Revista IDeAS

Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade

La jerarquización de la agricultura familiar en las políticas de desarrollo rural en Argentina y Brasil (1990-2011).

María Elena Nogueira[1]

Marcos Andrés Urcola[2]

Resumen: *El objetivo de este trabajo es dar cuenta de los procesos de jerarquización institucional y política de la agricultura familiar como sujeto central del desarrollo rural a partir de la década de 1990, en la experiencia de dos países de la región sudamericana: Argentina y Brasil. Teniendo en cuenta las semejanzas y divergencias en el tratamiento de la cuestión en ambos países, se pretende analizar los procesos de inclusión de la "agricultura familiar" como un tema central de la agenda del desarrollo rural. Para esto, se sistematizaron y analizaron diversas fuentes documentales oficiales y bibliográficas especializadas sobre la temática e información primaria proveniente de los censos agropecuarios de Argentina y Brasil.*

Palabras-clave: *agricultura familiar, desarrollo rural, políticaspúblicas, Argentina, Brasil.*

Abstract*:The purpose of this paper is to describe the processes of giving institutional and political hierarchy to family farm as a central subject of rural development, from the nineties, in the experience of two countries in South American region: Argentina and Brazil. Considering the similarities and differences in the treatment of the issue in both countries, we intend to analyze the processes of inclusion of "family farming" as a central theme of the rural development agenda nowadays. In order to that, we systematized and analyzed various official documentary sources*

[1]Doctora en Ciencia Política de la Universidad Nacional de Rosario (UNR) e Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), (mariaelenanogueira@gmail.com)

[2]Doctor en Humanidades y Artes, mención en Antropología de la Universidad Nacional de Rosario (UNR) e Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), (murcola@hotmail.com)

and specialized literature on the subject and, primary information from agricultural census of Argentina and Brazil.

Key – words: *family farm, rural development, public policies, Argentina, Brazil*

1. Introducción

Las políticas públicas orientadas al desarrollo rural y la agricultura familiar se constituyen en temas centrales para buena parte de los países de América Latina en la actualidad. La pequeña producción o producción familiar aparece, históricamente, como uno de los sujetos centrales de las acciones del desarrollo rural.

La estructura agraria latinoamericana se ha diferenciado tradicionalmente en dos tipos básicos de unidades productivas: las empresas agropecuarias y las unidades campesinas. Sin embargo, en el interior de ambos grupos o como intersección de los mismos, se construye un universo de actores que suelen ser denominados bajo el rótulo de agricultores familiares y que se caracterizan por ser principales generadores de empleo, ingresos y alimentos en el medio rural mundial (Chiriboga, 1997; De Janvry y Sadoulet, 2001; Gordillo, 2004; Acosta y Rodríguez, 2005).

Es difícil encontrar una noción unívoca de agricultura familiar ya que, tanto investigadores como quienes elaboran políticas de desarrollo rural, no concuerdan en una definición y la misma difiere en forma considerable según la región o el país de referencia. Según Schiavoni (2010), la agricultura familiar es una categoría acuñada por científicos sociales europeos[3] e incorporada desde la década de 1990 por sindicatos y organizaciones de desarrollo rural en Brasil, comenzando a circular en América Latina en un contexto de descentralización y retracción del Estado y de organización territorial de los procesos económicos.

Dado que la "agricultura familiar" es, en términos de construcción política, una categoría reciente y que pretende integrar las categorías ya existentes en el medio rural (campesino, pequeño productor, productor mediano o capitalizado, productor de bajos ingresos o de subsistencia, *farmer*, colono, chacarero, minifundista,etc.), no logra constituirse aún en una noción teórica

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

coherente y uniforme, por la cantidad de formas de hacer agricultura que pretende representar. Si bien hay cierto consenso en la idea simplificada de que el agricultor familiar es todo aquel sujeto que vive en el medio rural y trabaja en la agricultura junto con su familia,[4] en el actual debate sobre la agricultura familiar confluyen miradas contrapuestas respecto de quiénes son los sujetos que la integran, el tipo de apoyo que se les debe dar y el rol que este sector debería cumplir en el desarrollo regional.

Asimismo, las miradas sobre el desarrollo rural, las acciones posibles y los actores locales y globales que en él intervienen también muestran, en la actualidad, algunos matices sugerentes que se observan en el cambio de rol otorgado al sujeto "agricultor familiar" dentro de las políticas.

El objetivo de este trabajo es dar cuenta de los procesos de jerarquización institucional y política de la agricultura familiar en tanto sujeto central del desarrollo rural a partir de la década de 1990 en la experiencia de dos países de la región sudamericana: Argentina y Brasil.

Ambos países se encuentran entre los más importantes productores de granos y oleaginosas de la región. Según el informe de la CEPAL (2010-2011), el crecimiento del PBI en estos países (9,2 % para Argentina y 7,5 % para Brasil)[5] se debió al elevado dinamismo de la demanda interna y externa de alimentos que, además, están estrechamente interconectadas por lazos comerciales y productivos a partir de espacios regionales tales como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

A pesar del crecimiento económico que evidencian dichas naciones en el contexto mundial y latinoamericano de la última década, las mismas presentan dimensiones físicas, poblacionales y económicas muy diferentes que debemos tener en cuenta para realizar un

[4]Según Schneider y Escher, el hecho de que estos actores del agro "constituyan un amplio contingente social, frecuentemente marginalizado, que posee precaria, parcial o insuficiente capacidad de acceso a los medios de producción y a los recursos naturales -como la tierra y el agua-, así como limitado acceso a informaciones y canales de comercialización de sus excedentes de producción" (2011, p. 23) les da una identidad y base social que los aglutina bajo la figura de agricultura familiar. No obstante, también reconocen que la comprensión teórico-conceptual de esta base social, hace necesaria la distinción entre "agricultores familiares campesinos" y "agricultores familiares capitalizados", dado que sus modos de existencia y formas de reproducción obedecen a principios socioculturales y racionalidades económicas muy diferentes.

[5]Los dos se encuentran por encima del crecimiento del PBI regional y subregional.

ejercicio comparativo[6] entre sus políticas de desarrollo rural y agricultura familiar. Según datos del Banco Mundial,[7] para 2011 la población argentina es de 40,76 millones, mientras que la de Brasil es de 196,7 millones (casi cinco veces más).[8] Para el mismo año, el PBI de estos países mantiene una proporción similar a la poblacional, ya que el PBI brasileño (U$S 2,477 billones) es 5 veces superior al argentino (U$S 446,0 mil millones), aunque con un PBI percápita similar que ronda los U$S 11.150 para Argentina y U$S 12.637 para Brasil. Respecto del sector agropecuario, es importante tener en cuenta que la población rural brasileña (30 millones, 15 % de la población total) es ampliamente superior a la argentina (3 millones, 7,5 % de la población total) y que el empleo agropecuario de Brasil (20 %) es también superior al generado por el mismo sector en Argentina (5 %). No obstante es notoria la mayor contribución del agro argentino al PBI nacional (que ronda el 10 %), respecto del brasileño (que se aproxima al 7 %).

En relación con la agricultura familiar, según los últimos censos agropecuarios de cada país (2006-Brasil y 2002-Argentina), se calcula que representan el 84,4 % de los establecimientos agropecuarios brasileños y el 75,3 % de los argentinos. Dichos

---

[6]Sartori (1995) indica que la comparación en el análisis de los sistemas políticos en general. En este trabajo, no se realizará un ejercicio estricto del método comparado en estos términos y sí desde una perspectiva más general. Tal como indican Pliscoff y Monje (2003), 1) la comparación permite un análisis más pormenorizado del objeto de estudio seleccionado (las políticas públicas de desarrollo rural vinculadas a la agricultura familiar en este caso) y 2) el uso de la comparación como técnica para entender, analizar y plasmar generalizaciones sobre dicho objeto.

[6]www.datos.bancomundial.org. Consultado el 11/12/12.

[6]Distribuidos en un territorio también superior: 2.792.000 km2 para Argentina y de 8.547.404 km2 para Brasil.

[6]La agricultura familiar brasilera genera el 87% de la producción nacional de mandioca, el 70% de la producción de *feijão*, el 46% del maíz, el 38% del café, el 34% del arroz, el 58% de la leche, el 21 % del trigo, el 59% de la producción porcina y el 30% de los bovinos (França *et al*, 2009, p. 26). Los agricultores familiares argentinos representan entre el 85 y el 94 % de los establecimientos que producen tabaco, algodón, yerba mate, caña de azúcar, papa, cebolla, acelga y tomate y más del 50 % entre los resulta un método para el control de las generalizaciones. La metodología comparada resulta una herramienta de gran importancia en la Ciencia Política, especialmente en el análisis de los sistemas políticos en general. En este trabajo, no se realizará un ejercicio estricto del método comparado en estos términos y sí desde una perspectiva más general. Tal como indican Pliscoff y Monje (2003), 1) la comparación permite un análisis más pormenorizado del objeto de estudio seleccionado (las políticas públicas de desarrollo rural vinculadas a la agricultura familiar en este caso) y 2) el uso de la comparación como técnica para entender, analizar y plasmar generalizaciones sobre dicho objeto.

[7]www.datos.bancomundial.org. Consultado el 11/12/12.

[8]Distribuidos en un territorio también superior: 2.792.000 km2 para Argentina y de 8.547.404 km2 para Brasil.

agricultores ocupan el 24,3 % de la superficie total en Brasil con una superficie media por establecimiento de 18 hectáreas (França*et al*, 2009), mientras que en Argentina ocupan el 17,7 % de la superficie total con un promedio por establecimiento de 142 hectáreas (Obschatko, 2009). Esta forma productiva es responsable, en ambos países, de la generación de bienes agropecuarios fundamentales, en términos de soberanía alimentaria,[9] y de ingresos y empleo dentro del sector agropecuario.[10]

Teniendo en cuenta estas particularidades, pretendemos analizar los procesos de inclusión de la "agricultura familiar" como un tema central de la agenda del desarrollo rural.Para esto, el texto se divide en dos apartados y conclusiones finales. En el primero de ellos, referiremos a las transformaciones ocurridas en términos de desarrollo rural en dos contextos bien diferenciados: la década de 1990 y de 2003 en adelante. Ambos contextos permitirán comprender el lugar otorgado al sujeto "agricultor familiar" en el marco de políticas de desarrollo rural y su proceso de jerarquización institucional. En el segundo apartado, se describen y analizan los marcos institucionales en términos de programas y políticas públicas de agricultura familiar y desarrollo rural en el período de análisis en los países seleccionados. Finalmente, el espacio dedicado a las conclusiones, intentará marcar continuidades y rupturas sobre el tratamiento del desarrollo rural en ambos países y los desafíos pendientes en esta materia.

El trabajo presenta un encuadre metodológico de tipo cualitativo con un diseño flexible basado en *estudios de casos* (Neiman y Quaranta, 2006)[11] y en la tradición de la *teoría fundamentada en*

[9]La agricultura familiar brasilera genera el 87% de la producción nacional de mandioca, el 70% de la producción de *feijão*, el 46% del maíz, el 38% del café, el 34% del arroz, el 58% de la leche, el 21 % del trigo, el 59% de la producción porcina y el 30% de los bovinos (França*et al*, 2009, p. 26). Los agricultores familiares argentinos representan entre el 85 y el 94 % de los establecimientos que producen tabaco, algodón, yerba mate, caña de azúcar, papa, cebolla, acelga y tomate y más del 50 % entre los que producen granos (maíz, soja, trigo y girasol) (Obstchatko, 2009, p. 11).

[10]Los establecimientos familiares aportan el 74,4 % del empleo total agropecuario y el 38 % del valor de producción de los establecimientos del sector en Brasil (França*et al*, 2009, p. 31), mientras que en Argentina dichos establecimientos generan el 64 % del empleo total agropecuario y el 27 % del valor de producción del sector (Obschatko, 2009, p. 11).

[11]El proceso social bajo un estudio de casos se construye "a partir de un determinado, y siempre subjetivo y parcial, recorte empírico y conceptual de la realidad social, que conforma un tema y/o problema de investigación" (Neiman y Quaranta, 2006, p. 218). Por estos motivos, tienden a focalizar su análisis a un número limitado de hechos y situaciones para su comprensión holística y conceptual. La validez de

los datos (Strauss y Corbin, 2002).[12] De este modo, se analizaron y sistematizaron diversas fuentes documentales oficiales y bibliográficas especializadas sobre la temática e información primaria proveniente de los censos agropecuarios de Argentina y Brasil.

2. El desarrollo rural y la agricultura familiar en las dos últimas décadas

2.1. Los contextos para el desarrollo rural

En el recorte temporal que nos hemos propuesto (1990-2011) para dar cuenta del proceso de jerarquización institucional de la agricultura familiar, debemos destacar dos contextos diferenciados que actuaron sobre los "modelos" de intervención de desarrollo rural en América Latina en general y en los dos países seleccionados en particular: uno de "ajuste" estructural y retracción del Estado (la década de 1990 esencialmente) y, otro, de recuperación de ciertas capacidades en este complejo institucional (desde 2003 a esta parte). Esta reformulación de los roles del Estado, y de sus capacidades políticas en términos de las relaciones con otros actores, tendrá efectos diferenciadores en las lógicas de construcción de las *issues* de una política pública concebida en términos diferenciales en ambos países.

En el contexto del ajuste estructural y el pensamiento neoliberal, después del Consenso de Washington -para marcar un hito- se acentuaron las miradas negativas sobre el Estado, como empresario, y comenzaron a escucharse en ámbitos académicos y políticos las ideas vinculadas con "menos Estado, más mercado", "el mercado sobre el Estado", la necesidad de un "Estado mínimo", etc. Todas estas, reacciones ante un Estado que se presentaba, en el espectro político, como hipertrofiado, innecesario y obsoleto (*Cfr.*Tanzi, 2000 y Oszlak, 2003).

En este contexto de "ajuste", buena parte de los países de América Latina, iniciaron procesos vinculados con las reformas estatales sugeridas por los organismos financieros, particularmente por el Fondo Monetario Internacional (FMI). En Argentina, dos leyes dieron el puntapié inicial a lo que sería una década de retiro del Estado de la sociedad y el contexto para la aplicación de

---

estos diseños de investigación se relaciona con la selección de los casos en función de las preguntas y objetivos propuestos, así como también de las fuentes de información de las que se dispone y las técnicas de recolección de las mismas.

[12]La misma es una metodología general para desarrollar teoría que está enraizada en información sistemáticamente recogida y organizada (Strauss y Corbin, 2002).

estrategias políticas cuyo saldo fue el aumento de la desigualdad y la concentración económica: la Ley 23.696 de Emergencia Económica y Social y la Ley 25697 de Reforma del Estado (1989) (Neffa, 2010).[13] La política macroeconómica Argentina, basada en la convertibilidad que permitió la paridad peso/dólar, organizó buena parte de las políticas públicas que acentuaron su carácter asistencial, técnico o sanitario dejando su clásico rol de sostén y protección de la producción agropecuaria a partir de los entes reguladores que desaparecen por estos años.[14]

El caso de Brasil, sin embargo, presenta algunas particularidades que lo diferencian del caso argentino. El gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1994-2003) se caracterizó por la aplicación de un riguroso plan de control de la estabilidad monetaria (a través del "Plan Real"), apertura de la economía nacional al capital extranjero y por el inicio de un proceso de privatizaciones y reformas del Estado en algunas áreas estratégicas tales como el petróleo, las telecomunicaciones y la banca pública estadual. No obstante, las reformas en esta línea fueron aplicadas de un modo "contradictorio": las medidas, que en Argentina sólo tuvieron algunas voces de resistencia (Neffa, 2010), en Brasil fueron muy resistidas por las organizaciones de la sociedad civil, particularmente por el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) y el sindicalismo rural (CONTAG). Aún ejecutándose la reforma, estos movimientos se manifestaron críticos. Particularmente, en el caso del MST, estos procesos coincidieron con un momento en la historia organizacional del movimiento en el que "retiró el debate sobre la reforma agraria de la esfera local y sectorial y pasó a relacionarla con cuestiones políticas y económicas más generales, pero que eran condición para su éxito y reclutaban adeptos más allá de aquellos sensibilizados por la llamada ´cuestión agraria´" (Servolo de Medeiros, 2006, p. 226).

[13]El modelo estatal de la década de 1990, caracterizada como de "ajuste estructural" ha sido desarrollado en numerosos trabajos vinculados con el medio rural, por lo cual aquí se tomarán sólo aquellas referencias de mayor importancia.

[14]En el sector agropecuario, las medidas de retraimiento del Estado en sus funciones reguladoras implicaron la eliminación de una serie de entes de control tales como: la Junta Reguladora de Granos, la Junta Nacional de Carnes, la Dirección Nacional del Azúcar y la Comisión Reguladora de Yerba Mate. En lo que respecta específicamente al agro pampeano, fue trascendente la disolución de la Junta Reguladora de Granos cuya función era: intervenir en la comercialización de granos en apoyo de los precios mínimos para la regulación y control del mercado interno y administrar la red oficial de elevadores (Barsky y Gelman, 2009).

Además, a mediados de la década, el Estado brasilero ejecutó algunas políticas para los grupos sociales organizados que fueron la base del actual programa *Bolsa Familia*[15] (Manzanal y Schneider, 2011, p. 48). Algunos autores (Draibe, 1992) han caracterizado al Estado en Brasil como "simultáneamente fuerte y débil". Las deficiencias del Estado se asumieron más "maduramente" pues la tradición de este país tanto en términos institucionales como industriales, estaba más consolidada desde los procesos puestos en marcha durante las décadas de 1950 y 1970. De este modo, las reformas fueron apropiadas de un modo diferente al del Estado argentino que, tal como sostienen Manzanal y Schneider (2011), fue tan riguroso en la aplicación de estas políticas neoliberales que prácticamente se erigió como un modelo a seguir en ese sentido.

La salida de los procesos de desregulación y ajuste concluyeron con crisis multifacéticas que provocaron una honda reestructuración en las sociedades concretas. En el caso argentino, el fin de la economía bimonetaria sostenida sobre la aparente igualdad de la moneda nacional y el dólar norteamericano tuvo como resultante, una de las crisis políticas, sociales y económicas de mayor trascendencia del último tiempo a partir de la crisis de diciembre de 2001. En el caso brasileño este mismo proceso se produjo de un modo gradual a partir de la "crisis del Real" y su devaluación en enero de 1999 (que llegó a valer un quinto de su valor inicial), a los que se sumaron una serie de ajustes fiscales en el marco de acuerdos con el FMI, el estancamiento de la economía internacional de comienzos del año 2000 y la propia crisis Argentina, con inevitables consecuencias desde el punto de vista social.

En Argentina, la situación se modifica a partir de 2003, cuando, en palabras de Iazzetta (2005) comienza una lenta y gradual reconstrucción del Estado". Se incrementan las reservas, mejoran las cuentas fiscales y, en conjunto, hay una "cierta recuperación" de las capacidades estatales (Iazzetta, 2005, p. 45). A partir del mismo año, el nuevo gobierno brasileño (encabezado por LuizInácio Lula da Silva del Partido de los Trabajadores) comienza un período de profundización de políticas sociales que se asienta sobrela estabilidad macroeconómica lograda en períodos anteriores e indican una mayor presencia del Estado en acciones

[15]El mismo es un programa de transferencia condicionada. Este tipo de programas se presentan como una política de Estado cuyo objetivo básico es focalizar las transferencias monetarias en familias de menores recursos y condicionarlas con el fin de fomentar, por ejemplo, el cuidado de la salud de los hijos menores de edad o la formación del capital humano en los niños.

concretas hacia la población basado en el crecimiento económico y la creación de empleo para la distribución de la renta y la disminución de la vulnerabilidad del país frente a los mercados internacionales.

Asimismo, desde 2003 en adelante, la revitalización de los espacios institucionalizados de cooperación internacional, tales como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) han inaugurando un segundo momento en la relación con los Estados. Desde entonces, estos se encuentran más involucrados con el apoyo a iniciativas más autónomas en cuanto a la elaboración de planes y programas de acción.

Según Perrotta (2010), de manera sucinta, este espacio de cooperación internacional ha contado con dos fases de funcionamiento diferenciadas. La primera, desde su creación en 1991 hasta los años 1999-2001 se orientó, casi de manera exclusiva, a la liberalización comercial interna y externa. En lo que a modelo de desarrollorefiere, en sintonía con lo que acontecíanacionalmente, el desarrollo fuereducido a crecimiento económico, sin promover laadopción de políticas integrales en lasesferas sociales, científicas, productivas industriales y agropecuarias. Alcontrario, la única dimensión deldesarrollo fue el crecimiento delproducto bruto de los Estados y el aumento de los flujos comerciales.

La segunda fase se inicia en el año 2003, a partir de los procesos políticos de cambio en cada uno de los Estados Parte y se distingue por promover nuevas agendas de integración: productiva, social y ciudadana. La crisis de la integración comercial entre los años 1999-2001 se conjugó con procesos de modificación de las orientaciones de política en los gobiernos de los Estados Parte. El cambio en la orientación del modelo de MERCOSUR no puede desprenderse del ascenso de nuevos gobiernos que comparten como denominador común la prioridad otorgada a la política y al Estado como ordenador de las relaciones sociales con justicia y equidad social; así como a una renovada autonomía respecto de la injerencia norteamericana en los asuntos domésticos y en las relaciones interestatales (Perrotta, 2010, p. 27).

Con esta recuperación, regresa a la escena el Estado como posible "solución" (Evans, 1996), modificándose también la apropiación del desarrollo rural que amplía significativamente sus horizontes en cuanto a la posibilidad real de elaboración de una política integral, sustentable, de largo plazo. En este contexto y para ambos países, la incorporación de lo que denominaremos Desarrollo Territorial Rural (en adelante DTR) como referencia

para la formulación de políticas, es relativamente reciente y es posible comprenderla en el marco de una resignificación de los espacios rurales en los procesos de desarrollo económico (Bonnal et al, 2011). Este ejercicio supone considerar en esa formulación aspectos un tanto innovadores que incluyen el rol de los Estados locales, la relación de estos con el Estado nacional, el plano de lo global, los actores socio-económicos involucrados en un territorio, revirtiendo una tendencia de carácter más asistencial que comprende -desde la lógica pública estatal- a lo rural como residual.

2.2. El desarrollo rural y la agricultura familiar

Con el telón de fondo de los procesos de reforma estructural de los Estados, como indica Barsky (1992), las políticas agropecuarias en América Latina han estado muy vinculadas al "ajuste". En el caso de aquellas relacionadas con el desarrollo rural, se concentraron más en la asistencia a pequeños y medianos productores, considerados sujetos de tales políticas.

Como indica Schneider (2004), los importantes procesos de reestructuración económica e institucional de esos años, generaron la necesidad de revisitar las perspectivas sobre desarrollo rural. En el caso de Brasil, el autor señala que tal discusión se vio atravesada por cuatro cuestiones: erradicación de la pobreza rural, el protagonismo de los actores sociales y su participación política, el territorio como unidad de referencia y la preocupación central de la sustentabilidad ambiental. Según Flexor y Grisa (2013), en la década de 1990, la situaciónde los pequeños agricultores se deterioró considerablemente trasla apertura comercialiniciada conel presidenteCollor de Melo (1989-1992). La creación delMercosury la desregulación delos mercados, implicaron una reducción enel volumende las inversiones enlas políticas agrícolasy sobrelos arancelesa la importación deproductos alimenticios y dealgodón. Estasiniciativascrearonrápidamenteun mercado económicomarcado poruna intensa competenciay la sensación deabandono por parte delas autoridades públicas sobre el sector de la pequeña producción agropecuaria. Con el "desmantelamiento" de los instrumentosde política agrícolacreadosen las décadas anteriorespara estimularlamodernización de la agricultura, por ejemplo, los pequeños agricultores del sur brasileño que competíandirectamente con las importacionesagrícolasprocedentes de otrospaíses del Mercosur, experimentaron una reducción significativade sus capacidadesde reproducción. En esta coyuntura crítica, los movimientos sociales y el sindicalismo ruralcomenzaron

a adoptarestrategias de acción para poner en la agenda del gobierno la necesidad de construir una política agrícola diferenciada hacia la agricultura familiar que luego derivaría en la creación del Programa para el Fortalecimiento de la Pequeña Producción Rural (PROVAPE, 1994), reemplazado posteriormente por el ProgramaNacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF, 1995), como principal línea de acción para abordar las problemáticas emergentes en el escenario rural brasileño (volveremos sobre este punto en el apartado 3). No obstante, cabe señalar que, durante el período neoliberal de la década de 1990 y a pesar de la elaboración de estos programas específicos para la agricultura familiar, las políticas de desarrollo rural siguieron privilegiando el apoyo a la producción de tipo empresarial que caracterizó a las políticas modernizadoras de décadas anteriores.

En Argentina, las discusiones en torno al desarrollo rural también sucedieron y tuvieron como resultado una serie de programas de desarrollo rural, buena parte de ellos financiados por organismos internacionales, y que, mayoritariamente, funcionaron con dos objetivos: a) la reconversión de aquellos productores pequeños y medianos a los nuevos formatos productivos[16] del período a través del otorgamiento de créditos y subsidios sobre la base de emprendimientos asociativos y b) la superación de casos de pobreza rural o de condiciones de vulnerabilidad entre los productores que no lograban articularse con los mercados productivos. En el escenario de retracción estatal y apertura de la economía que caracterizó a la década de 1990, la tendencia era "importar" programas, de corte asistencialista para lograr combatir situaciones de pobreza (Lattuada*et al.*, 2012). El objetivo de estos programas tenía que ver con la capacidad de este segmento de generar autoempleo, retener población rural y evitar migraciones hacia los centros urbanos, atenuar la degradación de los recursos naturales y mitigar parcialmente la pobreza de un sector de la sociedad históricamente marginado (Lattuada*et al.*, 2011).

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

En todos los casos, y a pesar de las experiencias favorables en términos de asociativismo, por ejemplo, los programas no dieron lugar a políticas articuladas, sistemáticas y sustentables en el tiempo (volveremos a este punto en el apartado 3). La tendencia a la concentración de las explotaciones agropecuarias (EAPs) observada desde la década de 1960 se intensificó aceleradamente en el período intercensal de 1988-2002 cuando se destacaba la inexistencia de políticas sectoriales. En conjunto, la estructura agraria argentina vio desaparecer en el plazo de sólo una década el 21% de sus establecimientos con mayor impacto en los sectores pequeños y medianos.[17] Del mismo modo que para el caso brasileño y, a pesar de las estrategias de intervención de desarrollo rural que se mencionarán *a posteriori*, se privilegió un modelo productivo cada vez más sostenido en la agricultura empresarial. Esto permitiría incluso, marcar ciertas contradicciones entre una política de desarrollo rural y el sostenimiento de los denominados *agribusiness.*

Durante los años del ajuste estructural particularmente tres organismos centrales tuvieron incidencia en este sentido: el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF)-Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA).[18]

Hacia finales de la década de 1990, se difunden una serie de documentos y estudios promovidos por los organismos internacionales donde comienza a observarse un cambio en sus enfoques y concepciones sobre el desarrollo rural, los sectores vulnerables y el rol que deben cumplir el Estado y el mercado (Banco Mundial, 1994a, 1997).[19] En los mismos comienza a

[17]El número de EAPs con límites definidos menores a 500 hectáreas disminuyó en 82.854 unidades y 5.715.547 hectáreas. Por el contrario la franja de EAPs que va de las 500 a10.000 hectáreas aumentó su número en 1.922 unidades y la cantidad de tierra bajo su producción en 3.719.011 hectáreas (Lattuada*et al.*, 2011).

[18]Tal organismo se constituye en el año 1977 como una agencia internacional de financiamiento especializada de la Organización de Naciones Unidas (ONU). Su interés se vincula con la erradicación de la pobreza rural existente en los denominados "países en desarrollo" y debe destacarse por su relevancia en la financiación de programas de desarrollo rural en la región. Desde la década de 1990 hasta la actualidad, este organismo financia o financió seis programas en Argentina (tres vigentes) y nueve en Brasil (cuatro vigentes).

[19]Además de los documentos elaborados por los organismos de crédito como el Banco Mundial, deben destacarse aquellos generados por otras agencias multilaterales cuyo fin es brindar apoyo técnico y generar conocimiento sobre el medio rural, tales como el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por las siglas en inglés) y el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP).

destacarse la importancia económica y social de la pequeña agricultura, sugiriendo que la misma puede ser la "llave" para una nueva estrategia de desarrollo rural.

De este modo, se difunde en nuestra región un "nuevo discurso" vinculado a temas y acciones del desarrollo endógeno, gestión estratégica de ámbitos locales, participación y territorio (Manzanal, 2006; Flexor y Grise, 2013). Se introduce, entonces, el paradigma del Desarrollo Territorial Rural (DTR) que comienza a permear la lógica de acción de los programas de desarrollo hasta la actualidad.[20] En esta perspectiva, se recomienda una estrategia de desarrollo rural que contribuya a la cohesión y la inclusión social estimulando y facilitando la vinculación competitiva de los territorios rurales a mercados más dinámicos, la coordinación y las relaciones de cooperación entre los agentes económicos, sociales y gubernamentales y la inclusión de los sectores pobres y socialmente excluidos, así como también de la micro y la pequeña empresas agro-rurales en los procesos de transformación productiva y desarrollo institucional (Schejtman y Berdegué, 2004; Schejtman y Barsky, 2008). En esta propuesta, uno de los actores protagónicos del desarrollo rural será –por presencia o ausencia– el Estado y, por otro lado, una diversidad de actores locales que comienzan a aglutinarse bajo la categoría de *agricultura familiar*.

En el marco de este cambio de paradigma, el concepto de agricultura familiar aparece como una noción más abarcadora respecto de la de pequeño productor, minifundista o campesino

[20]Como podrá observarse más adelante, los programas de desarrollo rural en Argentina surgen en un momento que no coincide con el auge de la planificación estratégica pero tampoco estrictamente con la expansión del DTR, aún cuando algunos elementos de esta corriente comienzan a manifestarse, por ejemplo, el objetivo primordial de "reducción de la pobreza". En rigor, autores como Manzanal presentan una posición crítica frente a esta perspectiva en cuanto a la condición de "desarrollo" que supone y su circunscripción a la pobreza como un problema: "la concepción de los programas de desarrollo rural, a pesar de incluir en su denominación la palabra ´desarrollo´ se han mostrado, paradójicamente, y desde sus orígenes, muy limitados. En primer lugar porque se circunscribió a trabajar con grupos rurales pobres" (Manzanal, 2006, p. 16). Según Flexor y Grise (2013, p. 14), la emergencia de la "cuestión territorial" como tema del desarrollo rural en Brasil se debe a la confluencia de tres procesos a principios del milenio: a) la instalación académica de la problemática a través de los trabajos de Ricardo Abrazmovay y José Eli da Veiga; b) los estudios locales tendientes a implementación de acciones gubernamentales; y c) laevaluación negativade los mecanismos degobernanza localestablecidas enel PRONAF-Infraestructura. Estos procesos dieron lugar en 2003 a la creación del Programa de Apoyo al Desarrollo Sustentable de los Territorios Rurales (PRONAT), dependiente de la Secretaría de Desarrollo Territorial.

que hacen hincapié en las condiciones de pobreza o escasez (predial o de capital). Dado que el verdadero reto de esta propuesta era poner en marcha procesos de transformación que incluyeran a los pobres, a los excluidos y a los micro y pequeños empresarios rurales, la categoría de agricultura familiar se presentó como una noción que permitió representar a este abanico de actores. Evidentemente el rasgo "familiar" es el que otorga consenso político a la categoría y el que posibilita trascender las condiciones económicas de pobreza como indicador exclusivo para su identificación. De este modo, en sintonía con las propuestas de DTR, se rechaza enfáticamente las caracterizaciones que identifican a la agricultura familiar con cierto nivel de pobreza o riqueza, ya que crean una fragmentación discriminatoria que excluye en uno u otro sentido a productores familiares según puedan o no capitalizarse.[21]

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

De acuerdo con estos parámetros podríamos señalar que los programas de desarrollo rural de los `90 se sostenían con una visión *residual* de la agricultura familiar, donde los agricultores (campesinos y minifundistas) eran caracterizados a partir de sus condiciones de pobreza e inserción periférica en la economía. Las acciones de articulación entre las organizaciones rurales (sindicales, movimientos sociales, etc.) y las agencias del Estado en

[21]Cuando se hace referencia a la agricultura familiar se destaca una temática en particular: la mano de obra familiar y su rol en la producción; en cambio, cuando utilizamos la categoría de pequeño productor o minifundista, se pone el acento en la escala de producción y en los problemas derivados de la limitada extensión de las explotaciones. La utilización de la categoría agricultura familiar amplía indudablemente la base de la población objetivo de un programa, incluyendo y dando visibilidad a un grupo de productores no tenidos en cuenta por términos como los de minifundista o campesino. En este concepto se incluye también a los denominados "productores familiares medianos o capitalizados" y aún a población rural con actividades no agrarias.

el marco de políticas de DTR, pueden ser citadas como expresión de una visión *simultánea* que pretende incorporar a estos agentes al sistema económico general, protegiéndolos a través de ciertas regulaciones macro estructurales y sectoriales. Y, finalmente, retomando cierta discursividad agrarista crítica de la concentración de la tierra y los recursos naturales, la acción política de los movimientos sociales campesinos de distinto origen son representativos de quienes postulan a la agricultura familiar como *alternativa* económica y social ("la otra agricultura") al modelo de los "agronegocios" y a la pura lógica de mercado capitalista aplicada a la explotación de los recursos naturales.

Más allá de estos debates, es importante señalar como punto de partida de este estudio el viraje que se observa a nivel regional en la consideración del sujeto "agricultor familiar" que ha pasado de tener un rol pasivo y de "beneficiario" a otro activo y de "creador" o "promotor" de procesos de desarrollo rural a partir del impulso generado desde los organismos internacionales[22] y de los procesos de recuperación de ciertas capacidades de los Estados nacionales en la región.[23]

En este sentido, como causa y consecuencia de los procesos políticos que analizaremos en los dos países seleccionados, una de las mayores novedades en materia de cooperación internacional para el desarrollo rural y la agricultura familiar ocurre en el marco del MERCOSUR, a partir de la creación de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF). La propuesta de creación en junio de 2004 de la REAF, por Resolución del MERCOSUR (Nº 11/04), tuvo el objeto de incluir en la agenda regional a la agricultura familiar como sujeto de las políticas

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

[23] Durante el período de la modernización, el Estado y su aparato era considerado central para llevar adelante un cambio estructural (Evans, 1996). Luego, durante los años de 1970 y hasta los primeros años de la década actual, el Estado se mostraba como un sujeto residual y, en última instancia, un ejecutor de políticas sin demasiada intervención genuina en su elaboración previa. Hoy, recuperadas ciertas capacidades en este complejo institucional, quedan pocas dudas de su rol protagónico en los procesos de desarrollo y, particularmente, en las políticas de desarrollo rural (Lattuada*et al.*, 2012).

públicas que buscan reducir las asimetrías e integrar económica, política y socialmente a los países de la región.[24]

El énfasis e importancia dado a cada línea de acción política a favor de la agricultura familiar varía de acuerdo a los objetivos, intereses y perspectivas de cada uno de los actores nacionales e internacionales o públicos y privados que participan en la elaboración de políticas públicas del sector. No obstante es importante destacar que se reconoce en dicho sujeto su importancia estratégica para el desarrollo socio-económico y sustentable de la región en tanto cumple un rol relevante en términos de soberanía y seguridad alimentaria (por la variada producción de alimentos), de absorción de mano de obra (familiar y no familiar) en la actividad agrícola, de ocupación del territorio y arraigo rural (evitando la migración y formación de cordones de pobreza urbana), de fortalecimiento de las comunidades y mercados locales y de preservación de la biodiversidad y el cuidado del medio ambiente (IICA, 2007; FAO/BID, 2007; Banco Mundial, 2008; REAF, 2010; PROCISUR, 2010; FAO, 2011).

Es en este sentido que emerge la agricultura familiar como posibilidad productiva, poniendo especial énfasis en los sujetos que la componen y considerando que forman parte excluyente de una política de desarrollo rural. De este modo, es posible hacer una analogía respecto del rol del Estado que hemos venido destacando donde, el productor agropecuario ha pasado al plano de la "solución" y dejado de ser un "problema". Para dar cuenta de esto, se analizará a continuación los casos de Argentina y Brasil poniendo énfasis en la institucionalidad pública orientada al desarrollo rural en cada caso.

3. Institucionalidad, políticas y programas dirigidos a la agricultura familiar en Brasil y Argentina

Tanto en los documentos de los organismos internacionales ya citados, como en los elaborados por las organizaciones vinculadas a la agricultura familiar y aquellos de los programas, secretarías o ministerios de los Estados nacionales, se observa la construcción de una agenda común[25] de problemáticas o aspectos socio-

[24] Los Estados de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay como miembros plenos y los de Bolivia, Chile y Venezuela como miembros asociados.

[25] La construcción de la agenda supone el punto inicial del ciclo de una política pública. En este marco, determinados aspectos se encuentran "socialmente problematizados" dando lugar a una "cuestión" (*issue*) que supone así, la continuidad en el marco de ese ciclo. En rigor, las etapas

productivos relacionados con el fortalecimiento y reposicionamiento de la agricultura familiar en tanto sujeto de las políticas públicas de desarrollo rural.

Para poder ordenar la gran cantidad de acciones institucionales y de programas en marcha (o de reformulación de dichos programas) y la elaboración de nuevas herramientas de política pública en función del desarrollo de la agricultura familiar en la región, hemos elaborado dos dimensiones que nos permitirán analizar más detalladamente este proceso que involucra aspectos institucionales, normativos, técnico-organizacionales de gestión pública y técnico-económicos para la organización de la producción y comercialización de bienes agropecuarios.

En primer lugar señalaremos una **dimensión político-institucional** a partir de la cual podemos referenciar: 1) la diversidad de *reformas institucionales* que han elevado el rango de importancia de la agricultura familiar a nivel de los Estados nacionales (a través de la creación de ministerios, secretarías y subsecretarías) y la participación y fortalecimiento de los movimientos tradicionales de la agricultura familiar; 2) las acciones tendientes a la elaboración de *políticas diferenciales* destinadas a la agricultura familiar a partir del diseño y reconversión de programas específicos, los intentos de elaboración de herramientas de medición para la identificación de los agricultores familiares en el territorio y su importancia en términos económicos y sociales (censos agropecuarios, encuestas, registros voluntarios, etc.), la promoción de actividades de investigación y desarrollo sobre y para la agricultura familiar y la integración de dichas acciones en el marco de políticas de desarrollo de los territorios rurales.

En segundo lugar, indicaremos una **dimensión técnico-operativa y asistencial** a partir de la cual podemos distinguir: 1) las *políticas de desarrollo económico y productivo* dirigidas a la consolidación de la agricultura familiar como forma económica y social específica, a través de programas de financiamiento (de acceso a créditos y subsidios) y gestión del riesgo climático (seguro agrícola), programas de asistencia y desarrollo tecnológico, programas de acceso a mercados, integración a cadenas productivas y sistemas de compra pública y programas de inversión en infraestructura productiva para la agricultura familiar y de reforma agraria y acceso a los recursos naturales (fundamentalmente tierra y agua); 2) las *políticas tendientes al*

---

que lo componen(diagnóstico, implementación, ejecución y evaluación) no pueden escindirse estrictamente en términos empíricos pero constituyen momentos analíticos que pueden comprenderse separada e integralmente para su comprensión.

mejoramiento de la calidad de vida de las familias rurales y la transformación de aspectos socio-culturales a través de programas de apoyo a la diversidad cultural y socio-productiva de las comunidades rurales tradicionales, los programas de apoyo a la equidad de género y de inclusión de la población joven en el marco de las políticas de desarrollo (en el acceso a la tierra, a los créditos, a la asistencia técnica, etc.) y programas de ayuda monetaria para paliar condiciones de pobreza e indigencia. Es posible considerar que, para esta dimensión y, tal como se señala en Flexor y Grisa (2013), la interpretación de los roles cambiantes de los productores de cara a las transformaciones de la agricultura resultan muy relevantes. Bonnal, et al. (2011) indican, como mencionamos, la reversión de ese carácter más vinculado con lo asistencial y la tendencia a ubicar al productor como un sujeto activo en su territorio.

Teniendo en cuenta estas dimensiones de análisis, podemos diferenciar para los casos de Brasil y Argentina, dos procesos político-institucionales y técnico-operativos diferenciales.

3.1. Brasil

En primer lugar debemos señalar que el proceso político brasileño es el que impulsa a nivel regional la inclusión de la agricultura familiar como categoría central para pensar el desarrollo rural. Sonel Ministerio de Desarrollo Agrario y el de Relaciones Exteriores de Brasil quienes lo llevan al Grupo del MERCOSUR. Según Schneider y Escher (2011), este fenómeno regional puede comprenderse a partir de dos procesos que confluyeron en la década del 2000. Por un lado, los informes y estudios de los organismos internacionales como FAO (FAO/PNUD, 1992; FAO/INCRA, 1994 y 1996) o Banco Mundial (1994a y 1994b), comienzan a señalar el tema de la pobreza rural y la seguridad alimentaria vinculada a las pequeñas producciones agropecuarias o de tipo familiar y a incorporar dichos actores y problemáticas en su agenda, como hemos visto anteriormente. Por otro lado, a los resultados de las políticas de Estado (fundamentalmente de acceso a crédito) que el gobierno de Brasil había tenido que implementar -para dar respuesta a la presión ejercida por los importantes movimientos sociales y sindicales vinculados a este mismo sector- en dicho territorio nacional. A partir de esta experiencia, el gobierno brasileño es el que propone

la creación de la REAF, contando con el apoyo técnico y financiero de FIDA.[26]

Tal como sugieren los trabajos de Schneider y Escher (2011) y Maletta (2011) el concepto de agricultura familiar comienza a ganar fuerza en la región a partir de las luchas de los movimientos sindicales rurales y campesinos de Brasil en la década de 1990, como categoría que permitió unificar la variedad de actores comprometidos por procesos de pobreza rural y aglutinados en torno a reclamos por mejora de precios, financiamiento y políticas de apoyo a la comercialización diferenciada para la protección contra la desregulación indiscriminada y la liberalización del comercio promovida, por aquel entonces, dentro del MERCOSUR. Esto llevó a la consolidación política de una fuerte base de organizaciones representativas de la agricultura familiar que son las que han presionado para que los gobiernos tomaran en cuenta sus demandas específicas con programas de reforma agraria o de crédito como el PRONAF. Entre estas debe destacarse a la Confederación Nacional de Trabajadores Agrícolas (CONTAG) que es la organización sindical más tradicional del sector rural brasileño[27] y al Movimiento de Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) que es la principal fuerza política de base campesina fuera del sindicalismo.[28] Ambas asumieron en la década de 1990 la defensa de esta amplia base social rural aglutinada bajo la categoría de agricultura familiar a través de jornadas de lucha denominadas como *Gritos de la Tierra*.

De más reciente data, en 2005, se crea la Federación Nacional de Agricultura Familiar de los Trabajadores (FETRAF) que surge como una alternativa de representación nacional de las dos

[26]FIDA es el organismo que apoya este proyecto cofinanciando a países miembros (FAO, 2011). Dicho organismo viene apoyando las iniciativas de diálogo de políticas de desarrollo rural en el cono sur a través de una serie de sucesivas donaciones subregionales al programa del FIDA-MERCOSUR. Desde 1999 realizó cinco donaciones subregionales de apoyo al MERCOSUR (USD 4,9 millones) y quince donaciones para la gestión del conocimiento en América del Sur (USD 11,2 millones) con el fin de mejorar el diálogo sobre políticas y fortalecer el apoyo institucional para la aplicación de políticas diferenciales de desarrollo destinadas a la agricultura familiar (FIDA, 2010).

[27] Previamente, también debe destacarse la fuerte presencia de la Central Única de los Trabajadores y su Departamento Nacional de los Trabajadores Rurales (DNTR/CUT). En 1995 la CONTAG se une a la CUT permitiendo la elaboración de propuestas unificadas en torno a la agricultura familiar (Servolo de Medeiros, 2010).

[28] También debe ser mencionado el Movimiento de Pequeños Agricultores (MPA) como movimiento de base campesina que surge en 1996 a partir de divergencias con el DNTR/CUT y cuyo accionar se aproxima al del MST, siendo críticos de la categoría de agricultura familiar.

opciones anteriores. La misma es el resultado de las disputas (fundamentalmente con la CONTAG) por la representación política del sector y la concepción de agricultura familiar comprendida en sus proyectos reivindicativos.[29]

A pesar de sus divergencias, como bien indica Servolo de Madeiros (2010), no es difícil constatar que dichas organizaciones tienen la misma base social rural en su origen entre los pequeños agricultores expropiados, pauperizados o en procesos de capitalización. Su principal divergencia radica en las estrategias de acción y perspectivas reivindicativas. Tanto FETRAF como CONTAG privilegian el diálogo con el Estado dentro de una lógica propositiva en torno a las políticas públicas destinadas a la agricultura familiar, mientras que el MST (o el MPA) vinculado a la Vía Campesina plantean una abierta lucha contra la perspectiva de los *agronegocios* y las empresas que articulan sus negocios en el marco de las políticas del Estado.

Estos son los actores centrales del desarrollo rural en Brasil y los que han permitido la consolidación de la agricultura familiar como categoría política en la primera mitad de 1990 y su posterior legitimidad hasta la actualidad (Manzanal y Schneider, 2011).

De este modo, Brasil es a nivel regional del Cono Sur el país que cuenta con una mayor trayectoria en la consolidación de la agricultura familiar como actor político y sujeto de las políticas de desarrollo rural que queda plasmada a mediados de los años de 1990 con la creación del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF).

En términos institucionales una de las principales reivindicaciones logradas por estas organizaciones fue la creación, en el año 2000, del Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA)[30] como una entidad separada del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (MAPA) que surge para impulsar las políticas relativas al acceso a la tierra y al fortalecimiento de dicho sector a través de la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF), responsable

[29]Con su primer antecedente en la FETRAF de Santa Catarina en 1997 y la FETRAF Sur (Río Grande do Sul, Santa Catarina y Paraná) en 2001, esta fuerza política asume la representación de los agricultores familiares de la región Sur del país, comprendiéndola como una forma de producción moderna y eficiente desde el punto de vista económico, social y ambiental y diferenciándose, de este modo, de las definiciones que igualaban agricultura familiar con *pequeña producción* y a esta con el atraso y la marginación del proceso económico nacional.

[30] Sustituyó el *Ministerio Extraordinario de Política de Tierras*, creado en abril de 1996 para dar respuesta a la denominada "Masacre de Carajás" (estado de Pará), donde 19 agricultores sin tierra fueron asesinados por las fuerzas policiales (MielitzNetto, 2010, p. 62).

del existente PRONAF. Tal como señala MielitzNetto (2010), la existencia de dos ministerios para tratar los "asuntos de la agricultura" del país generó tensiones importantes, por la fragmentación y dualidad política que fomentan en términos del enfoque de desarrollo y del público al cual dirigen sus acciones: el MAPA toma la perspectiva de los *agronegocios* dirigida a la agricultura empresarial y el MDA la realización de la reforma agraria y desarrollo de los programas de apoyo a la agricultura familiar. La creación de este ministerio rompe con la visión tradicional del mundo rural brasileño como un sector productivo homogéneo y diferenciable sólo a partir de las escalas de tamaño de las explotaciones y posiciona a la agricultura familiar como un modo de vida específico y forma de interpretar la diversidad económica, política y cultural de los actores del agro nacional.

Este marco de reformas institucionales genera una amplia gama de líneas de acción política diferencial hacia este segmento social del agro brasileño, observable en: 1) los esfuerzos por identificar la presencia de los agricultores familiares en el territorio con la Declaración de Aptitud del PRONAF y acciones como el Censo Agropecuario de 2006 y la ley 11.326 que establece una definición operativa para delimitar quiénes serán comprendidos bajo esta categoría; 2) el impulso de programas de investigación y desarrollo tecnológico para la agricultura familiar a través de la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA)[31] y del Programa Nacional de Asistencia Técnica y Extensión Rural (PRONATER, Ley 12.188/2010); y 3) el diseño de nuevos instrumentos de política pública dirigidos hacia los mismos y la reorientación y mejoramiento de los programas ya existentes como el PRONAF.

Entre 1990 y 2000, los principales trabajos sobre la temática en Brasil tomaban como referencia los datos del Censo Agropecuario de 1995/96 (Guarziroli y Cardim, 2000) y no presentaban un criterio uniforme respecto de una definición conceptual y operativa de agricultura familiar que permitiera agrupar a la cantidad de actores de este sector. En el Censo Agropecuario de 2006 se incluye por primera vez un apartado dedicado a la agricultura familiar brasilera. Esto fue posible gracias a la sanción, en julio de 2006, de la ley N° 11.326, que determinó las características de este tipo de agricultura y le dio, a la vez, un nuevo *status* dentro de las políticas agrarias del país. Dicha ley representó un avance importante para el establecimiento de un parámetro común que permitiera la identificación y el diseño de políticas diferenciadas

[31]En su interior funciona el "Programa de apoyo al desarrollo de la agricultura familiar y la sustentabilidad del medio rural".

dirigidas hacia el sector en el extenso y diverso territorio rural brasileño.[32] Bajo esta definición oficial el Censo identificó 4.367.902 establecimientos de la agricultura familiar (84,4 % del total de establecimientos), ocupando 80,25 millones de hectáreas (24,3 % de la superficie total ocupada por los establecimientos) (França*et al.*, 2009). En el marco del PRONAF es de destacar la implementación de un documento de acreditación de la condición de agricultor familiar, a través de una Declaración de Aptitud (DAP) administrada por órganos públicos de asistencia técnica y los sindicatos de agricultores familiares en el marco de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural. Los mismos sirven también como credencial que habilita a participar de todas la políticas del MDA. Hasta agosto de 2009 existían 3 millones de DAP de establecimiento de agricultura familiar donde residen 12.271.000 personas (MielitzNetto, 2010, p. 66).

El PRONAF es, sin dudas, el programa que concentra las acciones de *desarrollo económicas y productivas* destinadas a los agricultores familiares en Brasil en términos de asistencia técnica, acceso a crédito y seguro agrícola (PROAGRO o Seguro de Agricultura Familiar - SEAF), pero también como eje articulador con otros programas para lograr una mejor integración a mercados y cadenas productivas como el Programa Nacional de Producción y Uso de Biodiesel (PNPB) y su interface con el PRONAF-Biodiesel o los sistemas de compra pública de su producción a través de la articulación con el Programa de Adquisición de Alimentos del Gobierno Federal (PAA) o el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) dentro del Programa "Hambre Cero" (dependientes del Ministerio de Desarrollo Social).[33] Este programa ha aumentado en importancia desde su creación en 1996 hasta la actualidad, siendo la principal política pública de apoyo a la agricultura familiar en Brasil con fondos propios del tesoro brasileño sin financiamiento externo ni generación de deuda

[32]En la misma, "se considera agricultor familiar y emprendedor familiar rural a aquel que practica actividades en el medio rural, atendiendo, simultáneamente, a los siguientes requisitos: i) que no tenga, en cualquier titulo, un área mayor a 4 (cuatro) módulos fiscales; ii) que utilice predominantemente mano de obra de la propia familia en las actividades económicas de su establecimiento o emprendimiento; iii) que tenga ingreso familiar predominantemente originado en la actividad económica vinculada al propio establecimiento o emprendimiento; iv) que dirija su establecimiento o emprendimiento con su familia" (la traducción es nuestra).

[33] Según la ley 11.947 de 2009, el 30 % mínimo de los fondos para la alimentación escolar deben ser utilizados para comprar alimentos de los agricultores familiares, priorizándose los asentamientos de reforma agraria, las comunidades tradicionales indígenas y los afrodescendientes.

pública, cuestión que, como veremos más adelante, va a contrastar con el caso argentino. Tal como indican Manzanal y Schneider (2011) es notable el incremento sistemático tanto del número de beneficiarios como del monto de recursos financieros asignados y aplicados por el programa, principalmente entre los años 2002 y 2010 (de U$S 1.440 millones a U$S 6.440 millones). Según Flexor y Grisa (2013), el período correspondiente a los años de gobierno del presidente Luis Inácio Lula da Silva se caracterizan por haber permitido la consolidación institucional de la agricultura familiar en la agenda de las políticas públicas de Brasil, a partir de la elaboración de nuevos instrumentos de política destinados hacia el sector (SEAF, PAA, PNAE) y de la ampliación y diversificación de las acciones ya iniciadas en el marco del PRONAF.Contemplando la gran variedad de actividades, necesidades y potencialidades de este actor social, desde 2002 se generan una serie de componentes dentro del programa con el fin de incidir sobre algunas temáticas o rubros específicos, tales como: forestación, agroecología, turismo rural, género, juventud, maquinaria y equipamiento, alimentación, etc.

Entre las críticas realizadas a este programa, MielitzNetto (2010) destaca el hecho de que, a pesar de su crecimiento en esta última década, el mismo parece haber alcanzado un techo relativo al número de agricultores familiares beneficiarios que ronda entre el 35 y el 45 %. Se observa que hay una fracción de agricultores familiares cuyas condiciones de vida son tan desfavorables que ni siquiera un programa de las dimensiones del PRONAF llega a abarcar. Por ello, se plantea la necesidad de pensar qué otros instrumentos de política pública deberían diseñarse para dichos agricultores. Del mismo modo, en el trabajo de De Souza *et al.* (2011), se observa que la mayor parte de los productores agropecuarios de Brasil no han accedido a crédito entre los años 1999 y 2009 y que el monto de crédito destinado hacia el sector de la agricultura familiar es proporcionalmente inferior al de la agricultura no familiar.[34] Esto les permite afirmar que el volumen del financiamiento obtenido por los agricultores familiares no se condice con su real importancia y que deberían propiciarse las acciones tendientes a elevar los montos de los recursos destinados al sector y las limitaciones burocráticas para su efectiva utilización.

[34] De acuerdo a este estudio, el monto asignado al financiamiento de la agricultura familiar no llega a representar más del 15 % de los recursos de crédito asignados al sector. El volumen de crédito del PRONAF por unidad de superficie del segmento de la agricultura familiar, equivale a menos de la mitad del crédito concedido por unidad de superficie a los agricultores no familiares (De Souza *et al.*, 2011, p. 123).

En términos de *asistencia socio-económica* a las familias rurales de menores recursos y que impacta significativamente sobre el sector de la agricultura familiar debe destacarse el programa Bolsa Familia y el de seguridad alimentaria Hambre Cero. En el año 2003, con la creación del Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre (actual Ministerio de Desarrollo Social), el programa Bolsa Familia unificó todos los programas de transferencias de recursos del gobierno federal brasileño (Bolsa Alimentación, Bolsa Escuela, Tarjeta Alimentación y Auxilio Gas) destinados hacia la población en condiciones de pobreza (rural y urbana), convirtiéndose en el programa más importante de asistencia social de ese país.[35] Si bien estos no son programas específicos destinados al sector, son ampliamente reconocidos por el impacto positivo que han tenido sobre los grupos familiares rurales en condiciones de pobreza a los que suele denominarse como "agricultores familiares de subsistencia" o "en transición" (FAO/BID, 2007).

En relación a las iniciativas de índole socio-culturales tales como la equidad de género (PRONAF-Mujer), la inclusión de los jóvenes (PRONAF-Joven) o el respeto de la diversidad étnica de las comunidades rurales tradicionales,[36] se observan acciones de tipo transversales a los programas de desarrollo, en tanto se apunta a que tomen en cuenta en su diseño estas situaciones para generar igualdad de condiciones en el otorgamiento de, por ejemplo, créditos o acceso a tierras de mujeres, jóvenes e indígenas. Esta misma lógica se ve plasmada a nivel regional en el Programa Regional de Fortalecimiento Institucional de Políticas de Género en la Agricultura Familiar del MERCOSUR. El mismo es un desprendimiento de la REAF y tiene como fin promover la perspectiva de género en el diseño de las políticas públicas.

---

[35] El Programa Bolsa de Familia se inauguró en 2004 y ubica a las mujeres como titulares del mismo. Se trata de mujeres, jefas de familias con una renta total de hasta 50 dólares mensuales. En un cuadro de absoluta pobreza, la concesión de este beneficio trajo significativas mejorías de alimentación de las familias involucradas. Tal como indica Domínguez, la percepción de un ingreso monetario regular, por más pequeño que sea, es un indicio para un incipiente proceso de autonomía decisoria familiar (2010, p. 145).

[36] El Decreto Presidencial N° 6.040 del 7 de febrero de 2007, instituyó la *Política de Desarrollo Sustentable de los Pueblos y Comunidades Tradicionales*, en la cual se las define como: "grupos culturalmente diferenciados y que se reconocen como tales, que poseen formas propias de organización social, que ocupan y usan territorios y recursos naturales como condición para su reproducción cultural, social, religiosa, ancestral y económica, utilizando conocimientos, innovaciones y prácticas generadas y transmitidas por la tradición" (PROCISUR, 2010, p. 22).

3.2. Argentina

El caso Argentino es bien distinto en varios aspectos. En primer lugar, el escenario de discusión y legitimación política de la agricultura familiar como categoría central del desarrollo rural es tardío respecto del caso brasileño. A pesar de su importancia en términos académicos, la "agricultura familiar" no ha sido históricamente un sujeto o tema relevante de la agenda política del sector agropecuario argentino, sino más bien un agente residual de la misma. Tal como sostienen Manzanal y Schneider (2011), a la inversa de lo que sucedió en el caso brasileño, las políticas de desarrollo rural en Argentina no surgen como consecuencia de la demanda de las organizaciones de productores, sino desde el Estado y en particular de los organismos de financiamiento internacional como el FIDA y organismos regionales como la REAF-MERCOSUR.

La noción de agricultura familiar empieza a circular con fines prácticos y políticos a partir de la creación de la REAF durante los años 2004 y 2005 y del Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FoNAF) inaugurado en diciembre de 2005 y formalizado en marzo de 2006. La REAF comenzó a pautar una agenda de trabajo conjunto entre organizaciones representativas de la agricultura familiar y la entonces *Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación* (SAGPyA, actual Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca), en torno a la configuración de una agenda de los países que integran el MERCOSUR. Estos encuentros, sentaron las bases del FoNAF (por Resolución SAGPyA Nº 132).

El Foro -en cuyo seno se integran alrededor de mil organizaciones de agricultores familiares y pobladores rurales[37]- tuvo como resultado dos instrumentos de diagnóstico elaborados sobre la base de la planificación estratégica participativa. Además, generó una serie de procesos sociales y políticos no planeados que impactaron en diversas esferas de la relación público-privado: en la formación de dirigentes, en la representatividad sectorial y en la generación y gestión de instrumentos de política pública en la propia SAGPyA

[37] En el que participan organizaciones de carácter histórico, como el Movimiento Agrario Misionero (MAM) o el Movimiento Campesino de Santiago del Estero (MOCASE), el Movimiento Campesino de Misiones (MOCAMI) y la Federación Agraria Argentina (FAA). Esta última, tradicional organización corporativa del agro argentino que, sólo inicialmente participó del Foro. Debe mencionarse que, muchas otras organizaciones campesinas, tales como el MOCASE-Vía Campesina, fueron muy críticas de este espacio y aún se suscitan discusiones en ese sentido.

(Márquez, 2007). Es pertinente señalar que, si bien el FoNAF es un espacio de agrupación de múltiples organizaciones, por su proceso de formación misma relacionada a la convocatoria del Estado Nacional, aparece en general demasiado ligado a las iniciativas y acciones del gobierno (Manzanal y Schneider, 2011).

En este contexto, en términos de reformas institucionales, debe destacarse la creación (por decreto 571/08) de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar de la Nación, con el objetivo de identificar, diseñar y ejecutar políticas y programas que atiendan a las necesidades específicas de este sector. El mismo constituye el resultado de la puesta en agenda pública de la temática agropecuaria desde el llamado "conflicto campo-gobierno" del año 2008.[38] Si bien los procesos de diálogo político impulsados por la REAF-MERCOSUR son los que logran instalar la problemática en el país, es el conflicto de 2008 el que generó un mayor interés del gobierno Argentino por la agricultura familiar para dar respuesta a los planteos opositores (Manzanal y González, 2010).

Esto derivó en una mayor jerarquización institucional de la agricultura familiar. En septiembre de 2009 se crea el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP) que elevó el rango de la Subsecretaría a Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar y, dependiente de la misma, se conformó la Subsecretaría de Agricultura Familiar.

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

A partir de este reciente viraje político entorno a la identificación del "agricultor familiar" como sujeto de relevancia para las políticas de desarrollo rural en la Argentina, se puede observar: 1) la intención de lograr establecer un Registro Nacional de

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

Agricultores Familiares (ReNAF)[39] y promover estudios como los del PROINDER-IICA (Obschatko, 2009) para establecer los criterios de medición de su presencia en el territorio nacional; 2) la creación de programas específicos de investigación y desarrollo destinados a la agricultura familiar tales como el Programa Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar (PNPAF) dependiente del *Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria* (INTA);[40] y 3) el rediseño e intento de articulación de la gran cantidad de programas heredados de la década de 1990.

En la Argentina, la discusión en torno a una definición que permita identificar conceptual y operativamente a la diversidad de agricultores familiares del extenso territorio nacional, no se encuentra aún saldada y mucho menos con perspectivas de plasmarse en un cuerpo legal como en el caso brasilero (Schiavoni, 2010).

A la falta de consenso y discusión en torno a la definición conceptual y operativa del sujeto agricultor familiar en Argentina, hay que agregar la falta de un registro censal más actualizado. El último registro considerado como válido por técnicos y académicos es el CNA, 2002.[41] Sumado a esta cuestión, el Registro Nacional de Agricultores Familiares se encuentra aún en estado incipiente y no permite reflejar un panorama actualizado sobre la realidad del sector. De este modo, los estudios de PROINDER-IICA (Obstchatko*et al*, 2006 y Obstchatko, 2009)se constituyen en los dos estudios oficiales de referencia para medir el peso económico y

[39]Durante el tercer plenario del FoNAF, en octubre de 2007, con 1350 representantes de alrededor de 900 organizaciones, se anuncia la creación del ReNAF porResolución Nº 255/07, respetando los criterios propuestos por el FoNAF. Con la creación, en marzo del 2008, de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, se crea también la Dirección Nacional de Diseño de Políticas de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, de la cual depende la Dirección del Registro Nacional de Agricultura Familiar.

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

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

social de la agricultura familiar en la Argentina.[42]El último de éstos estudios (Obschatko, 2009) identificó 251.116 establecimientos de agricultura familiar (75,3 % del total de establecimientos del país), ocupando 30,9 millones de hectáreas (17,7 %de la superficie bajo producción).

Por otro lado, en términos de diseño de políticas específicas destinadas a la agricultura familiar queda pendiente el desafío de articular (como lo hace el PRONAF en Brasil) la gran cantidad de programas de apoyo financiero, comercial y productivo o de asistencia técnica y transferencia tecnológica que se ejecutan desde la década de 1990 hasta la actualidad.

Entre 1990 y 2011 pueden identificarse 19 programas[43] que, en diferentes momentos, coexistieron brindando algún tipo de

[42] El primero de estos estudios (Obschatko*et al*, 2006), pretendió dimensionar el peso económico de los pequeños productores (PP), utilizando datos del Censo Nacional Agropecuario (CNA) de 2002. Las autoras definieron a las explotaciones agropecuarias de PP como "aquellas en las que el productor o socio trabaja directamente en la explotación y no emplea trabajadores no familiares remunerados permanentes". Con esta definición, entienden que la expresión de "pequeño productor" es equivalente a la de "productor familiar". En el segundo estudio (Obschatko, 2009) amplió el universo de estudio de los PP, agregando "aquellas EAP en las que, además de contar con el trabajo directo del productor y su familia, contratan hasta dos personas no familiares remuneradas en forma permanente". El fin que persigue esta nueva definición es el de contribuir a la caracterización de la agricultura familiar tal como ha sido definida al crearse en 2007 el Registro Nacional de Agricultores Familiares (ReNAF) y de este modo alinearse con la propuesta del Foro (que acepta el predominio del trabajo familiar con un límite de contratación de hasta tres empleados permanentes). Se agrega de este modo un estrato de PP familiar que, manteniendo las características de la explotación familiar, introduce la relación salarial permanente, al igual que lo hace el PRONAF en el caso brasilero.

[43]Entre 1990 y 2000 podemos mencionar, bajo la responsabilidad del INTA, los programas: Minifundio, Promoción para la Autoproducción de Alimentos (PROHUERTA) y Programa Federal para la Reconversión Productiva de los Pequeños y Medianos Productores (Cambio Rural); y bajo la ex SAGPyA: el Programa de Reconversión de Áreas Tabacaleras (PRAT), Programa de Crédito y Apoyo Técnico para Pequeños Productores del Noreste Argentino (PNEA), Programa de Servicios Agropecuarios (PROSAP), Programa Social Agropecuario (PSA), Proyecto Forestal de Desarrollo o Componente de Apoyo a Pequeños Productores para la Conservación Ambiental (CAPPCA), Ley de Inversión para Bosques Cultivables (Nº 25.080), Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER), Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste (PRODERNEA), Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noroeste (PRODERNOA). Entre 2001 y 2011 se incorporaron al menos ocho nuevos programas de desarrollo en el ámbito de la ex SAGPyA y del actual MAGyP con diferentes fuentes de financiamiento, entre los que se destacan: Ley Ovina (Nº 25.422), Ley Caprina (Nº 26.141), Proyecto de Desarrollo Rural de la Patagonia (PRODERPA), Plan de Apoyo a Pequeños y Medianos Productores

asistencia para el desarrollo de pequeños y medianos productores agropecuarios y población rural a los que luego comenzaron a identificar como agricultores familiares.

La mayoría de los programas que atraviesan el período 1990-2011 y que funcionan dentro de la órbita del Ministerio son herramientas de acceso a crédito y/o subsidios no reembolsables destinados a la producción y comercialización de bienes agropecuarios, de infraestructura productiva (riego, centros de acopio, maquinaria, etc.) o para la mejora del medio rural (caminos, comunicaciones, viviendas, energía, agua, etc.) y cuentan con el apoyo de financiamiento internacional (fundamentalmente BID, BIRF o FIDA),[44] mientras que los que se ejecutan dentro del INTA no otorgan créditos y son, principalmente, de asistencia técnica y transferencia de conocimientos de tecnología agropecuaria[45] que se llevan a cabo con fondos propios del presupuesto nacional.

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

(PAPyMP), Proyecto de Integración de Pequeños Productores Vitivinícolas (PROVIAR), Programa de Desarrollo de Áreas Rurales (PRODEAR) y, dependiente del INTA, el Programa para la Producción Familiar (PROFAM).

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

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

En cuanto a la asistencia socio-económica destinada a las familias rurales de menores recursos y que impacta significativamente sobre el sector de la agricultura familiar debe señalarse el programa PROHUERTA que funciona dentro de la órbita del INTA. El mismo es cofinanciado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y está dirigido a mejorar la situación alimentaria de la población en condiciones de pobreza (urbana y rural) a través de la entrega sin costos de insumos biológicos (semillas, plantines, reproductores, etc.) para la autoproducción de alimentos.[46] También debe destacarse la articulación entre los programas de desarrollo rural y los programas de asignaciones familiares (o de transferencia monetaria condicionada) tales como la *Asignación Universal por Hijo*.[47]

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

[46]Si bien se lo suele incluir dentro de los programas de desarrollo rural, el mismo es un programa de corte asistencial y no de desarrollo.

[47]En noviembre de 2009, mediante el Decreto del Poder Ejecutivo N° 1602/09 se incorpora al Régimen de Asignaciones Familiares de Argentina un componente no contributivo, designado como Asignación Universal por Hijo (AUH) que desplaza al anterior Plan de Jefas y Jefes de Hogar Desocupados y está dirigido a otorgar a los hijos/as de personas desempleadas o con trabajos "no registrados" por debajo del salario mínimo, una contribución equivalente a la existente para los trabajadores registrados. Si bien aún no se cuenta con datos discriminados por sectores urbanos y rurales, el programa ha cubierto con mayor intensidad las necesidades de la población infantil de las provincias del noreste (NEA) y el noroeste (NOA) que son las que presentan un mayor índice de pobreza rural (con porcentajes de beneficiarios de la prestación superiores al 30 %). El grado de cobertura más alto se observa en las provincias de Catamarca, Santiago del Estero y Formosa, con porcentajes que oscilan entre el 40 % y el 50 %, (D´Elia*et al.*, 2010, p. 34).

región Centro (o pampeana) y el PROVIAR concentra su acción en la región vitivinícola de Cuyo.

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

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

En relación con la atención de las problemáticas de género, respeto de la diversidad cultural de los pueblos originarios y de inclusión de la población joven, desde la década de 1990 se observa la paulatina y sostenida inclusión de estos temas en el marco de los programas. Sin embargo, inicialmente los resultados más significativos se obtienen en términos de promoción y difusión del enfoque de género, inclusión juvenil y diversidad cultural, mientras que las modificaciones concretas en la equidad de la población beneficiaria femenina, joven y aborigen fueron limitadas (FIDA, 2010).

Tomando como experiencia las falencias de los programas en dicho aspecto y a partir de los procesos de discusión generados en el marco de la REAF, en la actualidad se apunta a que los programas incorporen como tema central de su diseño las particularidades de género, étnicas y etarias. Esto parece quedar plasmado en la formulación del PRODEAR que plantea explícitamente entre sus objetivos la necesidad de "*apoyar, con equidad de género, la efectiva integración de las familias rurales pobres a la vida social y económica, desarrollando capacidades tales que les permitan incrementar sus ingresos y mejorar sus condiciones de vida, con especial atención a comunidades indígenas y a los jóvenes rurales de ambos sexos*". El programa contempla en su estructura y en su funcionamiento, la inclusión de estos grupos, asegurando condiciones para el acceso equitativo, tanto a los beneficios, como a los distintos órganos de ejecución de programa y, particularmente, a su participación en las organizaciones incorporadas y en los niveles de decisión y administración de las mismas.

4. Reflexiones finales

Los temas vinculados con el desarrollo rural y la agricultura familiar constituyen un eje del análisis sobre las transformaciones ocurridas en el mundo rural durante las últimas dos décadas. En este sentido, el propósito de este artículo ha sido describir y analizar los cambios que ocurrieron a nivel de las políticas públicas de agricultura familiar y desarrollo rural en Argentina y Brasil. Partimos del supuesto que el pequeño productor, al que identificamos como agricultor familiar, ha sido, bajo diferentes concepciones el sujeto central de las políticas de desarrollo rural. Por este motivo, y para dar cuenta de los cambios en términos de políticas públicas, ha sido importante observar los distintos modos de intervención sobre este sujeto.

En la primera parte de este artículo, hemos indicado los cambios en los "modelos" de intervención de desarrollo rural en dos contextos diferenciados: uno de retracción del Estado (la década de 1990) y, otro, de recuperación de ciertas capacidades en este complejo institucional (desde 2003 a esta parte) en el marco de políticas de DTR. Estos modelos han sido muy influenciados por organismos internacionales para la gestión de las políticas públicas en general y, particularmente, las de desarrollo rural. En este sentido, hemos marcado la vuelta del Estado a partir de los procesos en los que éste comienza a ser visto, nuevamente, como una "solución" y no como un "problema". De este modo, es posible hacer una analogía de ese rol con respecto al productor familiar o pequeño productor que también ha pasado del plano del

"problema" al de la "solución" y por tanto, ha dejado de ser un simple "beneficiario" en condiciones de pobreza al que se asiste compensatoriamente para convertirse en un sujeto activo, promotor de procesos de crecimiento económico, de desarrollo de los territorios y de auto-producción alimentaria. A diferencia de aquellas perspectivas que sostienen la pérdida de protagonismo del Estado en los procesos de elaboración de políticas públicas, en este trabajo, éstas se consideran estatales. Una política pública es estatal supone la percepción del Estado nacional como un complejo institucional de relevancia absoluta en dos sentidos: 1) en la construcción pública del sujeto de la agricultura familiar y sus problemáticas y 2) en las estrategias de intervención que, a partir de esta percepción, se habilitan institucionalmente. En este punto, las capacidades políticas del Estado en términos de su relación con otros actores (extra-estatales) constituirán un elemento definitorio del éxito de esas estrategias.[48]

Lo anterior se comprende en el contexto de dos procesos que, como hemos indicado en los apartados anteriores, confluyen en la década del 2000. Por un lado, los informes y estudios de los organismos internacionales que comienzan a incorporar en sus agendas, los temas de la pobreza rural y la seguridad alimentaria vinculados a la producción de tipo familiar. Por otro, los cambios en términos políticos, en cuanto a las capacidades de los Estados y las orientaciones de las políticas. En esta materia, y particularmente para la temática de la agricultura familiar, desde 2003 a esta parte, ha cobrado mucha relevancia aquello vinculado con la cooperación regional. En el caso de los países que estamos

[48]El análisis de las capacidades políticas y sus alcances podría vincularse -más contemporáneamente- con los estudios sobre la *governance*. En palabras de Mayntz (2006), la supuesta incapacidad del Estado derivó en que éste cediera en otros espacios, semi o totalmente institucionalizados, las funciones que no cumplía de manera conveniente, procurando resolver los problemas en *cooperación* con actores privados y civiles. El autor indica que, una de las funciones imperantes del Estado moderno desde esta perspectiva es la "gestión de las interdependencias". En este sentido, *governance* refiere a "reglamentar sobre determinadas materias y resolver problemas colectivos, en tanto esto sea resultado de negociaciones y no de prescripciones, deben acordarse definiciones de problemas, objetivos y políticas" (idem: 112). Un análisis de estas características excede los límites de este trabajo. Sin embargo, a pesar de la existencia de algunas críticas y revisiones de este muy expandido término (Rosanvallon, 2008), presenta elementos sugerentes para indagar respecto de los roles de los diversos actores en las distintas redes de políticas públicas -estatales- a partir de las dimensiones propuestas.

reseñando, la revitalización del MERCOSUR como espacio de cooperación económica, pero también técnico y productiva, comienza a tener una relevancia trascendental que, asimismo, otorga una mayor autonomía en el marco de las decisiones que toman los Estados miembros, en este caso, fundamentalmente, a partir de la creación de la REAF.

Al analizar los casos seleccionados, encontramos algunas similitudes pero también, varias diferencias. Esto nos permite marcar la complejidad de la problemática en la región. En ambos países, se observa un cambio político en cuanto a la inclusión del desarrollo rural y la agricultura familiar como un tema de agenda desde 2003 en adelante. Sin embargo, tal jerarquización de la cuestión tiene una trayectoria diferente. En Brasil, este proceso se inicia más genuinamente impulsado por las organizaciones sociales vinculadas al medio rural -en la década de 1990-, mientras que en Argentina es más tardío e impulsado desde la esfera gubernamental, siguiendo el propio proceso brasileño y la incidencia de la REAF. Se darían dos procesos diferentes: en Brasil, las reivindicaciones de las distintas organizaciones de la agricultura familiar contribuyeron a poner el tema en la agenda de gobierno; mientras que en Argentina, la temática ingresa -muy incipientemente- en la agenda pública a partir de la REAF, ganando mayor espacio en 2008, luego del conflicto agropecuario ya mencionado. También podría caber como explicación de la temprana jerarquización brasileña, la mayor importancia de la agricultura familiar en el contexto de la población rural total y en cuanto a los aportes de ésta al total del empleo en Brasil.

Para el análisis de estos dos procesos, seleccionamos dos dimensiones: una político-institucional y otra técnico-operativa. En la primera, para el caso brasileño, buscamos marcar la mayor jerarquización del sujeto agricultor familiar en el marco de las políticas de desarrollo rural a partir de la creación del MDA, la Secretaría de Agricultura Familiar (año 2000) y la ley 11.326 (año 2006). En el caso argentino, esta jerarquización ocurre más tardíamente (año 2009), con la creación del Ministerio y la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, sin contar con una norma rectora como en el caso brasileño.

En cuanto a la segunda dimensión, es significativo marcar las diferencias en cuanto a la aplicación de los programas específicos de agricultura familiar. En el caso brasileño, se destaca la concentración de los esfuerzos destinados a dar respuesta financiera, técnica, asistencial, etc., en un único programa denominado PRONAF, financiado exclusivamente por el Estado. En cambio, en el caso argentino, se observa una gran dispersión de

programas, en parte heredados de la década de 1990, cuya lógica era, en general, asistencialista, de corte focalizada y principalmente financiados por organismos internacionales. Estos programas, se encuentran desarticulados entre sí e incluso, se superponen. Sin embargo, siguiendo el caso brasileño, en la actualidad, existe cierta transición hacia una lógica integral que se concreta en algunas experiencias en marcha (PROFEDER-INTA, UCAR-MAGyP).

Para finalizar, y más allá de los aspectos antes analizados, es importante destacar la relevancia que posee la agricultura familiar como categoría política en la región para pensar el desarrollo en términos de equidad. Esto es, no sólo como un modo de "contabilizar" operativamente a quiénes forman parte de este tipo de producción sino, fundamentalmente, concebirlo como un modo de vida y de vincularse con la naturaleza cuya consolidación se encuentra relacionada, en nuestra opinión, con la relevancia que los Estados y las acciones públicas le otorguen en el mediano y largo plazo. La nueva entidad que otorga la política de desarrollo rural regional al sujeto "agricultor familiar", otrora simple beneficiario de políticas de corte asistencialista, resulta auspiciosa en este sentido.

Referencias Bibliográficas:

ACOSTA, Luis; RODRÍGUEZ, Marcos, **En busca de la agricultura familiar en América Latina**. Santiago de Chile: Documento de Trabajo, FAO, 2005.

BANCO MUNDIAL. **Review of Agricultu tal and Rural DevelopmentStrategy**. Washington D.C.: BM, 1994a.

BANCO MUNDIAL. **Brazil, the management of agriculture, rural development and natural resources**. Washington, D.C.: BM, 1994b.

BANCO MUNDIAL. **Informe sobre el desarrollo mundial. El Estado en un mundo en transformación**. Washington, D.C.: BM, 1997.

BANCO MUNDIAL. **Informe sobre desarrollo 2008. Agricultura para el desarrollo**. Washington, D.C.: BM, 2008.

BARSKY, Osvaldo. "Políticas agrícolas y reformas institucionales en la Argentina en el contexto del -ajuste-". In: **Ruralia**. N. 3, 1992.

BARSKY, Osvaldo; DÁVILA, Mabel. **La rebelión del campo. Historia del conflicto agrario argentino**. Buenos Aires: Sudamericana, 2008.

BARSKY, Osvaldo; GELMAN, Jorge. **Historia del agro argentino, Desde la conquista hasta fines del siglo XX**. Buenos Aires: Sudamericana, 2009.

BONNAL, Philippe, GIORDANO, Nelson; CAZULLA, Ademir. "Subsídios metodologicos ao estudo do Desenvolvimiento Territorial Rural". In: LEITE, Sergio; DELGADO, Nelson. **Políticas públicas, atores sociais e Desenvolvimento Territorial Rural**. Brasilia: IICA, 2011.

CEPAL. **Estudio económico de América Latina y el Caribe**. Santiago de chile: División de Desarrollo Económico - Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2010-2011.

CHIRIBOGA, Manuel. "Desafíos de la pequeña agricultura familiar frente a la globalización". In: Martínez, Luciano (Comp.). **El desarrollo sostenible en el medio rural**. Quito: FLACSO, 1997.

D´ELIA, Vanesa et al. "Asignación Universal por Hijo para Protección Social: una política de inclusión para los más vulnerables". In: **Revista de Seguridad Social**, N° 260, p. 30-55, 2010.

DE JANVRY, Alain; SADOULET, Elizabeth. "La inversión en el desarrollo rural es buen negocio". In: Echeverria, Rubén (comp.). **Desarrollo de las economías rurales en América Latina y el Caribe**. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.

DE SOUZA, Paulo Marcelo et al. "Agricultura familiar *versus* agricultura não-familiar: uma análise das diferenças nos financiamentos concedidos no período de 1999 a2009". In: **Revista Econômica do Nordeste,** Fortaleza, v. 42, n.1, pp. 105-124, Janeiro-Março, 2011.

DOMINGUEZ LEÃO REGO, Walquiria. "Política de cidadania no governo Lula. Ações de transferênciaestatal de renda: o caso do Programa Bolsa Família" In: **Temas y Debates**, n. 20, p. 141-155, 2010.

DRAIBE, Sonia. "La reforma del Estado en América Latina: observaciones sobre el caso brasileño". In: **Perfiles Latinoamericanos**, n. 1, p. 55-83, 1992.

EVANS, Peter. "El Estado como problema y como solución". In: **Desarrollo Económico**,vol. 35*,* n. 14, p.21-54, 1996.

FAO/PNUD. **Principais indicadores sócio-econômicos dos assentamentos de reforma agrária**. Proyecto BRA/87/022, Brasilia: UnitedNationsFood and AgricultureOrganization/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1992.

FAO/INCRA. ***Diretrizes de política agrária e de desenvolvimento sustentável***. Projeto UTF/BRA/036, Brasília: United NationsFoodandAgricultureOrganization/Instituto de Colonização e Reforma Agrária, 1994.

FAO/INCRA. **Perfil da agricultura familiar no Brasil: dossiê estatístico**. Projeto UTF/BRA/036, Brasília: United NationsFoodandAgricultureOrganization/Instituto de Colonização e Reforma Agrária, 1996.

FAO/BID. **Políticas para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe**. Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/Banco Interamericano de Desarrollo, 2007.

FAO. **Marco estratégico de mediano plazo de cooperación de la FAO en agricultura familiar en América Latina y el Caribe, 2012-2015**. Roma: Documento de consulta con los países miembro, Organización de la Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 2011.

FERNÁNDEZ EQUIZA, Ana María. "La sustentabilidad de la agricultura familiar en Argentina". In: MANZANAL, Mabel; NEIMAN, Guillermo (Comps.). **La agricultura familiar del MERCOSUR. Trayectorias, amenazas y desafíos**. Buenos Aires: Ciccus, 2010.

FLEXOR, Georges; GRISA, Catia. "Institutionalization of family farm policy in Brazil: history, ideas and actors". In: **1st International Conference on Public Policy**. Grenoble (France): University of Grenoble, 2013.

FIDA. **República Argentina. Evaluación del Programa en el país**. Buenos Aires: Informe Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola Nº 2223-AR, 2010.

FRANÇA, Caio Galvão de; DEL GROSSI, Mauro Eduardo; AZEVEDO MARQUES, Vicente. **O censo agropecuário 2006 e a agricultura familiar no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2009.

GIARRACCA, Norma; TEUBAL, Miguel (Coords.). **Del paro agrario a las elecciones de 2009: tramas, reflexiones y debates**. Buenos Aires: Antropofagia, 2010.

GORDILLO, Gustavo. "Seguridad alimentaria y agricultura familiar". In: **Revista de la CEPAL**, n. 83, p. 71-84, 2004.

GUANZIROLI, Carlos Enrique; CARDIM, Silvia Elizabeth (coords.). **Novo retrato da agricultura familiar: o Brasil redescoberto**. Brasília: Documento deTrabalho, Projeto de Cooperação FAO-INCRA, 2000.

IAZZETTA, Osvaldo. "El gobierno de Kirchner y los desafíos democráticos pendientes". En **Temas y Debates**, n.10, 2005.

IICA. **La agricultura familiar en los países del cono sur**. Asunción: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 2007.

LATTUADA, Mario; NOGUEIRA, María Elena; URCOLA, Marcos. "La gestión del desarrollo rural actual: algunas consideraciones acerca del rol del Estado". In: **VII Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales**. Buenos Aires: Centro Interdisciplinario de Estudios Agrarios (CIEA)-Facultad de Ciencias Económicas-UBA, 2011.

LATTUADA, Mario; MÁRQUEZ, Susana y NEME, Jorge. **Desarrollo rural y política: reflexiones sobre la experiencia Argentina desde una perspectiva de gestión**. Buenos Aires: Ciccus, 2012.

MALETTA, Héctor. **Tendencias y perspectivas de la agricultura familiar en América Latina**. Santiago de Chile: Documento de Trabajo Nº 90 del Programa Dinámicas Territoriales Rurales y Documento de Trabajo N° 1 del Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural-RIMISP, 2011.

MANZANAL, Mabel. "Regiones, territorios e institucionalidad del Desarrollo Rural". In: MANZANAL, Mabel; NEIMAN, Guillermo; LATTUADA, Mario (Comps.). **Desarrollo rural. Organizaciones, Instituciones y territorios**. Buenos Aires: Ciccus, 2006.

MANZANAL, Mabel; GONZÁLEZ, Fernando. "Soberanía alimentaria y agricultura familiar. Oportunidades y desafíos del caso argentino". In **Realidad Económica**, n. 255, p. 12-42, 2010.

MANZANAL, Mabel; SCHNEIDER, Sergio. "Agricultura familiar y políticas de desarrollo rural en Argentina y Brasil (análisis

comparativo, 1990-2010)". In: **Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios**, n. 34, p. 35-71, 1er. semestre, 2011.

MÁRQUEZ, Susana. **Un año de Foro. Crónica, realizaciones y perspectivas del ejercicio de diálogo político desarrollada por el Foro Nacional de la Agricultura Familiar**. Buenos Aires: Documento de Trabajo PROINDER, 2007.

MAYNTZ, Renate. "Governanceen el Estado moderno". In **Revista Postdata**, Buenos Aires, número 11, p. 104-117, 2011.

MIELITZ NETTO, Carlos. "Agricultura familiar no contexto das políticas públicas brasileiras". In: MANZANAL, Mabel; NEIMAN, Guillermo (Comps.). **La agricultura familiar del MERCOSUR. Trayectorias, amenazas y desafíos**. Buenos Aires: Ciccus, 2010.

NEFFA, Julio César. "Modelos productivos y sus impactos en la relación salarial. Reflexiones a partir del caso argentino". In: DE LA GARZA TOLEDO, Enrique; NEFFA, Julio César. **Trabajo y modelos productivos en América Latina**. Buenos Aires: CLACSO, 2010.

NEIMAN, Guillermo; QUARANTA, Germán. "Los estudios de caso en la investigación sociológica". In: VASILACHIS DE GUALDINO, Irene (Coord.). **Estrategias de investigación cualitativa**. Barcelona: Gedisa, 2006.

OBSCHATKO, Edith. **Las explotaciones agropecuarias familiares en la República Argentina. Un análisis a partir de los datos del Censo Nacional Agropecuario 2002**. Buenos Aires: MAGyP-IICA, 2009.

OBSCHATKO, Edith; FOTI, María del Pilar; ROMÁN, Marcela. **Los pequeños productores en la República Argentina. Importancia en la producción agropecuaria y en el empleo en base al Censo Nacional Agropecuario 2002**. Buenos Aires: SAGPyA- IICA, 2006.

OSZLAK, Oscar. "El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina". In: **Desarrollo Económico**, vol. 42, n. 168, 2003.

PERROTTA, Daniela. "La dialéctica entre la integración regional y las estrategias de inserción internacional en el marco de proyectos de desarrollo nacional: algunas pistas para la comprensión del MERCOSUR actual". In: **Jornadas de Relaciones Internacionales "Poderes emergentes: ¿Hacia nuevas formas de concertación internacional?"**, Buenos Aires: FLACSO, 2010.

PLISCOFF, Cristián y MONJE, Pablo. "Método comparado. Un aporte a la investigación en gestión pública". In **VIII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública**, Panamá, 2003.

PROCISUR-IICA. **Investigación y desarrollo para la Agricultura Familiar en el Cono Sur**. Montevideo: Programa Cooperativo para el Desarrollo Tecnológico Agroalimentario y Agroindustrial - Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 2010.

REAF. **Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar en el Mercosur**. Brasilia: Publicación Especial del Ministerio de Desarrollo Agrario de Brasil, 2010.

ROSANVALLON, Pierre. **La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza**, Buenos Aires: Manantial, 2008.

SARTORI, Giovanni (1995). **La política. Lógica y método en las ciencias sociales,** México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1995.

SCHEJTMAN, Alexander; BERDEGUÉ, Julio. "Desarrollo Territorial Rural". In: **Temas y Debates Rurales**, n. 1, p. 1-54, 2004.

SCHEJTMAN, Alexander; BARSKY, Osvaldo (comps.). **El Desarrollo Rural en Argentina. Un enfoque territorial**. Buenos Aires: Siglo XXI, 2008.

SCHIAVONI, Gabriela. "Describir y prescribir: la tipificación de la agricultura familiar en la Argentina". In: MANZANAL, Mabel; NEIMAN, Guillermo (Comps.). **La agricultura familiar del MERCOSUR. Trayectorias, amenazas y desafíos**. Buenos Aires: Ciccus, 2010.

SCHNEIDER, Sergio. "A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. In: **Sociologias**, n. 11, p. 88-125, 2004.

SCHNEIDER, Sergio y ESCHER, Fabiano. **La construcción social del concepto de agricultura familiar en América Latina**. Santiago de Chile: Documento de Trabajo FAO, Versión preliminar, 2011.

SERVOLO DE MEDEIROS, Leonilde. "Dimensiones de la lucha por la tierra en el Brasil contemporáneo y la conformación de espacios públicos". In: DE GRAMMON, Hubert. **La construcción de la democracia en el campo latinoamericano**. Buenos Aires: CLACSO, 2006.

SERVOLO DE MEDEIROS, Leonilde. “Agricultura familiar no Brasil: aspectos da formação de uma categoría política”. In: MANZANAL, Mabel; NEIMAN, Guillermo (Comps.). **La agricultura familiar del MERCOSUR. Trayectorias, amenazas y desafíos**. Buenos Aires: Ciccus, 2010.

STRAUSS, Anselm; CORBIN, Juliet. **Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada**. Antioquia: Editorial Universitaria de Antioquia, 2002.

TANZI, Vito. “El papel del Estado y la calidad del sector público”. In: **Revista de la CEPAL**, n. 71, p. 7-22, 2000.

Artigo recebido para publicação em:

13 de agosto de 2013.

Artigo aceito para publicação em:

29 de novembro de 2013.

Como citar este artigo:

NOGUEIRA, María E.; URCOLA, Marcos A. "La jerarquización de la agricultura familiar en las políticas de desarrollo rural en Argentina y Brasil (1990-2011)". In: *Revista IDeAS* – Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Rio de Janeiro – RJ, v. 7, n. 2, p. 96-137, 2013.