

## Mujeres hacedoras de la política pública de género en el Noroeste Argentino (NOA). Recorrido de los primeros programas rurales en la región durante el siglo XX

### Women makers of public gender policy in the Argentine Northwest (NOA). Tour of the first rural programs in the region during the 20th century

### Mulheres fazedoras de políticas públicas de gênero no Noroeste Argentino (NOA). Passeio pelos primeiros programas rurais da região durante o século XX

Leguizamón, Laura Lorena

Leguizamón, Laura Lorena  
lleguizam@unlar.edu.ar

**Estudios Rurales. Publicación del Centro de Estudios de la Argentina Rural**  
Universidad Nacional de Quilmes, Argentina  
ISSN: 2250-4001  
Periodicidad: Semestral  
vol. 12, núm. 26, 2022  
estudiosrurales@unq.edu.ar

Recepción: 31 Julio 2022  
Aprobación: 23 Agosto 2022

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/181/1813455018/>

**Resumen:** Este trabajo busca describir el proceso configurativo de la política pública rural y con perspectiva genérica, en el Noroeste Argentino. También revisitar una experiencia situada en la provincia de La Rioja, la cual inicia con los primeros antecedentes en la región y continúa en el presente. Se considera necesario partir de una revisión de los antecedentes históricos, debido a que no se disponen trabajos que referan específicamente a dicha sistematización. Para la experiencia de organización comunitaria, se apuesta a una caracterización de la intervención de organismos externos y el Estado, pero partiendo del lugar de enunciación de las propias actoras. Se intenta aquí problematizar a las propuestas de planificación rural como procesos homogéneos y generalizados, durante el siglo XX.

**Palabras clave:** mujer rural, noroeste argentino, programas de desarrollo rural, política pública.

**Abstract:** This paper describes the configuration process of rural and gender public policy in Northwest Argentina. Also revisit an experience located in the province of La Rioja, which begins with the first antecedents in the region and continues during the present. It is necessary to start from a review of the historical background, because there are no works that refer specifically to it. To characterize the experience of community organization, as well as the intervention of external organizations and the State, we start from the place of enunciation of the actors themselves. Here we try to problematize the rural planning proposals as homogeneous and generalized processes, during the 20th century.

**Keywords:** rural women, Argentinian northwestern, rural development programs, public policy.

**Resumo:** Este artigo descreve o processo de configuração das políticas públicas rurais e de gênero no noroeste da Argentina. Também revisita uma experiência localizada na

provincia de La Rioja, que começa com os primeiros antecedentes na região e continua até o presente. É necessário partir de uma revisão do pano de fundo histórico, pois não há textos que se refiram especificamente a ele. Para caracterizar a experiência de organização comunitária, bem como a intervenção de organização comunitária, bem como a intervenção de organizações externas e do Estado, partimos do lugar de enunciação dos próprios atores. Aquí procuramos problematizar as propostas de planejamento rural como processos homogêneos e generalizados, durante o século XX.

**Palavras-chave:** mulher rural, noroeste da Argentina, programas de desenvolvimento rural, políticas públicas.

## LAS PRIMERAS APUESTAS INTERSECCIONALES ENTRE GÉNERO Y RURALIDAD

Recorrer el devenir del debate genérico en la ruralidad es partir del reconocimiento interseccional, opresor y excluyente; aunque esto no siempre estuvo explícito. Si se decide iniciar por una mera descripción sistemática de las propuestas elaboradas con el objeto de revertir la opresión, se encuentra desde principios del siglo una fuerte apuesta a la promoción del desarrollo rural con etapas más desarrollistas y/o de bienestar, como así también aquellas signadas por diferentes intervenciones de gobiernos dictatoriales. Asimismo posicionarse solo desde la descripción desarrollista, conlleva el riesgo de objetivar las experiencias sin dar lugar a sus protagonistas, así como de dejarse encandilar por un discurso acordado internacionalmente en pos del empoderamiento de las mujeres campesinas.

Se piensa, a modo de hipótesis, que los primeros programas destinados a mujeres rurales del NOA - además de responder a una planificación internacional, a un momento de definiciones sociales, políticas y de mercado cruciales para instaurar un modelo de desarrollo- no responden a un posicionamiento crítico de la perspectiva genérica. En todo caso, se trata de aproximaciones a las mujeres rurales desde un enfoque técnico-utilitarista debido a: lo focalizado de la propuesta, estar destinada a ciertas mujeres rurales y/u originarias, ser financiada por organismos externos que definieron el abordaje técnico, no contar con una previsión para la sostenibilidad en los territorios, ser pensada desde el lugar de la mujer en tanto reproductora y cuidadora, desde un claro posicionamiento externos binario y -lo que no es menos importante- constituir las primeras experiencias, de las profesionales del NOA, con perspectiva/interpelación genérica.

Para contrastar la misma se implementó una metodología de técnicas mixtas, combinando trabajo de archivo, entrevistas a personas claves, análisis de estudios técnicos y revisión conceptual y bibliográfica. Debido a que no se cuenta con demasiados antecedentes sobre el tema en particular, se eligió el diseño exploratorio descriptivo a fin de hilar una sistematización primaria que pueda dar lugar a nuevas investigaciones. Este tipo de estudios inician desde problemas generales para ir dando lugar al pensamiento complejo (Gallart, 1992; Hernández Sampieri et. al., 2010).

En relación a la tensión género-desarrollo rural se considera una posición recurrente el abordaje técnico-utilitarista propio del auge de la planificación rural, el que por contradictorio que parezca, se sostuvo desde metodologías participativas. Se trata de miradas neutrales, cuyo recorrido en la región va cimentándose entre los '60 y '80 junto al programa político-económico liberal, aún con las intervenciones de gobiernos de facto (León, 2006).

La desarticulación de lo público durante la última dictadura, provocó que las primeras experiencias en ámbitos rurales se sostuvieran desde organizaciones de la sociedad civil y la cooperación internacional avalada por contextos liberales. Sus antecedentes se pueden rastrear desde 1949 con las apuestas políticas del presidente norteamericano H. Truman (Valcárcel, 2006), la Alianza para el Progreso en 1961 durante

la presidencia de Kennedy, y los resultados presentados por los estudios del Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola, a partir de 1965. El comité estaba integrado por FAO, BID, CEPAL, IICA y OEA (Lattuada, 2014). Por lo menos desde la década del '50 diferentes organismos, como los citados, se planteaban la reforma agraria, el uso y tenencia de la tierra, las zonas de colonización y el desarrollo agrario en las mismas; por lógica en un primer momento se buscó caracterizar los sistemas económicos presentes en la región, partiendo de la descripción de los mismos; la instancia de intervención específica sobre el desarrollo rural cobra fuerza a mediados de los '60, cuando diferentes programas se presentan en pos de paliar la pobreza rural y, finalmente, lograr el auto-sustento económico.

Naciones Unidas desde los '70 promovió debates con mirada de género, a pesar de ello, ninguno de los textos disponibles se ocupaba de las mujeres. Por el contrario, parecían plantear un conjunto social homogéneo donde incluso las redes de solidaridad -que a través del tiempo poseían mayoría de mujeres- estaban invisibilizadas. En este sentido, la equidad se desdibujaba frente al conservadurismo comunitarista, casi religioso (Molyneux, 2003).

En las dos siguientes décadas y contemporánea a las conferencias internacionales sobre la mujer celebradas en diferentes países desde 1975, se llevó adelante una agenda global de desarrollo. En los '90 se trabajó bajo la modalidad de conferencias cuyos temas abordaban las preocupaciones del momento: medio ambiente y desarrollo en Río de Janeiro, 1992; derechos humanos en Viena, 1993; población y desarrollo en El Cairo, 1994; desarrollo social en Copenhague, 1995; asentamientos humanos en Estambul, 1996 y seguridad alimentaria en Roma, 1996. Si bien es cierto hubo grupos feministas en la ONU que empleaban la categoría de género y se explicitaba la misma en los textos obtenidos de Viena, El Cairo y Roma; su definición continuaba siendo ambigua; el uso que los Estados parte hicieron de la categoría en los documentos acordados, mucho más (Díaz de Terán Velasco, 2015). A pesar de los esfuerzos por integrar dichas discusiones, en la práctica se sostenía la disociación de los intereses, por un lado aquello que le compete a las mujeres y, por otro, lo que es propio del desarrollo.

No obstante ello, se presentaron propuestas que dialogaban con los debates internacionales en términos de desarrollo y para lograrlo era claro que las mujeres no podían estar excluidas. Centro y Sudamérica, se enfocaron en la reforma agraria y los proyectos implementados fueron de los más heterogéneos como los territorios en los que se concretaron.

La inversión de fondos en la región entre los '80 y '90 derivó en obras de infraestructura, servicios para la producción, servicios básicos a comunidades rurales, capacitaciones (Lattuada, 2014). Las dificultades emergieron toda vez que se planificó con estrategias similares de ejecución y sin una verdadera integración entre el componente social y el productivo (Barsky, 1990) lo propio con la intención de integrar el enfoque de equidad de género durante el periodo (Vargas-Lundius, 2007). La asociación entre mujeres y cuidados resultó la primera vía de ingreso para la asistencia y financiamiento de comunidades previamente seleccionadas. Aunque se procuró una transversalización del enfoque, que se priorizaron los objetivos planteados internacionalmente, se planificaba de manera unidireccional, cuando llegaban los desembolsos el contexto social y político se había transformado, hubo fuerte énfasis en el cumplimiento de los aspectos técnicos, cuidando la presentación de los informes que garantizara la posibilidad de nuevos fondos, la ejecución resultó particular en cada caso y como tal difícilmente sostenible. Todo ello operó "en desmedro de la comprensión de los procesos locales sobre los que se pretendía intervenir" (Lattuada, 2014, p.16).

La perspectiva de género se implementa en los programas rurales a partir de la diferenciación binaria, la equidad por lo tanto desde el enfoque de derechos es la herramienta más utilizada, no por ello exitosa. Se debe destacar que el desarrollo del método comunitario-participativo, tiene su entronque en los '40 con el surgimiento de la propuesta de comunidad organizada en Norteamérica, propuesto por Kurt Lewin. Más adelante el método fue trabajado como investigación acción por referentes en la región de la talla de Fals Borda o Freire. Sus trabajos cobran relevancia entre los '70-'80 porque a la mirada del norte le imprimían características locales. Es decir, que cuando se presentaron los programas de desarrollo, las referentes de

los organismos técnicos de Argentina ya habían tenido contacto con esta metodología y adecuaron sus intervenciones así como los requerimientos técnicos a la misma.

La política pública que fue tomando forma a partir de los elementos que aquí se fueron describiendo, considera a las mujeres como las destinatarias de las mismas sin discutir el patriarcado hegemónico, tampoco las secuelas de implementar modelos no apropiados. En el momento en que se procuró una reflexión para un posicionamiento crítico y transformador, estallaron las dictaduras en la región. El intento de ampliar el mercado interno requeriría del acceso a elementos tan básicos como la tierra, en este punto las mujeres fueron excluidas. La perspectiva genérica se consideró desde una supuesta neutralidad de género, donde la lógica de la familia nuclear se aggiornó a los efectos de la teoría del derrame y la sociología funcionalista (León, 2006).

## PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL CON ENFOQUE DE GÉNERO EN EL NOA

Argentina tiene una trayectoria sociopolítica compleja y es posible decir que la preocupación por lograr el desarrollo rural acompaña los procesos socio-históricos y sus diferentes etapas, ya que se trata de momentos y acontecimientos que deben ser leídos en su contexto. Se pueden citar a modo de hitos relevantes -para el tema que aquí interesa- a las siguientes propuestas: el proyecto de Ley Agraria de la última etapa del peronismo que será archivado durante la dictadura de 1976, el reposicionamiento en la agenda pública con la restauración democrática de 1983 que se ocupa del sector minifundista y sus condiciones de pobreza, el Programa Nacional Agropecuario (PRONAGRO) de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca y Alimentación (SAGPyA) presentado en 1984, pero que no llega a concretarse por la crisis y sus embates, el INTA (dependiente de la SAGPyA) en 1987 dedica una unidad para generar planes y proyectos destinados a minifundistas. No será sino hasta la década de los '90 que se implementarán los denominados Programas de Desarrollo Rural (PDR), lógicamente con las contradicciones de desarrollarse en una etapa neoliberal (Manzanal, 2009; Lombardo y Tort, 1999).

La diferencia entre los primeros intentos de elaborar propuestas para este sector y la efectiva implementación de los PDR se traduce en una avanzada de proyectos en pos de mejorar las condiciones de los menos favorecidos en la zona rural de Argentina. Se discute la estrategia focalizada e intencionada de orientar estas intervenciones hacia un sector (lxs más pobres) e incluso entre ellxs se realiza un recorte o selección. Surgió así el Programa Social Agropecuario (PSA), Proyecto de Desarrollo Rural de las provincias del Noroeste de Argentina (PRODERNOA), Proyecto de Desarrollo Rural de las provincias del Noreste de Argentina (PRODERNEA), PROHUERTA, Proyecto de desarrollo de pequeños productores agropecuarios (PROINDER), Programa de Desarrollo Rural Incluyente (PRODERI), Programa para Productores Familiares (PROFAM), Cambio Rural, entre otros (Manzanal, 2009; Craviotti y Soverna, 2003; Soverna, 2008)

Estos PDR aportaron: la participación, la inclusión de pequeños productores en algunas decisiones, visibilizar la cuestión campesina, mayor protagonismo de referentes del agro, formalizar el trabajo familiar, involucrar a los técnicos desde otra perspectiva, desarrollo de experiencias innovativas, fortalecer la organización de lxs productores, contribuir al capital social. Por otro lado, tuvieron problemas en cuanto a evaluación y seguimiento (histórico problema), discontinuidad y restricción del financiamiento, resultados que no salen a la luz sino que quedan en un informe interno, falta de claridad en el perfil de destinatarixs de los programas, dificultades en la intervención e integración entre programas, contradicciones en la legitimidad de los procesos participativos como en los instrumentos y la metodología de intervención, poca claridad en las variables de financiamiento, no se logró trabajar con la heterogeneidad, todo ello se traduce en la ausencia de una clara e integral política de desarrollo, hubo diferentes miradas acerca del mismo: más técnica, de índole económica financiera, de indicadores de pobreza (Manzanal, 2009, pp. 7-14).

Cuando Manzanal realiza su estudio (2005) no encuentra datos de PRODERNOA, ya que el programa se iba transformando tanto en su implementación como el número de provincias que lo integraba: Catamarca,

Jujuy y Salta primero, más tarde –post crisis 2001- se incorporan Santiago del Estero, Tucumán y La Rioja; además una de las primeras provincias destinatarias -luego del periodo de crisis- ya no será considerada, este es el caso de Salta. En la práctica hacia 2007 se ejecutaba únicamente en Catamarca y Tucumán, un informe final de 2012 (Universidad Nacional de Córdoba [UNC]-Unidad para el Cambio Rural [UCAR[1]]) da cuenta de su ejecución en Jujuy, Catamarca, Tucumán y La Rioja. Su objetivo fue reducir la pobreza y promover el desarrollo rural en Catamarca, Jujuy, Santiago del Estero, Tucumán y La Rioja, mejorando la situación socioeconómica de la población rural pobre e indigente.

Ahora bien, en qué momento se intersectan, dialogan, confluyen la propuesta de desarrollo rural con la perspectiva de género en el norte argentino. El primer registro oficial de una experiencia -dirigida a mujeres, por entenderse así la primera necesidad en clave genérica- data de 1987 a 1991, cuando se implementa el proyecto “Participación de las mujeres en Cachi” (Salta); fue un proyecto piloto que contó con la asistencia técnica del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y fue financiado por el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer (UNIFEM). Este proyecto sienta las bases del trabajo para el NOA y el NEA de los años subsiguientes. En cuanto al NOA se diseña el proyecto “Mujer Campesina del Noroeste Argentino” (financiado por UNIFEM) se enfocaba en la perspectiva de la mujer como productora rural y la referencia constante a la familia minifundista; además abordaba la condición de mujer rural y las relaciones de género intrafamiliares. Financiado por UNIFEM, coordinado por la Dirección del Desarrollo Agropecuario de la, por entonces denominada, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca. En Jujuy se empiezan a registrar algunos trabajos con mujeres rurales desde la Secretaría de la Mujer, en 1990.

Otro antecedente es el Proyecto de Cooperación Técnica, concretado en 1993 por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), éste priorizó la capacitación, investigación y equipamiento específico para abordar la cuestión de género. Del mismo se desprende una línea de trabajo con mujeres rurales en pos de aportar a la comercialización de productos elaborados por mujeres campesinas. El mismo año comienza a ejecutarse el Programa Social Agropecuario, con un trabajo orientado a grupos de mujeres y/o mujeres que integran grupos mixtos que participan en proyectos productivos para comercialización o autoconsumo. Línea de trabajo que luego va a continuar el Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores (PROINDER) financiado por el Banco Mundial (BM) el cual va a coordinar con la Secretaría de Agricultura Familiar del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, que a su vez recibirá financiamiento internacional del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y BM.

Para la región fue fundamental el trabajo de las técnicas quienes logran instalar el tema. En base al proyecto mujer rural del NOA, se constituye en 1996 la Red Nacional de Técnicas e Instituciones del país que trabaja con Mujeres Rurales denominada TRAMA (Biaggi, 2021); en principio fue integrada por poco más de 60 técnicas y profesionales de INTA[2], SAGPyA, ONGs y universidades de diferentes puntos del país. En 1998 la SAGPyA mediante Resolución N° 21/98 decide conmemorar el Día de la Mujer Rural, acción que se completa con la sanción de la Ley 25.431 (16/5/2001) en la Cámara alta donde se decide que el 15 de octubre de cada año se recordará el “Día de la Mujer Rural”. Ese mismo año se forma la “Organización Nacional de Mujeres Campesinas y Aborígenes Argentinas” (MUCAAR), cuyo precedente directo fueron las reuniones anuales del Programa Mujer Campesina de la SAGPyA y el Centro de Promoción Rural (CEPRU)[3].

Desde la Asociación de Pequeños Productores de Cachi en 1987 (indígenas –nomenclatura usada por entonces- y campesinas) Salta, pasando por el proyecto Mujer Campesina del NOA entre 1989 y 1991 (financiados por UNIFEM[4]); la incorporación en la agenda pública con PRODERNOA (1999) reconvertido a PRODERI (2012), así como el aporte del Centro de Promoción Rural (CEPRU) que deviene en MUCAAR lo que ha circulado es la lucha por visibilizar la diversidad de la mujer argentina, reconocer su aporte económico, aportar conocimiento técnico para superar las condiciones de pobreza y lograr el desarrollo que se esperaba en el área rural.

Se considera relevante, antes de pasar a la discusión concreta retomar algunos puntos que surgen del informe final de PRODERNOA (2012), debido a la necesidad de una sistematización ordenada: Para implementar el proyecto se asignan en DEG[5] 12.800.000 que se distribuyen en las provincias que lo integran.

La crisis de principios de 2000 hizo que a mediados de 2003 el programa quedara paralizado, pero con el crecimiento económico registrado hacia fines de 2003 y con mejores indicadores en 2005 –salvando los cambios de gestión por elecciones y algún retraso en las transferencias de fondos- se reconoce el aporte de lo rural a la economía y una creciente expulsión de productores debido a la falta de oportunidades. Otro entramado positivo fue, en 2002, el trabajo interinstitucional entre FIDA, Corporación Andina de Fomento (CAF-Banco de Desarrollo de América Latina) y la SAGPyA le dio el impulso que PRODERNOA necesitaba.

Por estas razones, es que el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación decide priorizar iniciativas no compensatorias que no fueran subsidios ocasionales, con el propósito de atacar causas estructurales, el Convenio entre la Nación y FIDA se suscribe en 2000 y la enmienda en 2008[6]. Con la reorientación del programa (2006, ratificada formalmente en 2008) se busca trabajar en las provincias de Catamarca, Jujuy, Santiago del Estero, Tucumán y La Rioja donde se entendía que había mayores indicadores de población rural pobre e indigente.

Para su aplicación se elige la estrategia de focalización por grupos basada en: Línea de indigencia (LI), línea de pobreza (LP) y apoyo para quienes superen hasta dos veces la LP. Un aspecto a destacar es que, como toda propuesta internacional del momento, la planificación es dirigida de arriba hacia abajo, sin embargo en diálogo con algunas precursoras que integraron equipos técnicos, mencionan que ellas priorizaban el enfoque de abajo hacia arriba con una estrategia freiriana, de investigación-acción participativa.

Además se requería implementar el programa con enfoque de género, es decir hacer foco en la cuestión de género. En el NOA la primera experiencia sucedió en Catamarca (la siguiente provincia que se incorpora fue Tucumán. Según el informe final de 2012, la participación de La Rioja se aprueba por enmienda en 2007 y se hace efectiva en 2009, Salta no ratificó su interés, Jujuy se incorpora al final, Santiago del Estero era considerado pero no participó), un interesante trabajo se realizó con mujeres rurales de la Puna catamarqueña, de ello da cuenta el informe anual (PRODERNOA) de 2003[7]. Una de las técnicas que participó en esa experiencia menciona: la primera lucha que se dio fue para poner en práctica el enfoque de género en el marco del Programa Mujeres Rurales, se trató de que no intervieran técnicos varones sino que esté a cargo de técnicas mujeres. Para muchas esta experiencia significaba su primer acercamiento a la perspectiva de género: “antes de conocer sobre el tema íbamos al predio y si no estaba el hombre de la casa nos retirábamos” es una anécdota común entre las técnicas.

Si bien es cierto PRODERNOA cumplió en cuanto a brindar apoyo y asesoría técnica tal como se había propuesto, los avances en la regularización de propiedad de la tierra resultaron cuanto menos polémicos debido a que se obtuvieron algunos logros en los territorios rurales concentrados, diferente fue para la zona rural dispersa que –para la ruralidad del NOA- implica una proporción significativa de personas. Fue de gran utilidad incorporar la noción de valor agregado y de negocio rural a las producciones locales. La propuesta de enfoque de género permitió mayor participación de las mujeres y reconocimiento de sus tareas en las actividades prediales, extraprediales e intradomésticas. Asimismo la articulación interinstitucional promovió políticas de agricultura familiar situadas en los territorios. Hubo algunos aprendizajes como el caso jujeño, otorgar el crédito directamente a los productores –sin intermediarios- resultó una medida acertada.

Para el caso catamarqueño fortalecer el trabajo rural relacionado a productos agropecuarios tradicionales, tuvo buena receptividad como resultados. No se trató simplemente de transmitir una capacitación de paquetes tecnológicos sino de un trabajo con organizaciones y actores claves del medio. La reorientación del programa hizo posible superar los obstáculos de la primera etapa y le dio mayor operatividad, incluida una mejor distribución de los fondos de acuerdo a las demandas de las provincias.

Se gestaron organizaciones como TRAMA (nacional) o PRODEMUR (Promoción de la Mujer Rural, que también integró TRAMA) para La Rioja, Catamarca, Salta, Santiago del Estero y Tucumán; por diferentes motivos la propuesta se consolidó para La Rioja y Catamarca, quedando en el presente como una Asociación Civil en el ámbito de la provincia de La Rioja. Estas redes fueron verdaderos puentes entre el trabajo de la SAGyP de la Nación, los organismos internacionales y las expectativas territoriales. Las experiencias que se eligieron para el financiamiento, a través de los distintos programas, en general se sostuvieron en el tiempo, muy probablemente porque se eligieron producciones consideradas tradicionales para su fortalecimiento. Tanto las técnicas como las mujeres rurales se aproximaron a la perspectiva de género y con ella a la deconstrucción de sentidos, esto es común para la región (América Latina).

Aunque no se hará un análisis de programas más recientes, se debe reconocer el aporte que tanto el PSA (1993) como el PROINDER [gestionado por PSA] (1998), realizaron en el ámbito del NOA. Constituyen experiencias nacionales directas con pequeños productores o productores minifundistas, avanzaron -además de la extensión: mesas de trabajo, capacitaciones, articulación de los diferentes niveles de política pública- en el reconocimiento de las características de estxs productores en busca de una tipificación que los describiera desde su particularidad. En 1998, la SAGyP pasó a denominarse SAGPyA y el PSA pasó a depender de la Subsecretaría de Agricultura, Ganadería y Forestación. De manera que ambos trabajaron coordinados y en pos de la descentralización se crearon oficinas, de ambos programas, en las provincias dedicados a agricultores familiares (Marcos, 2020; Soverna, 2013).

## EL PROYECTO MUJER CAMPESINA EN LA RIOJA. LAS TELERAS DE SANTA BÁRBARA

La estructura agraria del NOA en la década de los '80 era muy heterogénea y la concentración de la tierra superaba a la de la región pampeana, había alrededor de "53.000 explotaciones minifundistas que constituían el 60% del total de explotaciones agropecuarias, a su vez el censo de 1980 para el indicador hogares rurales con NBI en el NOA arrojaba un promedio de 62,5%. En cuanto a estrategias de supervivencia eran dispares según se hablara de ruralidad concentrada o dispersa, siendo mucho más crítica en el caso disperso (Basco, Álvarez y Foti, 1992; INDEC, Censo 1980).

El proyecto Mujer Campesina del NOA se propuso identificar factores determinantes que incidían en la promoción de la participación equitativa de la mujer rural, en los procesos de desarrollo regional y rural en particular. Se lo aplicó con una metodología participativa, desde el enfoque de género y buscaba sentar los cimientos de la política pública agraria para el NOA. De esta manera, se implementaron 6 proyectos en diferentes provincias (Jujuy, Salta, Santiago del Estero, Tucumán, Catamarca y La Rioja).

Los dos supuestos básicos que orientaron el proyecto fueron: "la mujer campesina se define como sujeto social específico, en la interrelación entre dos tipos de relaciones sociales: las que se constituyen entre agentes de la producción social agraria y las que se dan entre los agentes de la reproducción social (hombre-mujer); ambos tipos de relaciones sociales definen relaciones de poder, que implican para la mujer situaciones de vida a nivel familiar y comunitario, caracterizadas por la inequidad (pobreza, subordinación)" (Basco, Álvarez y Foti, 1992, pp. 5-6) Ambos constatados en la autoevaluación.

Para financiar-apoyar-sostener-fortalecer experiencias se buscó que fueran propuestas consideradas tradicionales para la región. Inicia la intervención del proyecto en 1989, financiado por UNIFEM con un monto de USD 140.000. En la provincia de La Rioja se enfocó el trabajo en la comunidad de Santa Bárbara "originaria por no detectarse vecinxs inmigrantes" (Cubiló, comunicación personal, 7/3/2022); pequeña localidad del Departamento Chamical, que para 1989 contaba con 100 habitantes, dista 16kms de la cabecera Departamental (ciudad de Chamical), ésta sufrió los embates de la explotación de su monte nativo, la migración de lxs jóvenes hacia la cabecera o a ciudades con mayores posibilidades de empleo, las jóvenes por lo general realizaban actividades de servicio doméstico, como temporarias en cosechas o -en el mejor de los casos- administrativas municipales. El trabajo de lxs residentes en su inmensa mayoría era la

producción agropecuaria, aunque el principal ingreso provenía del trabajo masculino en el rubro servicios, razón por la cual se consideró a estxs productores dentro del tipo precarista campesino. Por su parte, la artesanía tradicional era una práctica que se encontraba en proceso de extinción (Basco, Álvarez y Foti, 1992; Cubiló, 2018).

El enfoque de género tal como se lo concibió en la etapa inicial promovió el hecho de trabajar exclusivamente con mujeres, hubo resistencia ya que la variable de peso para ellas era la pobreza y no tanto atender cuestiones de género, de modo que para algunas actividades se recurrió como estrategia al empleo de grupos mixtos. El trabajo realizado fortaleció la iniciativa que las mujeres locales manifestaban, evidenció su doble o triple jornada laboral, recuperó su producción telera tradicional, generó una actividad autosustentable. Los seis proyectos en el NOA dejaron un equipo técnico formado, con experiencias ricas que podrían haber definido una política pública regional que no se concretó, también dejaron mujeres conscientes de su papel en la ruralidad, grupos organizados, en el caso de Santa Bárbara con personería jurídica y algunas redes de mercados para colocar sus productos. Una gran falencia resultó la cantidad de técnicxs disponibles subsidiadxs, por un tiempo se consiguió el aporte ad honorem de algunxs pero la imposibilidad del sostén económico impidió su continuidad (M. E. Rueda, comunicación personal, 2/3/2022).

La muy buena administración del fondo disponible permitió una experiencia exitosa, sin embargo se reconoce que es insuficiente para que la propuesta se desarrolle. En la actualidad las mujeres de Santa Bárbara continúan siendo referentes artesanas teleras y buscando estrategias para fortalecerse, como el festival de las artesanas teleras de Santa Bárbara que realizan cada año.

Después de PRODORNOA, las teleras de Santa Bárbara, recibieron el acompañamiento de agentes territoriales nacionales y locales, fueron declaradas comunidad artesanal[8] protegida por la Dirección de Patrimonio provincial, ya que resguarda la tradición heredada ancestralmente y combinada con elementos de la colonización, no por ello perdieron la técnica ancestral de hilado, teñido, urdimbre. En los '70 se ocupaba de estas acciones de resguardo-acompañamiento el Instituto de Folklore Riojano, devenido en la actualidad en Secretaría de Culturas de la provincia, con fuerte respaldo del Mercado Artesanal provincial, en materia de circuitos comerciales.

Desde 2010, la Agencia de Extensión Rural de INTA-Chamical aporta a la comunidad de Santa Bárbara el acompañamiento para concretar el proyecto de un salón de exposición y venta en el Departamento Chamical, presentado al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, desde una mesa intersectorial, en principio no se obtuvo la respuesta buscada. Se avanzó articulando con la Agencia de Extensión Rural Valle del Bermejo y la Agencia de Extensión Rural El Portezuelo (productores ovinos), para que las teleras compraran o se proveyeran, como en el caso del oeste provincial (Valle del Bermejo) de materia prima que ellos no utilizaban, buscaban proveerse de lana natural pues se trata de un recurso muy escaso en la localidad. En 2015 conforman el grupo Cambio Rural de valor agregado, la referente fue la Técnica Luciana Heredia (Villagrán y Chávez, 2021).

Por medio de esta asociatividad se materializaron dos proyectos: 1. Proyecto de Ley Nacional Ovina, que comprometía “infraestructura y maquinaria para la producción de artesanías en telar rústico, destinado a la construcción de 11 refugios de mampostería y chapa para resguardar los telares” porque los mismos se veían expuestos a las inclemencias del tiempo toda vez que se arman al aire libre. 2. Proyecto Especial ProHuerta, el cual significó apoyar la instancia de comercialización por medio de equipamiento y mobiliario “para que puedan abrir en el centro vecinal un pequeño salón de exposición y venta” (Villagrán y Chávez, 2021, p. 56).

## PRIMERAS APROXIMACIONES A LA EXPERIENCIA INTERPELADA

En este apartado se comparten algunas reflexiones surgidas del intercambio con las gestoras de la política rural y de género en el NOA, se aclara que se trata de una primera etapa pero no por ello menos interesante de dichos diálogos. Se considera que, además de las escalas territoriales es necesario problematizar la reflexión

desde las trayectorias personales, éstas significan decisiones, completan vacíos descriptivos y enriquecen la sistematización, entre otros aportes.

La mirada de desarrollo rural llegó a Argentina tardíamente en comparación con la experiencia de otros países de la región, en parte por la representación de país proveedor de alimentos y el supuesto bienestar socioeconómico del que disfrutaba. Sin embargo, dependiendo de la región que se estudiaba, dicho supuesto bienestar evidenciaba otros relatos. Lo cierto es que a las regiones, como la del noroeste, que compartían similitudes con las comunidades campesinas de Latinoamérica, no se las abordó desde lo estatal, tal vez - como expresa Lattuada (2014)- por el escaso peso que ejercían sobre la economía nacional, o la limitada significatividad en términos de toma de decisión y/o colocación de sus intereses en la agenda pública.

No obstante ello, una vez que los proyectos resultaron inminentes se seleccionó a algunas referentes técnicas para poder implementarlo y se consideran aquí algunos saberes compartidos por las protagonistas. Se concretaron, durante el primer semestre de 2022, algunas comunicaciones personales de las que se citarán algunos aportes. Las referentes consultadas fueron: por La Rioja a María E. Cubiló (Maritina), por Catamarca a María Elisa Rueda (Cata), por Santiago del Estero a Cecilia Canevari (Ceci) y por Jujuy a Beatriz Cabana (Negrita), se cita el apodo o nombre abreviado por el que son reconocidas entre ellas y con las personas que trabajaron porque a partir del mismo se accede a sus recorridos, siendo parte fundamental de su identidad como profesionales comprometidas con el territorio.

En referencia al momento de conformación del grupo de trabajo, se acordó “que no intervengan técnicos varones, esa fue la primera lucha ganada, para trabajar género debíamos ser mujeres y que se reconozca nuestra capacidad” (M. E. Rueda, comunicación personal, 2/3/2022). Para esa etapa en el país se contaba con mujeres profesionales en los distintos organismos técnicos pero no eran la mayoría, como tampoco su estatus era equivalente al de sus pares.

Fueron gestoras de esta conformación Mira Díaz y Cristina Biaggi, figuras protagónicas dado el rol que tenían en la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca como en el Proyecto Mujer Rural del NOA. Ambas son referenciadas en las entrevistas como quienes se acercaron para sumarlas a la propuesta. “Eran momentos de gran movilidad, veníamos de experiencias sociales fuertes en Latinoamérica y en Santiago del Estero. Estamos hablando de 1989, se estaba conformando el Movimiento Campesino de Santiago del Estero (MOCASE), en simultáneo se creaba el Programa Social Agropecuario (PSA) y acompañábamos tanto a las organizaciones como a sus procesos organizativos” (C. Canevari, comunicación personal, 11/3/2022 y M. E. Cubiló, comunicación personal, 7/3/2022).

El siguiente paso fue la propia deconstrucción, “antes íbamos al predio y preguntábamos por el hombre de la casa, si no estaba nos íbamos” (M. E. Rueda, comunicación personal, 2/3/2022). Pero aun avanzando en este sentido, continuó siendo difícil a principios de los '90 incorporar el enfoque de género, si no fuera que llegó a los territorios debido a la recomendación del Banco Mundial. En cuanto a la manifestación de las mismas: “algunas experiencias fueron más igualitarias y otras como cupos [...] resultó complicado que les reconocieran su participación como organizaciones de mujeres campesinas y lógicamente se cansaban de tener que estar dando pelea [...] los proyectos no siempre cumplían el propósito, ejemplo los de corte productivo, para comprar herramientas ellas eran las titulares, las que se endeudaban pero a la lista de herramientas las confeccionaba el marido” (C. Canevari, comunicación personal, 11/3/2022). El equipo de profesionales para el NOA se conformó con dos profesionales por provincia, coordinadas por el Ministerio de Agricultura. “La capacitación fue brindada por una especialista en género, chilena, Pilar Campaña [...] el equipo fue monitoreado por dos años, produjo un proyecto rural con enfoque de género por provincia, cuyos resultados fueron publicados por el IICA[9] en 1992” (M. E. Cubiló, comunicación personal, 6/5/2017).

El trabajo que se realizó en territorio desde lo técnico está disponible en los diferentes informes que se presentaron, avanzando en las experiencias pronto fue evidente la necesidad de asociarse como región. Así es como surgen organizaciones que todavía se encuentran vigentes, como las anteriormente citadas PRODEMUR y TRAMA. “Buscábamos fortalecer a las mujeres, su identidad como sujeto, que comprendan

que tienen derechos como a la educación, la salud [...] que conocieran procedimientos para gestiones propias como de sus hijxs. En TRAMA fortalecíamos a las mujeres desde ese lugar, no fue fácil pero con el transcurso del tiempo y las generaciones los cambios se fueron viendo” (B. Cabana, comunicación personal, 31/7/2022).

Más allá de algunas dificultades, las profesionales elaboraron los primeros indicadores de mujer rural para el NOA, capacitaron a técnicas y técnicos en proyectos participativos con perspectiva de género, dieron vida a un sinnúmero de experiencias comunitarias, administraron los fondos de tal manera que se alcanzaban más objetivos de lo que se esperaba, involucraron diferentes organizaciones de gobierno en articulación con las universidades y la sociedad civil. Se espera continuar profundizando en sus trayectorias para complejizar los relatos formales presentados en los informes, más importante aún, realizar el reconocimiento que merecen.

## ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

No es la intención de este trabajo romantizar las experiencias participativas, tampoco realizar una crítica sobre el derrotero de experiencias de intervención en pos de un desarrollo territorial con enfoque de género. Sí lo es acceder a los primeros acercamientos a dicha perspectiva, así como a la configuración de la política local de género. Las dificultades iniciales se presentaron por diversos factores: sociedades poco significativas proporcionalmente en el país; espacios sociales rurales, conservadores, heteropatriarcales, invisibilizadores del aporte de las mujeres y de su capacidad para la toma de decisión.

La sostenibilidad de la vida como de la producción no eran concebidos como trabajo, por tanto proponerlo de este modo generó fuertes resistencias. Se destaca asimismo la formación en materia de género que las profesionales de los organismos técnicos fueron incorporando y que las llevó a plantear la propia interpelación de su rol, como del modo en que se relacionaban con las mujeres destinatarias de los diferentes programas.

Se comprueba asimismo la afirmación de de Arce y Salomón (2020) sobre que el Estado Nacional desde principios del siglo XX e inicios del siglo XXI impulsó únicamente tres políticas con alcance nacional, destinadas a mujeres rurales: Cursos del Hogar Agrícola, Clubes del Hogar Rural y el Programa Regional Género Mercosur. Lo que habla de la escasa relevancia en la materia y las resistencias en términos de acceso y uso de las políticas, los servicios, los recursos. Si resultó difícil dialogar la perspectiva de género, mucho más lo fue expresar los debates en términos feministas y/o disidentes. En el periodo estudiado parece haber una ruralidad binaria, con un actor hegemónico, sin posibilidad de trascender los aspectos técnico-productivos. Se cree que resultaría un aporte válido para la política pública y rural del NOA, esbozar propuestas planteadas desde el aporte de los feminismos comunitarios, así como avanzar en el reconocimiento interseccional de la cuestión.

## BIBLIOGRAFÍA

- Barsky, O. (1990). *Políticas agrarias en América Latina*. Imago Mundi.
- Basco, M., Álvarez, G. y Foti, M. (Coord.). (1992). *Trabajando con mujeres campesinas en el noroeste argentino. Aportes al enfoque de género en el desarrollo rural*. IICA. SAGyP.
- Biaggi, C. (2021). Red TRAMA en Muzlera, J. y Salomón, A. (Eds.). *Diccionario del Agro Iberoamericano* (3ª ed.). Teseo.
- Caracciolo de Basco et. al. (1992). *Trabajando con mujeres campesinas en el noroeste argentino: aportes al enfoque de género en el desarrollo rural*. Inter-American Institute for Cooperation on Agriculture (IICA) y United Nations Development Fund for Women.
- Craviotti C. y Soverna, S. (2003). *Propuesta para la definición de Políticas de Desarrollo Rural*. PROINDER. SAGPyA.
- Cubiló, M. E. (2018). La mujer rural en el noroeste argentino. Avances en el conocimiento de la perspectiva de género. *Ágora* 3, (4), 35-55.

- de Arce, A. (2017). Construir la igualdad: política y capacitación con perspectiva de género en la Unidad para el Cambio Rural (UCAR) en *XII Reunión de Antropología del Mercosur*. Actas. UNaM.
- de Arce, A. y Salomón, A. (2020). *Una mirada histórica al bienestar rural argentino: debate, propuestas y análisis*. Teseo.
- Díaz de Terán Velasco, M. (2015). La transversalidad de género. Valoraciones a partir de algunos documentos de las Naciones Unidas. *Anuario Español de Derecho Internacional* 31, 323-347.
- Díaz, M. E., Rueda, M. E., Rueda, L. y Román, M. E. (Coords.). (2010). *Criterios de evaluación de proyectos con enfoque de mujer- género: una respuesta participativa*. MAGyP.
- Gallart, M.A. (1992) La integración de métodos y la metodología cualitativa. Una reflexión desde la práctica de la investigación. En Forni et. al. *Métodos Cualitativos II*. CENEP, pp. 107-149.
- Gutiérrez, T. (2014). Estado, agro y hogar. Políticas públicas hacia las mujeres rurales. Buenos Aires, 1958-1991. *Secuencia N° 88*. Instituto Mora, pp. 219–248.
- Hernández Sampieri R., Fernández Collado C. y Baptista Lucio P. (2010). *Metodología de la Investigación*. McGraw Hill
- Ingaramo, M. A. (2021). Los desafíos de la perspectiva de género en la definición de la agenda gubernamental. *Cátedra Paralela* (10), 105-346. <https://doi.org/10.35305/cp.vi10.235>
- INTA. (2018). *ConCiencia DE GÉNERO. Políticas, números y algo más sobre el INTA*. [https://inta.gob.ar/sites/default/files/conciencia\\_de\\_genero.pdf](https://inta.gob.ar/sites/default/files/conciencia_de_genero.pdf)
- Lattuada, M. (2014). Políticas de desarrollo rural en la Argentina: Conceptos, contexto y transformaciones. *Temas y Debates*, (27), 13-47. [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1853-984X201400010001&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-984X201400010001&lng=es&tlng=es).
- Leguizamón, L. L. (2021). De mujeres y ruralidades ¿A qué se sujetan las mujeres en lo rural?/Entrevistada por de Arce, A. Revista Estudios Rurales <https://www.youtube.com/watch?v=b2KdiaZUIYA>
- León, M. (2006). Neutralidad de género y políticas públicas en las reformas agrarias de América Latina. *Nómadas*, N° 24, 44-52.
- Lombardo, P. y Tort, M. I. (1999). Estrategias de intervención para pequeños y medianos productores agropecuarios en la década del '90 en *Revista Realidad Económica* 168, 132-147.
- Manzanal, M. (2009). El desarrollo rural en Argentina. Una perspectiva crítica en Jalcione Almeida e João Armando Dessimon Machado (Orgs.). *Desenvolvimento Rural no Cone Sul/Desarrollo rural en el Cono Sur*, Associação Holos Meio Ambiente e Desenvolvimento, 10-55.
- Marcos, M. F. (2020). Producción de instituciones estatales de desarrollo rural: el caso del PSA y el PROINDER en *Revista Huellas*, vol. 24, (2), 109-126. <http://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/huellas>
- Molyneux, M. (2003). *Movimientos de mujeres en América Latina. Estudio teórico comparado*. Cátedra.
- Nogueira, M. E. (2021). Unidad para el Cambio Rural (UCAR). Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca en Muzlera, J. y Salomón, A. (Eds.). *Diccionario del Agro Iberoamericano* (3ª ed.). Teseo.
- Osorio, C. (2011). La emergencia de género en la nueva ruralidad. *Revista Punto Género* (1). Doi:10.5354/0719-0417.2011.16851
- Plencovich, M., Costantini, A. y Bocchicchio, A. (2009). *La educación agropecuaria: génesis y estructura*. CICCUS.
- Rahgerber, E. (1990). Mujer en el desarrollo, mujer y desarrollo y género y desarrollo: tendencias en la investigación y la práctica. e *Journal of Developing Areas*, (24). <https://docplayer.es/43273556-Mujer-en-el-desarrollo-mujer-y-desarrollo-y-genero-y-desarrollo-tendencias-en-la-investigacion-y-la-practica.html>
- Soverna, S. (2008). *El desarrollo rural en Argentina: situación de las políticas provinciales*. SAGPYA.
- Soverna, S. (2013). Una lectura de las políticas de desarrollo rural en la Argentina a partir de la sistematización de algunas experiencias, *Actas de VIII Jornadas de Estudios Agrarios y Agroindustriales*. UBA.
- UCAR. (2014). *Guía Práctica para técnicos y técnicas rurales. El desarrollo rural desde el enfoque de Género*. <http://www.fao.org/family-farming/detail/es/c/449085/>
- UCAR. (2015). *Las nuevas generaciones de mujeres rurales como promotoras del cambio*. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/las\\_nuevas\\_generaciones\\_de\\_mujeres\\_rurales\\_como\\_promotoras\\_del\\_cambio.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/las_nuevas_generaciones_de_mujeres_rurales_como_promotoras_del_cambio.pdf)

- Vargas-Lundius, R. (en colaboración con Annelou Ypeij). (2007). *Puliendo la piedra. Un recorrido por la promoción de la igualdad de género en los proyectos de desarrollo*. FIDA. CEDL. FLACSO.
- Villagrán, E. y Chávez G. M. (2021). Pueblo de teleras y teleros. Experiencias de organización y comercialización con el grupo de artesanas de Santa Bárbara en *Revista Tecnoárido*, año 3, (4), 53-57.

## NOTAS

- [1] El propósito de la creación de la UCAR fue “unificar la gestión y coordinación de los programas de desarrollo rural con financiamiento internacional [...] entre finales de 1980 y hasta la creación de esta unidad, sucedieron en forma progresiva un conjunto de programas de desarrollo rural y agricultura familiar que gestionaron administrativa y territorialmente aspectos comunes, en muchos casos de manera desconectada. La UCAR tuvo como propósito garantizar la unidad de coordinación de varios de estos programas, algunos todavía en ejecución” (Nogueira, 2021, p.1073)
- [2] INTA se destacó en el NOA principalmente por la articulación lograda en la provincia de Jujuy (convenio con UCAR) que puso de manifiesto el desarrollo técnico logrado, esta experiencia va a ser considerada para el diseño interinstitucional de PRODERI.
- [3] Datos extraídos de publicación FAO (2014) Día de la Mujer Rural. Disponible en: <https://www.fao.org/argentina/noticias/detail-events/es/c/260487/> (consulta 11/2/2022)
- [4] 50.000 dólares en el caso de Cachi y 140.000 dólares cuando se extiende a toda la región NOA.
- [5] DEG (Derechos Especiales de Giro) medida del FMI, para asignar fondos principalmente en tiempos de crisis, su valor varía de acuerdo al flujo de la economía y los valores internacionales. Se trata de un activo multilateral creado en 1969 que va a complementar las reservas oficiales de los países miembros, da liquidez aunque no constituye una moneda en sí misma, sino un derecho potencial sobre un conjunto de monedas líderes en los mercados de los países miembros en el momento de la asignación del fondo (ej. dólar, euro, yen).
- [6] La enmienda puede ser consultada en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/140000-144999/143618/norma.htm>
- [7] Puede ser consultado en: [https://www.magyp.gob.ar/new/0-0/programas/prodernea/pdf/informe\\_gestion\\_anual\\_03.pdf](https://www.magyp.gob.ar/new/0-0/programas/prodernea/pdf/informe_gestion_anual_03.pdf)
- [8] Según la Ley 6894 de patrimonio cultural, Art. 5°.-Comunidad Artesana: Es el conjunto de Unidades Artesanales dentro de una localización geográfica específica con unidad cultural y problemática socioeconómica común.
- [9] Caracciolo de Basco, 1992.