

La inclusión de la Agricultura Familiar. Discusión de su uso en programas de desarrollo rural en Argentina

Federico Villarreal

Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, Programa de Estudios Regionales y Territoriales (PERT) - CONICET.

Universidad de Buenos Aires, Instituto de Geografía “Dr. Romualdo Ardissonne”, Argentina

fv@agro.uba.ar

Cita sugerida: Villarreal, F. (2018). La inclusión de la Agricultura Familiar. Discusión de su uso en programas de desarrollo rural en Argentina. *Mundo Agrario*, 19(41), e091. <https://doi.org/10.24215/15155994e091>

Resumen: La noción de inclusión tiene su origen a principios de 1970, cobró importancia durante los 90 y desde 2010 es incorporada en discursos y documentos relacionados a políticas públicas. El objetivo en este artículo es profundizar en el significado de la inclusión, lo que expresa, lo que oculta y lo que se propone desde la política pública de desarrollo rural para la agricultura familiar en Argentina. Para esto, se describen aspectos sobre el origen e incorporación del término en el discurso político y su utilización en los programas de desarrollo rural en vigencia durante 2017 en la Unidad para el Cambio Rural (UCAR). Concluimos que precisar y explicitar la definición de la inclusión que se promueve permitiría avanzar sobre las causas estructurales que expulsan a los agricultores familiares de sus ámbitos de residencia y formas de vida.

Palabras clave: Inclusión, Exclusión, Agricultura familiar, Política pública, Desarrollo rural, Argentina.

The inclusion of family farms. Discussion of its use rural development programs in Argentina

Abstract: The notion of inclusion has its origin at the beginning of 1970, it gained importance during the 90s and since 2010 it is incorporated in discourses and documents related to public policies. The objective in this article is to deepen in the meaning of inclusion, what it expresses, what it hides and what is proposed from the public policy of rural development for family agriculture in Argentina. For this, aspects about the origin and incorporation of the term in the political discourse and its use in the rural development programs in force during 2017 in the Rural Change Unit (UCAR) are described. We conclude that specifying and clarifying the definition of inclusion that is promoted would allow advancing on the structural causes that push family farmers out of their residence and ways of life.

desarrollo rural en vigencia durante 2017 en la Unidad para el Cambio Rural (UCAR). Concluimos que precisar y explicitar la definición de la inclusión que se promueve permitiría avanzar sobre las causas estructurales que expulsan a los agricultores familiares de sus ámbitos de residencia y formas de vida. **Keywords:** Inclusion, Exclusion, Family farms, Public policies, Rural development, Argentina.

Introducción

La noción de *inclusión* tiene su origen a principios de 1970, cobró importancia durante la década de 1990 y es incorporada en diversos discursos y documentos relacionados a políticas públicas, desarrollo y temas estratégicos, desde 2010. Si bien en general pareciera existir acuerdo sobre “lo bueno” de las acciones relacionadas con la inclusión (generadas por la valoración negativa de su antónimo complementario: exclusión) se ha problematizado poco esta noción.

Algunos interrogantes de los cuales partimos son: ¿Qué tipo de inclusión se propone? ¿Cuán perdurable es? ¿A quién se incluye, por qué y cómo? y ¿qué se propone sobre las causas estructurales que generan la exclusión que se busca contrarrestar? Si bien no esperamos responder estas preguntas en el presente artículo, las consideramos una guía para profundizar en el significado de la inclusión, lo que expresa, lo que oculta y lo que se propone desde de la política pública (PP) para la agricultura familiar (AF) implementada en Argentina a través de la Unidad para el Cambio Rural (UCAR).

Existe coincidencia respecto de la diversidad y heterogeneidad de los usos de la noción de inclusión ([Craviotti y Gras, 2006](#); [Castel, 1999](#); [Mascareño y Carabajal, 2015](#)). Esta imprecisión y ausencia de claridad es quizás el componente que permite su uso indiscriminado sin precisar sus alcances e implicancias. Es justamente para avanzar en este sentido que buscamos indagar en las particularidades de la inclusión de la agricultura familiar (AF) debido a que este grupo (también amplio y heterogéneo) es, cada vez más, sujeto de estas políticas.

Asumimos que la inclusión implica resolver una situación de exclusión (re)insertando al grupo de agricultores en la dinámica socioproductiva de forma permanente. Sin embargo, la mayor parte de las concepciones sobre inclusión asumen a la exclusión como una situación estática y no como una consecuencia esperable en un sistema que, por definición, es excluyente. En otros términos, las acciones que buscan la inclusión de los agricultores familiares parten de una contradicción básica porque buscan ‘incluir’ a los ‘excluidos’ en un modelo de mercado que, por definición, es excluyente ([Baudel Wanderley, 2017](#)).

Además de esta introducción, en este artículo inicialmente discutimos la noción de inclusión social abordando el origen del término y su evolución (directamente relacionada con su antónimo complementario la exclusión). En el acápite siguiente tratamos la AF como categoría política, antecedentes de trabajos que abordan su inclusión, para luego presentar el tratamiento que tiene esta noción en las políticas de desarrollo rural aplicadas desde el ámbito nacional, particularmente de la Unidad para el Cambio Rural (UCAR). Finalmente, y a modo de cierre, presentamos reflexiones finales que buscan sintetizar la visión sobre inclusión que se asume pero no se discute y aspectos que fortalecerían una propuesta política que podría avanzar sobre ciertas causas estructurales generadoras de exclusión.

1. El estado de la *inclusión*

La inclusión no conforma en rigor un concepto sino que se ajusta mejor a una categoría de análisis o estado específico ([Craviotti y Gras, 2006](#)). Esto de algún modo define su densidad teórica aunque no relativiza su importancia en la política ni previene de su uso para la construcción de discursos de verdad ([Foucault, 2010](#)).

Al igual que la exclusión, la inclusión se encuentra cada vez más ligada a la praxis política y es por esto que se requiere profundizar sobre sus alcances e implicancias, tanto en el origen del término como en la construcción histórica que le da sentido. Porque es a través de este tipo de términos que se construyen categorías de acción o, en otras palabras, subjetividad.

El origen de las nociones exclusión-inclusión se remite a principios de los años 70 cuando René Lenoir ([1974](#)) las popularizó al identificar en el grupo de excluidos a todos aquellos que, de acuerdo a su pensamiento, manifiestan una incapacidad para desempeñarse en la dinámica social (en los términos del autor, los minusválidos físicos y mentales, ancianos inválidos, “inadaptados sociales”, entre otros). Esta referencia, a su vez, implica que el tratamiento de los excluidos por parte de la PP remite a un grupo técnico-especializado capaz de abordar la “incapacidad” que le impide a estos sujetos participar de la vida social. Es importante destacar que, desde esta perspectiva, lo que genera la situación de exclusión es una característica propia de los individuos y no del sistema que los excluye. Esta primera definición del término le imprime a la noción de inclusión una particularidad fundamental que se reflejará (implícita o explícitamente) en la posterior formulación de propuestas de política. Tal es el caso de aquellas que incentivan el desarrollo de capacidades para una activa

participación (inserción) en la vida pública de quienes se consideran excluidos.

Posteriormente, durante la década del 80, la noción se amplía a otros grupos sociales. Se identifica entre los excluidos a quienes por aquellos años se los consideraba en el grupo de los “nuevos pobres”, conformado por aquellos que pese a buscar insistentemente trabajo no lograban conseguirlo, luego denominados “desempleados estructurales”. Al respecto Castel ([1999](#)) menciona que:

la ‘exclusión’ designa actualmente situaciones que reflejan una degradación con respecto a una situación anterior, por ejemplo la situación vulnerable de aquel que vive de un trabajo precario o que ocupa una vivienda de la que puede ser echado si no paga la renta, como también el caso de aquel que, hoy a la deriva, parecía estar perfectamente integrado gracias a un trabajo estable y a una buena formación profesional, hasta que un día un despido por razones económicas le hizo perder estas protecciones.’ (p. 29)

Exclusión es un término que refiere a un significativo número de miserias, o aspectos de valoración negativa, que cuentan con cierta visibilidad en la vida privada o pública: el desempleado de larga data (o estructural), el joven de los barrios de la periferia, los vagabundos, etc. ([Castel, 1999](#)).

Durante la década del 90, la noción de exclusión y la búsqueda de opciones para la inclusión adquieren mayor relevancia. Esto tiene su origen en Europa, más precisamente en Francia, donde la tasa de desempleo alarmó a la sociedad y los partidos políticos comenzaron a poner el énfasis en la cuestión del desempleo estructural, utilizando para definir esta situación el término excluidos. Por su parte, en América Latina en general y en Argentina en particular, la aplicación del modelo neoliberal durante toda la década también puso al término en el centro de la escena política y académica. Fue en aquel momento que la exclusión devino en una cuestión socialmente problematizada, cobró relevancia en el discurso y, consecuentemente, en el diseño e implementación de políticas públicas. Precisamente, a partir de ese momento se constituye en PP ya que pasa a considerarse una cuestión con suficiente entidad para que el Estado, a través de una o más de las instituciones que lo componen, tome una posición ([Oszlak y O’Donnell, 1981](#)) y lleve adelante, o no, acciones (programas, leyes, proyectos o la instrucción a ciertos agentes para que realicen actividades al respecto, entre otras opciones de acción pública).

Desde aquel momento la inclusión se asocia a varias cuestiones, pero fundamentalmente se la propone como la solución a la situación, negativa y poco clara, de exclusión. Porque esta:

designa la falta sin aclarar en qué consiste ni de dónde proviene. La sociología de la exclusión procede de la misma manera que la antigua teología negativa que pregonaba hasta el cansancio lo que Dios no era: Dios no es ni una Persona, ni una Substancia, ni el Creador, ni una criatura, ni esto ni lo otro. No se puede decir nada acerca de Dios y este discurso se desvanece en la oscuridad de la indeterminación.
([Castel, 1999](#), p. 28)

En lo general, y desde organismos internacionales y estados nacionales, se propone la inclusión a partir de la reinserción de los desempleados en el mundo del trabajo. Asignándole de este modo el significado primero al que hacía referencia la inclusión, ya que, planteada así la cuestión, la exclusión se resuelve individualmente, obteniendo las habilidades necesarias para volver a estar inserto en el ámbito laboral aunque esto sea de manera transitoria, subsidiaria y hasta incluso precaria. Desde esta perspectiva cobra relevancia la visión multidimensional de la pobreza basada en las capacidades ([Sen, 2000](#)). Así es como la vinculación de la exclusión-inclusión con esta forma de interpretar la pobreza provee de los elementos clásicos de la acción social de “lucha contra la exclusión”. Precisamente, a partir de la identificación de una serie de falencias específicas (vinculadas a la salud, educación, esperanza de vida e ingresos) se delimitan las zonas de intervención en las que acciones de política específica podrían generar actividades de reparación e inclusión social. Pero estas actividades, si bien avanzan sobre cuestiones profundamente ligadas a la desigualdad, operan mayormente sobre consecuencias y no profundizan en las causas de la situación que se pretendería resolver. Se proponen entonces soluciones de inclusión que operan sobre la superficie del problema. Esto resultaría así ya que, al parecer, es más fácil intervenir en los efectos más visibles de un mal funcionamiento social que controlar el proceso que lo genera porque asumir la responsabilidad de los efectos corresponde a un abordaje técnico, mientras que el control del proceso exige un tratamiento político ([Castel, 1999](#)).

Las causas que generan la exclusión pueden ser interpretadas a partir de la acumulación por desposesión. Al respecto, David Harvey ([2003](#)) afirma que los procesos de acumulación originaria, descritos y analizados por Marx, continúan en la actualidad y no constituyen solo el mecanismo de acumulación de capital que dio origen al surgimiento del sistema capitalista, sino que han venido colaborando en su reproducción. Al respecto, se reconocen como ejemplos de estos procesos: la

mercantilización y privatización de las tierras comunales y la expulsión por la fuerza de las poblaciones campesinas; la conversión a derechos de propiedad privada exclusiva de otros varios tipos de derecho (comunal, colectiva, estatal, etc.); la mercantilización de la fuerza de trabajo a partir de la supresión de formas alternativas (indígenas) de producción y consumo; la monetarización del intercambio; la usura, la deuda nacional y más recientemente el sistema de crédito; y la privatización de información genética vegetal y animal, entre otros tantos ejemplos de formas de acumulación por desposesión ([Harvey, 2003](#)).

Harvey también aclara que la continuidad de estos procesos de acumulación suceden gracias a que el Estado los avala con su accionar, por ejemplo, en la definición del marco legal que legitima la desposesión y en la implementación de políticas que promueven la expansión del capital. Más aún, afirma que la reproducción y mantenimiento del sistema capitalista es dependiente del accionar del Estado a través de sus políticas.

En estos términos, al focalizar el análisis en la exclusión o inclusión se corre el foco de las causas que explican estas situaciones y se deja de lado el cuestionamiento a las dinámicas sociales que han venido generando los desequilibrios actuales. Así por ejemplo, se hace mención a que el 1% de la población mundial cuenta con más riqueza que el 99% restante ([Credit Suisse, 2016](#)) pero poco se profundiza en los procesos sistémicos que la generan. En términos de Castel ([1999](#)), mientras que desde la PP:

por un lado, [se exalta] la celebración del mercado con su sistema propio de exigencias; por el otro, [se muestra] un esfuerzo para asumir las situaciones de extremo desamparo que resultan de este funcionamiento despiadado. Pero todo sucede como si el discurso sobre la exclusión hubiese representado el plus de bondad asociado a una política que aceptaba la hegemonía de las leyes económicas y los dictados del capital financiero.

2. La inclusión de la agricultura familiar en la política pública Argentina

Si bien la inclusión constituye el centro de discusión de este artículo, la AF es el sujeto sobre el que se aplican las políticas que analizamos. Tanto inclusión como AF resultan de uso corriente en la PP contemporánea y asimismo comparten la generalidad e imprecisión de su acepción. Avanzar sobre este aspecto permite aproximarnos al interrogante ¿a quién se incluye, por qué y cómo? A continuación, presentaremos brevemente la construcción política del término AF, para posteriormente avanzar en el uso de la inclusión en acciones específicas vinculadas a este colectivo.

2.1. LA AGRICULTURA FAMILIAR COMO CATEGORÍA POLÍTICA

Luego de la “crisis alimentaria global”, ocurrida entre 2006 y 2008, desde los organismos internacionales (FIDA, ONU, OEA, BM y BID) la AF deja de concebirse como un problema relacionado a la pobreza rural y pasa a convertirse en parte de la solución al hambre y la seguridad alimentaria (FAO, 2016; Salomón y Salcedo, 2014). Para estos organismos la AF se constituyó en un actor central en las propuestas de desarrollo porque: garantiza la alimentación, genera bienestar, combate la pobreza, protege la biodiversidad e incorpora a la mujer como productora ([FIDA-MERCOSUR, 2014](#), p. 11, en acuerdo con Banco Mundial, ETC Group y FAO).

Previamente, la AF había logrado reconocimiento y una amplia difusión en Brasil, lo cual influyó para que se expandiera su reconocimiento y el uso del término al resto de la Región ([Picolotto y Medeiros, 2016](#)). La AF empezó a conocerse como categoría de identificación social para los pequeños agricultores en Argentina a comienzos del 2000. Esto sucedió en el ámbito del Mercosur donde se promovieron reuniones (entre representantes de gobiernos, instituciones rurales y organizaciones de productores familiares) para crear un espacio de negociación y generación de políticas públicas regionales para la AF. De este proceso surgió, en el 2004, la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF).

Las acciones explícitamente orientadas a la AF comienzan a diseñarse en Argentina a partir de las políticas que se venían implementando para este sector desde los ‘90 en las instituciones del gobierno nacional y también, con diferentes énfasis y resultados, en ámbitos provinciales y locales. Entre los hitos institucionales más emblemáticos referidos a la AF hasta el 2016 se encuentran: la creación en 2009 de la Subsecretaría de Agricultura Familiar (SaAF), en la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (MinAgri); la construcción de los centros específicos para la AF en la estructura del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) en 2005 (5 Institutos y 1 Centro de investigación) y la promulgación de la Ley 27.118/2015 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la Construcción de una Nueva Ruralidad en la Argentina.

El tipo de agricultores que integran la AF es amplio y de considerable heterogeneidad, suscitando el interés por su discusión y análisis tanto en ámbitos académicos como políticos. Si bien se reconoce la existencia de al menos tres definiciones relevantes sobre la AF en Argentina (la utilizada por el IICA-PROINDER, en 2009, para cuantificar las EAP familiares, y la presentada por el FONAF, en 2006), aquella que alcanzó la mayor

relevancia jurídico-institucional es la incluida en el Art. 5 de la Ley 27.118/2015 al considerar que un agricultor familiar es:

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

Pero desde las acciones de política, en lo general, se adopta una clasificación basada en criterios que buscan ajustarse a las históricas estrategias de intervención implementadas por las instituciones del sector, y que tienen su origen en los Programas de Desarrollo Rural que irrumpieron en el ámbito público con las políticas neoliberales de los '90 ([Manzanal, 2000](#)). Por otra parte, la heterogeneidad de la AF implica reconocer en este "nuevo" paradigma del desarrollo rural una amplia diversidad de situaciones colectivas que exceden la competencia por recursos (tierra y agua) entre el modelo de producción agrícola industrial (centrado en el uso de agroquímicos y semillas genéticamente modificadas) y las propuestas que promueven el desarrollo de la AF (que enfatiza el trabajo familiar y el cuidado de los recursos). Así, en una misma categoría de PP se encuentran sujetos que integran modos de producción contradictorios y que compiten por los recursos.

Iniciamos este acápite mencionando la importancia asignada por organismos internacionales a la AF respecto de sus aportes a los problemas del hambre, la seguridad alimentaria, la pobreza, las problemáticas de género y la biodiversidad. En definitiva, la AF habría pasado a ser para los promotores y financistas del desarrollo un agente "clave" en el cual concentrar al apoyo para resolver muchas de las principales problemáticas emergentes del sistema. Sin embargo, su imprecisión sumada a la identificada en la noción de inclusión, lleva a preguntarnos si el uso de ambos términos contradice lo que buscaría resolverse o, a partir de estas

indeterminaciones, se pretende eludir las causas estructurales de la desigualdad.

2.2. INCLUSIÓN Y AF

Existe una significativa producción académica en torno a la expulsión de agricultores familiares del espacio rural y/o agrario, y de la relación de estos procesos con dinámicas global-locales. Sin embargo, pocos han avanzado en el análisis de esta discusión en los términos de la inclusión o exclusión de los productores.

Miguel Murmis ([1994](#)) se encuentra entre los primeros en analizar en términos de la inclusión a los actores que quedan dentro y aquellos que son expulsados de los complejos agroindustriales a principios de la década de 1990. Años después, Craviotti y Gras ([2006](#)) avanzan en el análisis de la inclusión-exclusión a partir de la deconstrucción de la imagen vinculada solo a la reducción del número de productores familiares, buscando identificar en qué medida el abandono de la producción directa supone la desvinculación de estos sujetos con "lo agrario" como espacio ocupacional y de vida. Esta desvinculación es asociada por los autores a la idea de exclusión y desafiliación propuesta por Castel ([1999](#)), y le otorga a este proceso una dimensión preponderantemente sociológica de análisis. Otro de los interrogantes que orientan el trabajo es, justamente, analizar la pertinencia de inscribir dichos procesos de salida dentro de situaciones más generales de exclusión social que caracterizan a las sociedades contemporáneas (1999, p. 118). Al respecto, afirman que la situación de las trayectorias de expulsión de los productores no debería ser entendida en iguales condiciones a los procesos de exclusión propios de los ámbitos urbanos. En este sentido, afirman que los cambios en la agricultura familiar en el contexto global, si bien han venido generando la expulsión de sujetos de las formas de producción directa, "no involucran una ruptura radical de los lazos entre familia, explotación y territorio, aunque supongan la puesta en cuestión de su reproducción social en tanto productores familiares" (1999, p. 133).

Desde otra perspectiva, trabajos recientes analizan las políticas de inclusión y avanzan sobre las formas de exclusión de la AF en ámbitos locales de la provincia de Buenos Aires ([Villarreal y Fernández, 2016](#); [Villarreal y Manzanal, 2016](#)). En estos trabajos se aborda la expresión en el territorio de intereses especulativos e inmobiliarios que expulsan a los agricultores familiares de manera oculta y avalada por políticas locales. Se avanza en la pregunta por intereses especulativos relacionados con la tierra que se ven favorecidos por la omisión de la centralidad de este recurso en las PP locales para la inclusión de la AF. Se

discute sobre cómo estas políticas, en cambio, focalizan en aspectos de la eficiencia productiva y comercial, asignándoles a la AF un rol subordinando en un circuito económico marginal que, en el corto o mediano plazo, termina excluyéndolos nuevamente.

Esta particularidad de las políticas no sería exclusiva de los estudios de caso analizados, sino una característica propia de las acciones que promueven el desarrollo de la AF. Esto sería de esta manera porque los gobiernos locales (y fundamentalmente los intendentes en su accionar ejecutivo), las organizaciones de agricultores familiares, y quienes explícitamente representan los intereses del sector inmobiliario y el agronegocio, son actores centrales en la definición de la cuestión sobre la que actúa la PP para la AF; e incluso en la definición de quienes integran el grupo de “excluidos” que requerirían políticas de “inclusión”. Porque en la definición de las PP se disputa y construye subjetividad y significado, en torno a la cuestión de la política, sus actores y las posibles acciones para su resolución ([Crsi Shore, 2010](#)).

2.3. LA INCLUSIÓN EN LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL

Diversos programas de desarrollo rural se han venido implementando por el gobierno nacional desde principios de los 90. Luego, durante la década del 2000, las expresiones vinculadas a la “inclusión” de la AF cobraron cada vez mayor visibilidad en torno al desarrollo rural, y esto se ha venido profundizando desde el 2010 a través de las políticas públicas aplicadas por las dependencias gubernamentales a cargo las acciones en torno al desarrollo rural en Argentina. En este sentido, si bien no se define explícitamente la exclusión ni la inclusión, en la política para la AF se han operacionalizado distintas medidas que permiten inferir la visión general que prevalece respecto de estas nociones.

En 2009 se crea junto con el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (MAGyP) la Unidad para el Cambio Rural (UCAR). Esta dependencia tiene por finalidad organizar estratégicamente la ejecución de todos los convenios de préstamo orientados al desarrollo agropecuario y rural; en otros términos, la UCAR centralizó a partir de ese momento las funciones relacionadas con el planeamiento, negociación, formulación, administración, finanzas, control de gestión, monitoreo y evaluación del conjunto de los programas y proyectos sujetos a los convenios de préstamo o donación en la esfera de acción del Ministerio (<http://www.ucar.gob.ar>). La mayor parte de los gastos asignados a los programas y proyectos destinados al desarrollo rural se gestionan desde esta dependencia, salvo por los salarios del personal vinculado que en su mayor parte es provisto por el Ministerio y sus organismos descentralizados (Instituto Nacional de

Tecnología Agropecuaria –INTA– Instituto Nacional de Semillas –INASE–, el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria –SENASA–, Instituto Nacional de Vitivinicultura –INV–, y el Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero –INIDEP–).

La UCAR administra proyectos por algo más de u\$s 1.120 millones desde su creación y cuenta con programas en ejecución por un monto de u\$s 1.241 millones (ver [cuadro 1](#)). Este guarismo cobra dimensión si se considera que el presupuesto para el 2017 del Ministerio de Agroindustria, que incluye la administración central y los organismos descentralizados y donde casi el 70% corresponde a salarios, fue de aproximadamente u\$s 1.080 millones (Ley de Presupuesto Nacional 27.341/2017).

Cuadro N° 1. Programas de la UCAR en vigencia al 2016. Montos presupuestados, años de inicio y finalización y fuentes de financiamiento

Programa		Monto total en u\$s	% del total	Año de inicio	Año de finalización	Fuente externa ²
Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP) ¹		746.642.839	60,2	2009	2019	BID, BIRF, CAF y FONPLATA
Desarrollo rural perspectiva general	Proyecto de inclusión socioeconómica en áreas rurales (PISEAR)	76.500.000	6,2	2016	2021	BIRF
	Programa de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (PRODAF)	41.000.000	3,3	2013	2017	BID
	Programa para el Desarrollo Rural Incluyente (PRODERI)	107.082.835	8,6	2011	2017	FIDA
Desarrollo rural perspectiva particular	Proyecto de desarrollo acuícola y pesquero sustentable (PRODESPA)	55.000.000	4,4	2015	2018	BID
	Programa para incrementar la competitividad del sector azucarero del NOA (PROICSA)	140.000.000	11,3	2012	2017	CAF
	Sustentabilidad y competitividad forestal	74.800.000	6,0	2014	2018	BID

¹ El PROSAP cuenta con el financiamiento de cuatro préstamos internacionales (uno de cada fuente externa) y de los gobiernos provinciales. Cada una de las fuentes mencionadas tiene distintas fechas de inicio y finalización. Por esto, y a los efectos de simplificar la presentación de la información, se sumó el financiamiento y se consideró el primer año como inicio y el último como finalización del Programa. ² El significado de las siglas agregadas en esta columna: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata

(FONPLATA) y Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)
Fuente: elaboración propia en base a datos publicados en la página web de la UCAR (<http://www.ucar.gob.ar>, consultada el 8 de marzo de 2017).

De los siete programas en vigencia el PROSAP concentra poco más del 60% de los fondos en ejecución y el 84% de los ejecutados. Cuenta con una amplia cartera de servicios, entre los que se destaca el financiamiento de obras de infraestructura para zonas rurales, y tiene una articulación consolidada con los gobiernos provinciales por ser éstos contraparte para la obtención de los préstamos internacionales. El primer empréstito data de 1996, este hito puede considerarse el inicio de lo que luego constituiría la UCAR. De los seis programas restantes: i) tres están orientados a sectores productivos específicos (acuícola, forestal y cañero) y representan casi el 22% de los fondos; ii) los otros tres presentan un abordaje general del desarrollo rural y dos de ellos hacen referencia explícita a la inclusión en su denominación (PISEAR y PRODERI).

El Programa para el Desarrollo Rural Incluyente (PRODERI) presenta por finalidad promover la mejora de las condiciones sociales y productivas de las familias rurales pobres y el incremento de sus ingresos, como resultado del aumento de su producción, la inserción en cadenas de valor y la creación de oportunidades de trabajo. Es el tercer programa con mayor financiamiento de la UCAR (luego del PROSAP y el PROICSA). Propone un esquema de apoyo y asistencia, hacia dos grupos de beneficiarios:

- Organizaciones, cooperativas y otros grupos de agricultores familiares
- Familias pertenecientes a sectores rurales en situación de vulnerabilidad social, entre los que se identifican: pueblos originarios, pobladores asentados en el medio rural con necesidades básicas insatisfechas (NBI), mujeres pertenecientes a los grupos familiares de AF o jefas de familias con características de explotación a una AF descapitalizada que no tienen condiciones de conexión a cadenas productivas; jóvenes pertenecientes a los grupos familiares de la AF o jefes de familias AF no elegibles bajo las categorías del ítem anterior; y asalariados rurales transitorios con o sin acceso a la tierra y con ingresos familiares bajos.

Para el primer grupo de beneficiarios se proponen acciones para que desarrollen una mayor vinculación a cadenas de valor y mercados, y de este modo mejorar sus ingresos. Para el segundo grupo, considerado de mayor vulnerabilidad, se implementan acciones tendientes a mejorar las condiciones de infraestructura socio-productiva en los ámbitos locales en los que se localizan.

El Proyecto de inclusión socio-económica en áreas rurales (PISEAR), por su parte, tiene por objetivo aumentar la inclusión socio-económica de las familias rurales pobres (pequeños productores, pueblos originarios y trabajadores rurales) a través de: el fortalecimiento de su capacidad de organización; la mejora en el acceso a infraestructura, inversiones y

servicios, para el desarrollo de la producción comunitaria; y la implementación de un modelo piloto para desarrollar formas sostenibles de acceso a los mercados. Este programa se inició en 2016 y es el cuarto en financiamiento de la UCAR. En lo operativo consta de tres componentes: i) asesoramiento técnico a organizaciones en torno a cuestiones de organización, planificación y gestión, y la realización de estudios; ii) financiamiento para infraestructura a escala comunitaria, inversiones intraprediales en unidades familiares y acompañamiento técnico; y iii) creación y promoción de alianzas productivas entre actores para su inserción en el mercado.

Ambos programas promueven como única visión de inclusión la adquisición de capacidades (individuales o colectivas) para incrementar sus ingresos prediales a través de lograr o mejorar su inserción en el mercado. No avanzan, en ningún caso, sobre cuestiones relacionadas con revertir la desigual dotación de recursos (tierra, agua, etc.) para el logro de una inserción sustentable en los mercados, ni sobre los aspectos políticos que, desde la organización de los sectores identificados como excluidos, podrían generar en la construcción de las políticas públicas que los involucra. Tampoco avanzan sobre los aspectos sociales que la exclusión habría generado y las acciones en torno a la inclusión vendrían a resolver. En otros términos, se simplifica la exclusión a una reducción en la participación en mercados formales de los agricultores familiares. Desde esta perspectiva se omiten los aspectos sociales y políticos referidos a la situación de exclusión, o se supone su resolución a partir de la reinserción en el mercado.

Otro aspecto importante es la trascendencia que ha adquirido el término *inclusión* en el discurso político asociado al desarrollo rural. Precisamente, desde estos programas el desarrollo se consigue a través de la inclusión de los sectores “excluidos” y considerados como tales en estos programas. Su inclusión está unívocamente asociada a la adquisición individual o en pequeños grupos de las capacidades (y capitales) necesarios para un adecuado y eficiente desenvolvimiento en el mercado (local o regional).

3. A modo de cierre: interrogantes para la construcción del significado de la inclusión

Desde inicios del nuevo milenio, los gobiernos nacionales de América Latina, impulsados por organismos internacionales y regionales de asesoramiento y financiamiento, comenzaron a instalar y promover PP de inclusión para la AF. Nótese que si bien la referencia a la inclusión data de mediados de los '70, cobra relevancia nuevamente con el advenimiento de

los gobiernos neoliberales en la región y en un contexto global de crisis. Esto queda reflejado en Argentina en el discurso de dos de los tres programas de desarrollo rural dirigidos a la agricultura familiar por la UCAR. En estos programas, las nociones de exclusión-inclusión focalizan la solución en las capacidades de los individuos para insertarse en los mercados que previamente los habrían excluido. Los focos fundamentales para el logro de la inclusión propuesta desde estas políticas son tres: asesoramiento técnico, infraestructura y vinculaciones estratégicas (entre los mismos agricultores o con otros actores de las cadenas de valor en las que se busca la inserción). Ni en el diagnóstico que justifica las políticas, ni el discurso de las acciones o de los resultados se indaga sobre el marco general que genera las causas de la exclusión que se propone resolver. En otros términos, nada se menciona sobre la responsabilidad del sistema en la generación de exclusión. El sistema se sabe generador de una desigualdad cada vez mayor, pero esto pocas veces se difunde y se discute, y menos aún en las políticas que dependen de financiamiento internacional.

Por otra parte, lo aparentemente extraño de todo esto es que se trata de políticas que se llevan a cabo ignorando, o sin tomar en cuenta, los procesos globales de expansión de los *commodities*, reprimarización y financiarización global, en cuyo trasfondo está presente la expulsión de la AF o el incremento dramático de las limitaciones a sus posibilidades de mejora.

Las PP de inclusión de la AF se promueven y fortalecen en medio de estos procesos de expansión del capital, o más precisamente de acumulación por desposesión, y nos preguntamos: ¿De qué se trata entonces? ¿De una política compensatoria? ¿De una política asistencialista? ¿De una política contenedora de la expansión de los conflictos? En otras palabras, las políticas de inclusión ¿se inscriben en una conquista de derechos que beneficia a las organizaciones y a los actores de la AF? ¿o en la construcción de hegemonía dirigida a incorporar a los sectores desplazados en el discurso dominante mientras que al mismo tiempo se los excluye?

Es necesario reconocer también que, a pesar de estas limitaciones, las PP de inclusión de la AF resultan en medidas a las que los agricultores pueden recurrir para modificar, o no, sus posibilidades de inserción social y productiva. Por ello, entendemos que para poder visualizar su alcance es importante investigarlas tanto desde los espacios de gestión y construcción como así también desde las experiencias locales.

En este contexto, consideramos que debería continuar problematizándose el significado y los alcances de la inclusión de la AF.

Porque además de la inserción en los mercados y en las cadenas de valor, el acceso a los recursos productivos (como la tierra y el agua) y el reconocimiento y valoración social de su actividad potenciarían las capacidades de la AF como actor central del desarrollo. Esta inclusión refiere a formas de producción, comercialización, inserción social y reconocimiento de derechos que la fortalezcan para superar su inserción subordinada en el mercado. El desafío, entonces, es identificar las posibilidades y estrategias que permitan avanzar en PP para los sectores más desfavorecidos de la AF que los provean de elementos para resistir las formas de desposesión que se recrudecen en la región con el surgimiento de gobiernos conservadores.

Agencias de apoyo

Financiado por el CONICET y fondos de los proyectos: “Inclusión socio-productiva y territorio en políticas para la agricultura familiar. Estudios de caso en Argentina” Agencia Nacional de Promoción Científica y Técnica (PICT 2014-1918); y “Agricultura Familiar y Soberanía Alimentaria. ¿Oportunidades y Desafíos para el Desarrollo Territorial? Estudios de caso en provincias argentinas”, Agencia Nacional de Promoción Científica y Técnica (PICT 2011- 0836).

Referencias

Baudel Wanderley M. de N. (2017). “Franja Periférica”, “Pobres do Campo”, “Camponeses”: dilemas da inclusão social Dos pequenos agricultores familiares. En Costa Delgado, G. y Pessoa Pereira Bergamasco, S. M. (Orgs.), *Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro* (pp. 472). Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Castel, R. (1999). Las trampas de la exclusión en *Empleo, desocupación y exclusiones*. Recuperado del sitio de internet del CEIL-PIETTE del CONICET <http://www.ceil-conicet.gov.ar/wp-content/uploads/2013/06/ds4castel.pdf>

Craviotti, C. y Gras, C. (2006). De Desafiliaciones y Desligamientos: Trayectorias De Productores Familiares Expulsados de la Agricultura Pampeana. *Desarrollo Económico*, XLVI (181), 117-134

Credit Suisse (2016). *Global Wealth Databook 2016*. Swizerland: deadline. Recuperado de <http://publications.credit-suisse.com/tasks/render/file/index.cfm?fileid=AD6F2B43-B17B-345E-E20A1A254A3E24A5>

FAO (2016). *Agricultura familiar y sistemas alimentarios inclusivos para el desarrollo rural sostenible*. FAO: Roma. Recuperado de: <http://www.fao.org/americas/prioridades/agricultura-familiar/es/>

- FIDA-MERCOSUR (2014). *Alimentar al mundo, cuidar al planeta*. Montevideo: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. Recuperado de: http://fidamercosur.org/claeh/images/BIBLIOTECA/2013/Publicaciones/Alimentar_el_mundo.pdf
- FONAF (2007). Lineamientos generales de políticas públicas orientadas a la elaboración de un plan estratégico para la agricultura familiar. Buenos Aires. Recuperado de: http://www.fonaf.org.ar/documentos/Documento_base_FoNAF.pdf
- Foucault, M. (2010). *Defender la sociedad*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica (1^º Ed).
- Harvey, D. (2003). *El Nuevo Imperialismo*. Madrid: AKAL S.A.
- Lenoir, R. (1974). *Les Exclus*. París: Seuil.
- Manzanal, M. (2000). Los Programas de Desarrollo Rural en la Argentina (en el contexto del ajuste macroeconómico neoliberal). *Eure XXVI* (78), 77-101.
- Mascaraeño, A. y Carabajal, F. (2015). Los distintos rostros de la inclusión y la exclusión. *Revista de la CEPAL, CXVI*, 131-146.
- Murmis, M. (1994). Incluidos y excluidos en la reestructuración del agro latinoamericano. *Debate Agrario, XVIII*, 101-133.
- Oszlak O. y O'Donnell G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES). Recuperado de: <http://www.cedes.org.ar/Publicaciones/Doc t/Doc t04.pdf>
- Picolotto, E. L. y Medeiros, L. S.(2017). A formação de uma categoria política: os agricultores familiares no Brasil contemporâneo. Em Costa Delgado, G. y Pessoa Pereira Bergamasco, S. M. (Orgs.), *Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro* (pp. 472). Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário.
- Salomón y Salcedo (Eds). (2014). *Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Política*. Roma: FAO. Recuperado de: <http://www.fao.org/docrep/019/i3788s/i3788s.pdf>
- Sen, A. (2000). Social exclusion: concept, application, and scrutiny. Recuperado del sitio del Asian Development Bank: <http://hdl.handle.net/11540/2339>.
- Shore, C. (2010). La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la “formulación” de las políticas. *Antípoda, 10*, 21- 49.
- Villarreal, F. y Fernández, L. (2016). La agricultura familiar y su inclusión socioproductiva en la política pública y el territorio. El caso del municipio de

Tapalqué, Buenos Aires. Ponencia presentada en el II Congreso de la Asociación Argentina de Sociología (AAS - Pre ALAS 2017). Villa María, Córdoba.

Villarreal, F. y Manzanal, M. (2016). Entre la política y el territorio. La inclusión socioproductiva de la AF en el municipio de Tapalqué, Buenos Aires, Argentina. Ponencia presentada en el XIV Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio -RII-, México.

Recepción: 18 Abril 2017

Aprobación: 09 Febrero 2018

Publicado: 15 agosto 2018

[Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.](#)