

Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe:

Nuevas perspectivas

Eric Sabourin, Mario Samper y Octavio Sotomayor (Editores)



San José, Costa Rica | 2015



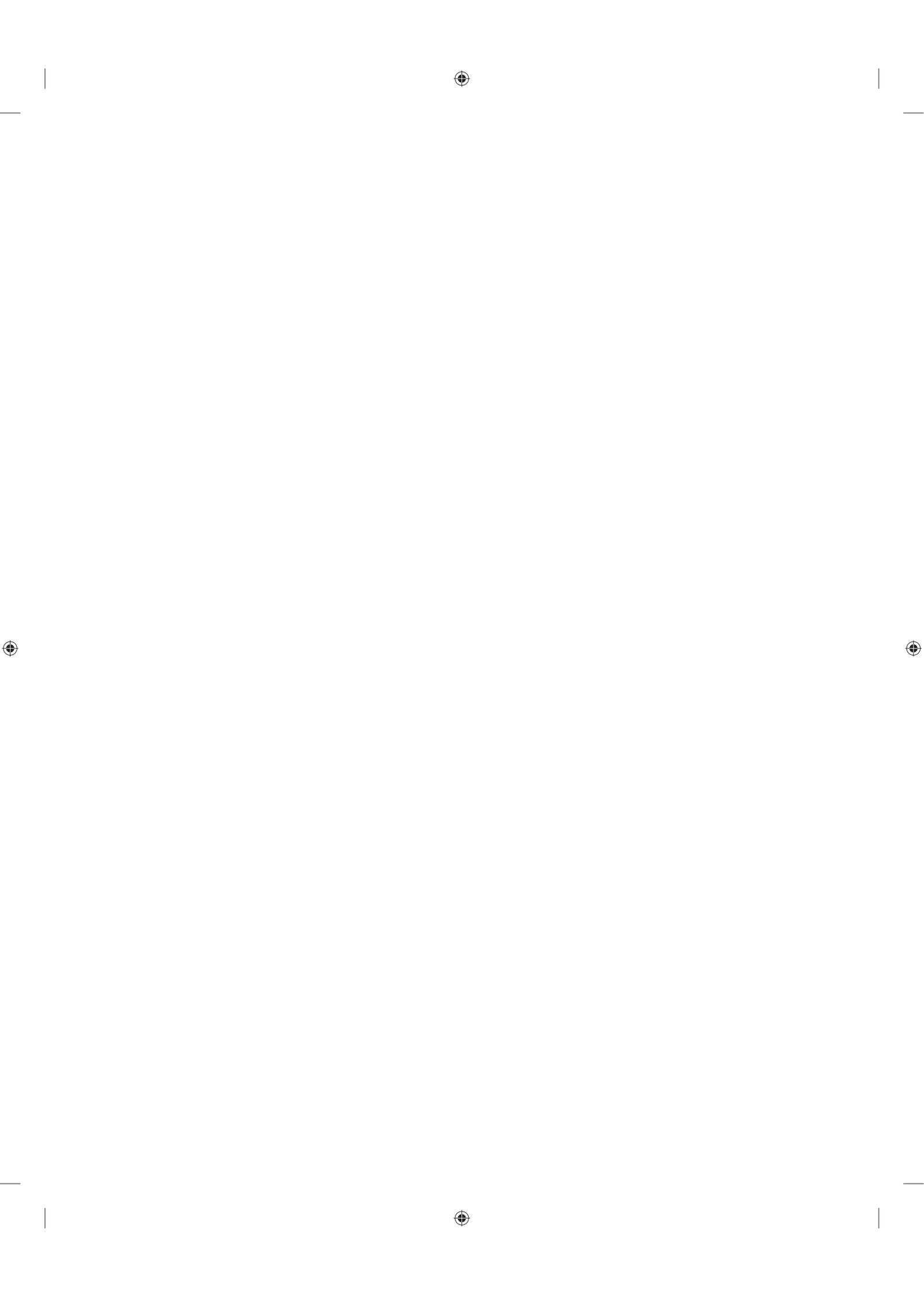
III. ARGENTINA:

Políticas públicas, desarrollo rural e inclusión social (2003- 2014)



Paula Juárez¹⁸, Marie Gisclard¹⁹, Frederic Goulet²⁰,
Roberto Cittadini²¹, Julio Elverdin²²,
M. Mercedes Patrouilleau²³, Christophe Albaladejo²⁴ y
Edgardo González²⁵

-
- 18 Socióloga, investigadora del Instituto de Estudios sobre la Ciencia y Tecnología Universidad Nacional de Quilmes, juarez.paulama@gmail.com
19 Geógrafa, post-doctoranda en el INRA de Toulouse, UMR 1248, équipe Médiations, Castanet Tolosan, Francia. Correo electrónico: marie.gisclard@univ-paris1.fr
20 Sociólogo, investigador del CIRAD Umr Innovation (Francia) en el Laboratorio Internacional AGRITERRIS, Argentina. Correo electrónico: frederic.goulet@cirad.fr
21 Sociólogo, investigador titular del INTA (Argentina) actualmente, investigador del Labintex Europa-INTA/UMR Innovation, Montpellier, Francia. Correo electrónico: cittadini.roberto@inta.gov.ar
22 Ing. agrónomo, Coordinador de Programa Nacional del INTA y Director Argentino del Laboratorio Internacional AGRITERRIS, Argentina. Correo electrónico: elverdin.julio@inta.gov.ar
23 Socióloga, investigadora del INTA en el Instituto de Investigación en Prospectiva y Políticas Públicas, Argentina. Correo electrónico: patrouilleau.mm@inta.gov.ar
24 Geógrafo, investigador y Director de Investigación del INRA y profesor de la Universidad Nacional de la Plata. Director Francés del Laboratorio Internacional AGRITERRIS. Correo electrónico: albaladejo@agro.unlp.edu.ar
25 Abogado, investigador del INTA en el Instituto de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar de la Región Pampeana – CIPAF. Argentina. Correo electrónico: gonzales.edgardo@inta.gov.ar



A. Introducción

En 2003 la denominación “agricultura familiar” apareció en la política agraria argentina. Este concepto agrupó un amplio espectro de actores (chacareros, campesinos, pequeños y medianos productores y pueblos originarios) que fueron definidos por los organismos de gobierno como la base social y cultural de amplios territorios, así como también como una parte importante del manejo socioambiental, económico y tecnoproductivo de las regiones del país.

El escenario nacional mostraba un sistema agropecuario nacional donde coexistían grandes explotaciones productivas enfocadas en la producción y exportación de materia prima y productos agrícolas procesados, junto a casi 250 000 agricultores familiares que representan el 30% de los alimentos básicos de consumo interno. En la balanza socioproductiva y tecnoeconómica, los agricultores y agricultoras familiares presentaban numerosas dificultades y limitaciones estructurales socioeconómicas y políticas para subsistir y mejorar sus condiciones productivas.

En este sentido, la agricultura familiar planteó enormes desafíos para los organismos estatales y las políticas públicas, principalmente en temáticas clave como la soberanía alimentaria, la calidad ambiental, el valor patrimonial de los alimentos y los territorios, la desigualdad social y el desequilibrio estructural del sistema productivo nacional.

En este documento se analizan las políticas públicas y el proceso de institucionalización estatal de la agricultura familiar en Argentina entre los años 2004 y 2013. Durante ese periodo, el Estado argentino generó estrategias y políticas para la agricultura familiar orientadas a mejorar la gobernanza interinstitucional y programática,

las capacidades cognitivas y tecnológicas, los créditos y financiamientos productivos, las normativas en temáticas clave (propiedad de las tierras, comercialización y ferias, sanidad alimentaria) y la comercialización, entre otras cuestiones.

Para realizar una descripción y análisis de estas políticas, el presente trabajo se divide en cuatro secciones. La primera aborda la trayectoria histórica de los actores rurales que integran la agricultura familiar y su actual rol en el desarrollo rural argentino. La segunda sección desarrolla cómo se generó la inclusión de la agricultura familiar en las políticas públicas, su definición y las limitaciones que presenta. En la tercera se describe el mapa de políticas públicas dirigidas a los agricultores familiares de forma directa e indirecta. Y finalmente, en la cuarta sección se analizan tres aspectos transversales del diseño e implementación de esas políticas: i) la concepción política organizacional, es decir, las estrategias y políticas, los procesos de toma de decisión y las formas de construcción de agenda política e institucional; ii) la concepción del conocimiento científico y tecnológico que refiere a las formas particulares de aprendizaje y producción de conocimientos, y iii) el tipo de relación usuario-productor propuesta por las políticas.

El resultado de este ejercicio analítico genera algunos insumos para responder cuestiones tales como: ¿Cuáles son las estrategias y las políticas para la agricultura familiar? ¿Cuáles son sus limitaciones y dificultades? ¿Cómo es posible optimizar los procesos de implementación de estas políticas? ¿De qué manera participan los agricultores en la dinámica de diseño, desarrollo e implementación de estas políticas? Al mismo tiempo, este ejercicio permite visualizar las estrategias de intervención estatales, así como sus problemas y limitaciones.



Familia agricultora en Chaco, Argentina (foto de M. Gisclard)

B. Trayectoria sociohistórica de la agricultura familiar en Argentina

1. El papel de la agricultura familiar en Argentina

El esquema agroexportador que adoptó Argentina desde su independencia y la histórica centralidad de la renta de la tierra en el régimen de acumulación nacional llevó a la constitución de una estructura dual de las explotaciones

agrícolas. Por un lado, grandes estancias y latifundios vinculados al mercado internacional (principalmente en las regiones pampeana y patagónica y en el norte de país) y, por el otro lado, pequeñas explotaciones y minifundios, hoy denominadas como agricultura familiar.

En este escenario dispar, los agricultores familiares arrendatarios fueron actores clave de la primera “agriculturización” que se realizó entre fines del siglo XIX y 1930 y que posicionó a Argentina en el mercado internacional de granos. En 1912 se constituyó la Federación Agraria



Argentina (FAA). La FAA tuvo por objetivo defender a los pequeños productores y arrendatarios de la región pampeana (principal región agropecuaria), demandando mayor participación en el ingreso agrícola y mejores y más estables condiciones de arriendo que posibilitaran una mayor independencia operativa (Girbal de Blacha, 1988). Si bien las bases sociales de la FAA eran sobre todo de la región pampeana, en los últimos tiempos ha habido intentos de ampliar su presencia hacia otras regiones. Actualmente está generando articulaciones con diversas organizaciones como la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), el Movimiento de Mujeres en Lucha y la Mesa de Enlace (alianza con organizaciones rurales relacionadas con grandes, medianos y pequeños productores). También la FAA ha participado activamente en el Foro Nacional de la Tierra y el Foro Nacional de la Agricultura Familiar (Catala, 2007; Ryan y Bergamin, 2010).

En los años sesenta, aparecen nuevas organizaciones campesinas como las Ligas y Movimientos Agrarios en el norte del país. Estas organizaciones estaban inspiradas en la Teología de la Liberación y reclamaban mejores condiciones estructurales para producir en el escenario extrapampeano. Desaparecieron tras los embates de los golpes militares de esa época (Galafassi, 2005), y algunas de ellas resurgieron con el regreso de la democracia, pero sin tener la misma fuerza.

Paralelamente, en especial en las regiones extra-pampeanas, aparecen organizaciones no gubernamentales inspiradas también en la Teología de la Liberación (INCUPRO, FUNDAPAZ, INDES, Be.Pe., etc.), que atienden las poblaciones rurales excluidas del proceso de modernización agrícola del Estado —explotaciones pequeñas o minifundistas, trabajadores rurales, poblaciones indígenas, etc.

A partir del desarrollo de sus propias metodologías de intervención, estas organizaciones priorizaron una visión educativa y de promoción

humana. Con el retorno de la democracia en 1983, buscaron organizar políticamente a los pequeños productores con escasos resultados, pero favorecieron la emergencia de organizaciones provinciales de pequeños productores, como la Unión de los Pequeños Productores del Chaco (UNPEPROCH) y el Movimiento Campesino de Santiago del Estero (MOCASE), cuya reivindicación principal es el acceso a la tierra.

Hacia la década de 1990, dada la situación macroeconómica que afectaba a amplios sectores rurales, se crean y fortalecen nuevos espacios como el Movimiento Nacional Campesino e Indígena de Argentina (MNCeI) y la Mesa Nacional de Organizaciones de Productores Familiares. Hacia 2005, impulsadas desde la FAA y con apoyo estatal, se crearon nuevas organizaciones de amplio alcance territorial, el Foro Nacional de Agricultura Familiar (FONAF) y sus foros provinciales (Ryan y Bergamin, 2010).

Al igual que en su organización social, la pequeña agricultura estuvo presente en las políticas públicas de forma errática y discontinuada. En 1940 se aprobó la Ley Nacional de Colonización. Y en 1941 se constituyó el Consejo Nacional Agropecuario (CAN), un organismo que intervino en la distribución de tierras fiscales y en programas de colonización. El CAN tuvo alguna incidencia concreta durante el gobierno peronista, bajo la dirección del Banco de la Nación Argentina (BNA). Fue disuelto en 1980 por la dictadura militar (León y Rossi, 2006).

Durante los gobiernos peronistas (1946-1955) se sancionaron leyes sociales a favor del pequeño productor, el arrendatario y el trabajador rural: se suspendieron juicios por desalojos rurales, se fijaron rentas sobre el arrendamiento y se congelaron los arrendamientos, lo que favoreció el acceso de arrendatarios a la propiedad de la tierra. A su vez, se brindó acceso al crédito y a la mecanización de pequeños productores. Estas medidas permitieron contar con un sector de propietarios medios de base familiar.

En 1956, el Estado creó el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), con el objetivo de mejorar la producción y el rendimiento agrícola (en particular pampeano) produciendo bienes y saberes públicos para la modernización tecnológica. En ese primer momento, el INTA se focalizó en la “familia rural” para mejorar las capacidades tecnoproductivas, produciendo una innovación en comparación con otros institutos de investigación agropecuaria en América Latina: la de integrar las funciones de investigación, extensión y fomento agropecuario bajo una misma institución. Sin embargo, posteriormente, en el marco de la reconfiguración del régimen de acumulación en Argentina y con el giro ideológico impuesto por la última dictadura, el modelo se orientó hacia aquellos agricultores con interés y capacidad para adoptar el paquete tecnológico de la agricultura de la Revolución Verde y desde un enfoque “transferencista” (Alemany, 2003; Brieva, 2006). Así, fueron perdiendo peso las acciones de índole social y con intervención hacia minifundistas que habían constituido en los orígenes una de las bases de la estrategia institucional.

A finales de los años ochenta y en los años noventa, incentivados por las graves problemáticas sectoriales y sus efectos en las regiones, organismos públicos como la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA) y el INTA reorientaron algunos recursos hacia las poblaciones rurales vulnerables y pobres. En un escenario socioeconómico y productivo nacional de ajustes estructurales, primó en los programas sociales agrarios una estrategia focalizada, que apuntaba principalmente a paliar los efectos colaterales de la liberalización de los mercados y la desregulación del sector agrícola (p. ej., la supresión de los organismos de regulación de los precios provocó la pérdida de competitividad de las explotaciones medianas y el aumento de la pobreza rural de los pequeños productores y trabajadores rurales) (Manzanal, 2001).

La mayoría de los programas de desarrollo rural se focalizaron en diferentes actores sociales

vulnerables —Programa Minifundio (1987), Programa Nacional PROHUERTA (1990), Programa Social Agropecuario (PSA, 1993), PROINDER (1998)—. Entretanto, el Programa Cambio Rural apuntó a la competitividad de las pequeñas y medianas empresas agropecuarias. Estas políticas no preveían coordinación ni articulación de acciones conjuntas en sus diseños (Juarez y Becerra, 2013).

Entre 1988 y 2002, desaparecieron casi 100 000 unidades productivas de la pequeña agricultura. Al analizar la canasta familiar se observa que, desde 1988 y hasta 2011, disminuyó la participación de los pequeños productores y agricultores familiares en la producción global de alimentos en Argentina, pasando de un 52% a un 25%, aproximadamente (PROINDER, 2007). Los efectos de estos cambios sobre la soberanía alimentaria y el desarrollo territorial fueron clave en los debates políticos posteriores a la crisis socioeconómica y política de 2001. Desde 2004, la denominación “agricultura familiar” aparece como tal en la agenda política de los organismos públicos argentinos (INTA, 2004; Paz, 2008).

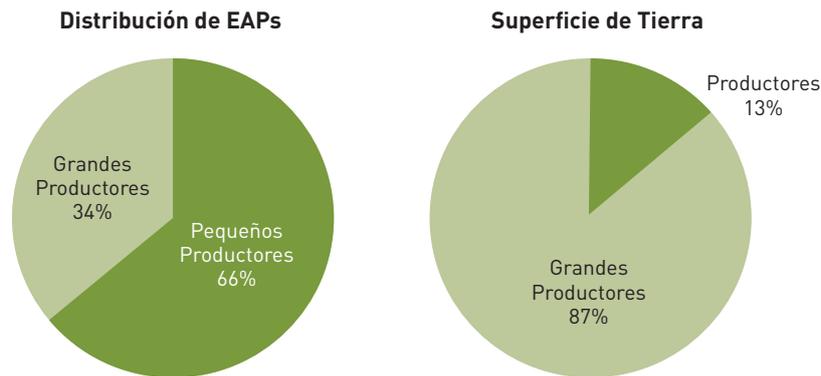
2. Incidencia en el proceso socioproductivo y la gestión del territorio

En varios trabajos se reconoce la importancia de la participación de la agricultura familiar en la economía agropecuaria nacional y en las dinámicas territoriales (Ramilo y Prividera, 2013; Obschatko *et al.*, 2007; PROINDER, 2002; Soverna y Craviotti, 1999).

En 2002, las explotaciones de pequeños productores cubrían 23,5 millones de hectáreas, lo que representa 13,5% del área del total de explotaciones agropecuarias (EAP). Había 218 868 explotaciones agropecuarias de pequeños productores, es decir, cerca del 66% del total de las explotaciones de Argentina (véase gráfico 1). El 52% de los pequeños productores solo producían para su subsistencia.



Gráfico 1.
Distribución de explotaciones agropecuarias (EAP) y superficie de tierras.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CNA 2002 y PROINDER 2007.

La superficie promedio de las explotaciones familiares es de 107 ha., mientras que el promedio de las explotaciones empresariales es de 1320 ha. (Obschatko *et al.*, 2007). La mayor proporción de estos agricultores se encuentra en las regiones del norte del país (noreste y noroeste argentino), mientras la menor se encuentra al sur, en la Patagonia. Y en la Pampa Húmeda (región centro) se localiza el 27% del total nacional.

La agricultura familiar continúa teniendo un papel clave en la soberanía alimentaria argentina. La participación de los pequeños productores en la producción total ronda un 25%. Estas explotaciones agropecuarias participan de manera importante en la producción de varios productos de consumo interno y de exportación. Según Obschatko *et al.* (2007), la agricultura familiar tiene un rol importante en las explotaciones de los denominados cultivos industriales: té, yerba mate, tabaco, algodón, caña de azúcar. Y a su

vez, la agricultura familiar representa un promedio de 40% de la producción total de cereales y oleaginosas y un 20% de la producción ganadera (véase cuadro 1) (PROINDER, 2007:18).

Además de su contribución a la producción alimentaria nacional, la agricultura familiar cumple un rol importante en la contratación de mano de obra. El sector emplea cerca del 53% de la mano de obra utilizada en el sector agropecuario a nivel nacional (equivalente a 428 157 puestos de trabajo). En provincias como Santiago del Estero, Misiones y Catamarca, se encuentran valores de 85% para las dos primeras y de 79% para la tercera (Paz y González, 2010). Emplea el 54% del trabajo permanente y utilizan 29% del trabajo transitorio directo empleado en el sector. Del total de personal permanente empleado, el 57% son productores, 8% trabajadores familiares remunerados y 34% trabajadores familiares sin remuneración (Obschatko *et al.*, 2007).



Cuadro 1.
Participación de las explotaciones agropecuarias familiares
en las actividades productivas.

Actividad	EAP totales	Participación de las EAP familiares sobre el total (%)
Cultivos industriales		
Tabaco	16 168	88%
Algodón	11 062	88%
Yerba Mate	17 766	86%
Caña de azúcar	7555	85%
Cereales y oleaginosas		
Cereales		17%
Trigo	38 867	48%
Girasol	11 915	37%
Oleaginosas		18,8%
Ganadería		
Ganadería Bovina (porcentaje de existencias bovinas)		18,8%
Otros pecuarios		
Hortalizas a campo		46,9%
Frutales a campo		18,6%
Forestales		14,3%

Fuente: Elaboración propia a partir de PROINDER (2007) y SAGPyA/IICA (2007).

El escenario de precarización laboral es importante en el sector rural. Según estimaciones del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el sector agropecuario tiene 60,4% de los empleos en negro (en situación de ilegalidad) (SPTyEL, 2012).

La agricultura familiar representa una parte importante de la población que aún permanece viviendo en el ámbito rural. La permanencia de

esta población en el campo depende predominantemente de la actividad agropecuaria y otras cuestiones asociadas. Entre esas cuestiones cabe mencionar la planificación y el empleo urbano, las dinámicas de desarrollo territorial, la infraestructura y los servicios básicos en el campo, y la calidad ambiental. Según el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2001²⁶, la población rural pasó de 4 179 418 habitantes (12,8% del total) en 1991 a 3 828 180 (10,5%) (PROCISUR,

²⁶ En 2008 se realizó el Censo Nacional Agropecuario, pero estos datos estuvieron marcados por el conflicto entre el campo y el gobierno nacional y generalmente no se utiliza como referencia.

2010). La población rural económicamente activa representaba en 2001 el 8,34% de la PEA total del país, pero el sector agropecuario es uno de los más dinámicos del país, generando más del 60% de las exportaciones nacionales.

Por su parte, la expansión del modelo productivo empresarial ligado al proceso de *sojización*²⁷ en las regiones extra-pampeanas y la industria minera pone en disputa los recursos naturales y agudizan los problemas de tenencia de la tierra por parte de los pequeños productores. Se denuncian consecuencias ambientales ligadas al avance de este modelo, como la fuerte tasa de desmonte en varias regiones del norte (Córdoba, Salta, Chaco seco y húmedo), así como problemas de degradación de los suelos y de desertización de los espacios (GTZ, REDES Chaco) y dificultades con el manejo del agua, tanto para consumo como para producción. En términos sociales, el proceso de sojización impulsó también un proceso de diferenciación de los agricultores familiares, especialmente en la región pampeana y en aquellas donde se ha extendido la frontera agropecuaria, entre los productores que logran integrarse a la nueva lógica empresarial y las redes de servicios de la producción de granos, y los que se ven obligados a arrendar sus campos orientados a otros cultivos (algodón, frutas, hortalizas, criadores de pollos, de cabras, entre otros). Esto afianza la heterogeneidad estructural del sector agropecuario y complejiza el proceso de representación de intereses compartidos. Estos elementos permiten comprender mejor el papel de la agricultura familiar en la soberanía alimentaria y en las dinámicas sociales y territoriales, en particular en las regiones extra-pampeanas. También permiten entender por qué el Estado argentino debe orientar recursos

humanos, materiales y simbólicos hacia la agricultura familiar para generar estrategias desarrollo rural sustentable.

C. Diseño de políticas públicas de agricultura familiar en Argentina

1. Origen y trayectoria institucional de la política para la agricultura familiar

La desaparición de casi 100 000 unidades productivas de la agricultura familiar durante la década de los noventa fue la base material de las críticas y los debates de políticos y funcionarios para pensar y diseñar políticas agrarias para grupos agrarios vulnerables.

El diagnóstico estatal mostró que las políticas sociales agrarias de esa década presentaban diversos problemas. En general, fueron elaboradas sin articulación ni coordinación entre sí a nivel territorial o productivo (Lattuada *et al.*, 2012). Cada política estuvo dirigida a una “audiencia”; es decir, un usuario estandarizado particular —p. ej., pequeño productor u organizaciones campesinas o productores familiares— sin prever los posibles cambios del usuario, ni el tratamiento posterior del usuario una vez que este mejorara su situación socioproductiva. Y a su vez, el territorio o región no aparecía en la elaboración de las políticas, salvo como retórica de la política.

Ese diagnóstico nacional fue acompañado por procesos políticos regionales sobre el desarrollo rural (Gisclard y Allaire, 2012). A nivel regional, entre 2004 y 2005, de forma paralela, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR),

27 El fenómeno de sojización es el incremento sostenido de la producción de soja a partir del aumento de la superficie destinada a dicho cultivo. Esto implicó la sustitución de otras producciones o destinos de la tierra. Por ejemplo, se redujeron las áreas dedicadas al cultivo de frutales en la zona ribereña de la región pampeana, a la actividad tambera en las provincias de Santa Fe y Córdoba, a la ganadería vacuna y a la producción de avena, lentejas y ganado porcino en la provincia de Buenos Aires. Pero la producción de soja también se expandió como actividad a otras provincias extrapampeanas, destacándose Chaco, Salta y Santiago del Estero. Así, hubo un considerable aumento de producciones típicamente pampeanas en otras regiones (Rodríguez, 2012: 16).

el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y el Programa Cooperativo para el Desarrollo Agroalimentario y Agroindustrial del Cono Sur (PROCISUR) impulsaron distintas iniciativas orientadas a la agricultura familiar.

A nivel del MERCOSUR, los gobiernos nacionales crearon la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) y, en línea con ello, el Gobierno argentino impulsó la creación del FONAF (diciembre de 2004) junto con la FAA. El IICA financió la segunda etapa del Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER) de la SAGPyA. Y el PROCISUR se orientó a apoyar el desarrollo de políticas tecnológicas nacionales para este sector. Cada una de estas organizaciones generó distintas definiciones y límites de la denominada agricultura familiar, pero en general, compartieron la idea de integrar este sector al mercado.

Según los actores políticos, en el proceso de construir una política de desarrollo rural inclusivo y sustentable se tomaron en cuenta tanto las críticas a los antiguos programas y proyectos, como los aportes de los organismos regionales e internacionales para generar las primeras políticas denominadas para la agricultura familiar como tal. Las estrategias y las políticas para la agricultura familiar apuntaron a reorientar y complementar las políticas existentes, innovar socio-técnicamente, capacitar a los técnicos y los funcionarios públicos, incluir los saberes comunitarios y las capacidades de los usuarios-beneficiarios en la implementación de las políticas, y pensar en términos de dinámica del “territorio” (INTA, 2004).

2. Definición y delimitación de la categoría agricultura familiar objeto de política pública

La inclusión del término “agricultura familiar” en la agenda política agraria presentó problemas para establecer quién(es) es (son) el sujeto beneficiario y qué se requiere para mejorar sus condiciones socioprodutivas relativas. Múltiples enfoques y distintas dimensiones sociales y económicas han servido para definir este tipo de sujeto agrario (pequeño productor, campesino, productor familiar, entre otros) en las políticas públicas argentinas.

En los últimos años, una serie de documentos del PROINDER (2000, 2002, 2007) desarrollan un debate sobre el límite superior que separa el sector de la “agricultura familiar” de otros sectores de la economía agraria, principalmente del pequeño empresario agropecuario o agroindustrial. Las principales variables para la determinación de estratos fueron:

- la extensión de la explotación en relación con la cantidad de trabajo productivo permanente que puede ocupar utilizando las técnicas corrientes;
- la condición de pobreza de los hogares (por condiciones de vida o ingresos);
- la contratación o no de mano de obra transitoria y de servicios de maquinaria;
- el monto del capital acumulado;
- la pluriactividad (presencia o no de ingresos extraprediales);
- nivel de ingresos.

El análisis bibliográfico²⁸ y el estudio de los beneficiarios de los programas de intervención

28 Esta tipología surge del análisis de unidades minifundistas [Borro y Rodríguez, 1991, actualización de “El minifundio en la Argentina” Caracciolo Basco, M. *et al.*, 1978]; explotaciones pobres o EAP pobres [Forni y Neiman, 1994]; hogares rurales agrarios pobres [Murmis, 2001]; pequeñas explotaciones agropecuarias [González y Pagliettini, 1996]; campesinos y pequeños productores [Tsakoumagkos *et al.* 2000].

Cuadro 2.
Tipología de la agricultura familiar.

Estrato y público meta	Características del productor
Estrato superior de pequeño productor familiar capitalizado	La escasez relativa de recursos productivos - tierra y capital- con los que cuenta este productor en relación al nivel medio de la actividad del empresario agrario le permitiría crecer. Está en condiciones de realizar una reproducción ampliada de su sistema de producción. No presenta en general rasgos de pobreza y sus principales carencias se refieren a servicios de apoyo a la producción (financiamiento y crédito, asistencia técnica, apoyo a la comercialización, a la integración en cadenas productivas, etc.)
Estrato intermedio de pequeño productor familiar	Estos son los denominados campesinos o pequeños productores 'transicionales' que posee una escasez de recursos (tierra, capital, etc.) que no le permite la reproducción ampliada o el crecimiento de su explotación, sino solamente mantenerse en la actividad. Presenta algunos rasgos de pobreza por falta de acceso a servicios sociales básicos.
Estrato inferior de pequeño productor familiar	Su dotación de recursos no le permite vivir exclusivamente de su explotación y mantenerse en la actividad por lo que debe recurrir a otras estrategias de supervivencia (generalmente como asalariado transitorio en changas y otros trabajos de baja calificación), posee acentuadas condiciones de pobreza, y su mantenimiento en el campo se explica, en una gran mayoría de casos, por el aporte que recibe de programas públicos de asistencia social y por otros ingresos eventuales.

Fuente: Realizado a partir de documento PROINDER, 2007.

para pequeños productores encarados por el Gobierno Nacional²⁹, en particular por la SAGPyA y el INTA, permitieron distinguir tres tipos de agricultores familiares (ver cuadro 2).

Estos estratos no fueron construidos de forma monolítica; por el contrario, se desarrollaron diversos indicadores según la región del país y sus características específicas.

En el cuadro 3, es posible observar la distribución del número de pequeños productores según los tipos: i) el tipo 1 (el más capitalizado) representa el 21% del total de los pequeños productores; ii) el tipo 2 (intermedio), un 27%; y iii) el tipo 3 (el de menores recursos productivos), un 52%. En tanto, la distribución de la superficie es la siguiente: tipo 1, 48%; tipo 2, 27%; y tipo 3, 25%. (PROINDER, 2006).

29 Se realizó un análisis sobre once programas actualmente vigentes en la SAGPyA y el INTA. En la SAGPyA se analizó el Programa Social Agropecuario (PSA); el Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER); el Programa de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste Argentino (PRODERNEA); el Programa de Desarrollo Rural de las Provincias del Noroeste Argentino (PRODERNOA); el Componente de apoyo a pequeños productores para la conservación ambiental; el Proyecto Forestal de Desarrollo (CAPCA); la Ley de Inversiones para Bosques Cultivados (Ley N° 25.080); y el Programa de Reordenamiento de las Áreas Tabacaleras Argentinas (PRAT). En el INTA fueron analizados el PROHUERTA, el PROGRAMA MINIFUNDIO, el PROFAM-Programa de Desarrollo de Productores Familiares y CAMBIO RURAL (PROINDER, 2007).



Cuadro 3.
Cantidad y superficie de los pequeños agricultores en Argentina.

Tipo de Pequeño Productor (PP)	Cantidad	% sobre total de PP	Superficie promedio (ha)
PP capitalizado	47 032	21	242
PP estrato intermedio	58 602	27	107
PP de subsistencia	113 234	52	52
Total	218 868	100	107

Fuente: PROINDER, 2010.

La mayor proporción de agricultura familiar se encuentra en las regiones del norte del país, mientras la menor se encuentra en la Patagonia (cuadro 4). Como se dijo anteriormente, en la Pampa Húmeda, zona de producción central en el país, se localiza el 27% del total nacional (PROINDER, 2009).

Esta definición de los distintos tipos de agricultores familiares supuso focalizar diferentes políticas para cada estrato (principalmente a la hora de orientar créditos y subsidios).

Cuadro 4.

Participación de la agricultura familiar en las explotaciones y superficie por regiones.

Región	% de las EAP de PP sobre el total de EAP de la región	
	Número de EAP	Superficie (ha)
1. Puna	87,3	50,9
2. Valles del Norte	83,2	17,5
3. Agricultura subtropical del NOA	73,2	11,5
4. Chaco Seco	83,6	28,7
5. Monte Árido	72,5	12,5
6. Chaco Húmedo	68,7	17,2
7. Mesopotamia	79,7	17,5
8. Patagonia	52,5	8,3
9. Pampeana	56,6	17,7
10. Oasis Cuyano	46,6	3,7
11. Valles Patagónicos	46,5	10,3

Fuente: Oficina del IICA en Argentina, con datos del INDEC.



D. Implementación de políticas públicas de agricultura familiar: objetivos, modalidades y resultados

A partir de 2004 se generaron cambios en las políticas de desarrollo rural y agricultura familiar con al menos tres objetivos: i) incrementar y mejorar las capacidades estatales para trabajar con los agricultores familiares (*condiciones para la política*); ii) rediseñar las políticas sociales agrarias ya existentes (no se eliminaron las políticas compensatorias de los años noventa) y generar políticas específicas para la agricultura familiar: institutos, leyes, programas, proyectos, etc. (*instrumentos de política focalizada para esta población*); y iii) mejorar las condiciones generales de la población y de desarrollo rural (son políticas que también atañen a la agricultura familiar pero no exclusivamente) (*macro políticas: sociales, agrarias, de infraestructura, etc.*).

La creación de *condiciones para la política* de la agricultura familiar implicó la creación de organismos y políticas públicas; la vinculación institucional y programática entre las políticas de desarrollo rural y agricultura familiar, y la formación de nuevos cuadros técnicos y funcionarios para poder implementar cambios reales.

A su vez, estos nuevos organismos impulsaron *políticas focalizadas* en diversos temas: innovación y desarrollo tecnológico para pequeños agricultores, créditos y financiamientos específicos, apoyo a la comercialización de productos de la agricultura familiar, nuevas normativas y regulaciones en temáticas relevantes (tierras, bromatología...), entre otras.

Los nuevos organismos públicos e instrumentos de política en su conjunto apuntaron a construir una estrategia para la agricultura familiar que fue acompañada por medidas de amplio alcance,

como por ejemplo, políticas de electrificación rural (véase anexo I). A continuación se presentan algunos de estos esfuerzos, sus objetivos y sus características.

1. Proceso de institucionalización de la agricultura familiar

Según declaraciones de algunos decisores políticos, un programa o proyecto es una forma débil de sostener en el tiempo una estrategia política. Por eso se impulsaron procesos de institucionalización para consolidar las políticas públicas para agricultores familiares en el escenario nacional. Ese proceso significó la creación de nuevos organismos públicos a nivel nacional y provincial para diseñar e implementar políticas para la agricultura familiar; nuevas organizaciones sociales sectoriales para establecer las necesidades y las capacidades de estos agricultores, y nuevos instrumentos de política para poder reorientar algunas de las capacidades públicas y privadas (redes de I+D, cámara de productores de maquinarias, registro de agricultores, entre otros) (Ryan y Bergamin, 2010, Juárez, 2013).

En 2009, a nivel nacional se creó el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MinAgri) y dentro de su estructura organizativa se conformó la Secretaría de Agricultura Familiar y Desarrollo Rural de la Nación (SDRyAF). A nivel provincial, el antiguo Programa Social Agropecuario (de carácter nacional) se reconvirtió de programa nacional a subsecretarías provinciales de agricultura familiar. En este plano, la estrategia fue federalizar el problema y la solución para la agricultura familiar, y volverlo parte de los discursos políticos y la orientación de fondos a nivel provincial.

La SDRyAF creó el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF)³⁰ con el objetivo de disponer de un padrón de agricultores

30 Como resultado, estos datos cuantitativos y cualitativos sobre la estructura de la agricultura familiar permiten al Estado construir otros indicadores de interés y estudios específicos. Y del mismo modo, las organizaciones de productores pueden contar con información para diseñar y desarrollar sus estrategias de fortalecimiento y acciones que mejoren la vida de los productores (FONAF, 2007). Para mayor información: <http://www.renaf.minagri.gob.ar/>.

Diagrama 1.
Organigrama de la agricultura familiar en el Ministerio de Agricultura y organismos descentralizados.



Fuente: Elaboración propia a partir de información pública.

familiares para agruparlos, según la tipología del PROINDER y teniendo en cuenta sus condiciones y necesidades, a los fines de diseñar y facilitar la implementación de políticas diferenciales. Este registro se carga en un sistema virtual, cuenta con un manual de uso y prácticas y capacitaciones para los registradores. La inscripción al registro permite al agricultor acceder a diversos instrumentos, como el monotributo social.

A su vez, la SDRyAF buscó fortalecer procesos organizacionales en términos de “redes” de

formación, investigación y de desarrollo tecnológico, y promovió la creación de la Red de Técnicos e Investigadores sobre Tecnologías para la Agricultura Familiar (RedTAF) para formación de técnicos y funcionarios y para la articulación de capacidades en los territorios. También se crearon instrumentos de apoyo al desarrollo de cadenas productivas de y para la agricultura familiar (p. ej., la Cámara de Maquinaria y Herramientas para la Agricultura Familiar)³¹. Este cambio fue acompañado por algunos organismos descentralizados del Ministerio de Agricultura, como

31 También la SDRyAF participó en la puesta en marcha de la Cámara de Fabricantes de Maquinarias y Herramientas para la Agricultura Familiar (CAMAF), constituida por actores sociales como cooperativas, empresas recuperadas y asociaciones civiles que disponían de herramientas y maquinarias para la pequeña producción agropecuaria. El objetivo de la SDRyAF fue colaborar con la articulación en cadenas productivas para lograr escala de producción estimulando el proceso con compra pública y rondas de negocios con empresas, grupos y asociaciones de productores.

el INTA y el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA).

Las autoridades del INTA buscaron la democratización de la toma de decisiones interna a partir de un nuevo sistema institucional matricial y, a su vez, replantearon la orientación institucional al incluir la agricultura familiar en el Plan Estratégico Institucional 2005-2015 (INTA, 2004). Esto implicó, según los funcionarios del INTA, la revalorización del área de extensión rural que en los años noventa había sufrido varios recortes presupuestarios y había recortado la asistencia técnica a los grupos sociales vulnerables y, por otro lado, la creación de los primeros institutos de investigación y desarrollo tecnológico para la agricultura familiar: el Centro de Investigación y Desarrollo de Tecnología para la Pequeña Agricultura Familiar (CIPAF) y los institutos de investigación y desarrollo tecnológico para la pequeña agricultura familiar (IPAF) (INTA, 2004; Juárez, 2011, 2013).

En el SENASA se creó una Comisión de Agricultura Familiar (SENAF), con el objetivo de abordar las problemáticas de la agricultura familiar sobre el tema de calidad y la sanidad agroalimentaria.

A nivel socio-organizacional, desde la SDRyAF se apoyó y financió el Foro Nacional para la Agricultura Familiar y sus Foros Provinciales (Bargiela *et al.*, 2005). Estos foros tienen por objetivo organizar políticamente a los actores sociales que integran la agricultura familiar y lograr definir líneas de trabajo adecuadas para el sector.

2. Nuevas políticas para el desarrollo rural inclusivo

Los diagnósticos institucionales posteriores a la crisis socioeconómica de 2001 fueron insumo de política para desarrollar acciones orientadas a coordinar y articular las capacidades intra e interinstitucionales y programáticas para generar desarrollo rural con inclusión y desarrollo territorial (Cittadini, 2013; Juárez, 2011, 2013).

En la SDRyAF se pusieron en marcha el Programa de Desarrollo Rural Incluyente (PRODERI) y el Programa Regional de Fortalecimiento Institucional de Políticas de Igualdad de Género en la Agricultura Familiar del MERCOSUR.

Estos programas complementaron las antiguas políticas como el Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noroeste Argentino (PRODERNOA), del Noreste Argentino (PRODERNEA), de la Patagonia (PRODERPA) y al Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP). La mayoría de estos programas tienen por objetivo asesorar y financiar insumos y maquinarias.

El PRODERI tiene por objetivos apoyar y asistir a los agricultores familiares (vinculándolos a las cadenas de valor y mercados) y, en el caso de las familias pertenecientes a sectores rurales en situación de vulnerabilidad social, procurará mejorar las condiciones de infraestructura socioproductiva de cada comunidad, a fin de lograr avances en sus condiciones de vida. Este programa explicita la intención de articular tres estrategias de carácter transversal en género, atención al medio ambiente y adaptación al cambio climático, y para pueblos indígenas, con el objetivo de generar desarrollo. El PRODERI es aún muy reciente para poder evaluar sus resultados.

Por otra parte, en el INTA se generó el “Plan Estratégico Institucional 2005-2015”, que introdujo fuertes cambios en la estructura de toma de decisiones para redireccionar capacidades institucionales hacia la “innovación con inclusión social” (INTA, 2004).

En este escenario, el caso paradigmático de coordinación programática es el Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (PROFEDER), creado en 2003. Su objetivo declarado es “*la promoción de la innovación tecnológica y organizacional de los actores del medio rural, el desarrollo de sus capacidades y el fortalecimiento de la competitividad regional y nacional*” (INTA, 2002). Es decir, construir agendas

políticas que alineen las capacidades institucionales de los diferentes programas y proyectos del INTA para abordar la cuestión del *desarrollo* de forma integral, atendiendo a las dinámicas territoriales y las necesidades de los grupos rurales vulnerables. Este programa actuaría como nexo con la SDRyAF y las Subsecretarías Provinciales de Agricultura Familiar.

Actualmente, el programa PROFEDER, junto a otras áreas del INTA, intenta generar nuevas formas de producción de conocimientos adecuados a las dinámicas de desarrollo territorial, dándole un papel clave a la agricultura familiar. En este sentido, se están elaborando nuevos lineamientos epistemológicos, conceptuales, de gestión y temáticos para trabajar el desarrollo territorial sustentable e inclusivo.

En los hechos, el PROFEDER dispone de cierto control sobre los fondos para proyectos y programas, lo cual permite orientar las agendas de extensión rural y aquellas nuevas propuestas que se presentan sobre agricultura familiar o desarrollo rural. Por ejemplo, actualmente la agenda de PROFEDER contempla resolver problemáticas de acceso a agua para consumo y producción, una de las mayores demandas de la agricultura familiar.

3. Políticas de innovación y desarrollo tecnológico

Ante las críticas sobre la escasez de capacidades institucionales para enfrentar los problemas sociales y ambientales de los pequeños agricultores³², particularmente de investigación y desarrollo, en 2005 el INTA creó el Programa Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar, el CIPAF y tres de

sus institutos regionales (IPAF): Pampa, Noroeste y Noreste. Posteriormente también se establecieron institutos regionales en Cuyo y Patagonia.

Ese centro y sus institutos fueron los primeros organismos estatales dirigidos a investigación-acción participativa y a la concepción, diseño, desarrollo, implementación y evaluación de “tecnologías apropiadas” para la “agricultura familiar” (CIPAF, 2005).

Estos nuevos organismos tuvieron un desarrollo desigual signado por: la conformación de los equipos de investigación (fue contratado personal nuevo); las dinámicas tecnoproductivas y económicas regionales; los procesos de negociación, las organizaciones y movimientos sociales territoriales, entre otras cuestiones. Sin embargo, compartieron una forma de pensar las estrategias regionales y nacionales: cada uno desarrolló un perfil disciplinar particular (agua, agroecología, biodiversidad, energía), construyó numerosas redes de apoyo social e institucional a nivel regional y nacional, y generó formas particulares de coorganización de proyectos tecnoproductivos con grupos de productores.

Sus resultados en términos de producción de conocimiento científico y tecnológico fueron los siguientes: innovaciones incrementales (p. ej., modificaciones sobre diseños de artefactos, copias de tecnologías, mejoras en procesos productivos); formación técnica (p. ej., enseñanza de autoconstrucción, cursos de agroecología, etc.); desarrollos tecnológico de bajo conocimiento (cocinas solares, pequeños sistemas de riego, etc.); investigación acción-participativa para insumo de política y fortalecimiento de procesos productivos a partir de dinámicas de participación de las comunidades a través de sus representantes (Juarez, 2012, 2013).

32 Las tecnologías para la inclusión social (TIS) son elementos clave en las estrategias de desarrollo socioeconómico y democratización política. Estas son entendidas como “formas de diseñar, desarrollar, y gestionar tecnologías orientadas a la resolución sistémica de problemas sociales y ambientales” (Thomas, 2008).

4. Formación de funcionarios y técnicos públicos

¿Quiénes tienen capacidades para generar desarrollo rural inclusivo? ¿Quiénes deben desarrollar esas habilidades y prácticas? Según las respuestas brindadas por los organismos públicos, ese rol es de los técnicos o funcionarios públicos que están en los territorios.

Desde la SDRyAF, el Programa de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER) apuntó a la formación y el diseño de instrumentos de gestión para los tomadores de decisión y *policy makers*. Se desarrollaron numerosos espacios de debate, cursos y capacitaciones donde se difundieron los resultados de las investigaciones sobre “pequeños productores” y se plantearon espacios de colaboración cognitiva como la Red de Técnicos e Investigadores sobre Tecnologías para la Agricultura Familiar (RedTAF).

Por su parte, el INTA instituyó como obligatoria la formación académica (de especialización, maestría o doctorado) de sus cuadros técnicos y políticos a nivel nacional. Para estos fines, el INTA brindó becas de formación y generó alianzas entre unidades del INTA y universidades³³ para poder adecuar el personal a las necesidades cognitivas de las nuevas políticas agrarias. Si bien esta política no fue específicamente para la agricultura familiar, fue de importancia, porque permitió a los técnicos de todo el país, particularmente a aquellos que hacen trabajo territorial, acceder a mayores niveles de formación académica y tener contacto con diversos debates sobre la política agraria.

También se desarrollaron algunas nuevas actividades de formación desde el CIPAF (e IPAF)

y el programa PROHUERTA. Estas estuvieron orientadas a que los técnicos se interiorizaran en nuevas temáticas como: investigación-acción participativa, tecnologías apropiadas, agroecología, economía social, etc.

5. Normativas y regulaciones en temáticas relevantes para la agricultura familiar

La legislación sobre temáticas relevantes para los agricultores familiares, tales como el acceso y la tenencia de tierras, cuestiones agroalimentarias o la protección sectorial, es aún muy escasa, pero actualmente está en análisis y debate.

La tierra es un tema de disputas y reclamos desde la agricultura familiar, tanto en materia de frenar los desalojos, como de poder acceder a ella de manera estable. Las normativas y regulaciones varían de provincia en provincia y se cuenta con escasos recursos técnicos formados en esta materia, como consecuencia de que esa problemática está fuera de la agenda pública. Desde los organismos estatales son recientes los relevamientos y estudios en la temática. El PROINDER realizó un estudio para identificar, relevar y sistematizar problemas vinculados al acceso, tenencia (garantía de la tenencia actual y regularización dominial) y distribución de la tierra, así como los conflictos que ellos generan (PROINDER, 2013).

Paralelamente al relevamiento de los conflictos sobre tierras para uso agropecuario en Argentina, se estableció una normativa sobre el porcentaje de tierras que puede ser propiedad de ciudadanos extranjeros, ya sean personas físicas o jurídicas. El 6% de tierras está en manos extranjeras,

33 El caso arquetípico es la Unidad Integrada Balcarce, donde la Universidad Nacional de Mar del Plata y el INTA ofrecen, conjuntamente a través de un convenio, el Programa de Postgrado en Ciencias Agrarias para optar a los grados académicos de doctor en Ciencias Agrarias; de maestría en Producción Vegetal, Manejo y Conservación de Recursos Naturales para la Agricultura, Agroecología, Procesos Locales de Innovación y Desarrollo Rural (PLIDER, un emprendimiento compartido por las UNS, UNLP y la UNMdP), Producción Animal, Sanidad Animal; y especializaciones en Producción Vegetal, Producción Animal, Agroecología y Uso Sostenible de los Recursos Naturales como Herramienta de Desarrollo de Áreas Rurales y Forestales.

de acuerdo con el relevamiento realizado por el Registro Nacional de Tierras Rurales. Esta normativa no regula los conflictos de tierra que afectan al sector de la agricultura familiar y no impide la concentración de la tierra o la inversión empresarial o de grandes productores.

También en el CIPAF (INTA) se analizaron las normativas y los procedimientos vigentes en el ámbito nacional, provincial y local para el acceso al uso productivo de tierra urbana y periurbana o su regularización dominial (Godoy Garranza y Manzoni, 2012). Como resultado de estos relevamientos y análisis, fue posible evaluar la forma de gestionar los suelos. Asimismo, estos documentos son instrumentos de política que brindan insumos y recomendaciones a nivel político y normativo, y muestran experiencias llevadas adelante por gobiernos locales que legislan en la materia para favorecer el desarrollo de la agricultura familiar urbana y periurbana.

En Argentina se relevaron al menos 40 conflictos por la tierra entre agricultores familiares y empresas, controversias aún no resueltas desde las políticas públicas y la legislación.

Otros problemas de la agricultura familiar se dan en el área de la sanidad agroalimentaria. Para abordarlos se creó la Comisión de Agricultura Familiar (SENAF) en el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) para adecuar la normativa vigente a la agricultura familiar preservando la inocuidad de los alimentos. Sus acciones apuntaron a la capacitación de los agricultores familiares, funcionarios provinciales y municipales y otros integrantes de organizaciones relacionados con el sector en aspectos zoonosológicos de la producción, manejo fitosanitario de cultivos, buenas prácticas agropecuarias y de manufactura y producción de alimentos orgánicos, entre otros. A su vez, se elaboraron protocolos específicos de carácter recomendatorio que no fueron aprobados y un plan de sanidad animal (Municipio General Rodríguez).

En términos de protección laboral, se sancionó la Ley de Trabajo Agrario N° 26727 y su decreto reglamentario N° 301/13, que reconoce a la agricultura familiar, apoya la organización de los productores, promueve sus derechos y los integra al sistema de prestaciones. El actual gobierno nacional ha anunciado que impulsará una ley específica para la agricultura familiar, que vendría a suplir los pedidos de reforma agraria del FONAF. Todavía no está claro el contenido y el alcance de ese proyecto.

6. Créditos, subsidios y financiamientos

Las experiencias de finanzas solidarias, y en especial las de microcrédito para pequeños productores, han mostrado un crecimiento manifiesto en los últimos años, tanto en experiencias urbanas como rurales. Con la sanción de la Ley Nacional N° 26.117, en 2006 se plasmó la existencia de políticas públicas que favorecen el microcrédito, llevando adelante propuestas de creación de consorcios que apoyan, promueven y fortalecen operatorias de microfinanzas, brindando instrumentos para los sectores de la agricultura familiar que no pueden acceder al sistema financiero tradicional.

La Ley de 2006 de promoción del microcrédito creó la Comisión Nacional de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social (CONAMI), como instrumento idóneo para ejecutar políticas activas de finanzas solidarias.

Un instrumento utilizado en la actividad agropecuaria ha sido el fondo rotatorio, que involucra una dimensión financiera y otra socio-organizativa y combina algunos o varios aspectos de las distintas alternativas “solidarias” financieras. Según Alcoba *et al.* (2006), los fondos rotatorios funcionan, básicamente, como una “caja de recursos” financieros y no financieros que gestiona la organización y que “circulan” o “rotan” entre ella y los productores. La escala en el uso

de estos recursos es local, en el sentido de que sus destinatarios comparten un mismo sistema productivo de base territorial; es decir, que comparten una misma actividad socioeconómica y articulaciones cotidianas en un mismo territorio. En Argentina se conocen algunos casos de fondos rotatorios impulsados por organizaciones no gubernamentales (ONG), pero en general aunque hay análisis desde el Estado, son pocas las experiencias impulsadas.

7. Comercialización y ferias de la agricultura familiar

Una de las dificultades de los agricultores familiares es la comercialización de su producción, dado que disponen de poco volumen de

producción y sufren de discontinuidad productiva, falta de infraestructura (p. ej., transporte), relaciones desiguales con los intermediarios, carencia de información sobre los precios, entre otras cuestiones por las que no pueden vender en los canales de los productores empresariales. Por ello las organizaciones de productores buscan alternativas de comercialización, una de las cuales es conocida como “ferias francas”.

El INTA realizó un relevamiento para conocer las características de estos espacios de comercialización en diferentes lugares del país. Para ello se tuvo en consideración que estos espacios: i) fueran gestionados por productores de la agricultura familiar; ii) que se establezca una relación directa entre productor y consumidor, sin intermediaciones; y iii) que la frecuencia de realización fuera



Comercialización familiar de productos agrícolas, La Plata, Argentina (foto de M. Gisclard)

como mínimo de una vez por mes. De acuerdo con esos criterios preestablecidos, se seleccionaron 144 experiencias de ferias en todo el país, con una distribución territorial que muestra una mayor concentración en el noroeste argentino (65%) y la región pampeana (25%) (Golsberg *et al.*, 2010). Según el INTA, esta información también permitió comprender que en las ferias se generan otras relaciones y prácticas además de las mercantiles: el crecimiento y la mejora de la autoestima de los feriantes, las nuevas capacidades que obtienen los productores en el intercambio comercial, la construcción de una identidad colectiva y el desarrollo de procesos organizativos que fortalecen al sector, entre otros (Barros *et al.*, 2011). Sin embargo, se señalan problemas y posibles soluciones para estas ferias, pero no acciones concretas a gran escala.

Otras modalidades de comercialización impulsadas desde las políticas públicas son: i) la compra estatal (p. ej., el Programa Hambre Cero Misiones); ii) la relación directa entre productor y consumidor con gestión estatal (p. ej., Programas Frutas y Verduras para Todos, Ministerio de Agricultura y Ganadería de la Nación y algunas provincias proveedoras de frutas y verduras como Mendoza y Neuquén); iii) comercializadora de intermediación solidaria (p. ej., Puente del Sur, Colectivo Solidario (por internet), CAPIR, la Asamblearia en el Mercado de Bonpland); iv) cooperativas de trabajo o comercialización de agricultores familiares (p. ej., Ibatín en Tucumán, La Esperanza en Florencio Varela, FECOAGRO en San Juan, Cauqueva en Jujuy, la cooperativa de azúcar orgánica La Unión de San Juan de la Sierra en Misiones, la cooperativa de productores de ajo Agricultores del Valle Mendoza o las de yerba mate de Misiones); y v) mercados asociativos mayoristas (p. ej., cooperativa hortícola 2 de Septiembre de Pilar) (Caracciolo *et al.*, 2012).

8. Otras políticas que benefician a la agricultura familiar

Algunas de las políticas sociales que permitieron mejorar las condiciones de vida socioproductiva

de la agricultura familiar fueron generadas desde organismos públicos que históricamente no disponían de recursos para ese sector. Esto refleja cierta coordinación y orientación de la agenda política nacional.

Entre las medidas destacadas, el Ministerio de Desarrollo Social y la SDRyAF impulsaron el monotributo social para la agricultura familiar, con el fin de facilitar y promover el ingreso de los agricultores familiares a la economía formal y a la protección social. Este instrumento en términos sociales brinda jubilación y la cobertura de una obra social para el contribuyente y su grupo familiar, incluyendo los hijos de hasta dieciocho años e hijos discapacitados a cargo, que le garantizará el acceso a una cobertura básica universal de la salud. Además, en términos socioeconómicos, le permite al productor emitir factura oficial, ser proveedor del Estado por compra directa y acceder a canales de comercialización formales (venta a comercios e instituciones).

Por otro lado, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (2008) generó un organismo dedicado a la relación entre innovación e inclusión social: el Programa Consejo de la Demanda de Actores Sociales (PROCODAS). Este programa-consejo puso en funcionamiento el concurso de Proyectos Complementarios de Tecnologías para la Inclusión Social (2011) con un área de agricultura familiar, un fondo concursable para implementar proyectos tecnoproductivos dirigido a ONG avaladas y acompañadas por instituciones públicas de I+D. Los resultados de las primeras convocatorias mostraron escasos actores sociales con proyectos innovadores, y numerosas organizaciones sociales con necesidades diversas (insumos cognitivos, financiamiento, asistencia técnica, recursos humanos, entre otros), a las cuales este financiamiento no puede dar respuesta.

Al mismo tiempo, en el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios se implementó el Programa de Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento Básico

(PROPASA), cuyo objetivo es brindar asistencia técnica y financiera para el abastecimiento de agua potable y desagües cloacales para parajes rurales. La demanda registrada en el Programa desde su origen alcanza a 3200 proyectos, de los cuales 2700 se encuentran activos, habiéndose ejecutado unos 900 (PROPASA, 2013).

Ese mismo ministerio, mediante la Secretaría de Energía de la Nación, impulsa el Proyecto de Energías Renovables en Mercados Rurales (PERMER). Este tiene por objetivo abastecer de electricidad a personas que viven en hogares rurales y a servicios públicos de todo tipo (escuelas, salas de emergencia médica, destacamentos policiales, etc.) que se encuentran fuera del alcance de los centros de distribución de energía. Los resultados del PERMER muestran que apunta prioritariamente a resolver el abastecimiento eléctrico del habitante rural, pero poco o casi nada hace, en materia de energía, sobre otras necesidades básicas como la cocción de los alimentos o el agua caliente para uso sanitario (Garrido, 2012). A esto se suma que no considera otras demandas previas insatisfechas como falta de caminos, servicios de salud y educación, estructuras edilicias, etc.

Cabe mencionar también políticas que no son específicamente para la agricultura familiar, pero que mejoran las condiciones de vida y las socioproductivas. Algunos ejemplos son la Asignación Universal por Hijo (subsidio por hijo), el Programa Remediar (medicamentos gratis para grupos sociales vulnerables) y el Programa Conectar Igualdad (*notebook* y capacitación informática gratuita para jóvenes escolarizados), entre otras medidas.

Los resultados de estos programas plantean que existen políticas para la agricultura familiar (directas e indirectas), pero que aún persisten problemas y limitaciones, si lo que se pretende es generar mejoras concretas en las condiciones de vida de la población rural (principalmente aquella de escasos recursos) y una nueva impronta de desarrollo territorial.

E. Análisis de los resultados de las políticas públicas

A una década de la puesta en marcha de estrategias y políticas orientadas a los agricultores familiares, ¿cuáles han sido algunos de sus logros y qué limitaciones existen? En este apartado se analizan tres aspectos transversales de las políticas públicas: i) la concepción político-organizativa, ii) la concepción del conocimiento científico y tecnológico, y iii) el tipo de relación usuario-productor (agricultor familiar-Estado). Estos puntos analíticos permiten reflexionar sobre cómo se diseñan e implementan estas políticas, a fin de mejorar su *concepción y praxis*.

1. Concepción político-organizacional

La agenda política e institucional relativa al desarrollo rural y la agricultura familiar fue institucionalizada y jerarquizada. Esta institucionalización fue acompañada por el aumento de financiamientos para la agricultura familiar y la incorporación de nuevos profesionales y técnicos. En este nivel, la toma de decisiones fue *de arriba hacia abajo*, impulsada desde el Estado.

Otro cambio fue la articulación institucional de diversas capacidades y recursos estatales. Las nuevas interacciones entre organismos públicos, a partir de compartir metas y acciones concretas, incentivaron el aumento de sinergias positivas para construir soluciones a las problemáticas de la agricultura familiar.

En algunos casos, hubo intentos de construir dinámicas de toma de decisión de *abajo hacia arriba*. En esos casos, la articulación entre actores públicos y no públicos (como las organizaciones campesinas) generó espacios de realimentación de algunas políticas. En este sentido, también se generaron algunas “innovaciones organizacionales” con participación de los agricultores que tomaron diferentes formas (foros, cámaras, redes) y dimensiones problemáticas (financiamiento,

tecnología, etc.). La participación social es un nuevo componente de las políticas públicas.

Sin embargo, las articulaciones entre las políticas estuvieron signadas por problemas derivados de la existencia de diferentes culturas organizacionales y de diversos reglamentos internos, así como por dificultades para definir áreas de incumbencia dentro de cada organismo, etc. Los esfuerzos de trabajo conjunto dependieron de voluntades políticas “individuales” y fueron formalizados institucionalmente en términos de convenios estándar para financiar recursos humanos y materiales en temas puntuales, pero no en términos de colaboración en los procesos y estabilidad de estos (Juarez, 2013). Asimismo, no hay un organismo cuya misión específica sea formular, monitorear o, eventualmente, hacer un seguimiento o evaluación de la política ministerial (Lattuada *et al.*, 2011). Los aprendizajes institucionales continúan dispersos y sin sistematización para realimentar las prácticas políticas.

2. Concepción del conocimiento científico y tecnológico

La tecnología es clave en los procesos de cambio social. Las nuevas políticas de I+D para los agricultores familiares supusieron desarrollar una “nueva oferta” de tecnologías para la agricultura familiar; es decir, un *stock* de artefactos, técnicas y procesos. ¿Cuál es el problema cognitivo del *ofertismo* tecnológico? Los problemas tecnoproductivos se conciben como una relación oferta-demanda en que se asume, desde una racionalidad técnica, que el artefacto o técnica soluciona el problema porque funciona en términos técnicos. Sin embargo, las dinámicas locales y regionales suelen requerir adecuaciones sociales —en sentido amplio— y tecnológicas (Thomas, 2009).

Varias políticas presentan paquetes tecnológicos relativamente estandarizados por temática (energía, agua, agroecología) y generalizan

instrumentos como la compra o la producción de tecnologías y procesos. En estos casos no siempre se tiene en cuenta la diversidad cultural y sociopolítica que existe dentro de la agricultura familiar (campesinos, pueblos originarios, etc.). Otra cuestión clave es el tipo de conocimiento que se produce para la agricultura familiar. Las tecnologías fueron concebidas como “tecnologías apropiadas”, es decir, soluciones parciales, de bajo conocimiento científico-tecnológico, con escasa participación de los usuarios en el diseño de los artefactos y procesos, y de baja escala (CIPAF, 2005). Muchas veces estas prácticas dejan de lado o desaprovechan los nuevos conocimientos científicos y tecnológicos disponibles para las grandes y medianas empresas agrarias, y descartan la posibilidad de generar dinámicas innovadoras importantes. A la larga, estas prácticas podrían generar un doble estándar: tecnologías para ricos y tecnologías para pobres.

Por otro lado, es destacable que en algunos casos las prioridades de los organismos estatales en producción de conocimiento cuentan con un sistema de consulta previa a los agricultores. Estos mecanismos permiten generar diferentes dinámicas de aprendizaje y captar la diversidad socioproductiva en los territorios. Sin embargo, la tecnología se “transfiere” a los usuarios en forma de una capacitación técnica. Si bien existen esfuerzos para lograr metodologías participativas, las prácticas de transferencia tecnológica continúan siendo la forma de pensar el conocimiento tecnológico. Esto supone una relación asimétrica entre los técnicos y los representantes de la agricultura familiar, siendo estos últimos receptores de conocimiento, pero no constructores de saberes. Distintos autores afirman que la investigación y la transferencia tecnológica orientada a generar procesos de inclusión social en Argentina es aún especializada por productos y no por sistemas o por regiones (Thomas *et al.*, 2012; Garrido *et al.*, 2013).

Por otra parte, como se señaló anteriormente, existen algunas experiencias que intentan estimular el aprendizaje interactivo y generar

nuevos desarrollos tecnológicos adecuados para la agricultura familiar. Tal es el caso de la Cámara Argentina de Fabricantes de Maquinarias para la Agricultura Familiar (CAMAF) y espacios como los denominados “Encuentros del MERCOSUR Ampliado sobre Maquinaria y Herramientas para la Agricultura Familiar”.

En términos de desarrollo cognitivo, el nivel de innovación y desarrollo tecnológico presentado en las políticas es relativamente bajo, aunque es posible señalar que existen algunos esfuerzos importantes para revertir esta tendencia. Esos esfuerzos están ligados a integrar en el diseño de las políticas a los usuarios, a construir redes interinstitucionales y equipos técnicos transdisciplinarios y a generar soluciones integrales a los problemas productivos de los grupos vulnerables.

3. Relación agricultor familiar-Estado

Dos cuestiones son importantes en la relación usuario-productor. La primera es la definición del usuario de la política; es decir, de la agricultura familiar, con los límites y las diferencias que hay a su interior. La segunda es la forma como se ha establecido la participación de la agricultura familiar en las políticas públicas.

Como se dijo con anterioridad, la agricultura familiar presenta al menos tres estratos distintos que convendría diferenciar en el abordaje de la política pública. Sin embargo, en las políticas analizadas esto no está claro, ni declarado. Existen numerosas críticas y debates abiertos sobre la definición de la agricultura familiar, porque agrupa actores sociales que no necesariamente se parecen, salvo por su situación de vulnerabilidad social o productiva. Sin embargo, es un avance que algunos organismos públicos han comenzado a debatir cómo trabajar cuestiones diferenciales (p. ej., culturales, geográficas, tecnoeconómicas y sociopolíticas), a los fines de que estén presentes en los instrumentos de política y sean adecuadas para “las” agriculturas familiares.

Desde 2003 la “participación” de la ciudadanía es parte de la retórica y de algunas prácticas en las políticas públicas. Se constituyeron espacios para que los actores sociales pudieran expresar sus necesidades e intereses, y constituirse como actores políticos. Según Lattuada y Nogueira (2011:49), *esto ha contribuido a generar mejores condiciones institucionales para un despliegue de las capacidades políticas, dada la convocatoria y participación de distintos actores sociales, económicos y políticos, en su confección, como en el planteo de actividades coordinadas con otras instancias del Estado en los diferentes niveles de competencia territorial.*

Las metodologías de participación de los agricultores familiares han sido parte de algunos procesos decisorios para validar la selección de soluciones, o bien para realizar adaptaciones menores a los procesos planteados desde las instituciones del Estado. Asimismo, paulatinamente, las organizaciones de base de la agricultura familiar han ido definiendo algunos elementos de su agenda política como acceso a tierras y agua para consumo y producción.

En términos político-institucionales, en general, las políticas públicas se centran en fortalecer y asistir técnicamente a grupos y cooperativas de agricultores para lograr la sustentabilidad productiva. Pero no está claro el papel del Estado (nacional, provincial y municipal) en temas clave como el acceso a la tierra y el agua. En algún punto, las agendas políticas aún no están totalmente alineadas y coordinadas.

Finalmente, si bien aún existen problemas y limitaciones en el diseño y la implementación de las políticas públicas de la agricultura familiar en Argentina, no debe perderse de vista que:

- es un gran avance que la agricultura familiar se encuentre presente en los discursos de los funcionarios políticos, que sea el foco de numerosas iniciativas públicas y que esté contemplada en la nueva institucionalidad estatal;

- los gobernantes, los funcionarios y los técnicos enuncian una nueva forma de pensar en la agricultura familiar que está ligada al desarrollo territorial y a modelos productivos socioambientalmente sustentables e inclusivos, y
- hay múltiples iniciativas a diversos niveles (organizacional, normativo, financiero, etc.) para continuar mejorando y trabajando desde las políticas del Estado con la agricultura familiar.

F. Reflexiones finales y perspectiva

La agricultura familiar cumple su primera década de presencia explícita en la política pública argentina. Estudios prospectivos recientes aplicados al sector agropecuario tienen en cuenta a los agricultores familiares actores socioproductivos y les auguran un papel clave en los procesos de desarrollo nacional³⁴, pero ¿es tan así?

En este documento podemos observar numerosos avances en la construcción de instrumentos de política para la agricultura familiar en términos de creación de nuevas instituciones públicas y organizaciones sociales sectoriales, de generación de nuevas políticas de apoyo e integración del sector, de innovación y desarrollo tecnológico, de planes de formación de funcionarios y técnicos públicos, de intentos de impulsar normativas y regulaciones en temáticas relevantes y de políticas que vienen al encuentro mediante la provisión de otros servicios como electricidad y agua para zonas rurales. Como se analizó anteriormente, estas acciones presentan algunos niveles de coordinación y alineación entre sí y ciertos desafíos a la hora de generar respuestas adecuadas a la diversidad que se enmarca en el concepto de agricultura familiar.

A pesar de estos esfuerzos, aún no se modificaron las condiciones materiales (la organización y distribución de las tierras; las formas de producción, distribución y comercialización de productos agrícolas, etc.) que sustentan y privilegian un sistema agropecuario orientado a las grandes empresas y las transnacionales. Puntos tales como cuál es el tipo de relación que se propone entre la agricultura familiar y el mercado, cómo se resuelve la contraposición de intereses entre los actores del sector agropecuario o de qué forma se contempla la soberanía alimentaria no parecen tener respuestas explícitas en las políticas públicas analizadas.

En términos concretos, en la planificación de la política sectorial agropecuaria, la agricultura familiar continúa siendo una cuestión marginal. En 2012, el poder ejecutivo presentó el Plan Estratégico Alimentario y Agroindustrial 2020 (PEA 2020), elaborado a partir de un proceso participativo en mesas de trabajo que contaron con la intervención de funcionarios, investigadores, técnicos, agricultores y empresarios de 53 universidades, 24 complejos productivos y 470 escuelas agrotécnicas de todo el país.

Ese conjunto heterogéneo de actores sociales definió como principal meta del PEA elevar la producción de granos de 92 a 157 millones de toneladas para el año 2020 (aumentar 58% la producción). A ese aumento se suma incrementar 53% los cultivos industriales, 235% el complejo algodón, 89% el hortícola, 27% el forestal, 36% el complejo frutal cítrica, 15% el vitivinícola y 115% el avícola. En términos de metas económicas, se planteó que las exportaciones totales del sector agroalimentario y agroindustrial pasarían a USD96 611 millones, un aumento de 145%. Las colocaciones de productos primarios crecerían 80%, hasta USD27 360 millones.

34 Estudios prospectivos como el Foro PROCISUR de Prospección (2010), Rol del Cono Sur como reserva alimentaria del mundo: posibles escenarios para la investigación, la innovación y el desarrollo, PROCISUR; y Patrouilleau *et al.*, 2012.

Y el aumento de las exportaciones de biocombustibles derivados de la soja se incrementaría en 317%. Las metas planteadas fueron ambiciosas y enfocadas principalmente en mejorar la productividad y aumentar la rentabilidad del sector agropecuario y agroindustrial tradicional (Carballo González *et al.*, 2012).

Algunas cuestiones como cuáles serían los costos que implicarían esos esfuerzos, cómo se distribuirían los beneficios, de donde saldrían las nuevas superficies cultivadas para alcanzar ese incremento o cuáles serían los efectos socioambientales no están contempladas en el documento programático. La cuestión alimentaria y el papel de la agricultura familiar aparecen muy raudamente.

El PEA 2020 amerita alguna reflexión. Una señal que brinda ese plan es que a pesar de llevar unos diez años de iniciativas públicas para

la agricultura familiar, tanto los funcionarios políticos como otros actores sociales relevantes (productores, investigadores, técnicos, docentes, funcionarios, etc.) no repararon en los agricultores familiares ni sus problemáticas a la hora de planificar el rumbo de la política agraria nacional. En este sentido, la agricultura familiar continúa en un plano secundario. Y otra señal del PEA es que las organizaciones de los agricultores familiares aún no están fortalecidas como para construir otro(s) escenario(s) alternativo(s) socioproductivo(s) y proponer e instalar nuevos rumbos e instrumentos de política. Esto implica, entre otras cuestiones, que para generar una perspectiva favorable para la agricultura familiar es necesario continuar con la tarea de mejorar las capacidades de acción política de la agricultura familiar. Y que aún son necesarios numerosos debates y esfuerzos para que la agricultura familiar sea parte de la agenda real y concreta de la política agraria nacional.

Bibliografía

- Alcoba, D.; Aradas, M.D.; Arancibia, I.; Caballero, L.; Dumrauf, S.; Golsberg, C.; Videla, F. 2006. Fondos rotatorios: una herramienta para la pequeña agricultura familiar. Buenos Aires, Argentina, Programa de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación.
- Aleman, C. 2003. Apuntes para la construcción de los períodos históricos de la Extensión Rural del INTA. En Thornton y Cimadevilla “La Extensión Rural en debate: concepciones, retrospectivas, cambios y estrategias para el MERCOSUR”. Buenos Aires, Ediciones INTA.
- Aparicio, S.; Grass, C. 2002. Las tipologías como construcciones metodológicas. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Rurales* 23. PIEA. Buenos Aires, Argentina, Centro Interdisciplinario de Estudios Agrarios de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Barros, M.; Bruno, C.; Cieza, R.; Dumrauf, S.; Fontana, P.; González, E.; Grandinetti, J.; Malbrán, I.; Mele, M.R.; Piconi, F.; Servat, M. 2011. Construcción de mercados para la agricultura familiar: la feria del productor al consumidor “Manos de la Tierra”. Buenos Aires, Argentina, PIEA, UBA.
- Borro, M.C.; Rodríguez Sánchez, C. 1991. El minifundio en Argentina. Buenos Aires, SAGyP.
- Brieva, S. 2006. Dinámica socio-técnica de la producción agrícola en países periféricos: configuración y reconfiguración tecnológica en la producción de semillas de trigo y soja en Argentina, desde 1970 a la actualidad (tesis doctoral). Buenos Aires, FLACSO.
- Caracciolo Basco M. *et al.* 1981. Esquema conceptual y metodológico para el estudio de tipos de establecimientos agropecuarios con énfasis en el minifundio. Buenos Aires, Argentina, Grupo de Sociología Rural, SEAG.
- Caracciolo Basco, M. *et al.* 1978. Minifundio en la Argentina. Primera Parte. Buenos Aires, Grupo de Sociología Rural, SEAG.
- Caracciolo Basco, M. *et al.* 2012. Modalidades alternativas de comercialización en la agricultura familiar: entre el supermercadismo y la soberanía alimentaria. *In VI Jornadas Nacionales de Investigadores de las Economías Regionales “Economía Social y Solidaria: Experiencias, Saberes y Prácticas”*. Buenos Aires, Argentina, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Carballo González, C.; Boucau, F.; Moreira, C. 2012. Plan estratégico agroalimentario y agroindustrial 2010-2020. Desafíos crecientes para un desarrollo rural sustentable. *In XVI Jornadas Nacionales de Extensión Rural y VIII del MERCOSUR*. Concordia, Argentina, Asociación Argentina de Extensión Rural (AADER).
- Catala, M. 2007. La Federación Agraria Argentina, motor del movimiento agrario. Disponible en <http://www.thesis11.org.ar/la-federacion-agraria-argentina-motor-del-movimientoagrario/#sthash.nF50ww8W.dpuf>
- CIPAF (Centro de Investigación y Desarrollo para la Agricultura Familiar). 2014. Sitio web institucional. Buenos Aires, Argentina. Disponible en <http://inta.gob.ar/unidades/140000/>.
- CIPAF. 2005. Programa Nacional para la Pequeña Agricultura Familiar. Buenos Aires, Ediciones INTA.

- Cittadini, R. 2013. Programas de desarrollo territorial rural. Las teorías y las prácticas del desarrollo. *In* Contribuciones internacionales al desarrollo local y rural: hacia una agenda de investigación. Relatorías del Segundo Congreso Internacional de Desarrollo Local y Primeras Jornadas Nacionales en Ciencias Sociales y Desarrollo Rural, 2010. Buenos Aires, Argentina, Ed. Universidad Nacional de La Matanza. p. 91-105.
- CNA (Censo Nacional Agropecuario). 2002. Buenos Aires, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
- FAA (Federación Agraria Argentina). 2014. Sitio web institucional. Buenos Aires, Argentina. Disponible en www.faa.com.ar
- FONAF (Foro Nacional de la Agricultura Familiar). 2007. Documento Base del FONAF para implementar las políticas públicas del sector de la Agricultura Familiar. Disponible en: http://www.fonaf.com.ar/documentos/Documento_base_FoNAF.pdf
- Forni, F.; Neiman, G. 1994. La pobreza rural en la Argentina. Buenos Aires, PNUD/CEPAL.
- Galafassi, G. 2005. La larga marcha del campesinado hacia la revolución. La visión clásica de Francisco Ferrara respecto a las ligas agrarias de los años 70". *In* Adrián Zarrilli (comp.), Clásicos del mundo rural. Relectura y análisis de textos. Buenos Aires, Argentina, Siglo XX. p. 65-80.
- Garrido, S.; Lalouf, A.; Moreira, J. 2013. Implementación de energías renovables como estrategia para modificar la matriz energética en Argentina. De las políticas puntuales a las soluciones sistémicas. Acta de la XXXVI Reunión de Trabajo de la Asociación Argentina de Energías Renovables y Medio Ambiente, Vol. 1, p. 12.55-12.61, 2013.
- Girbal de Blacha, N.M. 1988. Estado, chacareiros y terratenientes (1916-1930). Política agraria y relaciones de poder. Buenos Aires, Argentina, CEAL.
- Gisclard, M.; Allaire, G. 2012. L'institutionnalisation de l'agriculture familiale en Argentine: vers la reformulation d'un référentiel de développement rural. *Autrepart* 62: 201-216.
- Godoy Garraza, G. y Manzoni, M. (coords.). 2012. Agricultura familiar y acceso a la tierra urbana y periurbana. Marco normativo y estrategias jurídicas. Buenos Aires, Ediciones INTA.
- Golsberg, C.; Dumrauf, S. 2010. Las ferias de la agricultura familiar en la Argentina. Buenos Aires, Ediciones INTA.
- González, E.; Moricz, M.; Gómez, C. 2013. Normativas vinculadas a los procesos de producción y comercialización de la agricultura familiar urbana y periurbana. Buenos Aires, Argentina, Ediciones INTA.
- González, M.; Pagliettini, L. 1996. Hábitat rural y pequeña producción en la Argentina. Situaciones de pobreza rural y pequeña producción agraria. Buenos Aires, Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires, Subsecretaría de Vivienda, Secretaría de Desarrollo Social, Presidencia de la Nación.
- INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria). 2004. Plan Estratégico institucional 2005-2015. Buenos Aires, Argentina.
- INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria). 2005. Programa nacional de investigación y desarrollo tecnológico para la pequeña agricultura familiar, documento base. Buenos Aires, Argentina.

- INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria). 2014. Sitio web institucional. Buenos Aires, Argentina. Disponible en www.inta.gov.ar.
- Juarez, P. 2011. El Estado frente al hambre: la política de investigación y desarrollo de tecnologías para la pequeña agricultura familiar del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (2005-2009). *In* V Escuela de Jóvenes Investigadores (II Escuela Doctoral Iberoamericana) de Estudios Sociales y Políticos sobre la Ciencia y Tecnología. San José, Costa Rica.
- Juarez, P. 2012. Agricultura familiar, tecnología y poder en el Noroeste Argentino. *In* L. Kremer (comp.). Sociología rural, política científica y tecnológica: propuestas para el análisis y la generación de acciones que favorezcan procesos de desarrollo rural en la Región del Chaco Americano. Córdoba, Editorial Espartaco.
- Juarez, P. 2013. Política tecnológica para el desarrollo inclusivo en instituciones públicas de I&D: ¿cómo se construye su funcionamiento? (Argentina, 2004-2009). *In* P. Kreimer; H. Vessuri; A. Arellano (eds.). Conocer para transformar II: nuevas investigaciones sobre ciencia, tecnología y sociedad en América Latina: selección de trabajos presentados en el V Taller de Jóvenes Investigadores en Ciencia, Tecnología y Sociedad y II Escuela Doctoral Iberoamericana en Estudios Sociales y Políticos de la Ciencia y la Tecnología. Caracas, Venezuela, IESALT, UNESCO. p. 97-126.
- Juarez, P.; Becerra, L. 2013. Capacidades del Sistema Nacional de Innovación orientadas a la agricultura familiar (Argentina, 2001-2012). *In* Conferencia Internacional LALICS 2013. Río de Janeiro, Brasil.
- Juarez, P.; Serafim, M. 2010. Tecnologías para la inclusión social y políticas públicas en América Latina: la problemática alimentaria. *Ciencia y Tecnología para la Inclusión Social ESOCITE 2010*. Buenos Aires, Argentina, Sociedad ESOCITTE.
- Lattuada, M.; Márquez, S.; Neme, J. 2012. Desarrollo rural y política: reflexiones sobre la experiencia argentina desde una perspectiva de gestión. Buenos Aires, Argentina, Editorial Ciccus.
- Lattuada, M.; Nogueira, M. 2011. Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011). Argentina, Estudios Rurales, Vol. 1, N° 1, págs. 30-54.
- León, C.A.; Rossi, C.A. 2006. Aportes para la historia de las instituciones agrarias de Argentina (II). El Consejo Agrario Nacional como instrumento de una política de tierras. Su influencia en la región pampeana (1940-1980). *Realidad Económica* 198. Buenos Aires, IADE. Disponible en <http://www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=784>.
- Lissin, L. 2010. Federación Agraria hoy. Buenos Aires, Argentina, Capital Intelectual.
- Manzanal, M. 2001. "Política de desarrollo regional para la Argentina (posibilidades en el contexto de las restricciones macroeconómicas)", en *Realidad Económica* 179, Buenos Aires, IADE. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. 2014. Sitio web institucional. Buenos Aires, Argentina. Disponible en www.mecon.gov.ar.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales. 2012. *Boletín de Estadísticas Laborales*, "Regularización del trabajo". Buenos Aires, Argentina.
- MNCI (Movimiento Nacional Campesino Indígena). 2014. Sitio web institucional.

- Buenos Aires, Argentina. Disponible en www.mnci.org.ar.
- Murmis, M. 2001. Pobreza rural. Buenos Aires, Argentina, PROINDER, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación.
- Nogueira, M. 2013. Agricultura familiar y políticas públicas en la Argentina de los últimos años: algunas reflexiones en torno a una relación compleja. *Trabajo y Sociedad* 21, invierno 2013. Santiago del Estero, Argentina. ISSN 1514-6871. Disponible en www.unse.edu.ar/trabajosociedad.
- Obstchako, E.S. de; Foti, M.P.; Román, M.E. 2007. Los pequeños productores en la República Argentina: importancia en la producción agropecuaria y en el empleo en base al censo nacional agropecuario 2002. 2 ed. Buenos Aires, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos; Dirección de Desarrollo Agropecuario; Instituto interamericano de Cooperación para la Agricultura.
- Obstchako, E.S. de. 1988. Las etapas del cambio tecnológico en la agricultura pampeana: transformaciones productivas y sociales. Buenos Aires, Argentina, FCE, IICA, CISEA.
- Orlansky, D. 2007. Investigación y políticas públicas. *Sociedad* 26:81-101. Buenos Aires, Argentina, Facultad de Ciencias Sociales.
- Patrouilleau, R.D.; Saavedra, M.; Patrouilleau, M.M.; Gauna, D. 2012. Escenarios del Sistema Agroalimentario Argentino al 2030. Buenos Aires, Argentina, Ediciones INTA.
- Paz, R. 2008. Mitos y realidades sobre la agricultura familiar en Argentina: reflexiones para su discusión. *Revista Problemas de Desarrollo* 153. México, UNAM.
- Paz, R.; González, V. 2010. Hablemos sobre agricultura familiar: siete reflexiones para su debate en Argentina. *In VIII Congreso Latinoamericano de Sociología Rural*. Porto de Galinhas, Brasil.
- PROCISUR (Programa Cooperativo para el Desarrollo Tecnológico Agroalimentario y Agroindustrial del Cono Sur). 2010. Rol del Cono Sur como reserva alimentaria del mundo: posibles escenarios para la investigación, la innovación y el desarrollo. Montevideo, Uruguay. Disponible en <http://www.procisur.org.uy/images/biblioteca/161234.pdf>.
- Programa de Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento Básico (PROPASA). 2013. Disponible en <http://www.vivienda.gob.ar/propasa/descripcion.html>.
- PROINDER (Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios). 2002. Diagnóstico de base. Informe Final. Buenos Aires, Argentina.
- PROINDER (Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios). 2003. Los programas de desarrollo rural ejecutados en el ámbito de la SAGPyA. Buenos Aires, Argentina, Ministerio de Economía; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación; Dirección de Desarrollo Agropecuario. Serie Estudios e Investigaciones N° 1.
- PROINDER (Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios). 2009. Las explotaciones agropecuarias familiares en la República Argentina. Un análisis a partir del Censo Nacional Agropecuario del año 2002. 1 ed. Buenos Aires, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación; Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura Argentina. Serie de Estudios e Investigación 23.
- PROINDER (Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios),

- Documentos de Trabajo 2006, 2007, 2010 y 2013. Disponibles en <http://www.proinder.gov.ar/Productos/Default.aspx>
- Ramilo, D.; Prividera, G. 2013. La agricultura familiar en Argentina. Buenos Aires, Ediciones INTA.
- Rodríguez, J. 2012. Los cambios en la producción agrícola pampeana: el proceso de sojización y sus efectos. *Revista Plan Fenix* 3(12). Buenos Aires, Argentina.
- Ryan, S.; Bergamin, G. 2010. Estudio sobre la institucionalidad y las políticas públicas de agricultura familiar y desarrollo rural en Argentina. Disponible en <http://agro.unc.edu.ar/~extrural/RyanBergPoliticas.pdf>.
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. 2014. Sitio web institucional. Buenos Aires, Argentina. Disponible en www.ambiente.gov.ar.
- Soverna, S.; Craviotti, C. 1999. Sistematización de estudios de casos de pobreza rural. Buenos Aires, Argentina, Ministerio de Economía; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación; Dirección de Desarrollo Agropecuario; PROINDER. Serie Documentos de Formulación N° 1.
- Soverna, S.; Román, M. 2004. Análisis financiero de programas de desarrollo rural basados en la demanda. Buenos Aires, Argentina, Ministerio de Economía; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación; Dirección de Desarrollo Agropecuario; PROINDER. Serie Documentos de Formulación N° 5.
- Thomas, H. 2008. "Estructuras cerradas vs. Procesos dinámicos: trayectorias y estilos de innovación y cambio tecnológico". En Thomas, H. y Buch, A. (coords.) Fressoli, M. y Lalouf, A. (colabs.), *Actos, actores y artefactos: Sociología de la tecnología*, Bernal: Editorial de la UNQ.
- _____. 2009. *Tecnologías para la inclusión social y políticas públicas en América latina*. Disponible en <http://tecnologiassociales.blogspot.com.ar/p/recursos-en-tecnologias-e-inclusion.html>.
- _____; Becerra, L. 2012. Dinámicas tecnno-económicas y generación de recursos humanos y cognitivos: un análisis socio-técnico de la Argentina pre y post-convertibilidad (2002-2011). *Innovation RICEC* 3(2).
- _____; Fressoli, M.; Becerra, L. 2012. Science and technology policy and social ex/inclusion. Analysing opportunities and constraints in Brazil and Argentina. *Science and Public Policy* 39:579-591.
- Tort, M.I. 2000. La articulación del Programa Cambio Rural con las cooperativas o cómo apostar a la consolidación del pequeño y mediano productor agropecuario. *In X Jornadas Nacionales de Extensión Rural - II Jornadas del MERCOSUR*. Mendoza, Argentina, Asociación Argentina de Extensión Rural.
- Tsakoumagkos, P. 2002. Dualismo versus heterogeneidad. La heterogeneidad económica y social de la pequeña producción en la Argentina. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales, Orientación Agraria. Buenos Aires, FLACSO.
- Tsakoumagkos, P.; Soverna, S.; Craviotti, C. 2000. Campesinos y pequeños productores en las regiones agroeconómicas de Argentina. Buenos Aires, Ministerio de Economía; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación; Dirección de Desarrollo Agropecuario; PROINDER. Serie documentos de formulación N° 2.

Anexo 1

Programas e instrumentos que benefician a los agricultores familiares

Nombre del Instrumento u Organismo	Inicio	Objetivos	Modalidad de implementación
Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (SAGPYA)	1998	Apoyar iniciativas rurales (obras de infraestructura comunitaria, autoconsumo, producción para el mercado, sistemas de comercialización) y generar fortalecimiento institucional de los gobiernos provinciales: apoyo técnico, capacitación de técnicos y contribución de soporte científico y técnico sobre "tecnologías apropiadas" orientadas a los pequeños productores agropecuarios.	Capacitación; Investigación sobre Tecnologías Agropecuarias apropiadas para Pequeños Productores Minifundistas y Apoyo Técnico para la Coordinación Institucional y la Formulación de Políticas de Desarrollo Rural.
Programa de Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento Básico (Ministerio de Planificación Federal, Inversión pública y Servicios)	1999	Abastecimiento de agua potable y desagües cloacales para parajes rurales.	Asistencia técnica y financiera.
Proyecto de Energías Renovables en Mercados Rurales - PERMER (Ministerio de Planificación Federal, Inversión pública y Servicios)	1999	Abastecer de electricidad a personas que viven en hogares rurales, y a servicios públicos de todo tipo que se encuentran fuera del alcance de los centros de distribución de energía.	Adquisición y/o instalación de sistemas fotovoltaicos, eólicos, mini centrales hidroeléctricas, térmicas, estaciones de bombeo. Actividades de fortalecimiento de capacidades y asistencia técnica.
Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (PROFEDER-INTA)	2003	Fortalecer el desarrollo con inclusión social, integrar con un enfoque territorial las economías regionales y locales a mercados internos e internacionales y generar empleos e ingresos.	Acciones se desarrollan mediante diversos instrumentos: Cambio Rural, Pro-Huerta, Proyectos de Apoyo al Desarrollo Local, Minifundio, Profam (Programa para Productores Familiares) y Proyectos Integrados. Todos y cada uno de ellos basan la estrategia en la acción participativa para apoyar el desarrollo de los territorios.
Plan Estratégico Institucional 2005-2015 (INTA)	2005	Nuevo sistema institucional matricial, la inclusión de la AF y revalorización del área de extensión rural.	Propone la creación de organismos públicos de I+D para la AF.
Centro e institutos de investigación y desarrollo tecnológico para la Agricultura Familiar - CIPAF e IPAF (INTA)	2005	Diseño, desarrollo, implementación y evaluación de "tecnologías apropiadas" para la "Agricultura Familiar". Desarrollar un perfil disciplinar particular (agua, agroecología, biodiversidad, energía).	Investigación acción-participativa para insumo de política y fortalecimiento de procesos productivos a partir de dinámicas de participación de las comunidades a través de sus representantes. Generación de formas particulares de coorganización de proyectos tecnológicos con grupos de productores. Construir redes de apoyo social e institucional a nivel regional y nacional.
Foro Nacional para la Agricultura Familiar	2006	Federar actores y promotores de la agricultura familiar, y facilitar la concertación con actores políticos.	Espacios de discusión en Foros Regionales, habiéndose empleado la tradicional regionalización: Centro; Cuyo; NEA; NOA; Patagonia.

Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca) (inicialmente fue "Subsecretaría")	2007	Mejorar la calidad de vida de los agricultores familiares (AF), sus familias y sus organizaciones, pobladores rurales pobres, trabajadores transitorios y comunidades de pueblos originarios. Acceso a la tierra y a los recursos naturales. Acceso a sistemas diversificados de producción que aumenten la productividad con incorporación de valor. Acceso al conocimiento y a nuevas prácticas tecnológicas, intercambio entre productores, formación integral de las comunidades. Ejercicio de los derechos ciudadanos.	Diversos instrumentos de política: <ul style="list-style-type: none"> • RENA F • REDTAF • PROINDER • PRODERNOA • PRODERPA • PRODERNEA • PRODERI
Registro Nacional de la Agricultura Familiar (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca)	2007	Disponer de un padrón de Agricultores Familiares para agruparlos según la tipología del PROINDER, y facilitar la implementación de políticas diferenciales.	Tiene una unidad central de registro a nivel nacional, y nodos provinciales, colectando datos de identificación individual de cada productor, con un sistema online de padrón y búsqueda.
Nombre del Instrumento u Organismo	Inicio	Objetivos.	Modalidad de implementación.
Comisión de Agricultura Familiar del SENASA (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca)	2009	Promocionar el desarrollo de ámbitos de discusión y trabajo junto con las secretarías de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, el Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar (CIPAF) del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), las provincias, municipios y distintas organizaciones involucradas en la temática. Además de promover la capacitación de agricultores familiares, funcionarios provinciales y municipales y otros integrantes de organizaciones relacionados con el sector, en aspectos zoofitosanitarios de la producción, manejo fitosanitario de cultivos, buenas prácticas agropecuarias y de manufactura y producción de alimentos orgánicos, entre otros.	Capacitación de los agricultores familiares, funcionarios provinciales y municipales y otros integrantes de organizaciones relacionados con el sector, en aspectos zoofitosanitarios de la producción, manejo fitosanitario de cultivos, buenas prácticas agropecuarias y de manufactura y producción de alimentos orgánicos.
Monotributo Social para la Agricultura Familiar (Ministerio de Desarrollo Social y SDRyAF)	2009	Facilitar y promover el ingreso de los agricultores familiares a la economía formal. Brindar jubilación y la cobertura de una Obra Social. Permitir al productor ser proveedores del Estado por compra directa, y acceder a canales de comercialización formales.	Puede acceder todo productor agropecuario que reúne las características de un efector social, o sea que sus ingresos no superen los 24 000 pesos por año y se encuentren en situación de vulnerabilidad socio-económica. No tiene costo para el agricultor. Pueden inscribirse a esta categoría aquellas personas que estén desarrollando una única actividad económica (ya sea productiva, comercial o de servicios), cooperativas de trabajo y proyectos productivos que lleven adelante grupos de hasta tres integrantes. El organismo encargado de gestionar el Monotributo Social es el Registro Nacional de Efectores. La inscripción también puede realizarse en los Centros de Referencia de todo el país.

<p>Red de Intercambio y Capacitación para Técnicos de la Agricultura Familiar (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca)</p>	<p>2010</p>	<p>Promover y facilitar el intercambio de información en materia de generación, adaptación, transferencia y/o difusión de Tecnologías para la Agricultura Familiar.</p>	<p>Funciona en un servidor que permite la intervención directa de usuarios a través de foros y debates, así como la incorporación y difusión de novedades, material de interés, etc.</p> <p>Está previsto trabajar con grupos simultáneos, con diferentes condiciones de acceso, según los intereses particulares de los usuarios.</p>
<p>Proyectos Complementarios de Tecnologías para la Inclusión Social orientados a la Agricultura Familiar (Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva)</p>	<p>2011</p>	<p>Financiar proyectos tecnoproductivos dirigido a organizaciones no gubernamentales avaladas y acompañadas por instituciones públicas de I+D.</p> <p>Promueve la transversalidad de las políticas públicas para el desarrollo social a través de acciones conjuntas, vinculadas a espacios institucionales.</p>	<p>Concurso de proyectos orientados con articulación de instituciones de I+D y organizaciones no gubernamentales (cooperativas, asociaciones, etc.).</p>
<p>Programa de Desarrollo Rural Incluyente (PRODERI) (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca)</p>	<p>2012</p>	<p>Tecnicificar, ampliar e incrementar la producción de la Agricultura Familiar.</p> <p>Apoyar a los agricultores familiares para que se incorporen a los mercados y cadenas de valor de manera sostenible en el tiempo. Generar alianzas entre los diferentes actores económicos para un mejor acceso a los mercados. Financiar en forma eficiente, inversiones y capital de trabajo para incrementar la producción, la productividad y los ingresos de los agricultores familiares. Generar oportunidades de empleo y mejora de los ingresos de las mujeres, los jóvenes y los asalariados rurales. Fortalecer a las organizaciones y cooperativas rurales.to</p>	<p>Creación de un fondo no reembolsable para la producción y el acceso al mercado para financiar: i) actividades previas a la inversión; ii) inversiones productivas (infraestructura de dimensiones pequeñas, herramientas, maquinaria ligera) y capital de operaciones; iii) infraestructura productiva y social para las poblaciones vulnerables (en especial los pueblos indígenas), y iv) gestión de los recursos naturales y del medio ambiente.</p> <p>Financiado por el FIDA.</p>

