mayo.

- FIDA-República Argentina (2012): *Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noroeste Argentino. PRODERNOA*, Informe de Terminación del Proyecto. Buenos Aires, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), julio.
- FoNAF (2006a): *Documento elaborado por las organizaciones representativas del sector productor agropecuario familiar*. Mendoza, Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FoNAF), mayo.
- FoNAF (2006b): *Lineamientos generales de políticas públicas orientadas a la elaboración de un plan estratégico para la agricultura familiar*. Buenos Aires, Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FoNAF), agosto.
- INTA (1992): *Situación de los medianos y pequeños productores rurales de la región pampeana: diagnóstico y propuestas*. Buenos Aires, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), septiembre.
- INTA (1993): *Situación de los medianos y pequeños productores rurales de las regiones extra-pampeanas: diagnóstico y propuestas*. Buenos Aires, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), marzo.
- INTA (2005): *Programa nacional de investigación y desarrollo tecnológico para la pequeña agricultura familiar*. Buenos Aires, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), abril.
- Köbrich, C. y Dirven, M. (2007): *Características del empleo rural no agrícola en América Latina con énfasis en los servicios*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Landini, F., Lacanna, M. C. y Murtagh, S. (2010): "Presencias y olvidos en la categoría agricultura familiar. Un abordaje psicosocial", en N. López Castro y G. Prividera (comps.), *Repensar la agricultura familiar. Aportes para desentrañar la complejidad agraria pampeana*, Buenos Aires, Ciccus, pp. 249-264.
- Lattuada, M., Nogueira, M. E. y Urcola, M. (2011): "La gestión del desarrollo rural actual: algunas consideraciones acerca del rol del Estado", *VII Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales*, Buenos Aires, CIEA-UBA, noviembre.
- Lattuada, M., Márquez, S. y Neme, J. (2012): *Desarrollo rural y política: reflexiones sobre la experiencia Argentina desde una perspectiva de gestión*. Buenos Aires, Ciccus.
- Lattuada, M., Nogueira, M. E. y Urcola, M. (2013a): *El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) en los países de ingresos medios: el caso argentino*. Montevideo, Fundación para el Desarrollo Regional en los Países del MERCOSUR Ampliado, julio.
- Lattuada, M., Nogueira, M. E. y Urcola, M. (2013b): "Del PNEA al PRODEAR: la agricultura familiar en el marco de tres programas del noreste argentino (1991-2013)", en *VIII Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales*, Buenos Aires, CIEA-UBA, 29 de octubre al 1 de noviembre.
- Manzanal, M. (2006): "Regiones, territorios e institucionalidad del Desarrollo Rural", en M. Manzanal, G. Neiman y M. Lattuada (comps.), *Desarrollo rural. Organizaciones, Instituciones y territorios*. Buenos Aires, Ciccus, pp. 21-50.

- Márquez, S. (2005): *Una propuesta de estrategia de salida para el PRODERNEA*. Buenos Aires, PRODERNEA-PRODERNOA, julio.
- Marquez, S. (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.
- MAGyP (2010): *Programa de Desarrollo de Áreas Rurales (PRODEAR)*, Manual Operativo. Buenos Aires, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (MAGyP), agosto.
- Neiman, G. y Quaranta, G. (2006): "Los estudios de caso en la investigación sociológica", en I. Vasilachis de Gialdino (coord.), *Estrategias de investigación cualitativa*. Barcelona, Gedisa, pp. 213-237.
- Nogueira, M. E. (2013): "Agricultura familiar y políticas públicas en la Argentina de los últimos años. Algunas reflexiones en torno a una relación compleja", *Trabajo y Sociedad*, 21, pp. 49-66.
- Nogueira, M. E. y Urcola, M. (2013): "La jerarquización de la Agricultura Familiar en las políticas de desarrollo rural en Argentina y Brasil (1990-2011)", *Revista IDeAS. Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade*, 7, 2, pp. 96-137.
- Obschatko, E., Foti, M. P. y Román, M. (2007): *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, PROINDER- IICA.
- Obschatko, E. (2009): *Las explotaciones agropecuarias familiares en la República Argentina. Un análisis a partir de los datos del Censo Nacional Agropecuario 2002*. Buenos Aires, PROINDER-IICA.
- Oszlak, O. (2003): "El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina", *Desarrollo Económico*, 42, 168, enero-marzo, pp. 519-543.
- PRODERNEA (2003): *Reglamento operativo*. Buenos Aires, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA)-Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), enero.
- PROINDER (2003): *Los programas de desarrollo rural ejecutados en el ámbito de la SAGPyA*, Serie Estudios e Investigaciones 1. Buenos Aires, Dirección de Desarrollo Agropecuario, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA), Ministerio de Economía y Producción.
- Salcedo, S., De la O, A. P. y Guzmán, L. (2014): "El concepto de agricultura familiar en América Latina y el Caribe", en S. Salcedo y L. Guzmán (edits.), *Agricultura familiar en América Latina y el Caribe: recomendaciones de política*, Santiago de Chile, FAO, pp. 17-29.
- Schejtman, A. y Barsky, O. (comps.) (2008): *El desarrollo rural en la Argentina. Un enfoque territorial*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Schneider, S. y Escher, F. (2011): *La construcción social del concepto de agricultura familiar en América Latina*. Santiago de Chile, Documento de Trabajo FAO.

- Schiavoni, G. (2010): "Describir y prescribir: la tipificación de la agricultura familiar en la Argentina", en M. Manzanal y G. Neiman (comps.), *La agricultura familiar del MERCOSUR. Trayectorias, amenazas y desafíos*, Buenos Aires, Ciccus, pp. 43-60.
- Schiavoni, G. (2012): "Objetivación y medida: el registro de la agricultura familiar en Misiones", en M. Manzanal y M. Ponce (Orgs.), *La desigualdad ¿del desarrollo? Controversias y disyuntivas del desarrollo rural en el norte argentino*, Buenos Aires, Ciccus, pp. 51-68.
- Soneira, A. J. (2006): "La teoría fundamentada en los datos (Grounded Theory) de Glaser y Strauss", en I. Vasilachis de Gialdino (coord.), *Estrategias de investigación cualitativa*, Barcelona, Gedisa, pp. 153-173.
- Svampa, M. (2008): "La disputa por el desarrollo: territorio, movimientos de carácter socio-ambiental y discursos dominantes", ampliación de la ponencia presentada en el seminario "Interrogating the Civil Society Agenda" en la Universidad de Massachussets, Amhers. Disponible en: <http://www.extractivismo.com/documentos/SvampaSobreDesarrollo.pdf>. Consultado el 30 de noviembre de 2014.
- Soverna, S., Tsakoumagkos, P. y Paz, R. (2008): *Revisando la definición de agricultura familiar*, Documento de Capacitación N° 7, Buenos Aires, PROINDER-SAGPyA.
- Strauss, A. y Corbin, J. (2002): *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Antioquia, Editorial Universitaria de Antioquia.
- Trpin, V. (2005): "El desarrollo rural ante la nueva ruralidad. Algunos aportes desde los métodos cualitativos", *AIBR, Revista de Antropología Iberoamericana*, 42, julio-agosto. Disponible en: <http://www.aibr.org/antropologia/42jul/articulos/jul0503.php>. Consultado el 29 de noviembre de 2014.
- UCAR (2012): *Informe de Gestión 2010-2011*. Buenos Aires, Unidad para el Cambio Rural (UCAR), Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.