

Grupo temático: GT 11. Estudios sociales agrarios

La agricultura familiar y su inclusión socioproductiva en la política pública y el territorio. El caso del municipio de Tapalqué, Buenos Aires¹

Federico Villarreal² y Lisandro Fernández³

Resumen

La finalidad de esta ponencia es problematizar la noción de inclusión socioproductiva de la agricultura familiar involucrada en políticas públicas. Consideramos que esta noción colabora en la visibilización de las problemáticas de estos agricultores pero no es clara y carece de precisiones sobre su expresión en la política y el territorio, limitando así las posibilidades de transformación en las desiguales relaciones de poder que, desde nuestra perspectiva teórica, motorizan los procesos de exclusión que se pretenden resolver.

En este marco, el objetivo de esta ponencia es identificar y analizar las características que adquiere la inclusión socioproductiva de la agricultura familiar en políticas públicas nacionales y en el municipio de Tapalqué (Bs. As.) durante la última década.

Optamos por una metodología de análisis cualitativo a partir de un estudio de caso. Consideramos en el análisis información primaria y secundaria. La información primaria generada a partir de entrevistas en profundidad a informantes calificados de distintos ámbitos (político, organizacional y técnico) y observación de campo. La información secundaria está constituida por diferentes tipos de datos provenientes de fuentes estadísticas y documentales.

En el territorio y la política pública nacional reconocemos diferencias de oportunidad para los agricultores y fundamentalmente de clase entre quienes son sujetos de la política y aquellos que las diseñan, implementan, ejecutan y evalúan. Consideramos que ésta es una cuestión relevante para avanzar en la problematización de la inclusión socioproductiva de la agricultura familiar. En otros términos, avanzar en estudios que avancen sobre ¿cómo se incluye a los agricultores en las políticas que proponen su inclusión? Y ¿quién(es) decide(n) esto en las políticas y en el territorio?

Palabras claves: inclusión social, agricultura familiar, política pública, territorio.

¹ Esta ponencia se enmarca en el contexto de los proyectos: “*Inclusión socio-productiva y territorio en políticas para la agricultura familiar. Estudios de caso en Argentina*” dirigido por Federico Villarreal, con financiamiento de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Técnica en la categoría Plan Argentina Innovadora 2020 – Jóvenes (PICT 2014-1918); y “*Agricultura Familiar y Soberanía Alimentaria. ¿Oportunidades y Desafíos para el Desarrollo Territorial? Estudios de caso en provincias argentinas*”, dirigido por Mabel Manzanal, con financiamiento de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Técnica (PICT 2011- 0836).

² Investigador Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y docente del Departamento de Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA.

Correo electrónico fv@agro.uba.ar

³ Becario Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Correo electrónico lisandrofernandez85@gmail.com

Grupo temático: GT 11. Estudios sociales agrarios

La agricultura familiar y su inclusión socioproductiva en la política pública y el territorio. El caso del municipio de Tapalqué, Buenos Aires¹

Federico Villarreal² y Lisandro Fernández³

Introducción	1
¿Qué inclusión y de quien?	2
La inclusión ¿dónde?	4
La inclusión en la política para la AF	8
La inclusión de la AF en Tapalqué	12
<i>Tapalqué y sus agricultores familiares</i>	12
<i>La inclusión SP de la AF y el territorio</i>	14
<i>La inclusión SP de la AF y la política pública</i>	16
Algunas reflexiones a modo de cierre...	20
Bibliografía	21

Introducción

La inclusión social adquirió gran difusión durante los últimos 15 años y se insertó como parte del discurso de políticas destinadas a los sectores considerados ‘excluidos’ entre los que se encuentra la amplia diversidad de grupos que integran la agricultura familiar (AF). La finalidad de esta ponencia es problematizar la Inclusión Socio-Productiva (ISP)

¹ Esta ponencia se enmarca en el contexto de los proyectos: “*Inclusión socio-productiva y territorio en políticas para la agricultura familiar. Estudios de caso en Argentina*” dirigido por Federico Villarreal, con financiamiento de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Técnica en la categoría Plan Argentina Innovadora 2020 – Jóvenes (PICT 2014-1918); y “*Agricultura Familiar y Soberanía Alimentaria. ¿Oportunidades y Desafíos para el Desarrollo Territorial? Estudios de caso en provincias argentinas*”, dirigido por Mabel Manzanal, con financiamiento de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Técnica (PICT 2011- 0836).

² Investigador Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y docente del Departamento de Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA.
Correo electrónico fv@agro.uba.ar

³ Becario Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).
Correo electrónico lisandrofernandez85@gmail.com

propuesta desde las políticas públicas para la agricultura familiar.⁴ Consideramos que esta noción colabora en la visibilización de las problemáticas de los agricultores pero no es clara y carece de precisiones sobre su expresión en la política y el territorio, limitando así las posibilidades de transformación de las desiguales relaciones de poder que, desde nuestra perspectiva teórica, generan exclusión.

Los interrogantes que orientan nuestra investigación, los cuales si bien no se responden en esta ponencia orientan nuestras indagaciones, son: ¿Qué intereses moviliza la ISP de la AF en la política pública nacional? ¿Cómo se articulan esos intereses con los existentes en el territorio? ¿Qué rol asumen los actores locales y extralocales en el diseño e implementación de las políticas?

En este marco, el objetivo de esta ponencia es *identificar y analizar las características que adquiere la ISP de la AF en políticas públicas nacionales y en el municipio de Tapalqué (Bs. As.)*.

Además de esta introducción, esta ponencia tiene dos partes. Una integrada por el acápite ¿qué inclusión y de quién? donde muy sintéticamente se presenta la discusión en torno a la inclusión social y la agricultura familiar; y otra que aborda los conceptos centrales que organizan esta ponencia (política pública y territorio) titulada “La inclusión ¿dónde? La otra parte también está organizada en dos acápites. El primero, presenta un análisis exploratorio sobre las características que adquiere la ISP de la AF en acciones de política e instituciones seleccionadas del orden nacional. En el segundo, en cambio, analizamos particularidades de la ISP de la AF en el municipio de Tapalqué (Bs. As), con el objeto de identificar la forma que adquiere esta noción en un territorio. Finalmente, agregamos reflexiones que sintetizan aspectos de la ponencia y proponemos nuevas preguntas.

¿Qué inclusión y de quien?

Desde los inicios del siglo XXI, la noción de inclusión social ganó amplia difusión en la construcción de políticas públicas en Argentina como un objetivo central asociada a un ideario con fuerte impronta positiva (Atkinson, 2004; Grassi, 2008; Kessler, 2011).

⁴ Si bien avanzamos sobre este aspecto en el segundo acápite de esta ponencia, consideramos que la Agricultura Familiar (AF) por referir a un grupo de productores pequeños del sector agropecuario requiere necesariamente para ser socialmente incluida (en los términos teóricos desde los cuales se propone la inclusión) serlo productivamente. Por esto proponemos el análisis de la inclusión socioproductiva de la Agricultura Familiar y en vez de la inclusión social.

El origen del término inclusión se sitúa en la sociología francesa de la década de 1970, por la emergencia de problemas sociales en Europa en términos de fragilidad y vulnerabilidad social. En ese contexto histórico-social, ganan fuerza las propuestas para trascender la visión unidimensional de la pobreza, centrada exclusivamente en los umbrales de ingreso. En contraste, se piensa la pobreza desde una perspectiva multidimensional, donde la debilidad de los recursos económicos disponibles se combina con deficiencias en diversos ámbitos sociales relacionados entre sí: empleo, educación, salud, vivienda, relaciones sociales y familiares, etc. (Subirats et al., 2004).

Este desplazamiento analítico, guarda relación con la propuesta de Amartya Sen, para quien la pobreza no puede ser entendida exclusivamente en términos de bajos ingresos, sino como la ‘privación de capacidades’ para ejercer actividades consideradas importantes para una persona. Así, una vez instalado el tema de la exclusión en la agenda pública bajo una clara connotación negativa, su reverso la inclusión, se insertó en las metas y objetivos para la formulación e implementación de políticas públicas (Atkinson, 2004). En este sentido, “la inclusión serviría para promover capacidades humanas” (Calderón, 2007).

Pero se reconocen limitaciones sobre la ‘inclusión’ por a su escasa “densidad teórica” que se manifiesta en el elevado grado de generalidad e imprecisión con que es declamada o referida (Grassi, 2008). Esta particularidad puede motivar la hipótesis de que su vasta promoción puede “implicar cierta intencionalidad o conveniencia política de mantener la ambigüedad del mismo para dar la sensación de que cualquier política que se encamine hacia la lucha contra la exclusión social responde a un objetivo ‘políticamente correcto’ por escaso que sea, puesto que difícilmente puede solventar el problema en su conjunto” (Raya Díez, 2007).

Particularmente en Argentina, la difusión de la inclusión social como objetivo de políticas públicas tomó notoriedad al ser vinculada a una multiplicidad de programas, planes y acciones que otorgaban reconocimiento a través de derechos y/o recursos destinados a diversos sectores de la sociedad históricamente postergados. Entre estos grupos se encuentran quienes conforman la agricultura familiar (AF).

Este conglomerado de agricultores refiere a un heterogéneo conjunto.⁵ La AF es una categoría política, surgida de procesos de mediación y negociación entre diferentes actores, ya que la definición acerca de quiénes la integran y qué rol cumple, delimitan un campo de negociación y disputa (Manzanal, *et al*, 2014).

Cómo síntesis de este acápite consideramos que la inclusión, desde el marco que se propone, refiere al desarrollo de habilidades para la incorporación de los individuos en una sociedad capitalista. En estos términos, la AF por constituir el grupo de productores más pequeño (y significativamente heterogéneo) del sector agropecuario solo puede ser incluida a través de mejoras en sus capacidades productivas y comerciales. Por esto, lo que buscamos problematizar es la inclusión socioproductiva (ISP) de la AF y no solo la inclusión social porque partimos del supuesto de que las propuestas de inclusión de la AF promueven acciones tendientes a posicionarles mejor en la competencia de mercado y omiten derechos fundamentales como el acceso a los recursos productivos y el reconocimiento social de su actividad.

La inclusión ¿dónde?

Como mencionamos, nuestro interés es la problematización de la inclusión. Para esto la abordamos desde dos conceptos en los que se expresa y propone: territorio y política pública. Consideramos que problematizarla desde estos dos conceptos nos aporta herramientas para entender su inserción en marcos institucionales y políticos, como así también aspectos que forman su expresión en el espacio.

⁵ De acuerdo con el Art. 5 de la Ley 27.188/2014 de 'Reparación histórica de la agricultura familiar para la construcción de una nueva ruralidad en la Argentina' se define como agricultor y agricultora familiar a aquel que lleva adelante actividades productivas agrícolas, pecuarias, forestal, pesquera y acuícola en el medio rural y reúne los siguientes requisitos: a) La gestión del emprendimiento productivo es ejercida directamente por el productor y/o algún miembro de su familia; b) Es propietario de la totalidad o de parte de los medios de producción; c) Los requerimientos del trabajo son cubiertos principalmente por la mano de obra familiar y/o con aportes complementarios de asalariados; d) La familia del agricultor y agricultora reside en el campo o en la localidad más próxima a él; e) Tener como ingreso económico principal de su familia la actividad agropecuaria de su establecimiento; f) Los pequeños productores, minifundistas, campesinos, chacareros, colonos, medieros, pescadores artesanales, productor familiar y, también los campesinos y productores rurales sin tierra, los productores periurbanos y las comunidades de pueblos originarios comprendidos en los incisos a), b), c), d) y e).

Respecto de la condición espacial de la inclusión nos resulta pertinente partir para su análisis situado de la categoría geográfica *territorio*. En lo general, asumimos a este concepto como una construcción social compleja que refiere a un ámbito espacialmente localizado.

Si bien reconocemos que el territorio resulta de las relaciones sociales que se dan entre quienes se encuentran en un espacio, el foco se hace sobre el poder que se ejerce a través de esas relaciones. En otros términos, asumimos que para entender el territorio y sus dinámicas es necesario reconocer y analizar las relaciones de poder que suceden en un espacio.

Desde esta perspectiva se busca entender los procesos sociales que originan la configuración del territorio avanzando desde una perspectiva superadora sobre las visiones centradas solo en la descripción de lo que hay y dónde se ubica, o en aquellas que lo consideran como un ámbito carente de dinámica propia, pasivo frente a la ocurrencia de procesos sociales que lo exceden y sin conflictos entre los actores que lo conforman (Manzanal, 2007: 33). Coincidimos con Manzanal (2014: 32) en que si no se incorpora el análisis del poder en el estudio del territorio se presenta una importante falencia comprensiva. Esta falta, limita las posibilidades de elaborar una opción capaz de resolver la persistencia de la desigualdad, o lo que es lo mismo, las permanentes ‘limitantes estructurales’ que al parecer la política pública (de desarrollo rural y/o ISP de la AF) no estarían logrando abordar.

Por lo antedicho, asumimos al territorio como un espacio ‘definido y delimitado por y a partir de las relaciones de poder’ (Lopes de Souza, 1995: 78/79). Consideramos que lo que realmente interesa una vez que se asume que el territorio es esencialmente un instrumento de ejercicio del poder, es saber: “¿quién domina o influencia en ese espacio, y cómo?” (Lopes de Souza, 1995.). Y de esta manera contribuir al conocimiento de su formación y dinámica, a la vez que avanzar en el conocimiento de qué actores y cómo intervienen en la construcción de las políticas públicas en general, y las vinculadas a la inclusión en particular.

Al territorio llegan, se diseñan, adaptan e implementan políticas públicas. En sentido abstracto, consideramos que la existencia de una política pública refiere a un problema que ha cobrado suficiente entidad como para convertirse en cuestión (es decir que concite atención, interés o movilización) sobre la cual el Estado, a través de una o más de las instituciones que lo componen, toma una posición (Oszlak y O'Donnell, 1981:13) y lleva adelante, o no, acciones (programas, leyes, proyectos o se instruya a ciertos agentes para que realicen actividades al respecto, entre otras opciones de acción pública).⁶ El problema al que refiere la política pública no se define de forma aislada sino que se inscribe en una red de situaciones problemáticas que mantienen continuidad en el tipo de argumentación, explicaciones, etc. Por esto, se reconoce una disputa por su definición y por la determinación de las causas, por la asignación de responsabilidades en su formación, por la atribución de competencias en las soluciones y por los alcances de la voluntad política de intervención (Grassi, 2003: 10). En torno a estos aspectos se discute, se publica, se crean especializaciones y cuerpos burocráticos, que el Estado oficializa y en muchos casos llega a institucionalizar en secretarías, institutos, agencias, planes, etc. El campo político y el de los expertos (o técnicos) son por excelencia campos de definición de problemas que finalmente constituyen las cuestiones de la política pública (ibíd.). Es aquí, donde la ISP de la AF se inserta y constituye uno de los aspectos por los que iniciamos su problematización.

Consideramos a una política pública o estatal como el conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión socialmente problematizada que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad (Oszlak y O'Donnell, 1995: 112-113). A su vez, la política pública representa sólo una parte –relevante– de un proceso social más abarcativo, que incluye a una multiplicidad de actores sociales, tales como clases o fracciones de clase, movimientos sociales, organizaciones e individuos estratégicamente ubicados respecto de la cuestión (Thwaites Rey, 2005: 7). Precisamente, las políticas públicas no se consideran un

⁶ El Estado consideramos que en su concepción más general y abstracta es el garante de las relaciones de producción capitalistas a partir del diseño, administración y ejecución de políticas públicas. A pesar de esto, como la direccionalidad de éstas se define en el proceso social orientado según las relaciones de poder entre los actores sociales, muchas veces las políticas públicas pueden intentar mitigar desigualdades e inequidades propias e inexorables del capitalismo. Si bien se reconoce la existencia de una cierta autonomía en el accionar de las elites gubernamentales los resultados en torno a un mayor nivel de igualdad y desarrollo han sido acotados ya que raras veces suelen estar dirigidas (en su accionar e implementación) a modificar las relaciones de poder que perpetúan al sistema (Mann, 1990, Pulantzas, 1969).

‘instrumento’ del Estado, sino que se comprenden como parte de un equilibrio inestable, resultado de pugnas entre diferentes actores que responden a una cuestión en un momento de la coyuntura (Brand, 2011: 150). Porque en definitiva, la política pública representa el resultado de luchas de poder que se dan tanto al interior de las tradicionales estructuras institucionales del Estado como fuera de éstas. Por esto asumimos que en cada una de las acciones de política pública pueden identificarse tendencias a la producción de cambios sociales, a la reproducción de estructuras o a situaciones ambiguas y contradictorias entre ambas.

El ejercicio del poder a través de la política pública presenta diferentes estrategias que buscan establecer formas de concebir y entender las relaciones sociales en general. Porque estas reflejan una manera de pensar sobre el mundo y cómo actuar sobre él, contienen modelos implícitos y explícitos de cómo los individuos deben relacionarse con la sociedad y los unos con los otros (Shore, 2010: 31). Entendemos entonces que las políticas públicas colaboran en la reproducción de las estructuras sociales de dominación cuando refuerzan la asignación de un determinado ‘rol’ a un actor social promoviendo su subordinación (¿inclusión?) por ejemplo, a la lógica del sistema capitalista.⁷

El devenir de la política pública y de la dinámica del territorio, entonces, pueden fortalecer o denostar un determinado rol social vinculado a un actor social, por ejemplo, a través de la definición de los sujetos de política, las acciones implementadas, las actividades que se busquen promover en el territorio, los mecanismos por los que ciertos actores territoriales tienen injerencia en la definición de acciones de política, etc. Tanto en el diseño, implementación y evaluación de la política como en el devenir del territorio, resulta ineludible para avanzar en su comprensión indagar en las relaciones de poder.

⁷ Entendemos el rol como conjunto de conductas prescriptas, recomendadas, para los ocupantes de una determinada posición y que son concebidos como bloques de construcción de la vida colectiva y como conceptos que vinculan el mundo simbólico de la cultura con las estructuras sociales reales (Portes 2006: 20). Se construyen a partir de un conjunto de normas que indican los comportamientos esperados de acuerdo con relaciones típicas que cada individuo o actor social asume de acuerdo al interlocutor, o institución social, con la que interactúa (Gamba, 2008: 624). El rol de de los actores se materializa a través de acciones, actitudes y comportamientos que, en definitiva, resultan de una permanente y, por lo general silenciosa, lucha entre la resistencia y lo que se busca imponer desde el poder dominante.

La inclusión en la política para la AF

A partir de los primeros años del siglo XXI, desde una agenda regional gestada en el ámbito del MERCOSUR, la agricultura familiar (AF) comienza a ser revalorizada en la agenda política en relación a su importancia en la producción y comercialización de alimentos.

Ante esto, autores como Schetjman y Barsky (2008) aluden a la ISP de los agricultores familiares a través del: diseño e implementación de políticas integrales adecuadas a las posibilidades socio-productivas del territorio, fomento del entramado productivo local con agregado de valor, mejoramiento de las capacidades de los equipos técnicos y fortalecimiento institucional de las organizaciones de la agricultura familiar, entre otras. El enfoque estratégico sobre el que se basa la propuesta es el análisis de los problemas y oportunidades del territorio (Sislian, 2013).

Esto, se habría manifestado desde 2004 cuando se generaron “condiciones para la política” de la AF (Juarez et al. 2015) que se concretaron con la creación de instituciones específicas. En los cuadros 1 y 2 se señalan un grupo seleccionado de normativas y organismos creados en la órbita nacional. Las normativas e instituciones seleccionadas fueron creadas y/o modificadas entre 2003 y 2015, y contemplan diversas aristas de las problemáticas de la AF. Este listado no pretende abordar todas las normativas e instituciones que tratan las cuestiones de interés, sino solo un grupo útil para ejemplificar y avanzar en las especificidades de la ISP de la AF en políticas públicas nacionales. Consideramos oportuno indicar un rol asignado a la AF en las normativas y organismos seleccionados para clarificar aspectos sobre la visión propuesta por estas acciones de política respecto de la ISP de la AF.^{7 y 8}

⁸ El rol asignado a la AF en los cuadro 1 y 2 fue construido a partir de información obtenida del texto de las normativas y de documentos institucionales, y no de las acciones resultantes de estas medidas de política. Dicho abordaje, si bien hubiese permitido precisar el rol asignado a la AF excede los objetivos de esta ponencia.

Cuadro 1: Principales características de normativas seleccionadas destinadas a la agricultura familiar (AF) 2003-2015.

Normativas	Finalidad perseguida	Año de promulgación	Rol asignado a la AF
Ley de reparación histórica de la agricultura familiar para la construcción de una nueva ruralidad en la Argentina (n° 27.118).	Marco legal para los agricultores familiares	2015	Sujeto social protagónico del espacio rural
Modificación del Código Alimentario Argentino (inclusión del artículo 154 tris).	Inclusión de las condiciones productivas y habitaciones de la AF en la regulación de la comercialización de alimentos	2015	Productor de alimentos
Ley Marca colectiva (n° 26.355)	Elaboración de un signo distintivo para los productos elaborados por emprendimientos de la economía social	2008	Productor de alimentos

Fuente: elaboración propia en base a infoleg.gov.ar, renaf.minagri.gob.ar, senasa.gov.ar y González et al (2013).

Cuadro 2: Características de organismos nacionales seleccionados con acciones para la agricultura familiar, 2003-2015.

Organismos	Orientación de las acciones	Año de creación	Rol asignado a la AF
Secretaría de Agricultura Familiar (dentro del ex MAGyP).	Asesoramiento técnico y capacitaciones en el territorio. Fomento a la comercialización en ferias	2014	Fortalecimiento político Productor de alimentos.
Unidad para el Cambio Rural (UCAR)	Gestión de programas y proyectos con financiamiento internacional, alguno de los cuales se destinan a la AF	2009	Productor de alimentos.
Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar (CIPAF, INTA)	Desarrollo de tecnologías <i>apropiadas</i> y <i>apropiables</i> para la AF. Asesoramiento técnico y capacitaciones. Fomento a la comercialización en ferias. Estudios de caracterización de la AF.	2005	Sujeto del espacio rural y productor de alimentos.
Comisión para la Agricultura Familiar en el SENASA (SENAF)	Adecuación de la normativa vigente para la AF.	2009	Productor de alimentos
Registro Nacional de la Agricultura Familiar (ReNAF)*	Construcción de información de la AF para la elaboración de políticas públicas específicas. Auto-adscripción de los agricultores a este grupo.	2007	Fortalecimiento político
Registro Nacional Sanitario de Productores Agropecuarios (RENSPA)	Conocer y registrar el universo de productores para promover su inserción en circuitos formales de producción y comercialización.	1997, actualizado en 2014	Productor de alimentos

Fuente: elab. Prop. en base a González et al (2013), Soverna & Bertoni (2014), Craviotti (2014) y Hang et al. (2015)

Nota: El RENAF no le atribuye un rol a la AF porque su finalidad está en la construcción de información y no en la implementación de las políticas.

A partir del rol asignado a la AF, las acciones implementadas y la fortaleza institucional (relacionada con los fondos asignados, la ubicación de las instituciones en el organigrama de gobierno, etc.) consideramos que los ejes en torno a cuales se concentran las acciones de política pública para la ISP de la AF, habrían sido:

- *Productivo*, referido al asesoramiento técnico que abarca la trasmisión de conocimiento codificado sobre prácticas agroproductivas, capacitaciones en cuestiones organizacionales para la producción, asesoramiento en buenas prácticas de elaboración y soluciones tecnológicas de escala reducida.
- *Comercial*, respecto de las acciones orientadas a la revalorización de los espacios de comercialización alternativos (como las ferias) y el desarrollo de normativas adaptadas a las características de la AF para su incorporación a circuitos formales de comercialización.
- *Reconocimiento político y social*, vinculado con las demandas de las organizaciones de la AF para la identificación y caracterización de los actores que componen el sector. Es importante destacar en este eje: la sanción y promulgación de la Ley 27.118 que (si bien no está reglamentada) le otorga a la AF un reconocimiento formal como ‘*Sujeto social protagónico del espacio rural*’ lo cual le asigna aspectos productivos y comerciales pero también y en igual dimensión elementos políticos y sociales; el ReNAF, en el cual se inscriben voluntariamente los Núcleos de la Agricultura Familiar y se construye información de los agricultores para el diseño de políticas específicas, mayormente, desde la SAF; y la ubicación en cargos jerárquicos del SAF/MINIAGRI a referentes de organizaciones de la AF con representación en diferentes ámbitos del territorio nacional.⁹

Más allá del reconocimiento político y social, la voz de los agricultores familiares no habría sido adecuadamente incorporada en las políticas que tratan sobre su ISP. Así lo sugieren los análisis generales sobre la dinámica en la formulación de estas políticas, al indicar que habrían sido de “arriba hacia abajo” pese a que desde 2003 la participación social aparece en la retórica política, e incluso se generan espacios para que las organizaciones de la AF

⁹ Durante el período en que Emilio Pérsico fue Secretario de la AF de la Nación, promovió la inserción de diversas organizaciones del sector en direcciones nacionales dependientes de la SAF. Por otro lado, dos representantes de la AF participan de las mesas directivas que componen cada CIPAF regional, así como también tienen espacio dentro de la mesa directiva del SENAF.

expresen sus necesidades e intereses. Precisamente, las metodologías para la participación de la AF en la definición de las políticas habrían funcionado como espacios para la validación de la selección de soluciones antes que para el desarrollo de las mismas (Juarez et al., 2015).

Sin embargo, resulta pertinente destacar que en los procesos que involucraron las demandas de las organizaciones de la AF el rol asignado difiere del propuesto en otras políticas. Por ejemplo, si bien existió una propuesta regional del MERCOSUR por registros, las organizaciones nucleadas en el Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FONAF) demandaban su creación para visibilizar la importancia de la AF, por esto el RENAF presenta un rol de fortalecimiento político, del mismo modo que en la letra de la Ley 27.118/2015 se reconoce a la AF en sentidos que van mucho más allá de su rol neamente productivo.

Finalmente, y en este primer análisis, podemos señalar que la ISP de la AF a través de las políticas públicas estuvo asociada a un proceso creciente de institucionalización (en organismos y normativas) junto al (re)diseño de programas y planes específicos concentrados en el fortalecimiento de la asignación del rol productivo de alimentos para la AF. Este proceso se visibiliza en la promulgación de normativas formuladas específicamente para la AF o que la contienen entre sus posibles destinatarios (como la Ley de microcréditos o la de Marcas colectivas) y de instituciones dedicadas a su fortalecimiento en este sentido (como el SENAF y el RENSPA). Al mismo tiempo, hubo una continuidad de la intervención basada en el apoyo técnico y financiero, en dimensiones productivas y comerciales a través de los programas de desarrollo rural. Pero en estas líneas de política, no se buscó modificar la desigual distribución de recursos estratégicos (como la tierra o el financiamiento), ni promover su fortalecimiento político en sus históricos reclamos (tierra, agua, etc.), ni las relaciones sociales de poder que los excluyen de circuitos de comercialización (tales como la concentración de ciertos actores o la dependencia de insumos externos).

La sanción de leyes y reglamentaciones, junto a la mayor visibilidad que adquirió la AF en los registros de información y en el rango institucional estatal, la ubicaron como una *cuestión* de la política pública nacional y promovieron una visión más compleja a su ISP que la habitualmente propuesta, tal como lo indica la Ley 27.118/2015 y la finalidad del

RENAF. Sin embargo, la disputa continúa y el escenario luego de diciembre de 2015 ha cambiado en favor de los sectores concentrados de la economía en general, y del sector en particular.

La inclusión de la AF en Tapalqué

Para el análisis de la ISP de la AF en un territorio optamos por partir de un estudio de caso. Seleccionamos para esto el municipio de Tapalqué en la provincia de Buenos Aires.¹⁰ Dado que el análisis del caso refiere a la política pública en el territorio, el caso coincide con la delimitación político-administrativa del partido/municipio.

A continuación iniciamos el análisis describiendo someramente el municipio, y avanzando sobre las particularidades que adquiere la AF allí. Luego, presentamos aspectos destacables que caracterizan la relación entre la política local y los agricultores familiares, particularmente sobre el rol que les es asignado y asumen, y las formas que adquiere la política pública en general y la ISP de los agricultores familiares en particular.

Tapalqué y sus agricultores familiares

El municipio de Tapalqué está ubicado en el centro de la Provincia de Buenos Aires, y su cabecera de partido es una localidad homónima a 273 km de Capital Federal. De la población total del partido (9.178 habitantes) una significativa proporción es considerada rural.¹¹ Más precisamente, como se observa en el cuadro 1, el 4% habita en localidades de menos de 2000 habitantes y el 15% en establecimientos agropecuarios. Este último guarismo es muy superior a la media de los municipios del interior de la provincia.

Por las condiciones tecnológicas y agroecológicas de la zona la actividad productiva preponderante es la ganadería bovina extensiva, específicamente la cría. En efecto, el

¹⁰ Para el abordaje del caso consideramos información cuantitativa (proveniente de organismos oficiales, nacionales y provinciales, de política, estadística, etc.) y cualitativa recopilada durante un trabajo de campo realizado entre el 14 y el 21 de septiembre de 2014. En aquella oportunidad se entrevistó a 17 informantes clave (funcionarios locales y regionales, técnicos de desarrollo, productores, comerciantes y representantes de organizaciones de la AF) vinculados a la política pública, la AF y la SSA. Dicha información se procesó con un software de análisis cualitativo de datos (Altas Ti) para identificar categorías de análisis en los discursos, temas relevantes y relaciones factibles de ser estudiadas.

¹¹ Tomamos para esta clasificación la definición utilizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) por esto asumimos como población rural a quienes habitan en localidades con menos de 2000 habitantes (población rural agrupada) y en establecimientos agropecuarios (población rural dispersa).

municipio de Tapalqué de acuerdo a la clasificación seguida por Obschatko, *et al* (2007) integra la zona ganadera de la cuenca del Salado (tablas A1 y A2).¹² Esta zona es la de mayor superficie de la provincia (con casi 7 millones de hectáreas que representan el 27% de la superficie total) y cuenta con el 21% de las Explotaciones Agropecuarias (10.804).¹³ El 50% de las EAP corresponden a agricultores familiares que representan el 13% de la superficie total.¹⁴

Tabla 1: Población urbana, rural (dispersa y aglomerada) en el municipio de Tapalqué de acuerdo a grandes grupos etarios y en el interior de la provincia de Buenos Aires, en valores absolutos y porcentajes, en 2010.

Área	Edad en grandes grupos								Total interior provincia de Buenos Aires ¹	
	0 - 14		15 - 64		65 y más		Total			
	Pob.	%	Pob.	%	Pob.	%	Pob.	%	Pob.	%
Urbano	1924	81%	4526	81%	994	83%	7444	81%	5 270 347	92%
Rural agrupado	120	5%	192	3%	62	5%	374	4%	201 743	4%
Rural disperso	340	14%	873	16%	147	12%	1360	15%	236 279	4%
Total	2384	100%	5591	100%	1203	100%	9178	100%	5 708 369	100%

Fuente: elaboración propia en base a datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, 2010

Notas: ¹ En este cálculo se excluyen en este grupo los 24 partidos que según el INDEC integran el conurbano bonaerense (Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López).

¹² Además de Tapalqué integran esta zona los municipios de General Belgrano, Saladillo, Las flores, Chascomus, Castelli, Pila, Rauch, General Alvear, General Guido, Dolores, Maipú, La Costa, Villa Gesell, General Madariaga, Tordillo, General Lavalle, Olavarría, Azul, Ayacucho, General Lamadrid, Laprida, Benito Juárez y Mar chiquita.

¹³ Cabe destacar que esta información refiere al Censo Nacional Agropecuario 2002 por lo que si bien no refleja lo que ha ocurrido durante la última década representa una base desde la cual partir para analizar la situación de la AF en el municipio.

¹⁴ En el caso de Tapalqué, el total de EAP es de 371 con una superficie media de 730 ha; de este total se consideran agricultores familiares 144 (39%) con una superficie media de 237 ha. De las EAP Familiares, al Tipo 1, corresponden 96 (67%); al 2 33 (23%) y al 3 15 (10%). De acuerdo al estudio realizado por el PROINDER (2007) en la provincia de Buenos Aires se considera Pequeños Productores (o Agricultores Familiares de acuerdo con PROINDER 2009) a los productores agropecuarios que dirigen una EAP en la que se cumplen las siguientes condiciones: i) el productor agropecuario trabaja directamente en la explotación; ii) no se emplean trabajadores no familiares remunerados permanentes; iii) no tiene como forma jurídica la 'sociedad anónima' o 'en comandita por acciones'; iv) posee una superficie total de la explotación de hasta 1000 ha; v) posee una superficie cultivada de hasta 500 ha. (PROINDER, 2007: 33).

La inclusión SP de la AF y el territorio

Para el análisis de las características que adquiere la ISP de la AF en Tapalqué, partimos de identificar cómo perciben su actividad diferentes actores del territorio, y particularmente, aquellos con accionar en la política pública local.

Los entrevistados coincidieron en diferenciar “productores agropecuarios” de los “dueños de los establecimientos”. Si bien en términos estrictos una condición no excluye la otra asocian al propietario como aquel que es dueño del predio pero no habita en él y no lo trabaja directamente. El productor, en cambio, se ocupa diariamente de la producción y mayormente habita en el establecimiento (o al menos en la localidad cabecera). Al respecto, un funcionario local menciona:

El dueño de campo lo encontrás una vez al mes en el campo, tiene un administrador que le pasa informes, tiene un encargado. El productor es el que encontrás todos los días cuando abrís la tranquera, y está todos los días trabajando. (Funcionario municipal de Tapalqué, 2014)

El mismo entrevistado, busca cuantificar estos dos grupos y estima que en Tapalqué “hay doscientos productores y doscientos cincuenta dueños de campo”.

A su vez, un aspecto que se destacó en reiteradas oportunidades es la pluriactividad de los productores ganaderos. Estiman que al menos el 50% de ellos comparte la actividad agraria en el predio con otra actividad en el ámbito rural o urbano. Esto constituye un elemento de análisis sobre los cambios culturales que se han venido produciendo durante la última década.

Al respecto, se destacó un cambio en la residencia de los productores que pasaron a vivir en el pueblo y trasladarse todos los días a la explotación para realizar las tareas agrarias. En esta dinámica, se priorizó el acceso a los servicios públicos y el confort de la vida en las ciudades, a la vez que las posibilidades de incrementar los ingresos mediante el empleo de integrantes del grupo familiar en tareas diversas. Un productor respecto de este tema menciona:

Estoy en el campo... Ahora que tengo la camioneta rota estoy yendo y viniendo pero casi siempre me quedo cuatro o cinco días allá, vengo dos días acá [refiriéndose a la casa en el pueblo, lugar dónde se realizó la entrevista] (Pequeños productor ganadero de Tapalqué, 2014)

Luego, al indagar desde cuándo residía en la localidad menciona “*Hará... siete u ocho años [que voy y vengo]. Viste, después siempre estuve viviendo allá...*” y seguidamente, buscando justificar su situación, menciona “*Sí, pero están todos así, van y vienen*”

Otro aspecto a destacar sobre la AF en Tapalqué es la comercialización del ganado en circuitos locales y en algunos casos informales. Esta particularidad de la comercialización se debe a cuestiones de escala relacionadas, por ejemplo, con el transporte de los animales hacia los mercados formales. En el municipio un ámbito de comercialización para los pequeños agricultores familiares suelen ser las tradicionales ferias locales de ganado. Al respecto, un técnico de terreno de una organización local menciona que:

La mayoría de los chicos producen terneros, el grueso de lo que hacen acá. Y se vende en remates locales que se han empezado [nuevamente] hace cuatro o cinco años, se habían perdido los remates locales (Técnico de terreno de Tapalqué, 2014)

La situación de los pequeños productores se contrasta con la de los grandes que cuentan con acceso a otras organizaciones, información y, fundamentalmente, capital para incorporar mayor tecnología en sus sistemas de producción. A título de ejemplo, un técnico de desarrollo rural del INTA en Región comparando el acceso a información y tecnologías entre los productores asociados al Consorcios Regional de Experimentación Agrícola (Grupos CREA) y los del programa Cambio Rural, menciona que

Los grupos CREA tienen un modelo productivista. El paquete tecnológico, en donde ellos tienen capacidad, pero en realidad tienen financiamiento, la relación es comercial, formas de articularse, bueno... Cuando vos eso lo llevás a Cambio Rural, pequeños y medianos productores, no está. O sea, *los productores pequeños y medianos de Cambio Rural no tienen carpeta para los bancos*. Entonces, no tienen manera, por ejemplo vos decís “técnicamente vamos a hacer una pastura” [...] no tienen manera... (Técnico de desarrollo rural del INTA, 2014)

Entrevistados destacaron el carácter foráneo de la mayor parte de los productores. Hubo coincidencia entre los entrevistados en mencionar que aproximadamente el 70% de la superficie productiva de Tapalqué es explotada por individuos que no residen en el municipio. Al respecto un ex-funcionario municipal de la producción y de la cartera agropecuaria de la provincia de Buenos Aires, se refiere al tema mencionando que

La tierra ha dejado de ser un bien de producción, para ser un bien inmobiliario. Vos preguntá en Tapalqué que te nombren, con nombre y apellido los campos que se han vendido en los últimos diez años quién los compró. Son sociedades. De acá no, gente de por allá... [refiriéndose al Área Metropolitana de Buenos

Aires] (Ex funcionario de la dirección de ganadería de la provincia y técnico de Tapalqué, 2014)

Entonces, inicialmente desde la perspectiva del territorio reconocemos que en Tapalqué los agricultores familiares:

- Son valorados positivamente por reconocer en ellos el trabajo cotidiano de la tierra (los productores) por sobre aquellos a los que solo les interesa la apropiación de la renta (los propietarios).
- Las actividades complementarias en ámbitos urbanos comienzan a tener cada vez mayor relevancia en la economía doméstica de los pequeños agricultores y con el acceso a mayores servicios públicos, se fortalece de este modo la migración hacia las localidades cercanas a los establecimientos productivos y el despoblamiento del espacio rural.
- Pueden residir en la explotación o en el ámbito urbano. Pero entre los agricultores se valora positivamente a quienes habitan en el predio. Si bien esto refiere a una cuestión cultural entre los agricultores está en contra de la economía doméstica (por el acceso a más y mejores trabajos en las localidades cercanas) y la provisión de servicios públicos (educación, salud, transporte, etc.).
- Participan, fundamentalmente, de circuitos de comercialización cortos (ferias, comercios locales, etc.) y en muchos casos insertos en circuitos informales. Esta limitación está asociada esencialmente a la escasa dotación de capital (económico, social y simbólico) respecto de los grandes productores de la zona que si pueden acceder a otros mercados y operar en circuitos formales de comercialización.
- Intereses foráneos (vinculados a la especulación inmobiliaria) promueven la expulsión de los agricultores de la actividad a través del aumento en el precio de la tierra y el consecuente valor de los alquileres.

La inclusión SP de la AF y la política pública

El gobierno local implementa distintas acciones para el sector agropecuario en general y para la AF, en particular. Si bien no están explícitamente orientadas a la ISP de la AF, en su discurso se reconoce el interés en promover las acciones productivas de los agricultores. Es importante destacar que la política pública municipal se encuentra centrada, casi totalmente, en el accionar del gobierno local. Esto ocurre porque no hay presencia

permanente (por ejemplo, a través de una oficina) en Tapalqué de otras instituciones provinciales o nacionales de entidad estatal con asiento en el municipio. Precisamente, si bien se reconocieron acciones de técnicos del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) o la Secretaría de Agricultura Familiar, éstas fueron articulaciones puntuales y resultantes de pedidos específicos.¹⁵

En este sentido, los funcionarios locales de la cartera agraria destacan su vinculación con los productores y reconocen en la AF un actor que requiere del apoyo del estado para la continuidad de sus actividades. Es decir, si bien diferencian la diversidad de escala y formas de producción, identifican en este actor un sujeto específico a ser atendido. O en otros términos, algunas de las problemáticas de la AF se presentan en el discurso de los funcionarios como una cuestión socialmente problematizada. Así por ejemplo, al planteo de la política pública local se lo asocia con el establecimiento de un vínculo permanente de diálogo entre los productores y el gobierno local, un vínculo de comunicación e intercambio con actores individuales no organizados.

Cabe destacar que las referencias generalmente expresadas como acciones para la AF se asocian a ‘apoyarla’ o en otros términos colaborar en una mayor y mejor inserción de éstos en los circuitos comerciales o el logro de una mayor eficiencia productiva. Esta cuestión, constituye un aspecto ‘muy presente en el discurso de los actores’ por el que se considera que los agricultores familiares necesitan insertarse en el mercado formal para estar ‘incluidos’ o en otros términos para avanzar hacia el desarrollo. Pero para la ISP de la AF es preciso considerar, además del carácter productivo, el reconocimiento social como proveedores de alimentos. Al respecto, una técnica de desarrollo rural se refiere al desarrollo de una huerta comunitaria y el componente social de la inclusión a través del reconocimiento de los pobladores, al mencionar:

A partir de la Huerta ellos [agricultores familiares de la zona] pudieron abrirse un camino, quizás algo que empezó como más de subsistencia después les dio la posibilidad de crecer, de encontrar una salida laboral, en cierta manera *de insertarse en la sociedad porque empezaron a ser reconocidos por parte de la*

¹⁵ Al respecto, uno de los referentes regionales del INTA en la zona menciona que: “En realidad los que son los responsables reales y para los cuales el voto les ha dicho lleven adelante la gestión y resuelvan los problemas *son los municipios*. Y en ellos está... En realidad son los que tienen la parte legal y que uno no puede ir a *resolver esos problemas* digamos *de ellos*. Sí lo que uno puede ir y hacer es en el marco de ese trabajo que va haciendo el municipio, apoyar o colaborar o respaldar ese trabajo. Pero *nunca avanzar por sobre ellos*” (Técnico de desarrollo rural del INTA, 2014).

sociedad por eso que hacían, los ayudó mucho en la parte económica y lo social también.

Precisamente, el reconocimiento social del rol y la organización los incentiva y consecuentemente estimulan la mejora en otros aspectos. Porque las actividades agrícolas no son habitualmente reconocidas e incluso en ciertos casos es denostada por los mismos agricultores. Al respecto, un técnico del INTA con accionar en Tapalqué y refiriéndose a su experiencia con productores de la zona, menciona que:

Una de las características desde el punto de vista social, de lo que he observado, que [los productores] se esfuerzan muchos para pagarle algo al hijo para que haga otra cosa, no sé si es algo muy general, no lo tengo objetivamente medido, pero en muchos casos he observado eso: “no, que mi hijo haga otra cosa” *se desvalorizan, eso lo he escuchado mucho*.

Es precisamente desde esta perspectiva que la inclusión de los agricultores familiares podría iniciarse desde lo productivo e incluir luego otros aspectos sociales y en algunos casos esto ha sido uno de los resultados de la política pública. Por ejemplo, una técnica de desarrollo rural ejemplifica comentando que: “*Había una señora que no sabía leer y como que empezó con esto [refiriéndose a la huerta comunitaria y la participación en la feria] y se fue animando y se fue metiendo, y gente que por ahí antes vivía encerrada en su casa y ahora sale y hay gente que la reconoce*”. Pero el reconocimiento resultante de estas políticas es desde el resto de los pobladores y en muchos casos también desde los mismos agricultores al identificarse como proveedores de alimentos. Ampliando la referencia anterior, y ejemplificando el proceso por el cual los productores reconocen su trabajo, menciona: “*Antes estaba encerrado en su casa haciendo su huerta comía él pero tuvo la posibilidad [a través de la política] de que eso que hace bien y que le sobra y que antes de dárselo al vecino o tirarlo la gente empezó a ver y a reconocer ese trabajo que hace él*”.

Otro aspecto que también refiere a la inclusión de los agricultores familiares en la política pública es las formas que adquiere la participación en ella. En este sentido (y más allá de las propuestas de participación generadas desde políticas públicas nacionales) reconocimos intereses político-partidarios que afectan los resultados de las medidas de política, la participación y las características de la inclusión de los agricultores familiares. Precisamente, reconocimos intereses individuales y político-partidarios como uno de las dificultades para fortalecer el vínculo entre los productores y los técnicos, a la vez que para

lograr el acercamiento de los agricultores familiares a las políticas que buscan promoverlos.

Un funcionario regional, describe esta situación al mencionar:

Lo que pasa es que todo anda bien hasta que se acercan las elecciones. Cuando se acercan las elecciones [...] *hay procesos que están instalados que los rompen*. Después la otra cosa que tienen, que por una foto, hace mierda procesos. Vos estás construyendo con los productores, con los municipios, y todo eso, y de golpe viene esa época y por sacarte... Acá se entregó [...] con la provincia algunos subsidios, [...] los hicieron ir seis veces para cubrir los subsidios. Con seis fotos distintas.

Seis veces. Y entregaban sobres vacíos...

Y [...] después los productores se enojan, le tenés que decir “no, esperá un poquito que ya estamos”...

Técnico de desarrollo rural del INTA, 2014

La participación, a su vez, se ve socavada también por cuestiones relacionadas a la identificación de los agricultores con quienes participan y dirigen las organizaciones que los representan. Precisamente, una representante del FoNAF de la zona destaca la importancia y las especificidades, o en otros términos el carácter simbólico de contar, con un presidente de la institución que considera un par:

Pero se te escucha, podés opinar, no se menosprecia hay un respeto importante. Porque justamente el presidente de FONAF es un productor, entonces a vos te está escuchando un productor, no una persona que, no desmerezco saberes o la parte del estudio obviamente, pero como productor a vos te gusta que te escuche *otro que habla tu idioma y que tuvo en algún momento las limitaciones que vos tuviste*. O sea *que haya vivido tu carne*, una persona preparada puede entenderte y demás pero vos sentís que no todos están preparados para introducirte en tu dolor, tu angustia, tu frustración, en tus necesidades. En cambio ahí vos te sentís con pares y con gente que siendo par tuyo ha formado distintas organizaciones *que no sólo trabajan para que vos vendas y compres sino que vos ves que pueden hacer bien...* A parte a mí ponele no tengo la formación que otras personas y cuando una palabra no me sale el nombre me siento mal porque tal vez no me puedan entender, pero me entienden, hasta con gestos porque hablás lo mismo, estas en el mismo idioma (Representante regional de la AF en el FoNAF, 2014).

La cita pone de relieve las diferencias de clase entre quienes son sujetos de la política y aquellos que las diseñan, implementan, ejecutan y evalúan. Un aspecto relevante al analizar el rol del estado en el territorio y particularmente en la forma desde la que se piensa y articulan la inclusión de los agricultores familiares en el territorio y la política.

Algunas reflexiones a modo de cierre...

Al principio de esta ponencia mencionamos que, con la finalidad de problematizar la inclusión de la agricultura familiar, nos proponíamos identificar y analizar las características que adquiere la ISP de la AF en políticas públicas nacionales y en el municipio de Tapalqué (Bs. As.).

La 'inclusión' en los términos desde los cuales se propone para la AF, implícita o explícitamente, está orientada al desarrollo de capacidades para una mejor inserción en la dinámica del sistema capitalista. Desde esta perspectiva no se reconocen desde la inclusión propuestas antisistémicas, de resistencia o incluso alternativas que alienten iniciativas en los márgenes. Por esto, inicialmente nos interesa indagar cuestiones como: la inclusión dónde, en qué tipo de sociedad o sistema, y bajo qué condiciones.

La ISP de la AF no ha sido directamente cuestionada por las organizaciones de productores pero son visibles las disidencias, por ejemplo, respecto del rol propuesto por las políticas públicas que contaron con una participación débil (o de legitimación) por parte estas organizaciones. En estos casos el rol atribuido fue fundamentalmente productivo mientras que en aquellos donde la participación tuvo mayor contundencia (como la Ley o el RENAF) se incorporaron aspectos políticos, sociales y culturales. Entonces ¿cuál es la inclusión que les interesa a los agricultores? O en otros términos ¿cómo les interesa ser socialmente reconocidos? ¿A quién(es) les interesa (o conviene) que la inclusión de la AF sea fundamentalmente en términos productivos? ¿Cómo se benefician estos actores con una inclusión de estas características? ¿Cómo se ha operado en la política y el territorio en este sentido?

Desde la dinámica del territorio, a su vez, las posibilidades de inclusión enfrentan procesos y situaciones económicas y sociales particulares. Si bien reconocemos para el caso de los agricultores familiares de Tapalqué una valorización positiva local de sus actividades, diversos procesos atentan contra la continuidad de la actividad. Por ejemplo, la pluriactividad de los familiares en el espacio urbano, las desigualdades para el acceso a mercados o información y los intereses especulativos foráneos que promueven el abandono de la actividad, entre otros. En el territorio, se reconocen otros intereses que también proponen un tipo de inclusión de los agricultores familiares orientada al mercado, donde a través de intentos fallidos de inserción deben incrementar las actividades extraprediales en

las localidades cercanas, abandonar el espacio rural para acceder a salud y educación, y/o alquilar sus explotaciones por el avance de capitales financieros volcados a la producción de *commodities*.

Desde los agricultores, tanto en la política pública como en el territorio existe un reconocimiento de los ámbitos en los que su participación se habría expresado de manera más autónoma. En esos espacios, lo productivo es subsidiario de lo social, político y cultural, y fundamentalmente se reconoce a los representantes por su pertenencia de clase.

Entonces, y más aún en el contexto político neoliberal que ha comenzado en Argentina y América Latina, invitamos a seguir estudiando sobre ¿cómo se incluye a los agricultores en las políticas que proponen su inclusión? Y ¿quién(es) decide(n) esto en las políticas y en el territorio?

Bibliografía

- Atkinson, T (2004). La experiencia de la Unión Europea con la política de inclusión social. En Banco Interamericano de Desarrollo (Ed.), *Inclusión Social y desarrollo económico en América Latina*, (cap. VIII, pp: 111-142). Washington DC, Estados Unidos de América
- Brand, U (2011) “El papel del Estado y de las políticas públicas en los procesos de transformación” en Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo “*Más Allá del Desarrollo*”. 145-158.
- Craviotti, C. (2014). La agricultura familiar en Argentina: Nuevos desarrollos institucionales, viejas tendencias estructurales, (JANUARY 2014).
- Gamba, S (2008) “Rol” en Di Tella, T. S; Chumbita, H; Gamba, S y Gajardo, P (2008) *Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas*. Buenos Aires, Argentina. ED: Emecé.
- Gonzalez, E, Gómez, C y Moricz M (2013). Normativas vinculadas a los procesos de producción y comercialización de la agricultura familiar urbana y periurbana. 1a ed. - Buenos Aires: Ediciones INTA, E-Book.
- Grassi, E (2003) “Estado, cuestión social y políticas sociales” en Grassi *Estela Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (N I)* Espacio Editorial. Buenos Aires.
- Grassi, E. (2008). Los olvidos de la política social: reflexiones acerca de la noción y los objetivos de la inclusión social. In Pavcovich & Truccone (Eds.), *Estudios sobre la pobreza en Argentina* (pp. 137–163). Villa Maria, Cordoba, Argentina.
- Hang, G., Bravo, M., Ferraris, G., Larrañaga, G., Seibane, C., Kebat, C., Blanco, V. (2015). El contexto, las políticas públicas y su relación con la horticultura en La Plata. Argentina. *Revista Facultad de Agronomía La Plata*, 114(2), 131–140.
- Juarez, P., Giscard, M., Goulet, F., Cittadini, R., Elverdin, J., Patrouilleu, M., Gonzalez, E. (2015). Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: Nuevas perspectivas.
- Kessler, G. (2011). Exclusión social y desigualdad ¿nociones útiles para pensar la estructura social argentina? *Laboratorio*, (24), 4–18.
- Lopes de Souza, M. (1995) “O territorio: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento” en de Castro, I.; da Costa Gómez, P. y Lobato Correa, R. *Geografia: conceitos e temas*, Ed. Bertrand, Río de Janeiro. p. 77-116.

- Mann, M (1991) “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados” en Jefatura de Gabinete de Ministros *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Disponible en www.jgm.gov.ar/archivos/pme/publicaciones/libro_acuna.pdf (20-06-2014)
- Manzanal, M. (2007) "Territorio, Poder e Instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio", en Manzanal, M.; Arzeno, M y Nussbaumer B (comp.) *Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos, entre la cooperación y el conflicto*, Ed. CICCUS, Buenos Aires. p.15-50.
- Manzanal, M. (2014) “Desarrollo. Una perspectiva crítica desde el análisis del poder y del territorio” en *Realidad Económica* N° 283.
- Manzanal, M., Arzeno, M., Villarreal, F., González, F., & Ponce, M. (2014). Agricultura familiar y soberanía alimentaria. Diversidades territoriales de las políticas públicas en Misiones y Buenos Aires (Argentina). *Eutopia*, (6), 11–24.
- Oszlak, O. y O'donnell, G. (1995) “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación” en *Redes*, Vol. 2, Núm. 4, Universidad Nacional de Quilmes, Quilmes.
- Portes, A (2006), Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual. Cuadernos de Economía, V. XXV, N° 45, Bogotá, p. 15-52
- Poulantzas, N (1969). *Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista*. Ed. Siglo XXI, México DF.
- PROINDER (2007) *Los pequeños productores en la República Argentina. Importancia en la producción agropecuaria y el empleo en base al Censo Nacional Agropecuario 2002*, Serie de Estudios e Investigaciones 10. Consultoría encargada a Obschatko, E.; Foti, M. y Román, M.
- PROINDER (2009) *Las explotaciones agropecuarias familiares en la República Argentina: un análisis a partir de los datos del Censo Nacional agropecuario 2002*. Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Buenos Aires. Consultoría encargada a Obschatko, E.
- Raya Diez, E. (2007). Exclusión social: indicadores para su estudio y aplicación para el trabajo social. *Revista Del Ministerio de Trabajo Y Asuntos Sociales*, (70), 155–172.
- Schejtman A y Barsky O (2008). El desarrollo rural en Argentina. Un enfoque territorial, cap I y II, pp: 21-45, 1ra ed. Buenos Aires, Siglo XXI Editores Argentina
- Shore, Chris (2010) La antropología y el estudio de la política pública: reflexión es sobre la “formulación” de las políticas. En *antípoda* N°10 Enero-junio, páginas 21- 49
- Sislian, F. (2013). Políticas públicas y agricultura familiar. Los Acuerdos territoriales de Desarrollo Rural con Inclusión como herramientas para una nueva política de desarrollo rural. *Perspectivas de Políticas Públicas*, (4), 67–98.
- Soverna, S., & Bertoni, L. (2014). La transición en las políticas públicas para la agricultura familiar Argentina de los programas a la nueva institucionalidad. In XVII Jornadas Nacionales de Extensión Rural y IX del Mercosur (pp. 1–16).
- Subirats, J., Riba, C., Gimenez, L., Obradors, A., Giménez, M., Queralt, D., Rapoport, A. (2004). La pobreza y la exclusión social Un análisis de la realidad española y europea, 1–189.
- Thwaites Rey, M. (2005). “El Estado: notas sobre su(s) significado(s)”, en Thwaites Rey, Mabel y López, Andrea, Eds. (2005), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. El derrotero del ajuste neoliberal en el estado argentino*, Prometeo, Buenos Aires.
- Villarreal, F; Acero Lagomarsino, P; Navós López, N; Varela, C (2013) “El rol de la Agricultura Familiar Organizada en las políticas públicas de desarrollo rural. Casos en provincia de Buenos Aires” presentado en VIII Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales, Facultad de Ciencias Económicas, UBA realizadas el 29, 30, 31 de octubre y 1 de noviembre. Publicado en CD de las Jornadas