

## **La inclusión social en torno a la agricultura familiar. Aproximaciones para el caso argentino (2003-2015)**

**Lisandro Federico Fernández**

Programa de Estudios Regionales y Territoriales;  
Instituto de Geografía; Facultad de Filosofía y  
Letras; Universidad de Buenos Aires (Argentina)

### **Resumen**

El presente trabajo tiene por objetivo analizar y debatir la noción de inclusión social de la agricultura familiar en Argentina para el período 2003-2015. Luego de la crisis del modelo neoliberal, a partir del año 2003 con el nuevo rol del Estado, las categorías de inclusión social como la agricultura familiar adquirieron gran notoriedad y difusión en el discurso político y los análisis académicos.

El artículo realiza un recorrido por los orígenes teóricos de la inclusión social y de la categoría agricultura familiar. Posteriormente da cuenta de los debates en torno a la vinculación entre ambas categorías y a partir de allí, se analizan los principales cambios de las políticas públicas para los agricultores familiares que proponen distintas aristas para su inclusión durante el período de estudio. El análisis de la temática permitió visualizar la asociación entre la noción inclusión social y la implementación de programas y proyectos para la agricultura familiar, así como también el desarrollo de un proceso de institucionalidad incluyente del sector en los años recientes en el país.

**Palabras clave:** inclusión social; agricultura familiar; políticas públicas; Argentina.

**Artículo recibido:** 08/01/16; **evaluado:** entre 09/02/16 y 17/03/16; **aceptado:** 18/03/16.

## Introducción

Desde inicios del siglo XXI la noción de inclusión social ganó amplia difusión como objetivo central en la formación de las políticas públicas en la Argentina, asociada a un ideario con fuerte impronta positiva (Kessler, 2011). Esta se vincula a la búsqueda del bienestar social desde una perspectiva multidimensional que toma en cuenta diversos aspectos y atiende a una variada gama de sectores sociales.

Paralelamente, creció la preocupación por los actores más vulnerables del ámbito rural. Sobre la base de la agenda regional del MERCOSUR, desde el año 2004 emerge la categoría “agricultura” para darle encuadre estatal a un heterogéneo conjunto de actores sociales compuesto por medieros, campesinos, chacareros, pequeños productores, etc. (Manzanal y Schneider, 2011). Ello no sólo representó un cambio de nomenclatura sino también la ampliación de su base social y de sus problemáticas en la agenda de políticas públicas (Soverna y Bertoni, 2014).

En dicho contexto, algunos autores (como Barsky y Schetjman, 2008; Sislian, 2013) establecen un vínculo entre las políticas públicas para el desarrollo rural y la noción de inclusión social, que se torna un objetivo deseable para estas. Desde esta perspectiva, la inclusión social de las políticas para la agricultura familiar se construye a partir de la ruptura con la dicotomía entre “políticas económicas para sujetos viables y políticas de desarrollo social de apoyo a la precariedad empresarial de la población pobre o, directamente, programas asistenciales” (Sislian, 2013: 79).

Estas referencias muestran que, si bien las categorías de inclusión social y agricultura familiar parecieran transitar caminos separados, existe espacio para su vinculación, abriendo un campo para analizar y examinar la posibilidad de articular ambos términos. Por eso el presente trabajo buscará contribuir al debate sobre la temática tomando como eje el desarrollo de las políticas públicas para la agricultura familiar en la Argentina durante el período 2003-2015.

## Breve recorrido teórico de la inclusión social

Si bien la noción de inclusión social, como afirma Grassi (2008), exhibe elevados grados de generalidad, es posible encontrar elementos definitorios. Con el objetivo de presentar brevemente el debate se seguirá a Mascareño y Carvajal (2015), quienes dan cuenta de los ejes que atraviesa la perspectiva inclusión/exclusión en diferentes corrientes del pensamiento sociológico, desde la tradición funcionalista hasta la sociología sistémica.

En primer lugar, desde la tradición funcionalista de la sociología, asociada a la perspectiva de Durkheim, se puede reconstruir la perspectiva de la inclusión/exclusión sobre la base de sus análisis de solidaridad orgánica y anomia. Esta visión organicista de los problemas de integración desestimaba el conflicto tratándolo como desajuste ante los imperativos de la modernización. Sobre el supuesto de una sociedad integrada y normalizada, la exclusión era entendida como rezago (Grassi, 2008). Más precisamente, sería un debilitamiento de los lazos que mantienen unida a la sociedad, por lo que la inclusión denota los esfuerzos por sostener esa unidad (Mascareño y Carvajal, 2015).

Por otro lado, se encuentran Parsons (1965) y Luhmann (2005). En el primero, el concepto de inclusión aparece asociado al de ciudadanía plena. Este señala que “el proceso mediante el cual los grupos previamente excluidos logran adquirir ciudadanía o membresía plena en la comunidad social, será llamado en este texto *inclusión*” (Parsons, 1965: 1.015 [citado por Mascareño y Carvajal, 2015]). Mientras que para Luhmann (2005) lo social se define por vía de la comunicación, por lo que los seres humanos están incluidos en tanto que la comunicación social los incorpora como personas. El sistema de comunicación puede referirse a la votación, compras, ventas, derechos civiles, etc. Desde esta perspectiva, los individuos incluidos en un sistema de comunicación pueden estar excluidos en otro.

Lo que se destaca de estos autores es que no existe una diferenciación binaria inclusión exclusión en la que las personas están completamente incluidas o excluidas, no se trata de un fenómeno absoluto sino que por el contrario, existen situaciones intermedias o solapadas (Mascareño y Carvajal, 2015).

Otros autores, para definir la inclusión social, ponen el acento en el vínculo entre los individuos y las instituciones. Para Lo Vuolo (1995: 15) “la inclusión social significa englobar al conjunto de la población en el sistema de instituciones sociales, concierne tanto al acceso a sus beneficios, como a la *dependencia* del modo de vida individual con respecto a los mismos” (cursivas en el original).

Mientras que para Oxoby (2009) la inclusión social es “un aspecto acerca de cómo uno percibe su acceso a las instituciones y recursos en el contexto de toma de decisiones. Como tal, la inclusión afecta la manera en que los individuos perciben los retornos de invertir en varias formas de capital”. En estas últimas dos definiciones las instituciones juegan un rol clave, debido a que consideran que establecen la distribución de reglas de juego, estructuran el acceso a bienes, capacidades y el manejo de riesgos de las personas.

Más allá de los matices y diferencias entre los enfoques citados, queda de manifiesto que la perspectiva de la inclusión social no remite a una sola variable definitoria ni tampoco a una posición estanca. Esta característica permite complejizar los análisis de las problemáticas

sociales en el capitalismo actual, aunque también habilita la utilización ambigua o laxa del término por la multiplicidad de situaciones a las que potencialmente puede aplicar.

### **De Europa a la Argentina**

Además de convertirse en una nueva noción para pensar la problemática de la integración y la desigualdad, la inclusión social se incorporó al campo de la política social en la Argentina desde el año 2003, ganando las preferencias por considerarse (como afirman Meyer et ál., 2014) un “bien en sí mismo” y una cuestión “necesaria”, porque además está impregnada de “buenos sentimientos” (Grassi, 2008: 147), lo que genera amplia aceptación desde distintos sectores del arco ideológico. No obstante, el origen de la noción de inclusión social (así como la exclusión) se sitúa en Europa y luego se incorpora en América Latina (Kessler, 2011).

En la década de 1970 se comenzó a utilizar el término inclusión social en la agenda de políticas públicas en Europa ante la emergencia de problemas sociales experimentados y analizados en términos de fragilidad y vulnerabilidad social. Entonces tal concepto se utilizaba para indicar a ciertos grupos sociales a los que la política estatal debía poner atención. Uno de los primeros en recurrir a esta terminología fue René Lenoir, en referencia a los excluidos en Francia de la década del 70, como aquellas personas con alguna discapacidad o enfermedad (Mascareño y Carvajal, 2015). Su “innovación” residió en un cambio de perspectiva que planteaba un “contrato” en las políticas sociales entre las responsabilidades individuales del beneficiario y las de la sociedad en su conjunto, a diferencia de la responsabilidad colectiva presente durante el período del Estado de Bienestar. Con ello, tenía lugar una individualización de las formas de estratificación y jerarquización clásicas (Mascareño y Carvajal, 2015).

Más tarde, desde finales del siglo XX, la inclusión social se adoptó definitivamente como objetivo central de las políticas públicas europeas, representando un ideario con fuerte impronta positiva (Atkinson, 2004) ya que buscaban contrarrestar los efectos negativos de la caída del Estado de Bienestar y el pleno empleo (que hasta el momento aseguraban el acceso a derechos sociales y laborales), que implicó la expansión de fenómenos como la desocupación, la precariedad laboral, la pérdida de la seguridad social, entre otros.

En dicho contexto histórico la Comisión Europea adoptó la perspectiva de la exclusión ante la necesidad de superar las visiones economicistas de la pobreza, que hasta ese momento contemplaban el fenómeno únicamente como una cuestión de bajos ingresos (Laparra et ál., 2007). En oposición, el término inclusión social se difundió en alusión a las políticas de lucha contra la exclusión social.

Si bien desde la década de 1950 existía un proceso de revisión de la política social del viejo continente, concretamente en la Cumbre de Lisboa del año 2000 la Unión Europea impulsó una serie de Planes Nacionales de Inclusión Social que instaban a los países miembros a diseñar y aprobar planes nacionales para enfrentar los retos de la “cohesión social”. En ese marco, las políticas y acciones para la inclusión social se estructuraron en torno a tres ejes fundamentales: (i) políticas de redistribución de recursos que avancen hacia la igualdad, reduciendo las desigualdades del capitalismo; (ii) políticas de reconocimiento de la diferencia en una sociedad cada vez más diversificada; y (iii) políticas de fortalecimiento relacional que faciliten el desarrollo de la vida con autonomía (Subirats, Giménez y Obradors, 2005).

A partir de entonces la noción de inclusión social fue tomada por organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la CEPAL, que la incorporaron a su agenda y la difundieron en América Latina (Buvinic, 2004), utilizando como canales sus documentos de investigación (1), reuniones específicas de concertación y la introducción en la gestión de programas sociales que estos mismos financian (Jarque, 2004).

Así, la nueva perspectiva surgida en Europa dinamizó la inserción de los términos inclusión y exclusión social en nuestra región (Kessler, 2011). No obstante, de forma continua y progresiva, la noción fue ganando terreno hasta el punto de instituir modos de organizar el trabajo dentro de los organismos (ministerios y trabajadores) implicados en las tareas cotidianas de las políticas sociales (Meyer et ál., 2014).

Particularmente en la Argentina adquirió gran difusión en el discurso público e influyó en la implementación de políticas sociales. Ello se puede observar tanto en los documentos oficiales (2) y sitios web oficiales (3) como en el discurso de altos funcionarios públicos (la ex presidenta Cristina Fernández de Kirchner (4)), que hacen alusión desde diversos ángulos y dimensiones a la inclusión social, lo que denota su gran difusión durante los últimos años. Por caso, en el Ministerio de Desarrollo Social (2010: 53) la inclusión social es definida como “la implementación de políticas públicas encaminadas a la vinculación de todos los miembros de la sociedad para la participación de los beneficios que esta adquiere”.

El término alude especialmente al proceso económico, político y social bajo los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner (2003-2015) como “modelo de crecimiento con inclusión social” en contraste con la dinámica de exclusión experimentada durante la década de 1990.

Luego de la crisis del modelo neoliberal en 2001 y 2002, luego de un período de intensas movilizaciones populares y el cambio de gobierno, el Estado ejerció mayores niveles de intervención en la economía, creció el mercado interno vía aumento del empleo, el consumo y

los ingresos y se desplegaron diferentes programas de cobertura social para los sectores sociales más vulnerables (de transferencia condicionada, inclusión previsional, entre otros). En lo referido a los actores del ámbito rural, durante los primeros años se mantuvieron diversos programas destinados a la asistencia técnica u organizacional de los pequeños productores. Pero luego del “conflicto del campo” por la resolución 125 en 2008 (explicado en párrafos posteriores), creció el interés estatal por los sectores englobados en la agricultura familiar, ya sea a través de los programas y proyectos en vigencia como por su mayor visibilidad y nuevos derechos otorgados al sector dentro del contexto del “modelo de crecimiento con inclusión social”. A continuación se analizará de qué manera se desarrolló este proceso.

### **La agricultura familiar: nueva categoría para las políticas públicas**

A partir de los años 2003 y 2004 la categoría agricultura familiar (AF) comienza a utilizarse para darle un encuadre estatal a un conjunto de actores sociales heterogéneos que han recibido identificaciones a lo largo de la historia no necesariamente compatibles entre sí: campesinos, minifundistas, pequeños productores, chacareros, entre otros (Manzanal y Schneider, 2011).

Esta idea fue acuñada por científicos sociales europeos y comenzó a circular en América Latina cuando fue tomada por sindicatos y organizaciones rurales de Brasil. Puntualmente, en 2003 se insertó regionalmente cuando la Coordinadora de Organizaciones de la Producción Familiar del MERCOSUR solicitó en la cumbre de presidentes la creación de un grupo *ad hoc* para que propusiera una agenda de “política diferencial” para la agricultura familiar (Paz y Jara, 2014) y un año después se creó la Reunión Especializada de la Agricultura Familiar (REAF) del MERCOSUR, encargada de tratar propuestas específicas para el sector que funciona hasta la actualidad.

Asimismo, en la Argentina existieron contribuciones que, con distintas metodologías y perspectivas, favorecieron la difusión de la categoría a través de documentos: (i) los estudios del Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios y del Instituto para la Cooperación de la Agricultura (2002); (ii) el Programa Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar del INTA y Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar (CIPAF, 2005); y (iii) los Lineamientos Generales de Políticas Públicas orientadas a la elaboración de un Plan Estratégico para la Agricultura Familiar del FONAF (Foro Nacional de la Agricultura Familiar, 2006) (Schiavoni, 2010).

Vale destacar que la aparición de la agricultura familiar como categoría contribuyó a la visibilización de un conjunto heterogéneo de actores sociales, al mismo tiempo que implicó la ampliación de la base social de las políticas de desarrollo rural (Soverna y Bertoni, 2014). Este cambio generó una ambivalencia en la definición de las políticas públicas que oscilaron entre enfatizar su aspecto socio productivo o sus aspectos culturales.

Al respecto cabe señalar el estudio de Obschatko (2009) de la serie de investigaciones del PROINDER en base al Censo Nacional Agropecuario de 2002 (último dato censal disponible), que establece la categoría analítica de Explotaciones Agropecuarias (EAP) Familiares definidas como aquellas en las que se “verifica el trabajo directo del productor y la existencia de trabajo familiar (...) pero también se acepta la posibilidad de que se contrate hasta dos trabajadores remunerados permanentes”.

En cambio según el FONAF (2006: 4) la agricultura familiar es una “forma de vida” y “una cuestión cultural” que “tiene como principal objetivo la reproducción social de la familia en condiciones dignas, donde la gestión de la unidad productiva y las inversiones en ella realizadas es hecha por individuos que mantienen entre sí lazos de familia, la mayor parte es aportada por los miembros de la familia, la propiedad de los medios de producción (aunque no siempre la tierra) pertenece a la familia y es en su interior que se realiza la trasmisión de valores, prácticas y experiencias”.

Por otro lado, la Ley de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar 27.118/2014 en su artículo 5 se refiere a los agricultores familiares como los pequeños productores, minifundistas, campesinos, chacareros, colonos, medieros, pescadores artesanales, productor familiar, campesinos y productores rurales sin tierra, productores periurbanos y comunidades de pueblos originarios. No obstante, en su artículo 6 establece que sólo son susceptibles de lo que ella dispone quienes se encuentran inscriptos en el Registro Nacional de la Agricultura Familiar. La sanción de la Ley de Agricultura Familiar coronó el creciente proceso por el cual el sector fue ganando protagonismo (al menos institucionalmente) en el interés estatal. En el siguiente apartado se analizará entonces cual es su vinculación con las nociones de inclusión y exclusión social que marcaron la construcción de las políticas públicas en general durante el mismo período en que la agricultura familiar ganó difusión en el ámbito público y académico.

### **Sobre la inclusión y exclusión social vinculada a la agricultura familiar**

Los estudios que analizan la relación entre agricultura familiar y las nociones de inclusión y exclusión social son escasos. Uno de los primeros fue Murmis (1994), quien utilizó la

perspectiva “inclusión vs. no-inclusión” dentro del sector rural para referirse al proceso de “no inclusión” de los campesinos en la expansión de las Cadenas Agroalimentarias en América Latina, que por su capacidad productiva prescindían de estos.

Por otro lado, tanto Lattuada y Moyano Estrada (2001) como Craviotti y Grass (2006) aluden a la exclusión social de la agricultura familiar en referencia al proceso desaparición de las pequeñas explotaciones familiares durante la década de 1990, consecuencia del proceso de concentración de la tierra. Craviotti y Grass dan cuenta a través de un estudio de caso de las diversas estrategias que desarrollan los agricultores familiares para mantenerse ligados a la actividad agraria por medio de otras ocupaciones, con lo cual la exclusión no puede pensarse en términos absolutos.

En el mismo sentido, García y Rosa (2009) analizan el caso de los tabacaleros de la provincia de Misiones y concluyen que están incluidos al mercado tabacalero pero en forma subordinada, por encontrarse incluidos en el circuito productivo pero excluidos de las decisiones sobre la explotación y los beneficios directos del mercado. Tanto el estudio de Craviotti y Grass como el de García y Rosa dan cuenta para el caso de la AF que la exclusión y la inclusión no son fenómenos absolutos y que la frontera entre ambos es difusa, de la misma forma que se señaló más arriba en términos teóricos.

Sin embargo sólo recientemente se vincula la noción de inclusión social a la agricultura familiar. En otro estudio de caso, Craviotti (2010) asocia la inclusión social de sujetos vulnerables en el ámbito agropecuario, con la importancia de los lazos sociales en los emprendimientos de pequeña escala como forma de acceso a diferentes bienes y servicios y como una manera de construcción de identidad.

Por otro lado, desde un enfoque propositivo, Sislian (2013: 83) postula las Propuestas Territoriales de Desarrollo Rural con Inclusión, que significa “la formulación e integración de diversos instrumentos y procedimientos para abordar los problemas que afectan a la producción a pequeña escala y la agricultura familiar en particular”. El planteo de Sislian (2013) implica: (a) el fortalecimiento del entramado productivo local con agregado de valor a cargo de agricultores familiares; (b) la promoción de la inclusión económica y social de los agricultores familiares desde una perspectiva de derechos; (c) el fortalecimiento institucional de las organizaciones del sector, en particular de la agricultura familiar y (d), el fortalecimiento de las capacidades de gestión de equipos técnicos involucrados en el desarrollo rural.

Más allá de estas referencias la noción inclusión social ha sido asociada recientemente con las políticas de desarrollo rural en dos sentidos: (i) como objetivo transversal de la estrategia de Desarrollo Territorial Rural, el enfoque teórico que guía la elaboración e implementación de los programas y proyectos destinados a la agricultura familiar (Barsky y Schetjman, 2008;

Lattuada, 2014) y (ii) vinculado al proceso de inserción institucional del sector (Ryan y Bergamin, 2010), iniciado en 2004 pero que toma mayor impulso a partir del conflicto por la resolución 125 en 2008.

En los próximos dos apartados se analizará cada uno de estos procesos.

### **Los programas destinados a la agricultura familiar**

Durante la década del 90 en un modelo de paridad cambiaria, apertura y desregulación de la economía el desarrollo rural comienza a ocupar un lugar en la agenda pública nacional ante el proceso de concentración de la tierra y el crecimiento de la pobreza rural.

Entre 1990 y 2002 se pusieron en marcha una serie de programas de desarrollo rural (en adelante PDR) a cargo de diferentes agencias gubernamentales y sostenidos por distintas fuentes de financiamiento. Estos programas tenían como meta principal aliviar o mitigar la pobreza rural, focalizados prioritariamente en los pequeños productores, cuyos ejes de intervención se centraban en el acceso al crédito, la asistencia técnica o la capacitación.

No obstante las evaluaciones concluyen que el conjunto los PDR durante la década de 1990 no conformaron una política integral de desarrollo rural sino una sumatoria de ofertas especializadas para mejorar la situación de vulnerabilidad (social y económica) de un conjunto de productores caracterizados como “beneficiarios” (Manzanal, 2007; Nogueira, 2013). Estos fueron insuficientes para compensar la magnitud de la crisis y la velocidad de concentración de la estructura agraria con la consiguiente expulsión de pequeños y medianos productores.

Al respecto, el estudio de Obschatko (2009) sobre información del CNA 2002 estima que las EAP Familiares alcanzan el 75,5 % del total de explotaciones agropecuarias del país, representan el 67 % del total de residentes en estas y aportan el 64 % del empleo agropecuario nacional. Sin embargo sólo cuentan con el 17,7 % de la superficie total de tierras y producen el 2,7 % del valor bruto de producción del sector. Por otra parte, tienen escasas condiciones de acceso para su formación: sólo el 18 % alcanzó nivel secundario de instrucción y 7 % el nivel terciario.

En este contexto de gran desigualdad en el medio rural los primeros años del siglo XXI existió un renovado impulso hacia los PDR a partir del proceso general de cambio en el contexto político y económico a partir de 2003 en el país y las reuniones promovidas por la REAF y los aportes financieros del BID-FIDA, que implicaron un cambio de estrategia basado en un enfoque del desarrollo con mayores grados de integralidad de las problemáticas de la agricultura familiar. A partir de entonces se adoptó definitivamente la concepción de Desarrollo

Territorial Rural (DTR) como el paradigma de estrategia de política de desarrollo rural (Lattuada, Nogueira y Urcola, 2015).

El DTR postula como estrategia dos ejes rectores: la transformación productiva y el desarrollo institucional en los territorios pero establece como eje transversal y finalidad última "la inclusión social de los sectores pobres y socialmente excluidos, así como de la micro y la pequeña empresas agro-rurales" (Barsky y Schejtman, 2008: 39). Este es el paradigma que predominó durante el período 2003-2015 para los programas destinados a la agricultura familiar en el marco de una política que proponía mayores grados de intervención económica y distribución de beneficios sociales (Lattuada, Nogueira y Urcola, 2015).

En este nuevo marco, algunos programas iniciados en los 90, como el Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste Argentino y el Proyecto de Desarrollo Rural del Noroeste Argentino, fueron reformulados en sus objetivos y metodología para adaptarse a la nueva concepción, al mismo tiempo que otros fueron elaborados e implementados. Entre los nuevos se encuentran el Proyecto de Desarrollo Rural de la Patagonia (2007-2013 que asistió a 11.265 familias), el Programa de Desarrollo de Áreas Rurales (2009-2015, que en 2011 había asistido a 3.725 beneficiarios directos) y el Programa de Desarrollo Rural Incluyente (iniciado en 2011), que cuentan con financiamiento internacional. También los programas implementados por el INTA tomaron al DTR como paradigma a partir del lanzamiento del Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable en 2003 que contiene programas lanzados durante la década de los 90 y otros nuevos.

En consonancia con el planteo teórico de Sislian (2013:79), quien afirma que el énfasis en la cohesión e inclusión social se debe al reconocimiento de que la riqueza en los territorios se genera como efecto multidimensional de las actividades económicas, Lattuada, Nogueira y Urcola (2015) plantean que a lo largo de las últimas tres décadas los PDR experimentaron un cambio incremental a través de: (i) el desplazamiento desde un referente basado en lo productivo y sectorial hacia otro de carácter territorial; en la actualidad se incluye toda la población que reside en el medio rural y desarrolla diversos tipos de actividades; (ii) una ampliación del alcance geográfico: los primeros programas estaban focalizados en las regiones pobres del Noreste y Noroeste del país, ahora también cubren otras provincias; y (iii), la adopción de un enfoque relacional de las principales problemáticas de los destinatarios, antes que una mirada centrada exclusivamente en la pobreza rural. Esto habilita asociar la implementación de los programas de desarrollo rural durante los últimos años con un proceso de inclusión social de la agricultura familiar.

Del mismo modo que la incorporación de la categoría agricultura familiar implicó la ampliación de la base social, los PDR ampliaron su población objetivo: si durante la década de 1990 se

destinaban a los pequeños productores pobres (5), en el período iniciado en 2003 buscan incluir grupos de pobladores rurales vulnerables que presentan diferentes condicionantes (culturales, sociales y políticos) para las posibilidades de mejorar sus condiciones de vida y no exclusivamente los ingresos. De aquí que los actuales programas incorporen no sólo a la figura del “pequeño productor” sino también a la mujer, los jóvenes, los pueblos originarios y los trabajadores transitorios (Lattuada, Nogueira y Urcola, 2015).

### **La construcción de una nueva institucionalidad**

El conflicto por la resolución N.º 125 constituyó un punto de inflexión en el interés estatal por la agricultura familiar (Sislian, 2013; Craviotti, 2014). En marzo de 2008 el Ministerio de Economía intentó implementar alcúotas móviles para los derechos de exportación de commodities mediante una resolución, que suscitó un gran conflicto con las principales entidades que nucleaban a los productores agropecuarios, aglutinadas a su vez en torno a la “Mesa de enlace” (6). Luego de meses de conflicto, que incluyeron movilizaciones, cortes de rutas y *lock out* de los productores, en julio de 2008 la medida no prosperó. Sin embargo este conflicto constituyó una oportunidad política para el gobierno de constituir un conjunto de acciones para llevar a cabo políticas específicas para los agricultores familiares (Sislian, 2013), un sector invisibilizado durante la disputa. Si bien ya existían propuestas en ese sentido, el conflicto actuó como catalizador del proceso.

A partir de ese momento se materializó una mayor inserción político-institucional de las problemáticas de los agricultores familiares, proceso calificado por Ryan y Bergamin (2010: 30) como “la conformación de una nueva *institucionalidad incluyente* de la agricultura familiar” (cursivas en el original). Este proceso implicó cambios que permitieron una mayor visibilización de los sectores englobados en la agricultura familiar.

Uno de los primeros cambios se produjo en el INTA, organismo tradicionalmente abocado a la investigación tecnológica y productiva, dentro del cual en 2005 se crearon los Centros de Investigación para la Pequeña Agricultura Familiar (CIPAF) con el objetivo de generar, validar y adaptar tecnologías apropiadas y apropiables para la agricultura familiar. Conjuntamente, el INTA creó los Institutos para la Pequeña Agricultura Familiar (IPAF) conformados por cinco regiones: pampeana, NOA, NEA, Cuyo y Patagonia (Hang et ál., 2015). Tanto el CIPAF como el IPAF asesoran técnicamente a los agricultores y realizan estudios sobre la estructura social agraria en las distintas regiones del país (véanse, por ejemplo, los Atlas de “Población y Agricultura Familiar”).

Luego, en 2007 se crea el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (ReNAF), que a partir de 2014 funciona dentro del ámbito de la Secretaría de Agricultura Familiar. Sus principales objetivos son la visibilización de la agricultura familiar, debido a la necesidad de contar con mejor información sobre el sector y brindar conocimiento para la formulación de las políticas públicas diferenciales y las acciones del Estado (Craviotti, 2014; Paz y Jara, 2014). Para llevar a cabo la tarea de registro el ReNAF operacionaliza la categoría a través de los Núcleos de la Agricultura Familiar (NAFs) definidos como: "La persona o grupo de personas, parientes o no, que habitan bajo un mismo techo en un régimen de tipo familiar; es decir, comparten sus gastos en alimentación u otros esenciales para vivir y que aportan o no fuerza de trabajo para el desarrollo de alguna actividad del ámbito rural. Para el caso de poblaciones indígenas el concepto equivale al de comunidad" (Res.255/07).

Si bien la inscripción en el ReNAF no es obligatoria, como se afirmó anteriormente, los agricultores familiares sí deben hacerlo para estar contemplados por la Ley 27.118. Además, muchas de las actuales políticas destinadas a la agricultura familiar estimulan su inscripción en el ReNAF. Más allá del carácter voluntario, según datos publicados por el ReNAF en 2015, se encuentran 108.793 NAFs registrados, con un total 387.191 personas distribuidos en NOA (31 %), NEA (27 %), Centro (pampeana) (20 %), Cuyo (16 %) y Patagonia (6 %) (7).

Complementariamente, se implementaron acciones destinadas a incorporar a la agricultura familiar a la economía formal y acceder a derechos sociales. En este sentido, por un convenio conjunto entre el Ministerio de Desarrollo Social y la (ex) Subsecretaría de Agricultura Familiar en 2009 se crea el Monotributo Social Agropecuario (MSA) sin costo para el productor, el cual "constituye una política pública de inclusión social para un sector de la agricultura que históricamente fue postergado" (Ryan y Bergamin, 2010: 10). A través de este, los productores pueden emitir facturas, ser proveedores del Estado, tener acceso a la obra social y aportes jubilatorios, a la vez que no los excluye de programas como la Asignación Universal por Hijo, por lo que el instrumento es visto como generador de derechos. La inscripción al MSA también es voluntaria y está a cargo de los técnicos pertenecientes a la Secretaría de Agricultura Familiar. Sin embargo, su adhesión es baja: a principios de 2013, sólo el 30 % de los inscriptos en el ReNAF también lo estaba en el MSA (Craviotti, 2014).

Cabe resaltar la importancia de este instrumento ya que, como afirman Paz y Jara (2014), el sector de la agricultura familiar ha sido tradicionalmente postergado del acceso al sistema previsional, situación que se ha revertido en los últimos años, al punto de que en 2014 el 68 % de los NAF's registrados por el ReNAF recibe algún tipo de prestación por parte del Estado.

En paralelo, a partir de 2008 la estructura institucional estatal sufrió grandes cambios. Uno de ellos fue la creación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (SsDRyAF).

Luego en 2009 la SAGPyA pasó a ser el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP), a partir de lo cual la SsDRyAF adquirió el rango de Secretaría y dependiendo de esta, se conformó la Subsecretaría de Agricultura Familiar (SubSAF). Además, en 2009 se creó la Unidad para el Cambio Rural (UCAR) con el objetivo de coordinar los programas con financiamiento internacional.

Otro de los cambios fue la creación en 2009 de la Comisión de la Agricultura Familiar en el ámbito de la Unidad Presidencia del SENASA (SENAF) con el fin de identificar la normativa vigente en materia de regulación de la comercialización alimenticia que sea de difícil cumplimiento para la AF y desarrollar protocolos sanitarios y fitosanitarios, preservando la calidad agroalimentaria (Res. N.º 759/2009, modificada por resolución N.º 187/2014). Recientemente, a partir de la labor del SENAF, se modificó el Código Alimentario Argentino con la incorporación del artículo 154 tris, que reconoce las condiciones en las cuales la AF desarrolla sus actividades al incluir sus establecimientos entendidos como “los espacios de producción, elaboración, fraccionamiento, depósito, conservación y/o expendio de alimentos y procesos de bajo riesgo en forma familiar y/o comunitaria, anexos o no a domicilios particulares con entrada independiente” (8).

Como corolario de este proceso de formación de una “institucionalidad incluyente” de la agricultura familiar, el 2014 marcó un momento culmine ya que en ese año la exSubSAF adquirió el rango de Secretaría de la Agricultura Familiar dentro del MAGyP, la FAO declaró el 2014 como el “Año internacional de la Agricultura Familiar” y se sancionó la (ya mencionada) Ley de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar (N.º 27.118), aunque hasta el momento no cuenta con presupuesto propio.

### **Reflexiones finales**

A lo largo del presente artículo se planteó la vinculación tanto teórica como empírica entre dos categorías de gran difusión durante el período 2003-2015 en la Argentina: la inclusión social y la agricultura familiar, las cuales han sido estudiadas por separado pero no se conocen análisis que avancen en la discusión de ambas en conjunto.

En ese sentido, se señaló que la inclusión social es asociada en la bibliografía consultada con los programas y proyectos destinados a los agricultores familiares que, al cambiar su objeto del desarrollo rural en los últimos años, ampliaron su población objetivo e incorporaron mayores grados de integralidad en sus ejes de intervención. Pero la forma más concreta en que se plasma la inclusión de la agricultura familiar es a través de su inserción institucional y el

otorgamiento de nuevas herramientas sociales y productivas durante el período de estudio, de los cuales habían sido excluidos históricamente.

En conjunto, este proceso aumentó la visibilidad de las problemáticas del sector (con un registro propio como el ReNAF o centro de investigación como los CIPAF), su reconocimiento estatal (como los cambios dentro del MAGyP entre 2008 y 2014) y la búsqueda de mayores grados de formalidad de sus actividades (como a través de la tarea del SENAF).

De este modo se visualiza que, como un primer aporte en la temática a seguir profundizando, la noción inclusión social se vincula con la agricultura familiar durante el período de estudio a través de la continuidad y reformulación de programas y proyectos especialmente destinados al sector y las nuevas oportunidades abiertas para su integración, visibilización y la provisión de derechos, aunque sin generar conflictos con el modelo agropecuario dominante.

## Notas

(1) Ver "Usando el empoderamiento y la inclusión social para el crecimiento a favor de los pobres: una teoría del cambio social" (versión preliminar, 2002) e "Incrementando la inclusión social a través de las garantías sociales" (2008), ambos del BM; "Inclusión Social y desarrollo económico en América Latina" (2004) del BID y "Superar la pobreza mediante la inclusión social" (2008) de la CEPAL, entre otros.

(2) Véanse los documentos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2010) "Trabajo y Empleo en el Bicentenario" o los documentos de Ministerio de Desarrollo Social (2010) "Políticas Sociales del Bicentenario. Un modelo nacional y popular", Tomos I y II.

(3) A modo de ejemplo, la página web de la Casa Rosada mostraba el ítem "Inclusión" con resultados económico-sociales y medidas de gobierno [Visto el 4 de noviembre de 2014].

(4) Según declaraciones de la ex presidenta el 31 de marzo de 2014 con motivo de la presentación del Plan Recuperar Inclusión: "Nosotros concebimos a la inclusión como el gran articulador social. (...) la inclusión no es una cosa referida únicamente a los pobres, la inclusión es referida a todos en la sociedad (...)" Fuente: <http://www.presidencia.gov.ar>.

(5) Ejemplo de ello son el Programa Social Agropecuario, el Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios, el Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Nordeste Argentino y el Proyecto de Desarrollo Rural del Noroeste Argentino.

(6) La Mesa de enlace agrupaba a la Sociedad Rural Argentina (SRA), Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa (CARBAP) y la Federación Agraria Argentina (FAA).

(7) Recuperado de: [http://www.renaf.minagri.gob.ar/index.php?nvx\\_ver=120](http://www.renaf.minagri.gob.ar/index.php?nvx_ver=120).

(8) A instancias de la Senaf se inició el proceso de adecuación del código alimentario nacional para incorporar en dicha normativa las prácticas productivas y comerciales de los agricultores familiares, manteniendo la inocuidad de los alimentos (ver expediente N.º 1-0047-2110-4879-14-6 de Ministerio de Salud, Secretaría de Políticas, Regulación e institutos).

## Bibliografía

- Atkinson, T. (2004), "La experiencia de la Unión Europea con la política de inclusión social", *Inclusión Social y desarrollo económico en América Latina*, Washington DC, BID.
- Barsky, O. y A. Schejtman (2008), *El desarrollo rural en Argentina. Un enfoque territorial*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Buvinic, M. (2004). "Introducción: la inclusión social en América Latina", *Inclusión Social y desarrollo económico en América Latina*, Washington DC, BID.
- Craviotti, C. y C. Grass (2006), "De Desafiliaciones Y Desligamientos: Trayectorias De Productores Familiares Expulsados De La Agricultura Pampeana", *Desarrollo Económico* 46 (181), pp. 117-134.
- Craviotti, C. (2010), "Autoempleo agropecuario, redes sociales e inclusión de sujetos vulnerables: Un estudio de cuatro distritos de la región pampeana argentina", *Revista hispana para el análisis de redes sociales* 18 (10), disponible en: <revista-redes.rediris.es>.
- Craviotti, C. (2014), "La agricultura familiar en Argentina: Nuevos desarrollos institucionales, viejas tendencias estructurales", *Agricultura familiar en Latinoamérica: Continuidades, transformaciones y controversias*, Buenos Aires, CICCUS.
- Foro Nacional de la Agricultura Familiar (2006), *Lineamientos generales de políticas públicas orientadas a la elaboración de un plan estratégico para la agricultura familiar*, Buenos Aires, Argentina.
- García, A. y P. Rosa (2009), "Exclusión: dilemas de una noción aplicada a situaciones de desigualdad social", *Margen* 54, disponible en: <<http://www.margen.org/suscri/margen54/rosa.pdf>>.
- Grassi, E. (2008), "Los olvidos de la política social: reflexiones acerca de la noción y los objetivos de inclusión social", *Estudios sobre la pobreza en Argentina*, Córdoba, Argentina, Eduvim.
- Hang, G. et ál. (2015), "El contexto, las políticas públicas y su relación con la horticultura en La Plata. Argentina", *Revista Facultad de Agronomía* 114 (1), pp. 222-231, disponible en: <<http://www.agro.unlp.edu.ar/revista/index.php/revagro/article/view/358/220>>.
- Jarque, C. (2004), "Prefacio", *Inclusión Social y desarrollo económico en América Latina*, Washington DC, BID.
- Kessler, G. (2011), "Exclusión social y desigualdad ¿nociones útiles para pensar la estructura social argentina?", *Laboratorio, Revista de Estudios sobre Cambio Estructural y Desigualdad Social* N.º 24, pp. 4-18.

- Laparra, M. et ál. (2007), "Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión. Implicaciones metodológicas", *Revista Española del Tercer Sector* N.º 5, pp. 15-57.
- Lattuada, M. y E. Moyano Estrada (2001), "Crecimiento económico y exclusión social en la agricultura familiar en Argentina", *Economía Agraria y Recursos Naturales* 1 (2), pp. 171-193.
- Lattuada, M. (2014), "Políticas de desarrollo rural en la Argentina. Conceptos, contexto y transformaciones", *Temas y debates* N.º 27, pp. 13-47.
- Lattuada, M.; Nogueira, M.E. y M. Urcola (2015), *Tres décadas de desarrollo rural en Argentina. Continuidades y rupturas de intervenciones públicas en contextos cambiantes (1984-2014)*. Buenos Aires, Teseo- Universidad Abierta Interamericana.
- Lo Vuolo, R. (1995), "A modo de presentación: los contenidos de la propuesta de ingreso ciudadano", *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*, Buenos Aires, Miño y Dávila Editores.
- Manzanal, M. (2007), "El desarrollo rural en Argentina. Una perspectiva crítica", *Programa de Post-graduación en Desarrollo Rural (PGDR)*, Porto Alegre, Universidad Federal de Río Grande del Sur.
- Manzanal, M. y S. Schneider (2011), "Agricultura Familiar y Políticas de Desarrollo Rural en Argentina y Brasil (análisis comparativo, 1990-2010)", *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios* 34, pp. 35-71.
- Mascareño, A. y F. Carvajal (2015), "Los distintos rostros de la inclusión y la exclusión", *Revista CEPAL* 116, pp. 131-146.
- Meyer Dagmar, M. et ál. (2014), "Políticas públicas: imperativos e promesas de inclusão social", *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação* 22 (85), pp. 1001-1026.
- Ministerio de Desarrollo Social (2010) *Políticas Sociales del Bicentenario. Un modelo nacional y popular*, Tomo II, Buenos Aires, Argentina
- Murmis, M. (1994), "Incluidos y excluidos en la reestructuración del agro Latinoamericano", *Debate Agrario. Análisis y Alternativas* 18, Perú, CEPES, pp. 101-133.
- Nogueira, M. (2013), "Agricultura familiar y políticas públicas en la Argentina de los últimos años. Algunas reflexiones en torno a una relación compleja", *Trabajo y sociedad* N°21.
- Obschatko, E. (2009), "Las explotaciones agropecuarias familiares en la República Argentina", *Series de estudios e investigaciones* 23, Buenos Aires, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación e Instituto Interamericano de Cooperación.
- Oxoby, R. (2009), "Understanding social inclusion, social cohesion and social capital", *Laurier centre for economic research & policy analysis*, Economic Research Paper 2009-09, disponible en: <[http://lcerpa.org/public/papers/LCERPA\\_2009-09.pdf](http://lcerpa.org/public/papers/LCERPA_2009-09.pdf)>.

- Paz, R. y C. Jara C (2014), "Censos y registros de la agricultura familiar en Argentina: esfuerzos para su cuantificación", *EUTOPIA* 6, pp. 75-91, Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Ryan, S. y G. Bergamin (2010), *Estudio sobre la institucionalidad y las políticas públicas de agricultura familiar y desarrollo rural en Argentina*, Asignatura de Extensión Rural FCA UNC, disponible en: <<http://agro.unc.edu.ar/~extrural/RyanBergPoliticlas.pdf>>.
- Schiavoni, G. (2010), "Describir y prescribir: la tipificación de la agricultura familiar en la Argentina", *Las agriculturas familiares del Mercosur. Trayectorias, amenazas y desafíos*, Buenos Aires, Ciccus.
- 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 (2), pp. 67-98.
- Soverna, S.; Paz, R. y P. Tsakoumakos (2008), *Revisando la definición de agricultura familiar*, Buenos Aires, Secretaría Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, serie de documentos de capacitación PROINDER N.º7.
- Soverna, S. y L. Bertoni (2014), "La transición en las políticas públicas para la agricultura familiar Argentina de los programas a la nueva institucionalidad", *XVII Jornadas Nacionales de Extensión Rural y IX del Mercosur El encuentro en la diversidad*, Zavalla - Santa Fe, U.N.R.
- Subirats, J.; Giménez, M. y A. Obradors (2005), "Exclusión social y políticas de inclusión. Algunos elementos sobre la realidad europea y española", *Revista do Serviço Público Brasília* 56 (1), pp. 23-35.