



Agricultura Familiar: inclusión y hegemonía Análisis desde experiencias locales en la provincia de Buenos Aires (Argentina)¹

Agricultura familiar: inclusão e hegemonia Análise de experiências locais na província de Buenos Aires (Argentina)

Family farming: inclusion and hegemony Analysis from local experiences on the province of Buenos Aires (Argentina)

Fernando GONZÁLEZ*

Mabel MANZANAL**

Recibido: 05.04.18

Revisión editorial: 16.06.18

Aprobado: 03.10.18



RESUMEN

El presente trabajo busca analizar las políticas de inclusión de la agricultura familiar (AF) en el marco de las estrategias de desarrollo territorial implementadas en Argentina en el período 2003-2015. El mismo parte de una perspectiva interdisciplinaria, con aportes provenientes de la sociología, la ciencia política, la antropología y la geografía. Partimos de la premisa de que las políticas públicas para la AF son parte de los procesos de construcción de hegemonía, y como tal buscan la integración de los sectores subalternos en el desarrollo económico y social. Dicha integración presenta grados de subordinación (económica, política e ideológica) que son relevantes para analizar las relaciones de poder a escala local, que precisamente investigamos a partir de la concepción de territorio como poder. En este contexto, nuestro objeto de estudio son las políticas para la AF y el desarrollo territorial respectivo. La investigación está fundamentada en dos estudios de caso en la provincia de Buenos Aires (Argentina): los partidos de Benito Juárez y Coronel Suárez. En ellos se realizó un estudio cualitativo basado principalmente en

¹ Este artículo forma parte del proyecto de investigación “Agricultura Familiar Y Soberanía Alimentaria ¿Oportunidades y Desafíos para el Desarrollo, los Territorios y sus Agricultores Familiares? Estudios de caso en provincias argentinas” financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) y la Secretaría de Ciencia y Técnica de la UBA.

* Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET – Becario Posdoctoral), Universidad de Buenos Aires (UBA), Instituto de Geografía “Dr. Romualdo Ardissonne”, Programa de Estudios Regionales y Territoriales, Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: gonzalezjosefer@gmail.com.

** Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET – Investigadora Principal), Universidad de Buenos Aires (UBA), Instituto de Geografía “Dr. Romualdo Ardissonne”, Programa de Estudios Regionales y Territoriales (Directora), Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: mabelmanzanal@gmail.com.

entrevistas a informantes claves. También se ha complementado información con fuentes secundarias proveniente de ámbitos locales, provinciales y nacionales referidos a la política pública analizada. De esa manera, se relevó las diferentes acciones que el estado realiza para incluir a los agricultores familiares y cómo ello transforma las relaciones de poder en las diferentes escalas en las que se aplican las mismas. Estas son a su vez transformaciones en el territorio y en las territorialidades, centro de nuestro análisis.

Palabras clave: agricultura familiar, políticas públicas, inclusión, hegemonía.

RESUMO

Este artigo analisa as políticas de inclusão da agricultura familiar (AF) no âmbito das estratégias de desenvolvimento territorial implementadas na Argentina em 2003-2015. A pesquisa parte de uma perspectiva interdisciplinar, com contribuições da sociologia, ciência política, antropologia e geografia. Partimos da premissa de que as políticas públicas de AF são parte dos processos de construção de hegemonia, e assim buscam a integração dos setores subalternos no desenvolvimento econômico e social. Tal integração apresenta graus de subordinação (econômica, política e ideológica) que são relevantes para analisar relações de poder a nível local, que precisamente pesquisamos a partir da concepção de que território é poder. Neste contexto, o nosso objeto de estudo são as políticas para AF e o respectivo desenvolvimento territorial. A pesquisa é fundada em dois estudos de caso, na província de Buenos Aires (Argentina): os municípios de Benito Juárez e Coronel Suárez. Neles um estudo qualitativo foi realizado principalmente em entrevistas com informantes-chave. Também se complementou com fontes de informação secundárias de nível local, provincial e nacional relacionados com a política pública analisada. Assim, criou-se um levantamento das várias ações que o Estado faz para incluir agricultores familiares e fez-se uma análise de como aquilo muda as relações de poder nas diferentes escalas em que são aplicadas. Essas são por sua vez mudanças no território e nas territorialidades, o centro da nossa análise.

Palavras-chave: agricultura familiar, políticas públicas, inclusão, hegemonia.

ABSTRACT

This paper analyzes the politics of inclusion of family farming (FF) within the framework of territorial development strategies implemented in Argentina in the period 2003-2015. The work is structured throughout an interdisciplinary perspective, with contributions from sociology, political science, anthropology and geography. Our initial premise is that public policies for FF are part of the process of building hegemony, and as such seek integration integration of the subaltern sectors in the economic and social development. This integration presents degrees of subordination (economic, political and ideological) which are relevant for analyzing local power relations, which we precisely investigated from the conception of territory as power. In this context, our object of study is the policies for FF and the respective territorial development. The research is based on two case studies from the province of Buenos Aires (Argentina): Benito Juárez and Coronel Suárez. In them a qualitative study was carried out mainly through interviews of key informants. Further information related to the analyzed public policy was also supplemented through secondary sources from a local, provincial and national level. In this way, the different actions the state has pursued to include family farmers were analyzed. Moreover, it was also analyzed how these actions transform the power relations throughout the different scales they were applied upon. These are in turn transformations in the territory and in the territorialities, center of our analysis.

Keywords: family farming, public policies, inclusion, hegemony.

SUMARIO

Introducción; 1. Integración política de la Agricultura Familiar; 1.1. A nivel Regional; 1.2. A nivel nacional; 1.3. A nivel provincial y local; 2. Inclusión social y productiva de la Agricultura Familiar; 3. Ejecución de las políticas a nivel local; 3.1. Coronel Suarez; 3.2. Benito Juárez; 4. Conclusión; 5. Bibliografía.

Introducción

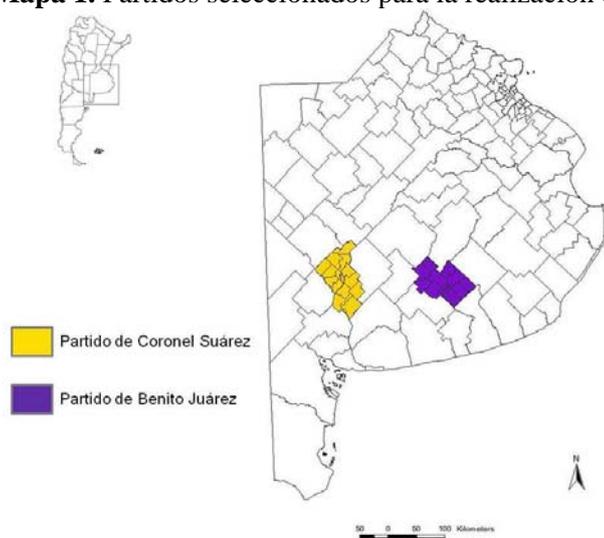
Desde 2004, en toda la región del Cono Sur se ha revitalizado políticamente al sector de la “Agricultura Familiar” (AF). Múltiples instituciones fueron creadas para atenderlo a nivel regional, nacional, provincial y local. En Argentina este impulso comenzó en 2003 aunque fue desde 2008 cuando estas políticas lograron mayor énfasis (Manzanal y González, 2010; Nogueira, 2013; Fernández, 2015) quedando interrumpidas por el cambio gubernamental a fines de 2015. En las mismas se sostuvo la importancia de la búsqueda de consenso y participación por parte de los actores locales para desencadenar procesos de desarrollo rural. En este marco el territorio es entendido como “una identidad y un sentido de propósito compartidos por múltiples agentes públicos y privados” (Schejtman y Berdegué, 2006: 29) que habilita y potencia los procesos de inclusión.

Desde nuestra perspectiva, la generación de consenso está vinculada con formas de producción de hegemonía, es decir no es neutral. Como sostiene Antonio Gramsci, el ejercicio de la dominación no es la aplicación “de la mera fuerza coactiva”, sino el gobierno “con el consenso de los gobernados, pero con un consenso organizado” (Gramsci, 1980: 155). Esta legitimación no se puede realizar sin la incorporación de los intereses materiales de aquellos sectores sociales que se busca hegemonizar (Balsa, 2006, Thwaites Rey, 2004). Por ello es importante analizar desde este prisma también, las políticas de inclusión (tanto en términos políticos, como económicos).

Las estrategias con las que cada actor se posiciona en este proceso las podemos ver implementadas en el campo de las políticas públicas, donde se busca provocar una acción “estatal”, “pública” que bajo el nombre del interés general, sea favorable a determinados intereses, por lo general coincidentes con los del grupo social que controla el estado. Desde este enfoque consideramos al proceso de institucionalización de la AF, como parte de las estrategias (económicas, políticas, ideológicas) de construcción de hegemonías, de ampliación de las bases sociales del consenso y de la dominación (González, 2017). Avanzar en esta interpretación nos exige indagar en los mecanismos de inclusión de la AF, tanto desde lo político, como desde lo socioeconómico y tanto desde el orden nacional, provincial como desde el local.

Para llevar adelante esta propuesta focalizamos en las políticas para la AF implementadas en dos partidos (municipios) de la provincia de Buenos Aires (Argentina): Benito Juárez y Coronel Suárez (ver mapa 1). Se trata de dos localidades donde encontramos una mayor ejecución de estas políticas bajo análisis (respecto a un conjunto de 30 partidos de la región sur de esta provincia relevados en la etapa indagatoria de la presente investigación).

Mapa 1. Partidos seleccionados para la realización de los estudios de caso.



Fuente: Elaboración propia.

Con dicha base informativa problematizamos el carácter del desarrollo rural bajo las políticas aplicadas para la AF durante el periodo 2003-2015. De este modo, es nuestra intención

evidenciar temas ocultos, como son las relaciones de poder asociadas con la construcción de consensos para facilitar la gestión e implementación de las políticas territoriales. Lo cual, asimismo, nos permitirá identificar a los actores que se benefician con la puesta en práctica de estas políticas a nivel local.

1. Integración política de la AF

Analizar la integración política de la AF conlleva revisar cómo los sectores dominantes buscan el consenso de los grupos subalternos, “pero también los ‘educan’ por medio de las asociaciones políticas” (Gramsci, 1980: 155). Se trata de una práctica que no se puede disociar de la hegemonía. En este sentido, utilizaremos dos concepciones planteadas en la teoría gramsciana, que son centrales en ese corpus teórico. Uno, es el rol de los ‘intelectuales orgánicos’ (mediadores) y el otro es la integración de algunos de esos ‘intelectuales’ en instancias de gestión estatal, algo que Gramsci ha denominado ‘transformismo’.

Los ‘intelectuales orgánicos’ son los que llevan adelante “el ejercicio de las funciones subalternas de la hegemonía social y del gobierno político”, siendo su función organizar el ‘consentimiento espontáneo’ de las grandes masas de población a las decisiones de la clase dirigente (Gramsci, 1980: 394-395). Y por ‘transformismo’ nos referimos a las modalidades donde “la clase dominante integra a los intelectuales de otros grupos sociales decapitando así su dirección política e ideológica” (Portelli, 1977: 75).

Ambas estrategias estuvieron presentes en tres momentos de construcción de la política pública para la AF. A nivel regional, con la constitución de la Reunión Especializada de AF del Mercosur (REAF). En el orden nacional, con la institucionalización del sector de AF. Y en el ámbito provincial/local, ejecutando las directivas de la política pública para la AF configurada desde el orden nacional.

1.1. A nivel regional

La REAF se creó en el año 2004.² Surgió por el impulso de tres actores determinantes: el Ministerio de Desarrollo Agrario de Brasil (MDA), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y la Confederación de Organizaciones de Productores Familiares del MERCOSUR (COPROFAM).³ Los tres están sumamente relacionados ya que varios integrantes del FIDA, son miembros de las organizaciones que componen COPROFAM y funcionarios de los programas para el sector en los países del MERCOSUR.⁴

Estos actores son quienes hacen inteligibles y operativas las diferentes discusiones de la REAF y las definiciones que de ella surgen. Un ejemplo de ello es la definición de “agricultura familiar”, de vital importancia en tanto constituye la columna vertebral para la implementación de las políticas para el sector en la región. Lograr en este campo un acuerdo (una definición común) para todos los estados miembros resultó muy conflictivo dado los diferentes y variados intereses y las particularidades territoriales de cada país y región. Por lo cual se llegó a una fórmula de *consenso* llamativamente general: “para fines de esclarecimiento, queda entendido que el término ‘agricultura familiar’ y ‘agricultura campesina’ podrán ser utilizados de acuerdo con la conveniencia de cada Estado Parte” (REAF, 2004: Anexo IV). De este modo y bajo estos condicionamientos comenzó a institucionalizarse a nivel regional la ambigüedad del concepto

² La REAF se creó en el año 2004 con el fin de “fortalecer las políticas públicas para el sector, promover el comercio de los productos de agricultura familiar y facilitar la comercialización de productos de la agricultura familiar” (Res. 11/04 del Grupo Mercado Común -GMC). Su principal objetivo fue el establecimiento de una metodología de funcionamiento que permita la “formulación de propuestas y de la búsqueda de convergencias y consensos” (REAF, *Ibíd.*: 23).

³ Entre los firmantes de la carta de Montevideo, donde se pide la creación de un espacio para la AF a nivel regional, figuran “Federación Agraria Argentina (FAA), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG-Brasil), Unión Agrícola Nacional, (UAN-Paraguay), Mesa Coordinadora de Organizaciones de Productores Familiares (Argentina), Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR-Uruguay), Intergremial de Productores de Leche (IPL-Uruguay), Asociación de Colonos (ACU-Uruguay), Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas Campesinas (CIOEC-Bolivia)”.

⁴ Esto se puede observar en la composición del equipo de FIDA MERCOSUR disponible en: <http://fidamercosur.org/clah/quienes-somos/equipo>.

de AF (Neves, 2007 y 2008 y Schiavoni, 2010).

Luego de establecido el reglamento y las definiciones centrales, en reuniones donde sólo participaron integrantes de COPROFAM, se integró al espacio a diferentes organizaciones representativas de la heterogénea AF regional. Esto implicó una posición subordinada para estas organizaciones en tanto participan de un espacio donde las normas centrales fueron previamente acordadas por los actores vinculados a FIDA, COPROFAM y funcionarios de los estados nacionales.

Asimismo, la metodología de participación empleada, subordina a las organizaciones. Porque si bien sus demandas se integran y procesan a partir de la organización de Grupos Temáticos (GT), luego dichas demandas son evaluadas técnicamente por mediadores de FIDA, de MERCOSUR y de los estados nacionales. Es decir, la integración de la AF está en buena parte determinada a través de decisiones de actores que no están directamente involucrados en la cuestión de la AF. Son sus conocimientos técnicos (que aparecen como neutrales) los que pesan a la hora de la decisión final. Desde nuestra perspectiva, esta neutralidad debe ser investigada y corroborada, porque fundamentalmente opera como elemento de dominación oculto tras su carácter científico.

1.2. A nivel nacional

A partir de la incorporación de Argentina en la REAF, organizaciones de segundo y de tercer grado (provinciales y nacionales, respectivamente) comenzaron a participar del proceso de institucionalización de la AF. En el año 2006, se estableció por resolución de la entonces Secretaria de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA, Res. N° 132/06) la creación de un Foro Nacional de la AF (FoNAF) conformado por organizaciones del sector, pero bajo la órbita estatal. Se argumentaba que es función del estado buscar el “consenso necesario para garantizar el crecimiento con integración social (...) [para lo cual] es conveniente contar con (...) la participación y el consenso de aquellas entidades representativas de la agricultura familiar” (SAGPyA, 2006).

Aquí se observan prácticas de subordinación de las organizaciones al poder político. Lo cual fue denunciado por el Movimiento Nacional Campesino Indígena (MNCI) del siguiente modo: “el foro expresa la ‘voz campesina’ pero el mismo está bajo control del estado”... “surge de acuerdos políticos entre la Federación Agraria (FAA) y sectores de la burocracia (...) para manejar mucho dinero de programas y relaciones con el Banco Mundial, el BID y el estado” (MNCI, 2009). Es por ello, que muchas de las definiciones que va tomando el FoNAF se deben analizar atendiendo al rol que juegan estos mediadores (de la FAA, de la SAGPyA y del FIDA). También a ello refería una de las referente de la AF entrevistada, quien sostuvo que al FoNAF “intentaron transformarlo en organización de los productores, y, en realidad, un foro es un encuentro para discutir algo. Después vos pertenecés a una organización y yo a la otra” (entrevista a Fernanda referente de la AF, agosto 2012).

No obstante, en 2011 el FoNAF dejó de existir y varias de sus organizaciones conformaron la Federación de Organizaciones Nucleadas de la Agricultura Familiar (FONAF con la ‘o’ mayúscula). Esto les dio “posibilidad de participar de otras organizaciones y sentarnos en mesas grandes. Antes no podíamos (...). Hoy somos una federación y al ser federación tenemos la posibilidad de participar (...) donde se sientan todas las entidades del campo” (FONAF, s/f). A fines de ese año esta organización obtuvo una personería jurídica que la independiza del ámbito estatal. Ello fortalece a esta organización, pero aun así la posibilidad de una accionar autónomo está relacionada con el accionar de los mediadores.

Esta tensión entre subordinación y autonomía también fue observada en torno a la creación del Registro Nacional para la AF (ReNAF)⁵. Gabriela Schiavoni sostiene (2012: 52), que ésta institución “se lleva a cabo a partir de una innovación técnica: la medida resulta de la

⁵ El ReNAF surge en el ámbito de la SAGPyA, en octubre del 2007, en consonancia con compromisos asumidos en la REAF. Dicho registro “será el único medio por el cual los agricultores familiares podrán acceder a los beneficios de los instrumentos de políticas públicas diferenciales para su sector, será de alcance universal, (...) y es también de carácter voluntario” (Res. SAGPyA 255/2007). La noción de “voluntario” que se utiliza refiere a que su implementación no será bajo criterios censales (exhaustividad, obligatoriedad y simultaneidad) y que será llevada a cabo desde las organizaciones de la AF.

gestión asociada entre el Estado y las organizaciones sociales, nucleadas en el FoNAF”. En ese sentido, el RENAF representa una herramienta de inclusión, ya que los propios agricultores participan del proceso. Sin embargo, algunos informantes han sido críticos respecto a que es una obligación para percibir cualquiera de los beneficios de las políticas para la AF estar incluido en él. Este hecho trae aparejado limitaciones en su alcance, ya que “se registran principalmente a los productores beneficiarios de programas del Estado, mientras que para el resto de los productores la inscripción es voluntaria” (Paz y Jara, 2014: 84). En tanto, otros informantes consultados han señalado que este registro es una herramienta que se considera necesaria desde los organismos internacionales especialmente para identificar adecuadamente a los beneficiarios de sus políticas.

Otro punto importante de este proceso es que en 2014 se crea el Consejo de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (CAFCI) como un ‘espacio de articulación institucional’ que agrupa a las instituciones estatales con las Organizaciones Campesinas, Indígenas y de la Agricultura Familiar (de alcance nacional). Se busca nuevamente “generar consensos sobre diseños e implementación de políticas públicas estratégicas para el desarrollo, la producción de alimentos y el arraigo rural” (Resolución MAGyP N° 571/2014). En este caso, la composición del CAFCI es mayoritariamente de las organizaciones. En este espacio pueden ejercer mayor presión para obtener sus reivindicaciones, dada su mayoría numérica. Según la resolución que lo crea, este consejo se compone de 4 (cuatro) instituciones estatales (SAF, INTA, SENASA y UCAR)⁶, la Coordinación Ejecutiva (Jefatura de Gabinete) y 1 (un) representante por cada organización nacional de la AF. Incluso pudimos comprobar una participación mayor que la legalmente instituida, ya que han formado parte de la institución organizaciones que no son de carácter nacional. Sin embargo, hay que decir que tanto el poder de convocatoria como la dirección formal de este espacio institucional, quedan en manos del Poder Ejecutivo Nacional. Sumado a ello, las decisiones que toma este consejo, son solamente en calidad de “asesoramiento”. No tienen carácter vinculante.

En cuanto al mecanismo del “transformismo” es factible visibilizarlo en varias instituciones nacionales creadas durante este período, donde puede interpretarse la incorporación de ‘intelectuales orgánicos’ de la AF al estado.⁷ Desde el propio estado se *transforma* a varios dirigentes de la AF en agentes estatales del gobierno. Por su parte, en años siguientes el MNCI que antes había criticado esta acción por parte del estado y de la FAA pasó a formar parte importante de la gestión política para el sector (lo mismo también sucedió con otras organizaciones)⁸

Sin embargo, queremos diferenciar este análisis de aquellos enfoques que plantean que es ésta una forma de “cooptación” de los sectores subalternos. Si bien coincidimos que se trata de una práctica hegemónica mediante la cual los actores dominantes ven ampliadas sus bases de consenso y sustentación social y política, no podemos desconocer que los actores subalternos ven en ella la posibilidad de constituirse en referentes sociales de carácter contra-hegemónico junto a los diferentes actores y organizaciones de la AF.

Es decir, entendemos que corresponde interpretar estos procesos dentro de su carácter dialéctico, donde el estado es un campo de disputa de poder, donde se gestionan conflictos y se dirimen pujas de intereses contradictorios. Ello significa que los nuevos actores incorporados al estado no deberían ser interpretados exclusivamente como actores pasivos funcionales a la dominación hegemónica, sino que también podrían ser sujetos activos en una ‘guerra de posiciones’ (como denominó Gramsci) dentro de la estructura estatal.

⁶ Secretaría de AF (SAF); Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA); Unidad Cambio Rural (UCAR).

⁷ Por ejemplo, varios miembros de la FAA ocuparon cargos en la SAGPyA (Luciana Soumoulou, Pedro Cerviño), durante los primeros años del proceso de institucionalización de la AF.

⁸ Uno de los ‘intelectuales’ del MNCI, Ramiro Fresneda, fue Director de apoyo a las organizaciones (año 2012) y luego Subsecretario de Fortalecimiento Institucional de la SAF (año 2014). Salvador Torres, del Movimiento Agrario de Misiones (MAM) ocupó la Dirección Nacional de Identificación y Formalización de los agricultores familiares; José Castillo, de la Asamblea Campesina e Indígena del Norte Argentino (ACINA), gestionó la de Fortalecimiento y Apoyo a las Organizaciones de la AF; Matías Berger, del Frente Nacional Campesino, la de Programas y Proyectos para la AF; mientras que Juan Vera de la organización Madre Tierra fue designado frente a la Dirección de Ferias Francas e intercambios regionales.

En otras palabras, nuestra búsqueda se dirige a focalizar y alertar sobre el accionar y el rol de los sectores y actores que contribuyen a la construcción de hegemonía, desde el comando de procesos políticos centrados en la producción de consensos dirigidos a viabilizar el ejercicio de la dominación (que consolida el modelo de acumulación capitalista, financiero y concentrador del presente). Pero ello no implica desconocer la riqueza de estos mismos procesos en tanto también operan otros actores a favor de intereses opuestos, aunque aparentemente desde una posición y un rol similar a los que ejercen la dominación. Discernir entre unos y otros, es sin duda una tarea compleja, pero necesaria para la comprensión más cabal de la política y de sus procesos. Por ello nuestro interés por problematizar e iluminar estas formas de dominación desde su praxis concreta, indagando en su conflictividad y en sus aspectos menos evidentes.

1.3. A nivel provincial y local

A fines del año 2006 la provincia de Buenos Aires creó la Mesa Provincial de Desarrollo Rural que también busca “crear un ámbito de cogestión permanente para el desarrollo rural provincial” (Ministerio de Asuntos Agrarios, 2006). El principal objetivo fue impulsar “el desarrollo integral del territorio y la promoción y fortalecimiento de la agricultura familiar [*reconociendo que*] (...) el fortalecimiento del sector implica la consolidación de cadenas agroalimentarias que facilitan el acceso a los alimentos de las franjas poblacionales más vulnerables” (Ídem.).

Sin embargo, nuevamente el carácter de esta institución es de “asesoramiento” al Poder Ejecutivo provincial, y no tiene mayor influencia que las estrategias que sus integrantes lleven a cabo para obtener sus reivindicaciones, que serán desarrolladas desde una posición minoritaria. Sólo cuatro integrantes (sobre un total de 21) pertenecen al diverso mundo de la AF.⁹ Lo cual da cuenta de la relativa subordinación del sector de la AF en la política provincial. Por otro lado, esta Mesa “fue desarticulada para ser rediseñada con nuevos actores, y luego con el conflicto desatado en el 2008 por el tema de las retenciones entre el gobierno nacional y las entidades del agro (...) ha dejado de funcionar” pasado el año 2010 (Selis, 2012: 17). Lo cual es un indicador de las relaciones de poder a nivel provincial contrarias a los intereses de sector de la AF.

En cambio, desde la SAF (dependiente del estado nacional) se desarrolló una fuerte política para posicionar institucionalmente a la AF en la provincia. Ello implicó articular fuertemente a las instituciones nacionales, provinciales y locales a través de sus técnicos, quienes pasaron a ser “agentes de desarrollo” y que lejos de sus funciones meramente técnicas, pasaron a llevar adelante actividades fundamentalmente políticas. Entre las funciones de estos agentes figuran: “articular instituciones, armar organizaciones de la AF, y llevar a cabo los lineamientos de la Subsecretaría: agregado de valor, instalar los espacios de comercialización de los agricultores familiares -ferias, mercados comunitarios-, y fortalecer las organizaciones que existen en el terreno” (entrevista a Esteban, agente de desarrollo de la SAF. Octubre 2012). O sea, que mientras en el pasado el rol de estos actores era meramente “transferencista”, en la actualidad se los considera como organizadores del sector, a nivel político y social.

La presencia de los “agentes de desarrollo” fue creciendo de manera notable en la provincia (en el año 2012 eran más de 100 agentes, frente a 45 de 2009). Entre todos estos agentes, la secretaria designó a 2 dirigentes de la AF provincial (en el AMBA y en el sur de la provincia). Aquí también se pone de relieve la estrategia *transformista* observada a nivel nacional. Dirigentes del sector de la AF sobre el que se busca ejercer la hegemonía (que actúan como mediadores entre el estado y su propia base social) son integrados al plantel estatal de la SAF provincial. Sin embargo, corresponde señalar, que los mismos al ser entrevistados mostraron que las acciones que desarrollaban estaban dirigidas a contrarrestar la subordinación propia de su función.

Es decir, en todos los niveles de elaboración e implementación de la política para la AF, la construcción de consensos está en las manos de agentes estatales que actúan como ‘mediadores’, tanto por parte del estado nacional, como provincial y local. Son actores cuya

⁹ Nos referimos a las siguientes organizaciones: Federación Agraria Argentina (FAA), Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores (UATRE), Federación de Asociaciones de Centros Educativos para la Producción Total (FACEPT) y Federación de Cámaras de Microempresarios (FECAMI).

función específica es “ser un organizador de masas, organizador de la ‘confianza’...” (Gramsci, 1970: 2) de los agricultores familiares. Específicamente esto lo observamos en los mediadores vinculados con las políticas que bajan desde la REAF (impulsadas por FIDA-Mercosur) y a través de la institucionalidad creada para tal fin. En esa institucionalidad se integran las organizaciones de la AF e incluso a varios dirigentes del sector.

En definitiva, este contradictorio y complejo accionar de los agentes públicos y de la sociedad civil modela el diseño, formulación y gestión de la política de AF que se encuentra en permanente formulación y reformulación. Según cada coyuntura política, relación de fuerzas, intereses en pugna, observaremos cómo dicha política se acerca más o menos a los intereses de los agricultores familiares del ámbito espacial en cuestión. Conjuntamente, se va conformando un territorio local más o menos afín a esos mismos intereses.

Entonces, esta inclusión política, determina diferentes aspectos para incidir en la situación socioeconómica e institucional de la AF. Tanto sus expresiones territoriales, como la política de desarrollo para la AF están sometidas a un proceso de relaciones de poder en continuo cambio. En este devenir y en sus resultados parciales el estado juega un rol central, arbitrando la disputa entre sectores enfrentados, administrando el conflicto. El mayor o menor equilibrio de fuerzas en pugna conlleva a que el estado opere directamente a favor de los sectores dominantes o en representación de los intereses de los sectores subalternos. Como veremos, en uno y otro caso son procesos tendientes a la construcción de hegemonía, conflictivos y contradictorios. Su otra cara latente, es el empoderamiento de los sectores subalternos.

Es en este contexto contradictorio donde la inclusión social de la AF puede concretarse (o no) siguiendo múltiples, diferentes y variados mecanismos.

2. Inclusión socioeconómica de la AF

Diferentes teóricos han sostenido que la inclusión social debe ser vista como “un proceso relacional” que es al mismo tiempo multidimensional -social, económica, espacial- (Silver y Miller, 2002: 12). Como sostiene Joan Subirats, “desde el punto de vista de lo económico, la inclusión pasa por las posibilidades de las personas y los grupos sociales para mantener un cierto tipo de relaciones con la esfera de la producción” (Subirats, 200X: 42). Pero aquí la analizamos, desde otra óptica, como factor productor de hegemonía.

Según Gramsci la hegemonía presupone “que se tienen en cuenta los intereses y las tendencias de los grupos sobre los cuales se ejerce la hegemonía, (...) ya que si la hegemonía es ético-política no puede dejar de ser también económica” (Gramsci, 1980: 40-41). Por ello en este apartado problematizamos las acciones tendientes a “asegurar la ‘incorporación’ de los estratos populares al desarrollo económico-social” (Thwaites Rey, 2007: 148). En nuestro caso nos referimos a aquellas prácticas políticas que buscan incluir, integrar a los agricultores familiares tanto a nivel social, como económico y/o productivo.

Consideramos que el análisis de las diferentes iniciativas surgidas a partir de la REAF nos proporciona buenas herramientas para comprender cuales son los objetivos de la inclusión propuesta para la AF. Un ejemplo son las recomendaciones para que el sector pueda insertarse “exitosamente” en las “cadenas de valor” (FAO et al, 2013) o en los “modelos de gobernanza de las cadenas agroindustriales” (Failde et al, 2011). Ello está expresado en documentos públicos, en los que se plantea insertar a la AF en mercados globales. Por ejemplo, ya en el año 2005 se declaraba que la REAF se interesaba por la “inserción de las especificidades de la agricultura familiar en la OMC¹⁰ (...) buscando ser coherentes con lo acordado en la Declaración Ministerial de Doha de 2001”¹¹ (REAF, 2005 anexo VI).

Esta forma de inclusión es contraria a los intereses de la agricultura familiar más descapitalizada, ya que los sitúa a competir con actores económicos por lo general de mayor capacidad de acumulación y que por lo tanto pueden se apropiaran de un mayor porcentaje de la riqueza generada. Esto se debe a que en estas cadenas de valor se configuran estructuras de

¹⁰ OMC: Organización Mundial del Comercio

¹¹ La declaración Ministerial de Doha busca “establecer un sistema de comercio equitativo y orientado al mercado”. Pero allí se sostiene que “el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo será parte integrante de todos los elementos de las negociaciones y se incorporará a las listas de *concesiones* y *compromisos* con inclusión de la seguridad alimentaria y el desarrollo rural” (OMC, 2001).

negociación oligopsonica que permiten la “persistencia de minifundios y pequeñas- medianas explotaciones (...) bajo condiciones de subordinación” (Gorenstein et al, 2011: 25). Es por ello que estos acuerdos fueron criticados por las organizaciones de la COPROFAM que expresaron “preocupación con los resultados de dichas negociaciones por los impactos negativos que pueden traer para la agricultura familiar y para las políticas públicas de apoyo a la AF” (COPROFAM, 2011).

Otras estrategias son de carácter más local/regional y también están dirigidas a “promover la inclusión social y económica de la AF en las cadenas productivas nacionales y regionales” (REAF, 2014 Recomendación al GMC en diciembre 2014). Entre ellas adquiere un fuerte lugar la promoción de las ‘compras estatales’ para garantizar una venta más estable de la producción, reconociendo incluso “el rol fundamental del sector público en la promoción social y económica del medio rural a través del (...) abastecimiento del mercado institucional de alimentos, por medio de las compras y adquisiciones gubernamentales” (REAF, 2014 anexo 8).

En estas recomendaciones también son importantes las políticas de “agregado de valor” dirigidas a insertar a los agricultores familiares de la región en las diferentes “cadenas de valor”, vinculándolos de este modo con el sector industrial de cada cadena, generalmente un actor con mayor poder económico y político que los agricultores familiares, donde la relación que se establece es de subordinación.

En Argentina estas líneas de acción fueron tomadas y redirigidas hacia políticas o programas que ya se encontraban en curso antes de la existencia de la REAF. Uno de esos programas fue “Cambio Rural”, utilizado para destinar recursos a las actividades productivas de la AF, a partir de la conformación de pequeños grupos asociativos, que luego pretenden ser incluidos en programas de “agregado de valor”. De esta manera, diferentes grupos de productores pasan a adherir un conjunto de ideas-fuerza difundidas por actores e instituciones que buscan conservar su hegemonía sobre la sociedad.

Otra acción de ‘*inclusión social*’ de la AF es el “Monotributo Social Agropecuario” (dirigido a productores más informales). Se trata de “la posibilidad de que, además de poder facturar su producción, pueda tener accesos a una obra social el productor, la familia..., pueda el día de mañana jubilarse. La mayoría de los productores familiares estaban fuera de eso” (Entrevista a *Orlando*, coordinador provincial de la SsAF. Agosto 2012). Esta herramienta tiene varios requisitos: el principal, es estar inscriptos en el ReNAF y no superar los 48 mil pesos de ingresos brutos anuales. Otro de los derechos a los que los agricultores familiares acceden mediante este mecanismo es la posibilidad de ser proveedores del estado mediante contratación directa, activándose así la vinculación con la ‘*compra pública/estatal*’. Esta política de inclusión social permite al estado y a los grupos sociales que lo controlan hacer uso de otras herramientas para validar su hegemonía, veremos luego como también limitan la autonomía de la AF.

En cuanto a la *comercialización* se promueven dos mecanismos. Uno de ellos es institucionalizar la experiencia de las Ferias Francas. “En el último año se comercializaron más de 600.000.000 de pesos beneficiando de forma directa a los eslabones más débiles de la cadena: productores y consumidores”, señaló el Ministro de Agricultura Carlos Casamiquela (Agencia Télam, 28 de agosto 2012). El otro, es la promoción de las “compras estatales y/o públicas”. El mayor impulso a este mecanismo es su inclusión en la “Ley de Reparación Histórica de la AF”, que otorga privilegios para que la AF sea proveedora de instituciones estatales (art. 22).

Por el lado de las políticas de *agregado de valor* ellas se tradujeron en la propuesta de “industrializar la ruralidad”. Según uno de los funcionarios con mayor trayectoria consiste en “producir los bienes de capital que esas materias primas obtenidas con alta eficiencia requieren para ser transformadas en alimentos complejos” (Pagina 12, 12 de septiembre del 2011). Esos bienes de capital no son solo maquinarias sino “las plantas de empaque, de faena de pollos, las instalaciones frigoríficas para cerdos, vacunos y ovinos, las plantas de procesamiento de leche” (Ídem.). De esta manera, agricultores familiares pasan a compartir “formas de hacer agricultura” propias del sector de la agricultura empresarial, dado que en muchos casos esos son los requisitos de quienes dominan las ‘cadenas de valor’.

Estos elementos nos permiten ahondar en las características de esta dimensión socioeconómica de la inclusión. Cuando indagamos sobre la aplicación de estas políticas en

ámbitos locales, vemos que las mismas no son solo de inclusión, sino que permite al estado hacer uso de ciertos grados de coerción sobre los agricultores familiares. Uno de los funcionarios entrevistados sostuvo que a los agricultores familiares les informaban “sobre el monotributo social rural, (...) y en algunos casos que había posibilidad o que veíamos la posibilidad de bajarles algún crédito (...) y para eso necesitan estar ingresados en el ReNAF (...)” (entrevista a Tania, agente de ProHuerta INTA Benito Juárez). Otro de los informantes sostuvo que “si no tenés monotributo, no podés tener RENSPA¹². Si no tenés RENSPA, no podés tener marcas y señales y todo eso. Es una cadena” (entrevista a Esteban, agente de desarrollo de la SAF. Octubre 2012). De esta manera se obliga a los productores a incorporarse a programas y registros que tienen características que son más propias de sectores agrícolas capitalizados que de la AF. Estas exigencias traen por un lado una dependencia política, ya que los productores que acceden a estas políticas, quedan bajo el accionar de los “agentes de desarrollo”, que orientan su accionar a los objetivos establecidos por las autoridades estatales. Y por el otro lado, muchos de esos programas tienen exigencias financieras, técnicas, sanitarias y/o productivas que orientan a los agricultores a adoptar prácticas agrícolas que no les eran propias y que, entre otros aspectos, elevan sus costos de producción (por ejemplo, requerimientos sanitarios para inscribirse en el RENSPA).

Por parte de las políticas de “*agregado de valor*”, en el nivel local se visualiza en “poner una plantita de molienda, de hacer harina, para que después esa harina pueda venir a los barrios de la provincia” (entrevista a *Orlando*, coordinador provincial de la SAF. Septiembre 2012). En muchos casos ello se refuerza con infraestructura creadas a tal efecto (como las Usinas Lácteas y los Mataderos /Frigoríficos) y con la asistencia productiva de programas como “Cambio Rural” y los “Programas Sectoriales” (Porcino, Avícola, etc.). Son justamente estos programas, los que a través de sus técnicos (mediadores, intelectuales orgánicos) difunden conocimientos y requerimientos técnicos que no son propios de la AF y que, como plantean desde las instituciones como la REAF y el FIDA, buscan integrar “exitosamente” a los agricultores familiares al mercado que, regularmente, los excluye.

Desde luego que también podría llegar a suceder que iniciativas estatales como las mencionadas arriba logren beneficiar a algún sector de la AF a nivel local. Incluso es posible que se genere una diferenciación entre los referentes de la AF, que algunos consigan insertarse adecuadamente en el mercado nacional (o incluso internacional) mientras otros quedan excluidos. Lo que es cierto, es que si esta situación se da, si se generan ciertas mejoras en las condiciones materiales de existencia de algunos agricultores familiares, en sus capacidades productivas o en su inserción en el mercado, ello producirá un efecto directo sobre sus capacidades económicas y sociales, contribuyendo a ubicarlos en un lugar de mayor competencia en el mercado y en el sistema económico. De este modo se da la condición básica para que exista consenso sobre las políticas en cuestión. Es sobre esta base que estas políticas buscan incidir cotidianamente en las prácticas de la AF, buscando transformar y reconvertir agricultores familiares en “microemprendedores agrícolas” como pudimos verlo en el análisis realizado en el trabajo de campo. Es así que la inclusión socioeconómica deviene hegemónica, operando no solo en el terreno material, sino también en la ideología de los destinatarios de las políticas analizadas.

3. Las políticas públicas en el orden local

De la misma manera que a nivel regional y nacional, en los ámbitos locales se plantea que una conducente ejecución de estas políticas requiere la promoción de consensos. Primero, entre las instituciones (nacionales, provinciales y locales) que intervienen en diferentes aspectos de la práctica cotidiana de la AF; luego, con los agricultores familiares y sus organizaciones (o las que el propio estado construye para tal fin) y por último, entre ellas y el resto de los actores presentes en el territorio (sector comercial, industrial, etc.).

En los dos casos analizados, tanto en Benito Juárez, como en Coronel Suarez las primeras iniciativas de parte de los agentes estatales (encargados de poner en práctica los lineamientos de

¹² El RENSPA es el Registro Nacional Sanitario de Productores Agropecuarios, institución que depende del SENASA.

la política para el sector) fue la constitución de los espacios de ‘cogestión’. Seguidamente se comenzaron a desplegar diferentes propuestas de comercialización y de agregado de valor. Haremos primero un repaso de las mismas, para pasar luego a un análisis a modo de conclusión.

3.1. Benito Juárez

En septiembre de 2011 se puso en marcha la Mesa de Desarrollo Local (MDL) en este partido bonaerense. Oficialmente se conformó con la participación de: el INTA local, dos instituciones municipales -Secretaría de Desarrollo Social y Dirección de Producción- y la Asociación Civil Centro IDEB-Benito Juárez.¹³ El acta original de conformación sostiene que se trata de: “un espacio común para constituir un marco general para potenciar las acciones del sector público y privado tendientes a la promoción del desarrollo de la comunidad” (Mesa de Desarrollo Local, 2011). El mismo documento fundacional sostiene que se trabajará “entendiendo a su vez al territorio, no como un espacio físico o geográfico sino como una construcción social que expresa una identidad y un sentido de propósitos compartidos entre múltiples agentes públicos y privados” (Ídem.). Podemos ver así que el paradigma del “desarrollo territorial rural” (DTR), del territorio como un espacio sin conflictos es fundamento de estas propuestas.

Desde esta perspectiva se implementaron las primeras acciones tendientes a poner en marcha los lineamientos de política pública para la AF a través de un relevamiento de pequeños productores (donde se registraron 239 explotaciones agropecuarias en manos de 133 productores). Una de las consecuencias de este relevamiento fue la conformación de ‘La Unión Juarense’, una organización surgida de los procesos de asociativismo del programa ‘Cambio Rural’. Luego, esa misma organización participó de la compra pública municipal vendiendo su producción de carne porcina a través del programa ‘Abastos Municipales’, con el que se verían fortalecidos (según señalan desde las instituciones estatales). Sin embargo, al ser consultados sobre los beneficios de esta iniciativa, uno de los productores comentó que “el problema que tiene son los precios y que no está bien (...) Nosotros no podemos discutir el precio. ‘Pagamos 8, listo’ nos dicen” (entrevista a Fernando y José, productores familiares. Septiembre 2013). En síntesis, esta iniciativa de inclusión garantiza a los productores la venta de su producción y los conecta con las demandas y necesidades locales. Sin embargo, el empoderamiento de la AF es relativamente bajo, en tanto, por ejemplo, no pueden discutir el precio de su producción.

Otro de los proyectos que se buscó instrumentar por medio de la MDL fue la instalación de una Usina Láctea. Con la misma se buscaba consolidar otro mecanismo de compra estatal que incluyera económica y socialmente a los productores tamberos. Uno de los informantes, miembros de la MDL se refirió, precisamente, a la voluntad de “armar una Usina Láctea donde todos los tamberos chicos trabajen en conjunto con el Municipio abasteciendo los comedores locales y el resto al comercio con un precio diferencial” (entrevista a Horacio, ex Director de Producción municipal, Septiembre 2013). Uno de los fundamentos de esta iniciativa era la de proveer a precios bajos a las instituciones de los insumos para su funcionamiento, por lo cual se pone en cuestión la mejora que perciben los productores en sus ingresos. En este caso, el proyecto no prosperó de todas maneras.

Otro de los puntos importantes fue la constitución de una Feria de la Economía Social y Solidaria (FESS) que incluía a la AF. Una vez puesta en funcionamiento, los propios mediadores conformaron la Organización de Feriantes.¹⁴ Si bien la participación de la AF en la misma es menor, este espacio le permitió nuevos horizontes. Básicamente a partir de la sanción de la ordenanza para la “Promoción y Desarrollo de la Economía Social y Solidaria (ESyS) de Benito Juárez” impulsada por la Organización de Feriantes. Esta ordenanza fue luego aprobada por el Concejo Deliberante con el objetivo de fortalecer un proceso de “desarrollo local y comunitario” entendiendo a la economía social y solidaria como las actividades “que se sustentan en relaciones sociales equitativas y democráticas, sin relaciones de explotación

¹³ Instituto de Desarrollo Empresarial Bonaerense (IDEB).

¹⁴ Así se expresa en el reglamento: “La FESS conformará una Organización de Feriantes, compuesta por 6 representantes de los tres grandes rubros de la Feria (artesanías-manualidades, verdes y alimentos). Esta organización estará acompañada por un representante del Municipio, un representante del INTA y un representante de la SAF. La Organización de Feriantes durará en sus funciones por un lapso de 1 año, renovándose en asamblea” (FESS, 2011).

humana, que es llevada a cabo en un marco de respeto con el ambiente acorde a los principios agroecológicos, (...) generando nuevas relaciones económicas, sociales y culturales” (Ord. 4905/2014, art. 2).

Con respecto a la producción sobresale el impulso a la creación y sostenimiento de infraestructuras: “En estos espacios se deberá garantizar lugares tanto para la producción primaria (ej.: agricultura familiar), como para la producción secundaria (ej. elaboración de productos de valor agregado)” –Ibíd.-; del mismo modo se buscaba reglamentar las “habilitaciones de las cocinas familiares y lugares comunitarios para la producción de alimentos”.

Otro punto saliente del proyecto es el rol que se le otorga al sector en las compras públicas. Se sostiene la necesidad de “promover la adecuación del régimen de compras del estado municipal de forma tal que se garantice la adquisición de un mínimo de productos y servicios certificados como provenientes de la ESyS” (Ord. 4905/2014, art. 5, inc.12). La incorporación de esta normativa y de este último punto en particular debe entenderse como parte de una dinámica política que se estaba gestando también alrededor de ‘Abastos Municipales’. Ella comenzó previamente con algunas propuestas surgidas de la MDL y luego se formalizó con la apertura de Abastos hacia los productores enrolados en “La Unión Juarese”.

En cada una de estas iniciativas se registran distintas posiciones por parte de los actores que intervienen. Cada una de ellas refleja la defensa de diferentes intereses y por lo tanto da lugar a demandas particulares. Así, por ejemplo, comprobamos que desde el Centro de Propietarios de Carnicerías (CPC) se sostiene que la compra pública “perjudica al comercio que se las tiene que rebuscar vendiendo carne normalmente (...) por eso tendría que ser privatizado. La municipalidad no tendría que manejar un comercio” (entrevista a Alberto, Presidente del CPC. Septiembre 2014).

La inclusión resultante en cada una de estas acciones, depende de las formas en que estas demandas se procesen en el seno del estado y de la cristalización resultante de la relación de fuerzas entre los diferentes actores. Mientras en el terreno de la economía social, los actores de ese sector (que es más amplio que la AF) logran posicionarse de mejor manera logrando la sanción de una ordenanza que limita los posibles efectos de subordinación frente al estado, en torno a la compra pública estatal, no logran verse fortalecidos, dado el peso de los actores intervinientes y las imposiciones de las instituciones locales en torno a los límites de la participación de la AF.

3.2. Coronel Suarez

En el partido de Coronel Suarez, el primer paso en la implementación de las actuales políticas para la AF fue la conformación de la Mesa Promotora de la AF, que pasó por diferentes instancias, hasta quedar subordinada a la Mesa Agropecuaria (tradicional instancia de representación del sector agropecuario).

En el año 2009 se crea la “Mesa Promotora de la AF” -coordinada por el “Consejo para la Producción y el Desarrollo de Coronel Suárez” (COPRODESU)-¹⁵ desde la cual se analizó la situación del sector y se planificaron actividades a futuro. Una de las primeras acciones realizadas fue un relevamiento de productores “la mayoría de los cuales están en condiciones de acceder a los programas (...) que prevén asistencia económica para mejorar sus esquemas productivos en el marco de proyectos asociativos que hagan sustentable su actividad” (Prensa Municipal de Coronel Suarez, 30 de agosto 2011).

Sin embargo, esta institución luego fue subordinada a la “Mesa Agropecuaria” ya no como representante de los ‘agricultores familiares sino de los ‘pequeños y medianos productores’. La ‘Mesa Agropecuaria’, aunque existía previamente, fue relanzada en el 2013.

¹⁵ El COPRODESU es una ONG que articula “los distintos sectores productivos” a nivel local. Una de sus finalidades es “el desarrollo de la sociedad *en su conjunto* con un profundo sentido de la justicia social, al permitir igualdad de oportunidades y equidad en la distribución”. Sin embargo, en su composición se pueden ver los intereses representados: i) Unión Industrial de Coronel Suárez; ii) Cámara de Comercio de Huanguelén; iii) Asociación de Apicultores; iv) Cámara de Comercio Propiedad e Industria de Coronel Suárez y recién por último la “Mesa Agropecuaria” (donde participa Sociedad Rural y cooperativas ligadas a CONINAGRO).

En las múltiples coberturas sobre su creación se precisan los nombres de los productores que la integran. Y pudimos comprobar que algunos de ellos son productores empresariales¹⁶. Entre ambas 'mesas' la que tomó mayor representación sobre los temas agrícolas fue justamente esta segunda, la de los "pequeños y medianos".

Por lo tanto, mientras estas instituciones toman como sujeto a los "pequeños y medianos", desde el INTA local sostienen que "la AF acá es bastante enorme pero acá se toma más que nada a los huerteros familiares, después tenés otra escala que son los agricultores comerciales" (entrevista a Rodrigo, Agente Pro-Huerta INTA Coronel Suarez.). Esto da lugar a una doble caracterización y genera también una doble institucionalidad. Por un lado, una política para los "huerteros" (ejecutada por el INTA) y por otro, la dirigida a "pequeños productores" de cerdo y de leche (impulsada por el municipio).

La primera se sustenta en la revalorización de la Feria de la Horticultura Familiar que funciona desde 1998 "cuando se comenzó a trabajar fuertemente con el Programa Pro Huerta, en colaboración con el municipio local (...). Hoy sigue vigente y va por su 15ª edición" (Nuevo Día, 23 de noviembre de 2013).¹⁷ Esta revalorización tiene que ver con la conformación de una feria mensual denominada "Feria Suarez Produce", que comenzó a funcionar desde 2011. En el relato de uno de los técnicos locales ésta era su misión central: "La primera misión que me asignaban era continuar con la feria (...) y un día paso por el Mercado de las Artes y me digo '¡Qué lindo lugar para hacer una feria!' y ahí cambió la historia" (entrevista a agente del ProHuerta-INTA de Coronel Suarez, Nuevo Día, 27 de diciembre 2010).¹⁸ Al lograr emplazar las ferias hortícolas en el Mercado de las Artes "se rememora lo que era antes el mercado de abasto" (Ídem.), inaugurado en 1928 y que ha pasado a ser un espacio cultural. La apropiación del espacio físico del Mercado de Artes logra visualizar más fuertemente a los agricultores familiares. Además desde lo simbólico y lo cultural refuerza la imagen de unidad entre los productores familiares y los consumidores, dando lugar a pensar en el 'rol' de la AF como garante de seguridad y/o soberanía alimentaria, tan promocionado en las políticas bajo análisis.

Por su parte, las instituciones locales (Dirección de Producción Municipal y el COPRODESU) implementaron políticas para el sector de "pequeños y medianos productores", utilizando otra caracterización (junto a la SAF). Así en el año 2005 comienza un proyecto de recuperación del ex Matadero Municipal para beneficiar a la AF local.¹⁹ Y a partir de 2010, la SAF inicia gestiones para adecuar el Matadero a la faena de carne porcina y convertirlo en un Frigorífico Municipal Clase B (transito provincial). A través de los dichos de Osvaldo Fuentes Lema -en ese momento director del COPRODESU y luego intendente interino- se puede visualizar que esta iniciativa es impulsada fundamentalmente por el estado, con una participación pasiva de la AF:

"Armamos un pequeño grupo de productores y los vinculamos con un punto de venta en Coronel Suárez, con el objetivo que la carne tenga un muy buen precio por su producción durante todo el año y no por una circunstancia fortuita; pero que además los consumidores obtengan la carne de cerdo a un precio justo" (Prensa Municipal, 30 de agosto 2011)

Estas palabras responden a dos lineamientos llevados a cabo por la SAF. Con esta acción se estarían ejecutando, al mismo tiempo, algunos de los objetivos que la SAF se propone: a) promover y/o fortalecer las organizaciones de los agricultores familiares y b) promocionar el

¹⁶ Uno de ellos, por ejemplo es proveedor del INTA y su actividad es la cerealera. Otro gestiona una empresa inscripta como 'operador en la compra-venta de granos y legumbres secas'.

¹⁷ Hasta febrero del año 2016, ya se habían realizado 17 ediciones.

¹⁸ El Mercado de las Artes es una infraestructura céntrica en Coronel Suarez donde funcionaba el mercado municipal, destinado al expendio de alimentos producidos en la zona. En 1998 el mercado se transformó en "Mercado de las Artes". Fuentes: www.coronelsuarez.gob.ar

¹⁹ "Este matadero municipal se comenzó a construir en el año 1960 y se finalizó en el año 1968" [pero] "el mismo fue cerrado por los dirigentes del último gobierno militar de nuestro país, quedando así las instalaciones en el abandono por más de 25 años" (Diario InfoSuarez, 29 de enero del 2011). En 1994 se concesiona a un privado con la condición de que realice mejoras (Ord. N° 2932/94). Operación que se repite en 1999 (Ord. N° 3506/99). En 2004 al vencerse la segunda licitación, la municipalidad vuelve a tomar el control del Matadero. Entonces, el Matadero Municipal "logra inaugurarse en mayo de 2005, para la faena de vacunos" (Diario InfoSuarez, 29 de enero del 2011).

“agregado de valor en origen”. Con lo generado en esta infraestructura también se proyectó abastecer instituciones locales como comedores de escuelas y hospitales a través de la compra pública. Esto se realizaría al “generar un ciclo dos, que sería trozado y envasado de la carne y en el ciclo tres que es el embutido”. Para finalizar el proyecto también “se piensa armar una suerte de convenio y eso sí que termine en comedores y demás” (entrevista a Nicolás, Director de Producción de Coronel Suarez. Mayo 2014). Sin embargo, hasta enero 2016 (5 años después de lanzado el proyecto) no se había podido alcanzar ese objetivo.²⁰

También en este caso vemos como el abastecimiento por la vía de la compra estatal es visibilizado como una alternativa para asegurar la comercialización de la AF local. Lo cual sucedió no sólo en torno a la producción porcina, sino también con los pequeños tamberos, a los que se comenzó a organizar en una cooperativa para gestionar una usina láctea. Para ello, comprometieron fondos los gobiernos nacional y provincial de la gestión que concluyó el 10 de diciembre de 2015. Precisamente, uno de los entrevistados manifestó que “la idea es hacer una usina láctea para proveer a comedores, al hogar de ancianos y todo eso. Leche para hacer queso para tener queso digamos, si hay un excedente, hacer queso para poder venderlo después” (entrevista a Rodrigo, agente INTA. Mayo 2014).²¹

En este caso, el mecanismo de compra estatal aparece como una oportunidad para mejorar los ingresos de productores tamberos que no pueden acceder a ningún mercado de manera regular y que por lo tanto terminan produciendo productos lácteos de baja calidad y nula fiscalización. Las dificultades para estos productores son: a) el bajo precio por kilo por parte de empresas que dominan el mercado, b) la imposición de condiciones técnico-sanitarias que elevan sus costos. En este contexto, el bajo precio que podría pagar el estado (sumado a la asistencia técnica y la construcción de infraestructura apropiada) aparece como una solución técnica y económicamente válida para la situación de muchos de estos tamberos familiares dada la crisis del sector tambero.²²

Por último y atendiendo a ambos casos bajos análisis, nos preguntamos si esta intervención política por parte del estado no conduce a adoptar patrones propios de otro tipo de productores, por lo general regulados y exigidos por instituciones internacionales y relacionadas con formas de producción de grandes productores y de empresas que monopolizan la producción. Nos planteamos, entonces, la siguiente disyuntiva: ¿estas políticas hacen más sólida una ‘visión de mundo’ de la ‘agricultura empresarial’ o de la AF?

4. Conclusión

Como hemos referido, durante todo el proceso transcurrido entre el surgimiento de las políticas para la AF y su implementación a nivel local se dan múltiples y diferentes elementos de subordinación del sector respecto a otros sectores o frente al estado. Esto funciona como contracara de la inclusión, tanto en una dimensión política como económica y refuerzan la subordinación ideológica.

A nivel regional las organizaciones de la AF pueden participar en la REAF y de este

²⁰ El 10 de diciembre de 2015 hubo un cambio democrático de gobierno, en el ámbito nacional y provincial que significó también una modificación en el signo político-ideológico de gobierno. El resultado de las elecciones generales -nacionales y provinciales- celebradas en octubre de 2015 condujo a la coalición Cambiemos al poder político con Mauricio Macri como presidente de la Nación y María Eugenia Vidal como gobernadora de la provincia de Buenos Aires. Este nuevo gobierno, que asumió el 10-12-2015, es identificado como una coalición de derecha, con una fuerte impronta conservadora en los diferentes campos de su acción política. En esta nueva etapa, domina la política neoliberal mientras que durante el anterior gobierno (de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, del Frente para la Victoria) el perfil político coincidía más con un neo-desarrollismo o neo-keynesianismo (también se lo define como “populismo”), aunque inserto en un mundo y en un contexto con fuerte predominio neoliberal.

²¹ El proceso de construcción de la Usina Láctea se vio interrumpido por el cambio de gestión a nivel nacional y provincial a fines de 2015.

²² El sector lácteo argentino está fuertemente concentrado y dos empresas (Mastellone SA y Sancor) controlan 80% del mercado. Cuentan con un poder lo suficientemente grande como para condicionar y afectar los precios efectivamente percibidos por los productores tamberos. La crisis que atraviesa el sector desde mediados del 2015 se profundizó luego de las medidas económicas del actual gobierno (devaluación y quita de retenciones a la exportación). Otros interlocutores (como Eduardo Buzzi de Federación Agraria Argentina –FAA.) sostienen que quienes fijan los precios de estos productos son los híper y supermercados y no las grandes empresas del sector lácteo.

modo son incluidas en el dialogo político regional, pero sólo lo hacen por medio de la decisión del estado que comanda y dirige el proceso de integración. Pero además, lo que desde allí se eleve a órganos como el MERCOSUR está subordinado a decisiones técnico-administrativas de funcionarios y técnicos del MERCOSUR, que procesan (y adaptan) las demandas a las necesidades del bloque regional, desarrollando la función de ‘intelectuales orgánicos’ (organizando el “consenso espontaneo”).

En el ámbito nacional, vimos que la creación del FoNAF, fortaleció y visibilizó a la AF en todo el país. Le brindó un espacio de participación a organizaciones de base del sector que no tenían representación, ni recursos para organizarse, ni interlocutores reconocidos ante el estado. La inclusión de más de 900 organizaciones dentro del FoNAF, su reconocimiento como una voz de los agricultores familiares del país fue sin duda muy relevante. Pero como hemos marcado, y como lo han hecho las organizaciones que no han ingresado en esa institución, este hecho fue también una subordinación del sector respecto al estado.

En los estudios de caso, la relación entre inclusión y subordinación en su dimensión política se hace más visible a partir de dos hechos particulares: a) la participación directa de organizaciones de los productores más capitalizados (la Asociación de Productores de Benito Juárez –APBJ- y COPRODESU en Coronel Suarez) en la elaboración de las políticas para el sector; y b) la inexistencia de organización propia de la AF a nivel local, pese a los esfuerzos de los agentes estatales en cumplir con su misión de conformar y fortalecer las organizaciones del sector.

Respecto a la participación de la ‘agricultura empresarial’, en el proceso de implementación de las políticas participan y median ONG's como el COPRODESU (Coronel Suarez) que no representa los intereses de la AF sino los de “la sociedad en su conjunto”. Su intervención resulta en una subordinación de la AF frente al resto de los actores, con más poder económico y político. Mientras tanto, en el caso juarense, podemos comprobar la inexistencia de “nuevas formaciones que afirmen la autonomía de los grupos subalternos” (Gramsci, 2011: 491-492). En este caso, los agricultores que son parte del universo de la AF encuentran su referencia política en las organizaciones de los productores capitalizados, como lo es la APBJ.

En cuanto a lo económico, gran parte de las iniciativas que emergieron en el periodo bajo estudio estaban orientadas en dos sentidos según se tratara de la AF con posibilidades de capitalizarse o no:

a) Integración en las ‘cadenas de valor’ para la AF con mayores posibilidades de capitalizarse. La AF que logra integrarse en las cadenas de valor tendría posibilidad de capitalizarse. Sin embargo, suele quedar subordinada económicamente a las decisiones de los grandes actores de la cadena respectiva. Pues, en la articulación con la agroindustria, es el sector industrial el que fija los precios, en general sin relación con los costos de producción y con las necesidades de capitalización de la AF. Además de quitarle poder al productor en la elección sobre su propia comercialización. En cuanto a la articulación con los mercados mayoristas, la subordinación es con los mayoristas acopiadores, quienes tienen el poder para determinar los precios independientemente de los intereses de la AF.

b) Inclusión social para la AF sin posibilidad de capitalizarse. El sector de la AF más descapitalizado opera generalmente bajo formas de subordinación política a través de los distintos mecanismos de inclusión que se le ofrecen (Monotributo Social, Banca Rural o Microcréditos). Una cuestión que requeriría ser investigada en profundidad (sobre sus intereses y consecuencias más ocultas) refiere a los sistemas de registros de la AF, como la inscripción en el ReNAF. Esta es una herramienta cogestionada con las organizaciones del sector, pero que coacciona a los agricultores a registrarse y volcar un conjunto de información sobre su actividad productiva para recibir los beneficios de la política implementada para el sector. El uso posterior, manejo y difusión, de esta información es un elemento a analizar.

En los ámbitos locales analizados, otro elemento a tener en cuenta es el rol de los estados municipales al implementar la compra pública. Uno de los objetivos de la misma es que la inclusión del sector no tenga el elemento de subordinación económica que tiene cuando los productores se articulan con la industria o con el sector comercial mayorista. Tanto en el caso de Benito Juárez, donde se articuló a productores porcinos (“La Unión Juarense”) con la experiencia de compra pública de ‘Abastos Municipales’, como en la propuesta de la Usina

Láctea de Coronel Suarez, se pone de relieve la poca capacidad de negociación que las autoridades le reconocen a los productores. En Benito Juárez, los mecanismos existentes para discutir precios en torno a Abastos Municipales (Comisión de Control y Asesoramiento) no se encuentran en funcionamiento y los productores han manifestado que tienen negada dicha posibilidad. En cambio, en Coronel Suarez, las autoridades plantean que no se van a discutir precios porque se va a trabajar con productores sin posibilidad alguna de venta, por lo cual deberían aceptar el precio impuesto por el municipio.

En este sentido, consideramos que en ambos casos la inclusión propuesta fortalece la posición de los actores hegemónicos a nivel local. En el primero, porque revalida la posición dominante del sector industrial y/o comercial dentro de las cadenas de valor, donde se intenta incluir a la AF. En el segundo porque, si bien a nivel local se fortalece e incluye al sector, en realidad se los subordina a las decisiones adoptadas por el estado municipal.

Ambas formas de subordinación, económica y política, refuerzan y son parte de una dominación ideológica. Pues esta ideología se construye en la práctica misma, y estas prácticas de subordinación aumentan las posibilidades para que los agricultores familiares respondan con sus acciones y concepciones a los intereses de los representantes de la 'agricultura empresarial'. En los diferentes niveles ésta situación tiene un impacto desigual. Es probable que sea más frecuente en los ámbitos locales, ante la debilidad organizativa del sector. En el orden nacional, más allá de las tensiones y contradicciones del juego dialéctico de la hegemonía, hay una variedad de organizaciones que garantizan una mayor autonomía ideológica por parte del sector, lo cual no siempre se reproduce en el ámbito local.

Las posiciones asumidas por los referentes de la AF a nivel nacional (FoNAF, 2007; MNCI, 2009) son por lo general posicionamientos de larga trayectoria con orígenes en diversos momentos de las luchas agrarias. Se constata ello en las posiciones asumidas en torno a la comercialización con la perspectiva de la economía social, donde se rechazan criterios mercantiles. También en la fuerte defensa de la identidad del sector con un fuerte anclaje cultural -no solo económico- y en su rol de garantes de la soberanía alimentaria.

Sin embargo, en los partidos donde realizamos trabajo de campo hemos podido comprobar, en mayor o menor medida una adhesión al pensamiento de los grupos dirigentes por parte de los productores entrevistados. Se registraron pocos indicios vinculados con la intención de "influir [*en los grupos dirigentes*] para imponer reivindicaciones propias" (Gramsci, 2011: 491). Ello se manifestó por ejemplo cuando se pidieron definiciones sobre los principales problemas del sector. Al respecto un productor sin capacidad para exportar su producción, sostuvo que su principal problema era: "el cierre de exportaciones": "nos cambian las reglas de juego [...] el año pasado no se sembró trigo prácticamente porque se cerraron las exportaciones" -Fernando y José, miembros de "La Unión Juarensé", septiembre 2013). Esta misma es la posición que sostienen los sectores concentrados del agro, como han manifestado desde la APBJ al decir que "el trigo se deja de hacer porque no es redituable al precio de venta que vos tenés. ¿Por qué se da ese precio de venta? Ese precio de venta se da porque se cierra exportación de trigo" (entrevista con autoridades de la APBJ. Agosto 2013).

Creemos que esto explica la ausencia de cuestiones vinculadas con la soberanía alimentaria como parte del repertorio de demandas de la AF a nivel local, que se contraponen con la situación de la AF a nivel nacional. Por ello, sostenemos que las transformaciones que las políticas para la AF promueven no afectan las relaciones de poder existentes, sino que, por el contrario y hasta donde hemos podido investigar en los casos analizados, logran ampliar las bases de sustentación de los actores hegemónicos locales (como sucede con la creación de espacios de cogestión y de las infraestructuras para el agregado de valor a la producción del sector). Estos elementos de subordinación nos permiten afirmar que en diferentes aspectos quienes legitiman sus posiciones, sus valores, sus ideas, son los actores hegemónicos.

5. Bibliografía

- BALSA, Javier (2006 A) Las tres lógicas de la construcción de hegemonía. *En Revista Theomai, N 14, pp.16-36.*
- FAILDE, A.; MONDELLI M.; PEIXOTO, C. (2011) Inserción de la Agricultura Familiar en los Modelos de Gobernanza De las cadenas agroindustriales: casos en Uruguay y Paraguay.

- FAO. Santiago, Chile. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-as409s.pdf>
- FAO; CEPAL; IICA (2013) *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe: 2014*. CEPAL, FAO, IICA. San José, Costa Rica.
- FERNANDEZ, Lisandro (2015) “Políticas públicas para la agricultura familiar en Argentina durante el período 1990 – 2015. Nuevos y conocidos elementos en la agenda de debate”. En *Trabajo y Sociedad* N° 30.
- FONAF (2007). Documento base del FoNAF. Para implementar las políticas públicas del sector de la Agricultura Familiar. Disponible en http://www.fonaf.com.ar/documentos/Documento_base_FoNAF.pdf (Junio 2010)
- FONAF, (s/f) “No tenemos que esperar al futuro, tenemos que proponerlo y luchar para conseguirlo”. Entrevista a Miguel Fernández Presidente de la FONAF. Disponible en <http://fonaf.org.ar/index.php/features/destacadas/85-entrevista-miguel-fernandez>
- GONZÁLEZ, Fernando (2017). “Hegemonía y Desarrollo Rural: análisis territorial de políticas de desarrollo rural en Benito Juárez (Buenos Aires, Argentina)”. En *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*. Vol.8, N°2, p. 203 – 223.
- GORENSTEIN, Silvia; SCHORR, Martín y SOLER, Gonzalo (2011) “Dinámicas cambiantes de los complejos productivos en el norte argentino: los casos del tabaco, la yerba mate y la soja. Un enfoque estilizado”, en *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, N° 34, primer semestre 2011.
- GRAMSCI, Antonio (1980). *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*. Madrid-Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- GRAMSCI, Antonio (2011). *Antología*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- HAESBAERT, Rogerio (2006). *O mito da desterritorialização: do ‘fim dos territórios’ à multiterritorialidade*. Río de Janeiro: Bertrand Brasil.
- MANZANAL, Mabel y GONZÁLEZ, Fernando. (2010) "Soberanía alimentaria y agricultura familiar. Oportunidades y desafíos del caso argentino" en *Realidad Económica* 255, pp 12 -42.
- NOGUEIRA, María Elena (2013). "Agricultura familiar y políticas públicas en la Argentina de los últimos años. Algunas reflexiones en torno a una relación compleja". En *Trabajo y sociedad*, N° 21.
- MNCI (2009) “Algunas verdades sobre el FoNAF”. Disponible en: www.mocase.org.ar/2009/08/algunas-verdades-sobre-el-fonaf.html (acceso: septiembre 2010)
- NEVES, Delma Pessanha (2007) “Agricultura familiar: quantos ancoradouros!”. En: FERNANDES, B. M., MARQUES, M.I.M., SUZUKI, J.C. (orgs.). *Geografia Agrária teoria e poder*. São Paulo: Expressão Popular.
- NEVES, Delma Pessanha (2008) “Mediação social e mediadores políticos”. Neves, D. P. (org.). *Desenvolvimento social e mediadores políticos*. Porto Alegre: Editora da UFRGS\PGDRS.
- PAZ, Raúl y JARA, Cristian (2014) “Censos y registros de la agricultura familiar en Argentina: esfuerzos para su cuantificación”. En *EUTOPIA Revista de Desarrollo Territorial* N°6. Diciembre 2014.
- PORTELLI, Hugues (1985 [1972]) *Gramsci y el Bloque Histórico*. México: Siglo XXI.
- RAFFESTIN, Claude (1993) *Por una geografía do poder*. Sao Paulo: Editora Ática S.A.
- SCHEJTMAN Alexander y BERDEGUÉ Julio (2004). *Desarrollo Territorial Rural*, mimeo, RIMISP- Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago de Chile.
- SCHIAVONI, Gabriela (2010). “Describir y prescribir: la tipificación de la agricultura familiar en la Argentina”, en Manzanal M. y Neiman G. (comp.) *Las agriculturas familiares del Mercosur. Trayectorias, amenazas y desafíos*. Buenos Aires: CICCUS.
- SCHIAVONI, Gabriela (2012) “Objetivación y medida: el registro de la agricultura familiar en Misiones”, en Manzanal, M. y Ponce, M. (orgs.), *La desigualdad ¿del desarrollo? Controversias y disyuntivas de desarrollo rural en el norte argentino*. Buenos Aires: CICCUS.
- SELIS, Dardo (2012) “Análisis de la institucionalidad asociada a los procesos de innovación

tecnológica en el sector hortícola del Gran La Plata”. En *Mundo Agrario*, [S.l.], v. 12, n. 24, jul. 2012.

THWAITES REY, Mabel (2004) *La autonomía como búsqueda, el Estado como contradicción*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.

THWAITES REY, Mabel -comp.- (2007) *Estado y marxismo: un siglo y medio de debates*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.

Documentos

Agencia de Noticias Télam: “Se comercializaron más de \$600 millones en ferias de todo el país” del día 28/08/2012. Disponible en <http://www.telam.com.ar/notas/201506/110664-ferias-agricultura-familiar.html>

Consejo para la Producción y Desarrollo de Coronel Suárez. Ver información disponible en www.coprodesu.org.ar

COPROFAM (2001) “Las negociaciones comerciales internacionales y la REAF”. Carta presentada ante la XVI REAF. 5 al 9 de diciembre de 2011. Montevideo.

Diario InfoSuarez (Cnel. Suarez). Edición del día 29 de enero del 2011.

Diario Nuevo Día (Cnel. Suarez). Edición del día 27 de diciembre 2010.

Diario Nuevo Día (Cnel. Suarez). Edición del día 23 de noviembre de 2013.

Diario Página 12. Opinión “¿Que es industrializar la ruralidad?”, Jorge Neme, Coordinador ejecutivo de la “Unidad para el Cambio Rural”, 12 de septiembre del 2011

Honorable Concejo Deliberante de Benito Juárez (2014). Ordenanza N° 4905/2014.

Honorable Concejo Deliberante de Coronel Suarez (94). Ordenanza N° 2932/94.

Honorable Concejo Deliberante de Coronel Suarez (99). Ordenanza N° 3506/99.

Mesa de Desarrollo Local de Benito Juárez (Libro de actas)

Municipalidad del partido de Coronel Suarez (2011) Prensa Municipal, 30 de agosto 2011.

REAF (2004-2014). Actas y Anexos de las Reuniones Plenarias de la REAF. Disponibles en: <http://www.reafmercosul.org/index.php/acerca-de/biblioteca/actas>

OMC (2001). Declaración Ministerial sobre Agricultura. Organización Mundial del Comercio, Doha, 9 - 14 de noviembre de 2001. Disponible en https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min01_s/mindecl_s.htm (acceso septiembre 2015).