

## **El rol de la Agricultura Familiar Organizada en las políticas públicas de desarrollo rural. Casos en provincia de Buenos Aires<sup>1</sup>**

Federico Villarreal<sup>2</sup>, Paula Acero Lagomarsino<sup>3</sup>, Nicolás Navós López<sup>4</sup>, Carmen Varela<sup>5</sup>

### **Resumen**

En la política pública orientada al desarrollo rural y focalizada en los pequeños agricultores (familiares) subyace un rol asignado a este sector. Pero este rol propuesto puede reconfigurarse cuando se implementa en territorios concretos, y esto tiene que ver con las relaciones sociales y la dinámica territorial. Por esto, nos planteamos como objetivo identificar y analizar el rol atribuido a la AF por un lado, en las políticas públicas vinculadas al desarrollo rural y por otro, en el territorio. Para lo cual, i) identificamos y analizamos las políticas de desarrollo rural con presencia en municipios seleccionados de la provincia de Buenos Aires; y ii) caracterizamos el rol atribuido por actores de territorios vinculados a las políticas de desarrollo rural de la provincia de Buenos Aires a la AF. Finalmente, y a partir de la perspectiva analítica propuesta y la información relevada, planteamos reflexiones finales sobre la AF, el desarrollo y el territorio, y también proponemos hipótesis e interrogantes relacionados con la finalidad de éstas políticas, las concepciones del desarrollo y el rol del estado.

### **Introducción**

Las políticas de desarrollo rural en Argentina, desde sus inicios durante la década del '80 y con mayor énfasis en los '90, han sido planteadas desde el Estado central hacia los ámbitos locales. Luego de mediados de la década de 2000, sin embargo, este mecanismo de funcionamiento habría cambiado y las instituciones locales (particularmente los municipios) habrían comenzado a desempeñar un rol más importante en definición e implementación local de las políticas de desarrollo. Paralelamente, la agricultura familiar como categoría política para el diseño de estrategias de desarrollo y académica en tanto sujeto de análisis irrumpe en el escenario político institucional nacional.

En este marco, se plantea como objetivo del trabajo identificar y analizar el rol atribuido a la AF en el diseño e implementación de políticas públicas vinculadas al desarrollo rural. Para lo cual caracterizamos el rol atribuido a la AF, i) en los instrumentos de las políticas de desarrollo rural nacionales y provinciales con presencia en las jurisdicciones de tercer orden (municipios)

---

<sup>1</sup> Este artículo se enmarca en el contexto del proyecto "Agricultura familiar y soberanía alimentaria. ¿Oportunidades y Desafíos para el Desarrollo Territorial?. Estudios de caso en las provincias de Buenos Aires y Misiones (Argentina)" (PICT 0836 –FONCyTA Agencia- y UBACyT F154) dirigido por Mabel Manzanal.

<sup>2</sup> Investigador del Programa de Estudios Regionales y Territoriales (PERT) del Instituto de Geografía de la FFyL de la UBA. Investigador Asistente del CONICET. Correo electrónico: fv@pert.org.ar

<sup>3</sup> Alumna de la carrera de Geografía FFyL-UBA. Adscripta del Programa de Estudios Regionales y Territoriales (PERT) del Instituto de Geografía de la FFyL de la UBA. Correo electrónico: Paula.Acero@pert.org.ar

<sup>4</sup> Alumno de la carrera de Geografía FFyL-UBA. Adscripto del Programa de Estudios Regionales y Territoriales (PERT) del Instituto de Geografía de la FFyL de la UBA. Correo electrónico: nicolasnavos@pert.org.ar

<sup>5</sup> Alumna de la carrera de Geografía FFyL-UBA. Adscripta del Programa de Estudios Regionales y Territoriales (PERT) del Instituto de Geografía de la FFyL de la UBA. Correo electrónico: Carmenvarela@pert.org.ar

seleccionadas de la provincia de Buenos Aires; y ii) por actores de dichas jurisdicciones de tercer orden vinculados a las políticas de desarrollo rural de la provincia de Buenos Aires.

En la primera parte de la ponencia se presentan los antecedentes y el marco de análisis, abordando cuestiones relacionadas con política pública, desarrollo, agricultura familiar, territorio y rol de los actores. Luego, se avanza en el análisis del rol asignado a la AF en documentos de políticas de desarrollo rural nacionales y provinciales identificados, teniendo en cuenta las características de sus beneficiarios, objetivos y acciones específicas. Posteriormente, se analiza el rol asignado a la AF en los municipios seleccionados a partir de información cualitativa obtenida en entrevistas con actores locales vinculados al desarrollo rural. Finalmente, se presentan reflexiones finales que sintetizan los avances presentados en la ponencia y se plantean nuevos interrogantes e hipótesis.

### **Antecedentes y marco de análisis**

En esta primera parte del trabajo se presenta la perspectiva teórico conceptual desde la cual se analizará el rol atribuido a la AF en las políticas de desarrollo rural. Inicialmente se presentan sintéticamente aquellos aspectos en torno a la discusión teórica sobre las políticas públicas de desarrollo rural que involucran a la AF.

Desde una perspectiva crítica, recuperamos la categoría geográfica analítica *territorio*, dado que resulta útil para identificar el rol asignado a la agricultura familiar. Precisamente, al reconocer que el territorio es una construcción social conformada por relaciones de poder, presentamos la vinculación entre el poder y el rol asignado a los actores del territorio.

A su vez, es necesario analizar multiescalarmente este territorio. Las políticas públicas, más allá del ámbito en el que se diseñen, se ejecutan en espacios locales. Por eso en la segunda parte avanzamos en la identificación y caracterización del rol de la AF (y sus organizaciones) desde la política pública nacional y provincial y desde actores intervinientes en municipios seleccionados.

### ***Políticas públicas, desarrollo rural y agricultura familiar***

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 tome una posición al respecto (Oszlak y O'Donnell, 1981:13) y lleve 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). Siguiendo a Oszlak y O'Donnell (1995: 112-113), entendemos por políticas públicas o estatales: un conjunto de

acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión [asuntos–necesidades, demandas– “socialmente problematizados”] que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. A su vez, es preciso considerar que 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 una cuestión, etcétera.<sup>6</sup> De la intervención del Estado puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente influirá en el curso de dicho proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión.

El *problema* o *cuestión* que se aborda en las políticas analizadas es el Desarrollo Rural vinculado a la agricultura familiar (AF).

La discusión en torno al desarrollo surge a partir de la segunda guerra mundial y desde entonces ha sido el supuesto objetivo manifiesto de diversas políticas públicas (Mananzal, 2010: 25). Desde aquel momento, y con mayor énfasis a partir de la aparición de posiciones críticas a mediados de los ‘60, este término-concepto es sometido a los más variados usos teóricos. Se le han asociado diversos calificativos (como socioeconómico, sustentable, humano, endógeno, local, territorial, etc.); se lo ha ligado al crecimiento, o a la distribución; pero, especialmente, ha sido el objeto preferido de la política y de los políticos (Mananzal, 2010: 25). El desarrollo rural, representa un calificativo mas y tiene sus primeros antecedentes en 1976, pero en lo institucional, profesional, programático y político cobra relevancia a partir de la década de 1990 con la consolidación del modelo neoliberal durante el periodo democrático (Mananzal, 2000). Existen investigaciones que analizan estos planes y programas de desarrollo rural implementadas en el país (Mananzal y Schneider, 2011, Romero, 2012; Mananzal, 2003; Mananzal, 2000). En 2009 se creó la Subsecretaría de Agricultura Familiar (SSAF) que en lo operativo agrupó todos estos planes en un marco institucional mayor a la vez que incorporó el término *agricultura familiar* (AF) como la categoría que define “el” sujeto de las políticas de desarrollo rural.<sup>7</sup>

La AF es una categoría en construcción que combina aspectos relacionados con: la dotación de capital y sus posibilidades de acumulación, el trabajo (familiar y/o asalariado), aspectos culturales, y formas de producción y comercialización, entre otros. Precisamente, hace referencia a un amplio grupo de productores agropecuarios de considerable heterogeneidad suscitando el interés por su discusión y análisis tanto en ámbitos académicos<sup>8</sup> como políticos.

---

<sup>6</sup> Thwaites Rey, 2005: 7; siguiendo Oszlak y O'Donnell, ibíd

<sup>7</sup> Se avanza sobre los programas comprendidos en esta, y otras dependencias del estado, en próximas secciones de esta ponencia.

<sup>8</sup> Al respecto, se sugiere revisar López Castro y Prividera (2011) y Ramilo y Prividera (2013). Ambas publicaciones compilan trabajos de autores que avanzan en el análisis de la diversidad y complejidad de la agricultura familiar pampeana y nacional.

Pero más allá de la diversidad que caracteriza a este gran grupo se ha generado la necesidad de operacionalizar el concepto para el diseño e implementación de políticas específicas. Es decir, se trata de definir a los agricultores familiares adoptando una clasificación basada en criterios que, dada la velocidad de irrupción de esta nueva categoría en la política de desarrollo rural, buscan ajustarse a las históricas estrategias de intervención implementadas por las instituciones del sector.<sup>9</sup>

### **Territorio**

En la discusión acerca del “desarrollo” abundan las propuestas que lo asocian al territorio. Entre ellas aparece la de “Desarrollo Territorial Rural” (DTR), la cual considera que estos espacios geográficos logran desarrollarse en la medida en que consiguen posicionarse en mercados dinámicos, uniendo a sus propios actores, superando las disputas, y articulando con otros actores y territorios rurales y/o urbanos (Manzanal, 2007). Ésta concepción, a priori, omite cuestionar las relaciones de poder existentes, que perpetúan las desigualdades, y los conflictos entre los actores. O en otros términos, desconoce las discusiones de que desde la geografía se han desarrollado en torno a este concepto.

El territorio ha sido utilizado históricamente por diversas ramas de la ciencia, según desde cuál de ellas se aborde el énfasis estará puesto en alguna de las características que lo componen. Haesbaert (2004: 37) afirma que la Geografía:

Tiende a enfatizar la materialidad del territorio en sus múltiples dimensiones (incluyendo la interacción sociedad-naturaleza), la Ciencia Política enfatiza su construcción a partir de las relaciones de poder (la mayoría de las veces ligada al concepto de Estado); la Economía prefiere la noción de espacio a la de territorio percibiéndolo muchas veces como un factor locacional o como uno de las bases de producción (en tanto “fuerza productiva”); la Antropología destaca su dimensión simbólica, principalmente en el estado de las sociedades conocidas como tradicionales (también en el análisis del “neotribalismo” contemporáneo); la Sociología lo enfoca a partir de su intervención en las relaciones sociales, en sentido amplio; en la Psicología, finalmente, lo incorpora en la construcción de la subjetividad o de la identidad personal, ampliándolo hasta la escala del individuo.

---

<sup>9</sup> Entre las definiciones más utilizadas para el diseño de políticas públicas se encuentran la propuesta por el Programa de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER) que basándose en el censo agropecuario considera pequeño productor a aquel que dirige la explotación agropecuaria, trabaja directamente en ella y no posee trabajadores *no familiares* remunerados permanentes, a su vez en este grupo identifica 4 categorías según niveles de capitalización y origen de la fuerza de trabajo. También se esboza una definición en el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (ReNAF) que tiene entre sus principales objetivos cuantificar a la agricultura familiar en el territorio nacional, para esto releva permanentemente los Núcleos de Agricultores Familiares (NAF) a los cuales define como la persona o grupo de personas, parientes o no, que habitan bajo un mismo techo en un régimen de tipo familiar. El Foro Nacional de Agricultura Familiar (FoNAF) considera que 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 del trabajo es aportada por los miembros de la familia, la propiedad de los medios de producción (aunque no siempre de la tierra) pertenece a la familia, y es en su interior que se realiza la transmisión de valores, prácticas y experiencias. Al igual que el PROINDER reconocen al interior del grupo de agricultores familiares cinco categorías y considera para ello el destino de la producción, el lugar de residencia, los ingresos (origen y cantidad) y la mano de obra (familiar y empleada).

Como vemos hay en el concepto de territorio aportes desde diferentes áreas del conocimiento, partiendo principalmente desde la Geografía. Ésta, si bien enfatiza algunos aspectos, reconoce la inclusión de los componentes que el resto de las ciencias incorporan.

Se reconoce en las discusiones existentes en torno a la definición del concepto que el territorio implica el ejercicio del poder en los distintos tipos de relaciones sociales que se materializan en el mismo. Porque como afirma Manzanal (2007: 33)

cuando se busca explicar las causas que llevan a la producción de diferentes formaciones espaciales, o encontrar las razones de esa 'producción social del espacio', aparece otra mirada que avanza hacia niveles de indagación de mayor profundidad y abstracción, internándose en las razones más ocultas e invisibles. Es entonces que el territorio aparece asociado con el ejercicio del poder.

Lopes de Souza (Prf. 1995: 78/79), por su parte, afirma que "el territorio es fundamentalmente un *espacio definido y delimitado por y a partir de las relaciones de poder.*" El énfasis en las relaciones de poder es porque se considera de mayor importancia en la definición del territorio que las características geoecológicas y los recursos naturales de un área, o lo que se produce o las relaciones afectivas o de identidad entre un grupo social y su espacio. Porque a pesar de la importancia de estos temas 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?*" (*ibíd.*). Y de esta manera contribuir al conocimiento de su formación y dinámica.

En nuestro caso, se indagará la vinculación entre las relaciones de poder que operan en el territorio y el rol asignado a la agricultura familiar.

### ***El rol de los actores***

Los *roles* son generalmente definidos como un conjunto de conductas prescriptas, recomendadas, para los ocupantes de una determinada posición social (Portes 2006:20). Generalmente, los proyectos y *normas* que prescriben un determinado *rol* dejan considerable amplitud para su representación. Por lo que un mismo *rol* puede ser ejercido de diferentes modos por sus ocupantes mientras responda a las expectativas normativas para el mismo en un determinado contexto.

Los roles son concebidos como bloques de construcción de la vida social y como conceptos que vinculan el mundo simbólico de la cultura con las estructuras sociales reales. Precisamente, una extensa literatura en sociología y psicología social, ha analizado esa dinámica en base al 'conjunto de roles' que desempeñan actores sociales dados y las características que

adquiere el 'conflicto de roles' o 'tensión de roles' que se crea cuando las expectativas normativas de un rol dentro del conjunto contradice a otros (Portes, 2006).

Los roles involucran un repertorio instrumental de habilidades necesarias para su adecuado ejercicio. El lenguaje utilizado tanto en la comunicación cotidiana como en los textos formales (de política, legales, periodísticos, etc.) es el componente fundamental de este repertorio de habilidades, sin él, ninguna otra habilidad podría ser ejercida. Otros elementos de este repertorio pueden estar contenidos en la ciencia, el conocimiento profesional, formas de expresión, maneras, etc. (Pfr. *ibidem*). El *rol* resulta de la síntesis de un conjunto de normas que lo determinan, de conductas, capacidades y habilidades del individuo u organización según sea el análisis que se realice, y de valores individuales, colectivos y sociales. El *rol* de de los *actores* se materializa a través de acciones, actitudes y comportamientos que, en definitiva, resultan de una permanente y silenciosa lucha entre la resistencia y lo que se busca imponer desde el poder hegemónico.

### **Síntesis**

El Estado, en su concepción más general y abstracta, opera en el territorio como garante de las relaciones de producción capitalistas principalmente 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. Sin embargo, los resultados en torno a un mayor nivel de igualdad y desarrollo han sido acotados (Manzanal, 2013) ya que raras veces suelen estar dirigidas (en su accionar e implementación) a modificar las relaciones de poder que perpetúan al sistema.

En el caso analizado, tanto en las políticas públicas nacionales y provinciales como desde los actores locales se le adjudica a la agricultura familiar (a pesar de la heterogeneidad y magnitud que caracteriza a este grupo) un determinado rol. Esto es debido a que diversos actores sociales operan a distintas escalas en el territorio para la construcción de este rol en un proceso de luchas de poder.

En lo que sigue, se presentan y analizan los roles atribuidos a la agricultura familiar en políticas públicas de desarrollo rural con aplicación en la provincia de Buenos Aires y por ciertos actores vinculados al desarrollo rural en municipios del Sudoeste de la provincia de Buenos Aires (General Pueyrredón, Tandil y Balcarce).

### **El rol asignado a la AF en las políticas públicas**

Para el análisis del rol asignado a la AF en las políticas públicas, inicialmente, se identificaron las instituciones nacionales y provinciales vinculadas al sector con presencia territorial (desde lo institucional y programático). Posteriormente, fueron seleccionados instrumentos de política que se encuentren actualmente en ejecución con alcance en el territorio de la provincia de Buenos Aires y/o hayan contado/cuenten con relevancia territorial de acuerdo a referencias de actores entrevistados en el ámbito provincial y nacional (tal es el caso del PROINDER, cómo se verá más adelante). Las instituciones nacionales y provinciales que administran diferentes instrumentos de política pública para la agricultura familiar en la provincia de Buenos Aires son: i) Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (MAGyP) particularmente la Subsecretaría de Agricultura Familiar (SSAF) y la Unidad para el Cambio Rural (UCAR), ii) el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y iii) el Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia de Buenos Aires (MAA).

Del MAGyP, fueron seleccionados el Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER), que si bien no continúa vigente ha sido identificado como un antecedente significativo de los programa de desarrollo rural (PDR) en el territorio, el Programa para el Desarrollo Rural Incluyente (PRODERI) y el Programa de Desarrollo de Áreas Rurales (PRODEAR), estos dos últimos de alcance nacional pero con presencia marginal en la provincia. Del INTA, se identificó que Cambio Rural, Pro-huerta, Minifundio y el Programa para Productores Familiares (Profam), en el marco general del Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (ProFeder) actúan con la AF como destinatario. El INTA además cuenta con el Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar (CIPAF) y sus cinco Institutos de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar (IPAF) de los cuales uno opera específicamente en la Región Pampeana. Finalmente, del MAA se identificó el Programa de Formalización Fortalecimiento de la Actividad Porcina como el instrumento más difundido de esta dependencia. Si bien este Ministerio provincial cuenta con una Dirección de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, no se han encontrado referencias territoriales ni documentos virtuales disponibles que den cuenta de su accionar.

De cada instrumento de política se consultaron los documentos y presentaciones disponibles en los sitios web y canales de comunicación institucional. Con el objeto de construir el rol que se le asigna a la AF en la política se elaboró el cuadro 1 en el que se presenta información sobre: características generales de los beneficiarios (*a quién se dirige*), sus objetivos (*qué busca lograr y para qué*) y las acciones que realiza (*qué hace y cómo*). A partir de esto se propone el rol que se le asignaría a la AF en el instrumento de política.

**Tabla 1: Destinatarios, objetivos, acciones y roles asignados a los agricultores familiares sujetos de instrumentos de política (programas) seleccionados.**

<b>Instrumentos de política</b>	<b>Destinatario (a quién)</b>	<b>Objetivo (para qué)</b>	<b>Acción (qué hace)</b>	<b>Rol asignado</b>
<b>PROINDER (No Vigente)<sup>1</sup></b>	Se distinguen tres tipos de pequeños productores diferenciados por la escala de las explotaciones agropecuarias –EAP- (tierra y/o capital) con que cuentan: Pequeño productor familiar mínimamente capitalizado, estrato intermedio y pequeño productor de subsistencia.	Mejorar la calidad de vida de este sector mediante la dotación de infraestructura y la atención de las necesidades y derechos fundamentales.	Inversiones de pequeña escala no reembolsables destinadas a sub-proyectos productivos, prediales y pequeñas obras de infraestructura comunitaria. Asistencia técnica.	<i>Productor de bienes para un mercado localizado o productor de subsistencia.</i>
<b>PRODERI<sup>2</sup></b>	Agricultores familiares retomando la definición de PROINDER (hasta 2 salarios de peón rural) y población rural en situación de vulnerabilidad, con especial atención en las provincias del NOA y Centro del país. La incorporación es a través de organizaciones formales o grupos de productores.	Tecnificar, incrementar la producción, la productividad y los ingresos de los agricultores familiares; y generar alianzas entre los diferentes actores económicos para un mejor acceso a los mercados. Fortalecer a las organizaciones y cooperativas rurales.	Para los AF, aportes no reembolsables para planes de negocios y fondos de crédito dirigidos a la inversión y al capital de trabajo. Para los pobladores rurales en situación de vulnerabilidad social, aportes no reembolsables para infraestructura social y productiva.	<i>Productor de bienes para un mercado localizado o productor de subsistencia.</i>
<b>PRODEAR<sup>3</sup></b>	Nivel de ingreso familiar hasta tres salarios de peón rural y residencia en el medio rural.	Apoyar la efectiva integración de las familias rurales a la vida social y económica del país, desarrollando capacidades tales que les permitan incrementar sus ingresos y mejorar sus condiciones de vida.	1. Fortalecimiento del capital humano y social (capacitación para consolidación de organizaciones económicas, formación de emprendedores, financiamiento no reembolsable para proyectos comunitarios, económicos y de infraestructura comunitaria para comunidades aborígenes) 2. Desarrollo de negocios rurales (asistencia técnica, acceso a los mercados y apoyo a la gestión comercial, fondos financieros para el desarrollo de negocios) 3. Desarrollo institucional (apoyo a la participación en instancias de diálogo público-privadas)	<i>Productor de bienes para un mercado localizado y dinamizador del negocio marginal agropecuario.</i>
<b>Programa de Formalización Fortalecimiento de la Actividad Porcina.<sup>4</sup></b>	No hay un destinatario específico.	Acentuar la complementariedad productiva. Lograr una meta provincial de producción de carne de cerdo en el término de un año.	Entrega de núcleos genéticos porcinos entre productores tradicionalmente vinculados a la agricultura (extensiva e intensiva).	<i>Productor de alimentos para un mercado deslocalizado.</i>
<b>Cambio Rural<sup>5</sup></b>	Pequeños y medianos empresarios agropecuarios	Mejorar la competitividad sistémica territorial de los pequeños y medianos productores empresariales (PyMES agropecuarias) e integrarlos a las cadenas de valor. Incrementar los ingresos de los pequeños productores.	Asistencia técnica al productor y su “empresa”, generar nuevas fuentes de empleo y posicionarlo mejor en los mercados. Promover la formación de organizaciones para la compra conjunta de insumos y bienes de capital y/o para comercializar, con el objeto de incrementar su poder de negociación. Promover la instalación de agroindustrias y/o asociación con otras preexistentes.	<i>Productor con lógica empresarial y con una adecuada dotación de factores de producción para actuar de forma autónoma en el mercado.</i>
<b>Pro-Huerta<sup>6</sup></b>	Población rural y urbana por debajo de la línea de pobreza o que no tengan satisfechas al menos una de las cinco necesidades básicas que definen al indicador NBI	Mejorar la seguridad y la soberanía alimentaria y favorecer la participación y organización de sectores vulnerables de la población, a través de la autoproducción de alimentos.	Actividades de capacitación y asistencia técnica	<i>Productor de subsistencia</i>

<b>Minifundio<sup>7</sup></b>	Productores de unidades domésticas bajo cualquier forma de tenencia, que producen para el mercado en condiciones de escasez de recursos naturales y económicos, con parcelas pequeñas en función del núcleo familiar, baja remuneración de la mano de obra familiar, falta de tecnología, dificultad de acceso al crédito, poco poder de negociación en los mercados. En términos operativos se define como aquellos que no superan los dos salarios del peón rural.	Contribuir a mejorar la calidad de vida de los productores favoreciendo el autoempleo, generando alternativas productivas y facilitando la comercialización.	Acciones destinadas a mejorar los ingresos y calidad de vida, que posibiliten su transformación y amplíen las posibilidades de capitalización. No especifica qué acciones realiza.	<i>Productor de bienes para un mercado localizado.</i>
<b>Profam<sup>8</sup></b>	Pequeños productores familiares: escala muy reducida, deficientes recursos de estructura, falta de organización, falta de acceso al crédito, dificultad en la comercialización, bajos ingresos	Brindar asistencia para que mejoren sus habilidades productivas, de gestión y comercialización; generen alternativas que les faciliten superar -a través de la mejora del nivel de ingresos- la situación de estancamiento en la que se encuentran; e inicien un proceso de cambio en su organización.	Orientadas a impulsar "espacios de intercambio": grupos entre 25 y 60 productores, para compartir dificultades y superarlas a través de proyectos en torno a objetivos comunes	<i>Productor de bienes para un mercado localizado.</i>
<b>CIPAF-IPAF<sup>9</sup></b>	Agricultura Familiar. Sigue criterio de EAPs de Pequeños Productores definida por Obschatko para el PROINDER	Generar, adaptar y validar tecnologías apropiadas para el desarrollo sostenible de la pequeña agricultura familiar	Realiza investigaciones y las publica. Capacita en relación a la cuestión tecnológica. Facilita la articulación de los actores con decisores de política (nacional, provincial o municipal). Coordina el Foro de Universidades para la Agricultura Familiar de la Región Pampeana	

Fuente: elaboración propia en base a las siguientes referencias:

<sup>1</sup><http://www.proinder.gob.ar/>

<sup>2</sup><http://64.76.123.202/site/areas/proderi/index.php>

<sup>3</sup><http://64.76.123.202/site/areas/prodear/index.php>

<sup>4</sup><http://www.maa.gba.gov.ar/2010/prensa/noticia.php?idnoticia=671> y <http://www.maa.gba.gov.ar/2010/prensa/noticia.php?idnoticia=647>

<sup>5</sup><http://inta.gob.ar/documentos/cambio-rural>

<sup>6</sup><http://inta.gob.ar/documentos/prohuerta>

<sup>7</sup><http://inta.gob.ar/documentos/minifundio>

<sup>8</sup><http://inta.gob.ar/documentos/profam> y <http://inta.gob.ar/documentos/revista-desafio-21-no32/>

<sup>9</sup><http://inta.gob.ar/imagenes/ipaf-region-pampeana-folleto/view>

Nota: La categoría "mercado localizado" hace referencia a un circuito de comercialización local. Así mismo "mercado deslocalizado" refiere a la comercialización en un circuito regional, nacional y/o global y debido al tipo de producto vendido (commodities)

En el cuadro 1 se observa que la política pública le asigna un rol productivo/mercantilista de alimentos y/o commodities a la AF. Precisamente, no se focaliza en otros aspectos de la producción agropecuaria familiar, tales como la forma en la que se producen esos bienes (precios justos, ambientalmente amigables, etc.) o el tipo de producción (diversificada, acorde a las demandas locales, etc.). A su vez, la asociación de los productores (una exigencia habitual para que los productores puedan ser beneficiarios) se orienta al aumento de escala para una mejor inserción en el mercado (circuito local, regional, nacional o global) y a la corresponsabilidad para la devolución del crédito (en los casos de productores más pequeños).

Dada la heterogeneidad de productores que integran la AF se identifican tres variantes generales a este rol productivo/mercantilista con el objeto de:

1. buscar que los agricultores más vulnerables socialmente produzcan los alimentos que consumen y comercialicen los excedentes en mercados locales (por lo general, ferias francas) desde una perspectiva asistencialista
2. mejorar la inserción en los mercados, dedicada a agricultores familiares con capacidades para comercializar su producción en circuitos regionales, nacionales o globales, dedicado a productores intermedios de la AF
3. aumentar la competitividad y optimizar los beneficios económicos de los AF productores de commodities agropecuarias, dedicada a productores más grandes de la AF con lógica empresarial

El PROINDER y el PRODERI se destinan a una variedad de sujetos agrarios, para cada uno de los cuales realizan acciones diferentes y a los cuales asignan un rol distinto. Para un caso, asignan el rol de productor de subsistencia pues destinan subsidios para poder superar su situación de vulnerabilidad social y para otro caso, un rol de productor de bienes para un mercado localizado (por la escala y el tipo de producción), al cual destinan subsidios para inversión. El PRODEAR apunta a la mejora de la gestión del negocio rural marginal mediante la capacitación y a mejorar la inserción en el mercado a través de subsidios para inversión en proyectos e infraestructura. De ahí que asigna un rol de productor de bienes para un mercado localizado (la escala de los productores es de hasta tres salarios de peón rural) y de dinamizador del negocio rural agropecuario.

El Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia de Buenos Aires no parece asignar un rol destacado a la agricultura familiar. En primer lugar, su dirección específica para este sector presenta un escaso nivel de actividad en territorio y muy reducida publicidad sobre sus acciones. En el cuadro se ha ubicado al Programa de Formalización Fortalecimiento de la Actividad Porcina, el instrumento más promocionado del MAA. Este no tiene como único destinatario específico la

AF. Se puede afirmar que el rol asignado a la AF, junto a un grupo más amplio de sujetos agrarios, es de productor de alimento para un mercado deslocalizado ya que el programa tiene como objetivo alcanzar un volumen de producción de cerdo y no se avanza sobre quién lo producirá o dónde se comercializará.

El INTA caracteriza a la Agricultura Familiar como un tipo de producción donde la unidad doméstica y productiva se encuentra físicamente integrada, la familia aporta la fracción predominante de la fuerza de trabajo utilizada en la explotación y la producción se dirige tanto al autoconsumo como al mercado.<sup>10</sup> En el cuadro se observa que, si bien los programas varían en cuanto a los beneficiarios dado que según el caso se enfatiza la capitalización, la inserción en el mercado, la asociación, la competitividad, o la asistencia para mejorar la calidad de vida de los productores, el rasgo común del rol de la AF está ligado a lo productivo. Esto se materializa en acciones concretas dirigidas a que los productores se desarrollen como proveedores de alimentos -para un mercado localizado o deslocalizado-, se constituyan como dinamizadores del negocio agropecuario, o a través de las iniciativas ligadas a la comercialización y a brindar tecnología para el incremento de la productividad. La variedad de programas está asociada al espectro de AF que se reconoce. Se destaca la diferencia entre el programa ProHuerta y el Cambio Rural apuntando a la subsistencia del sector vulnerable y a la mejora de su capacidad para competir en el mercado de un productor empresarial, respectivamente. El Prohuerta se destaca porque apunta no sólo a población rural sino también urbana ya que es un programa de asistencia social a familias debajo de la línea de pobreza. Por su parte, el Profam y el Minifundio, apuntan a agricultores familiares de pequeña escala con producción destinada al mercado local.

Por otro lado, el IPAF Pampeano, es una institución con una gran actividad y con difusión de la misma. Sin embargo su estrategia de acción/intervención reconoce diferentes formas en el territorio e incluso hacia el interior del INTA por lo que el rol asignado a la AF implicaría un análisis más exhaustivo, el cual excede las posibilidades y el objetivo de este trabajo. Pero debido a su importancia en lo territorial y como instrumento de política pública se consideró adecuado incluirlo en esta sección.

### **Los actores en el ámbito local y el rol de la AF**

Para el relevamiento del rol asignado a la AF en el ámbito local se aplicó un diseño cualitativo de investigación, centrado en la realización de entrevistas y observación participante, y para el procesamiento de la información se usó un software específico (AltasTi). Se utiliza información recopilada en entrevistas realizadas durante 2012 a: representantes de

---

<sup>10</sup> INTA, 2013 "La Agricultura Familiar en la Argentina": pp. 8

organizaciones de la agricultura familiar; técnicos de desarrollo rural; funcionarios locales, provinciales y nacionales; y pequeños productores. Estos encuentros se realizaron durante un viaje exploratorio de campo en octubre de 2012 a tres municipios del sudoeste de la provincia de Buenos Aires: General Pueyrredón, Balcarce y Tandil;<sup>11</sup> y visitas específicas a los referentes que se encontraban en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (funcionarios nacionales) o en zonas cercanas (tal es el caso de referentes de organizaciones y funcionarios regionales y provinciales).

En todos los casos, entre otros temas, se indagó sobre: las características que para la/el entrevistada/o adquiere la agricultura familiar, las instancias de articulación local para la administración de las políticas de desarrollo rural, los condicionamientos nacionales o provinciales para la implementación de las políticas, los cambios que se han identificado en el territorio y en la política pública en el ámbito local, y el rol desempeñado por otros actores vinculados con la política local en la administración del “desarrollo” del territorio, entre otras. De la sistematización y análisis de esta información, se identificó y caracterizó a los actores de la política de desarrollo rural intervinientes en el territorio, para posteriormente avanzar sobre las expectativas normativas del rol asignado a la agricultura familiar, y a las organizaciones de la AF (en sentido amplio) en particular.

Respecto de los grupos de actores vinculados a las políticas de desarrollo rural en los ámbitos locales se identificaron:

- ✓ **Organizaciones de la Agricultura Familiar** si bien existen diversos tipos (como cooperativas, asociaciones cívicas, empresas, etc.) consideramos como actores del “desarrollo rural” en el territorio a las agrupaciones que han alcanzado un cierto grado de institucionalidad y manifiestan sus demandas hacia las políticas de desarrollo rural en diferentes ámbitos de decisión (local, provincial o nacional). Este tipo de organizaciones no cuenta con una larga tradición en la provincia de Buenos Aires por lo que su importancia como actor de influencia en las políticas de desarrollo resulta aún débil.<sup>12</sup>

Particularmente, en los municipios donde se realizó el trabajo de campo las organizaciones identificadas presentaban un vínculo estrecho con otros actores locales (SSAF a través del FONAF o ferias francas con programas del INTA y técnicos de desarrollo de la SSAF) pero

---

<sup>11</sup> La selección de tres municipios del sudoeste estuvo fundada en: la presencia relativa de la AF, con preferencia en los tipos de AF de menor capitalización; políticas (nacionales, provinciales o locales) y acciones vinculadas a la AF; presencia de organizaciones sociales vinculadas a la AF; presencia de población en situación de indigencia (que no llega a cubrir el costo de la canasta alimentaria) dentro del partido.

<sup>12</sup> Al respecto, pese a no contar con presencia en los municipios analizados, cabe mencionar a la Mesa Provincial de Organizaciones de Productores Familiares de la Provincia de Buenos Aires que busca articular las organizaciones existentes en la provincia, proponer acciones de política y promocionar la organización de los agricultores familiares.

reducido o nulo con otras organizaciones de la provincia.<sup>13</sup> A su vez, la formalidad institucional alcanzada era baja.

- ✓ **Integrantes de la Subsecretaría de Agricultura Familiar**, este grupo de actores está conformado por dos tipos: los técnicos y los agricultores que participan del FONAF que a su vez también trabajan con los técnicos de la SSAF.

El rol de los técnicos desde la creación de la Subsecretaría adquirió mayor visibilidad política porque desde esta dependencia comenzaron a fomentarse en actos públicos y medios de comunicación las acciones en terreno como resultados de gestión pública. Al respecto, uno de los entrevistados perteneciente a esta institución menciona:

“nosotros acá tuvimos, hasta el 2008, 2010, un perfil bajo. [...] Cero diarios, cero esto, por una cuestión de política. [...] Ahora, con la Subsecretaría quieren todo lo contrario, ¿sabés lo que me cuesta a mí eso? Yo no quiero saber nada. [...] ¿sabés las veces que me han llamado, que van a entregar algo y te dicen “no, vení para la foto”?

Su accionar se encuentra centrado en el territorio en diversas actividades, pero fundamentalmente, en el asesoramiento técnico para la producción de hortalizas (para los participantes de ferias francas) y de cerdos para el caso de los grupos de productores que acceden a la obtención de núcleos porcinos (un padrillo y 10 madres) para iniciarse o mejorar la producción de cerdos.

Respecto de las organizaciones que forman parte del FONAF, si bien no presentan una vinculación tan directa como los técnicos con la Subsecretaría, por la estructura de funcionamiento del FONAF (un órgano de consulta y participación de los agricultores en la gestión) integran implícitamente la SSAF. Precisamente, el Foro Nacional de Agricultura Familiar (FONAF) se crea en diciembre de 2004.<sup>14</sup> Este espacio surge como resultado de un proceso de diálogo y negociación entre las autoridades nacionales y organizaciones de la AF para la representación de los agricultores familiares argentinos en el ámbito de la Reunión Especializada de la Agricultura Familiar (REAF) del MERCOSUR. Durante su recorrido de construcción institucional fue alcanzando diferentes grados de representación territorial, lo cual culmina expresándose en el funcionamiento de su órgano de dirección. De acuerdo a la resolución 08/2011 del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación la dirección del FONAF está integrada por a) el titular de la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar y los titulares de las Subsecretarías y Direcciones Nacionales

---

<sup>13</sup> En la provincia de Buenos Aires dos organizaciones fueron reconocidas como actores relevantes en el diseño de las políticas públicas (locales, provinciales y nacionales): Familias Productoras de Cañuelas (en el municipio homónimo) y Madre Tierra (del municipio de Tres Arroyos).

<sup>14</sup> Cabe aclarar que hacia fines de 2012 ha modificado el significado de sus siglas pasando del Foro Nacional de Agricultura Familiar a constituirse como la Federación de Organizaciones Nucleadas de la Agricultura Familiar) y cambiando el status jurídico

que de ella dependen; b) un representante de la Unidad para el Cambio Rural (UCAR); c) un representante por cada uno de los organismos descentralizados que funcionan en la órbita del Ministerio Agricultura (INTA, SENASA, INV, ONCCA e INASE); d) un representante del Instituto Nacional de la Yerba Mate; e) un representante por cada Región del Consejo Federal Agropecuario; y f) dos representantes de organizaciones de productores de la Agricultura Familiar que se encuentren registrados en el RENAF, por provincia. Por su historia y estructura de funcionamiento se lo identifica como un organismo muy ligado al Gobierno Nacional. A su vez, las funciones atribuidas a esta entidad lo ubican como un ámbito de visibilización y construcción de política pública para el sector de la AF desde el accionar del Estado.

- ✓ **Funcionarios municipales** quienes desempeñan un rol de articulador institucional en torno a la administración de la política desarrollo rural en los municipios a través de diferentes mesas de actores y de la dirección de producción. Precisamente, en este ámbito se desarrollan las mesas que involucran directa o indirectamente (como la mesa de la agricultura familiar en Balcarce o General Pueyrredón; o la mesa porcina en el partido de Lobería) a los actores vinculados a la política de desarrollo rural y la AF. Por otra parte, la participación del municipio en la administración de la política de desarrollo rural es necesaria para la obtención de recursos económicos para la ejecución de cualquier plan o política de desarrollo. Al respecto, un referente institucional del sudoeste de la provincia de Buenos Aires menciona que:

“el mandato nuestro [desde la dirección regional del INTA] es que la agencia<sup>15</sup> tiene que trabajar con el municipio. Te puede gustar o no gustar a vos [refiere al técnico de la AER] el intendente pero vos *tenés* que trabajar con el municipio porque es *la autoridad del territorio*. Vos no podés jugar en contra. Podrás colaborar más o menos según la afinidad, según las capacidades que tengas pero hay que trabajar con el municipio.”

Luego agrega:

“La intervención con los municipios es clave. No hay otra forma. El tema... por un tema electoral. Ponerse en contra de un intendente es un disparate. La autoridad de aplicación de un distrito es el intendente, la toma de decisiones son del intendente, las responsabilidades son del intendente y los recursos vienen por los intendentes. No hay forma de estar afuera.”

La importancia que adquiere el rol del municipio en la administración de la política de desarrollo rural en el territorio representa también un cambio. Porque desde sus comienzos

---

<sup>15</sup> Se refiere a las Agencias de Extensión Rural (AER) que constituyen las unidades más pequeñas (pueden tener dos técnicos o más) con mayor presencia territorial del INTA.

y hasta pasada la mitad de la década de 2000 los programas de desarrollo rural tenían una relación directa con las dependencias nacionales que los administraban y coordinaban, y los municipios representaban un actor mas en el territorio pero en la mayoría de los casos no eran determinantes para la aplicación de estas políticas. Luego del conflicto por la resolución 125 y con la creación de a SSAF, entre otros hitos, las intervenciones en torno al desarrollo rural adquieren mayor interés. Por este motivo, se identifica la aplicación de estrategias de descentralización en las política de desarrollo rural, asociadas a otorgarle a los municipios un rol central para su aplicación vinculado a la articulación de todos los actores involucrados en el desarrollo rural a partir de ser el gobierno local el “vehículo” necesario para la obtención de fondos públicos.

- ✓ **Técnicos del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)** una amplia diversidad de técnicos, relacionados con los diferentes programas que gestiona el INTA, conforman este grupo. Las temáticas vinculadas a la AF en las estaciones experimentales de esta institución en el sudoeste de la provincia de Buenos Aires resultan relativamente nuevas. Por lo que se encuentran en un proceso discusión interna para definir este actor en el territorio y establecer mecanismos específicos (o no) de acción técnica. Precisamente, hacia el interior de la institución se discute sobre las características que adquiere este actor para definir los lineamientos de acción dado que, por la falta de precisión respecto de lo que es la agricultura familiar, se desconoce si con los programas actualmente en ejecución el INTA está cubriendo este actor en su totalidad o no.
- ✓ **Otros programas e instituciones** completan el universo de actores relacionados a la administración de las políticas de desarrollo rural en los municipios. Particularmente, nos referimos a las universidades que cuentan con programas, tal es el caso del Programa de Autoproducción de Alimentos que surge desde la Universidad Nacional de Mar del Plata en articulación con el INTA. También suelen considerarse como actores clave en las políticas de desarrollo rural local los colegios agrotécnicos, por las posibilidades de transferir conocimientos (a través del alumnado) como así también de desarrollar dispositivos tecnológicos y prestar sus instalaciones.

Estos actores, a través de las políticas, sus decisiones y diferentes actividades le adjudican un rol a la agricultura familiar en el territorio que si bien se encuentra influenciado desde las políticas públicas nacionales y provinciales, adquiere particularidades propias del escenario local. Para identificar el rol de la AF en el territorio se recuperaron en el discurso de los actores aquellas menciones que muestran las *expectativas normativas del rol*, es decir, aquellas acciones,

actitudes y comportamientos, que según su parecer caracterizan la agricultura familiar y delimitan lo que se espera de este actor.

**Cuadro 2:** Expectativas normativa del rol de la agricultura familiar según los actores del desarrollo rural en municipios seleccionados de la provincia de Buenos Aires.<sup>1</sup>

<b>Actor</b>	<b>Expectativas normativas del rol adjudicado a la AF</b>	<b>Rol preeminente</b>
<i>Organizaciones de la AF</i>	Actor productivamente diversificado y ambientalmente amigable. Garante del conocimiento relacionado al cultivo de la tierra, la vida en el campo y la producción de alimentos. Representa un referente respecto las tradiciones popularmente vinculadas a lo rural y representa una alternativa al modelo del agronegocio y la intensificación del capitalismo. Por esto último, en algunos casos, se lo percibe como un actor políticamente movilizado y capaz de generar cambio social.	<b>Político</b>
<i>Integrantes de la Subsecretaría de Agricultura Familiar</i>	Productor agropecuario pequeño con limitaciones para acceder al mercado y al conocimiento técnico. Capaz influenciar en la política pública de desarrollo rural a través de sus organizaciones, y particularmente, del FONAF. Con posibilidades de mejorar su calidad de vida a través de la inserción en mercados específicos con mayor capitalización y organización para la producción y comercialización.	<b>Político / productivo</b>
<i>Funcionarios municipales</i>	Poblador y trabajador rural. Referente de tradiciones agrarias. Con participación en la política local a través del voto. Productor de alimentos de diverso tipo en un circuito marginal del mercado local.	<b>Productivo / político</b>
<i>Técnicos del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria</i>	Productor rural con diversos niveles de capitalización. Con capacidad de adoptar tecnologías desarrolladas <i>ad hoc</i> . Productor de alimentos para el ámbito local, aunque no solo. Con posibilidades de mejorar su calidad de vida a partir de una mejor inserción en mercados específicos a través de una mayor capitalización y organización para la producción y comercialización.	<b>Productivo</b>

**Fuente:** elaboración propia en base a información obtenida en entrevistas.

**Nota:** las expectativas normativas del rol indicadas en el cuadro presentan una simplificación de los aportes realizados por los actores y resultan de haber considerado sus definiciones de la AF, las acciones que desarrollan, las articulaciones que establecen con otros agentes para la administración de la política pública y las tensiones con otros actores. Cabe destacar también que en algunos casos ciertas apreciaciones individuales podían no corresponder con las expectativas normativas del rol generales del grupo al cual pertenecía el entrevistado pero cabe destacar que para establecer esta generalidad se consideraron las variables mencionadas, en diversos entrevistados y teniendo en cuenta también la influencia institucional desarrollada en el acápite precedente.

Las organizaciones de la agricultura familiar encuentran en los AF un rol predominantemente político, en tanto representa un actor capaz de lograr cambio social tanto a través de sus acciones de reivindicación política así también como el actor que mantiene los conocimientos y las prácticas culturales desde las cuales podrían generarse alternativas viables al agronegocio y la profundización del capitalismo. Los integrantes de la SSAF, en cambio, conciben

el rol político de la AF a partir de la participación de sus organizaciones en el FONAF por lo que se considera que cualquier cambio o mejora se daría desde la participación de los agricultores en el diseño y administración de las políticas públicas y desde lo productivo, mediante la comercialización de sus excedentes en el mercado local. Los funcionarios municipales, por su parte, tienen menor influencia que los técnicos de la SSAF respecto de la necesidad visibilizar a este actor. Además, en la definición del rol de la AF entran en disputa otros intereses (por ejemplo, del agronegocio, los sectores inmobiliarios y turísticos, entre otros) vinculados a la política pública y más específicamente al rol del Estado como mediador local de las relaciones de producción (o el poder) en el territorio. Los técnicos del INTA, por su parte, enfatizan el rol productivo de la AF en tanto lo consideran un sujeto capaz de adoptar tecnologías (de proceso como de producto) que mejoren sus técnicas de producción en sentido amplio, es decir, considerando cuestiones ambientales, sociales, productivas y económicas.

### **Síntesis y reflexiones finales**

Desde la política pública predomina una visión productiva/mercantilista de la agricultura familiar, independientemente del tipo de agricultor familiar que sea sujeto de las políticas de desarrollo rural. Esto es así porque subyace en estas propuestas una visión donde la inserción en el mercado (marginal, local, regional o global) resulta en la única alternativa para que los agricultores alcancen el tanpreciado desarrollo. Por otra parte, las vías o mecanismos para que los agricultores “se desarrollen” no se presentan como aspectos centrales de las políticas, es decir, poco importa en la mayor parte de los casos la forma de producción o las características que adquiere la inserción en el mercado que se propone. Los programas y acciones no avanzan en garantizar recursos estratégicos (tal es el caso del acceso a la tierra) que aseguren la capacidad de reproducción de los AF. Precisamente, las problemáticas de los sectores de la pequeña producción agraria parten de situaciones en las que se entrelazan un conjunto de rasgos básicos y comunes (escasa disponibilidad de tierra, condiciones ecológicas adversas, precios y condiciones de los mercados a los que pueden acceder, disponibilidad y costos de los insumos, entre otras) que parecen no ser abordados directamente por los programas y la política tecnológica.

En igual sentido, las propuestas de DTR consideran que los actores logran desarrollarse en tanto se inserten en mercados dinámicos. Dicha concepción omite cuestionar las relaciones de poder existentes; lo que lleva a preguntarse: ¿Qué solución se propone a los AF con este tipo de políticas públicas? ¿Las herramientas de intervención implementadas son efectivas a este tipo de soluciones? ¿Qué concepción del desarrollo se propone en este tipo de políticas? En este sentido,

es necesario indagar sobre las posibilidades que tiene el sector de la pequeña agricultura familiar de insertarse en un contexto en el que se favorece el desarrollo del agronegocio. La búsqueda de un constante incremento de la productividad en la agricultura resulta el fundamento para potenciar las fuerzas (propias de la lógica del sistema capitalista) que expulsan y excluyen a los pequeños agricultores familiares del espacio rural y sus actividades.

Por lo antedicho, como primera hipótesis de esta ponencia postulamos que: las políticas públicas de desarrollo rural proponen la inserción en los mercados como estrategia central y general para que los agricultores familiares se desarrollen. Si bien cabe aclarar que esta estrategia es abordada desde diferentes perspectivas y con distinto énfasis en las políticas públicas (por ejemplo, a partir de la agrupación de productores, la producción de alimentos inicialmente y la comercialización de los excedentes luego, etc.) no resulta una cuestión prioritaria de los instrumentos analizados los aspectos culturales de la producción y consumo de alimentos, la organización para la vehiculización de demandas y reclamos de la AF, etc. Esto es así, porque el interés está en la inserción en los mercados de los productores y no en otras cuestiones que puedan provenir tanto desde sus formas de percibir el mundo como intereses expresados a través de sus reclamos específicos.

Solo las organizaciones de la AF con participación en diferentes ámbitos de definición política recuperan la necesidad de encontrar modelos alternativos al agronegocio y encuentran en la lógica de la producción familiar elementos para su desarrollo. Esto se omite deliberadamente desde las políticas. Por lo que cabe indagar sobre las características que adquiere la autonomía de las organizaciones de la AF respecto del Estado, teniendo en cuenta que se ha observado una gran vinculación entre éstas y el FONAF o el actual gobierno nacional.

Otro aspecto que surge del análisis es el rol que los municipios han adquirido en la implementación y administración de las políticas de desarrollo rural en el territorio. Como menciona un entrevistado “los técnicos *deben* articular con el intendente” esto implica un proceso de descentralización de la política de desarrollo rural que durante la década del '90 y hasta mediados de la década de 2000 permaneció casi exclusivamente en la órbita del Estado nacional a través de los programas de desarrollo rural. Esta descentralización requiere un mayor nivel de indagación respecto de ¿Qué grado de autonomía tienen los gobiernos municipales para la definición de las políticas de desarrollo rural? ¿Qué libertad tienen para disponer de los fondos asignados al desarrollo rural? ¿Qué características adquiere la articulación entre las instituciones nacionales de desarrollo rural y los gobiernos municipales en la provincia? ¿Qué cambios en la gestión local se producen y reproducen a partir de mayores niveles de descentralización?

Avanzar sobre estas preguntas e hipótesis, como en otras que aborden el análisis de las relaciones de poder presentes tanto en el territorio como en los ámbitos de definición de las políticas de desarrollo rural, nos permiten indagar sobre alternativas a las propuestas de desarrollo hegemónicas que desde hace más de cincuenta años han dado origen a una agricultura con cada vez menos agricultores, mayores niveles de inequidad y dependencia y vulnerabilidad alimentaria.

## Bibliografía

- Haesbaert, R. (2004) *O mito da Desterritorialização. Do "fim dos territórios" à multiterritorialidade*. Ed. Bertrand, Rio de Janeiro. 395 p.
- Lopes de Souza, M. (1995) "O território: 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.
- Lopez Castro, Natalia y Prividera, Guido (comps.) (2011) Repensar la agricultura familiar. Aportes para desentrañar la complejidad agraria pampeana. Ed. CICCUS, Buenos Aires, Argentina. 323 P.
- Manzanal Mabel y Schneider Sergio (2011) "Agricultura Familiar y Políticas de Desarrollo Rural en Argentina y Brasil (análisis comparativo, 1990-2010)" en Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios N° 34, p. 35-71, CIEA, FCE, UBA, ISSN 1514-1535, 1er semestre, Buenos Aires.
- Manzanal, M. (2000) "Los Programas de Desarrollo Rural en la Argentina (en el contexto del ajuste macroeconómico neoliberal)" en *Eure*, Vol. XXVI, N°78, Santiago de Chile. p. 77-101.
- 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, Mabel (2003) "Instituciones y gestión del desarrollo rural en Argentina (experiencias y enseñanzas)", en *Realidad Económica* 197, IADE, Buenos Aires, ISSN 0325 1926, p.92-115.
- Manzanal, Mabel (2010) "Desarrollo, poder y dominación. Una reflexión en torno a la problemática del desarrollo rural en Argentina", en: MANZANAL, Mabel y VILLARREAL, Federico (Org.) *El desarrollo y sus lógicas en disputa en territorios del norte argentino*.
- Manzanal, Mabel (2010) "Desarrollo, poder y dominación. Una reflexión en torno a la problemática del desarrollo rural en Argentina", en: MANZANAL, Mabel y VILLARREAL, Federico (Org.) *El desarrollo y sus lógicas en disputa en el norte argentino*,
- 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 Argentina. pp. 99-128. (más textos de Oszlak: <http://www.oscaroszlak.org.ar/articulos-esp.php>)
- Oszlak, Oscar y O'donnell, Guillermo (1981) "Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación", en Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Documento G.E. CLACSO. Vol. 4: Buenos Aires.
- Portes, Alejandro (2006), "Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual". Cuadernos de Economía, V. XXV, N° 45, Bogotá, p. 15-52.
- Ramilo Diego y Prividera Guido (Comps.) (2013) La Agricultura Familiar en la Argentina. Diferentes abordajes para su estudio. - N°20. - Buenos Aires : Ediciones INTA.
- Romero, Fernando (2012) Producción familiar y políticas en la Argentina reciente: los programas de desarrollo rural en el sudoeste bonaerense. Avellaneda: Acercándonos Editorial; Ediciones del CEISO.