

Política pública, descentralización y territorio.

Las *cuestiones* de la Agricultura Familiar, la seguridad y soberanía alimentaria en el municipio de Tapalqué (Buenos Aires).

Federico Villarreal
Consejo Nacional de Promoción Científica y Técnica (CONICET)
Programa de Estudios Regionales y Territoriales del Instituto de Geografía (FFyL, UBA)
Correo electrónico: fv@agro.uba.ar

Resumen

La seguridad y la soberanía alimentaria (SSA) no constituyen una cuestión socialmente problematizada en la política pública bonaerense pero sí en el ámbito nacional. Este escenario está generado porque: i) en Buenos Aires históricamente se han producido más alimentos de los que se consumen, por lo que la soberanía no tendría la suficiente relevancia para ser atendida por la política pública; y ii) la agricultura familiar (AF) bonaerense presenta particularidades que la diferencian de otras provincias (por ejemplo, no se la piensa como proveedora sólo del mercado interno). La omisión de la SSA en la discusión política provincial delegó su abordaje en los gobiernos locales y de este modo se descentralizó la política pública sobre esta cuestión. En este contexto, indagamos en las características que adquiere esta forma particular de descentralización en el municipio bonaerense de Tapalqué. A partir del análisis de un caso buscamos visibilizar intereses de los actores involucrados, el rol asignado a la AF y la forma de participación de los agricultores en la política que los involucra. En definitiva, evidenciar las relaciones de poder que intervienen en la política pública y el territorio en un contexto descentralizado.

Eje temático propuesto

9- Instituciones y políticas públicas sectoriales. El rol del Estado. Regulaciones y políticas impositivas. Los Programas nacionales y provinciales.

Política pública, descentralización y territorio.

Las cuestiones de la Agricultura Familiar, la seguridad y soberanía alimentaria en el municipio de Tapalqué (Buenos Aires).¹

Federico Villarreal

Investigador del Consejo Nacional de Promoción Científica y Técnica (CONICET) en el Programa de Estudios Regionales y Territoriales del Instituto de Geografía (FFyL, UBA)

Correo electrónico: fv@agro.uba.ar

Contenido

1. Introducción	1
2. Al final de todo el poder: territorio, política pública y descentralización.	3
3. La política pública bonaerense para la AF	7
<i>La descentralización, por omisión, de las políticas para la AF en la provincia de Buenos Aires.</i>	11
4. Tapalqué, AF, política y territorio	12
i) <i>El municipio de Tapalqué y sus agricultores familiares</i>	13
ii) <i>La AF y la política municipal</i>	17
iii) <i>Descentralización y AF en Tapalqué</i>	20
9. Reflexiones e interrogantes finales	22
Bibliografía	23

1. Introducción

La Seguridad y la Soberanía Alimentaria (SSA) ha comenzado a expresarse como una problemática de atención a escala global, abordada por organismos internacionales e incluida en el discurso político en los países del Cono Sur. Esto último se destaca porque estos países son exportadores netos de alimentos. La SSA, a su vez, se asocia con la agricultura familiar. Porque se afirma que este tipo de productores son los que proveen de hasta el 80% total de los alimentos frescos que se consumen en los hogares. Se les asigna así un rol central a la Agricultura Familiar (AF) en la provisión de alimentos y en esto a su relación con la soberanía de las naciones.

¹ Esta ponencia se enmarca en el contexto del proyecto: “Agricultura Familiar y Soberanía Alimentaria. ¿Oportunidades y Desafíos para el Desarrollo Territorial? Estudios de caso en provincias argentinas”, dirigido por Mabel Manzanal, con financiamiento de la Universidad de Buenos Aires (UBACyT 2011-2014, F154) y la Agencia Nacional de Promoción Científica y Técnica (PICT 2011- 0836).

En este contexto general, nos interesa indagar en la situación de estas temáticas en la provincia de Buenos Aires. Uno de los ámbitos de mayor producción agropecuaria de Argentina, característico por la exportación de commodities del sector agrario y proveedor de una amplia diversidad de alimentos. De acuerdo con el último censo nacional de población y vivienda (2010) habita en Buenos Aires el 38,9% (15.625.084 habitantes) de la población argentina. Entonces, si los alimentos que consumen sus habitantes provienen en su mayoría de AF ¿qué importancia tiene (y ha tenido) este actor en la política provincial de desarrollo rural? ¿Es la seguridad y la soberanía alimentaria una “cuestión socialmente problematizada” que involucra a la AF en la provincia? Si lo es, ¿de qué modo? Y si no lo es para el gobierno provincial ¿desde qué orden de gobierno y qué características adquiere la política para la AF en ámbitos locales de la provincia? Si, por la descentralización de esta política, son los municipios los que diseñan e implementan las políticas para la AF en Buenos Aires ¿qué características e impacto tienen en el territorio?

A partir de estos interrogantes nos planteamos como objetivo general “indagar las características que adquiere el proceso de descentralización de las políticas públicas para la AF la SSA en la provincia de Buenos Aires”. Y en lo específico, nos proponemos: i) analizar las cuestiones socialmente problematizadas de la cartera agraria presentes en la agenda política bonaerense para la AF; ii) indagar las particularidades y debates en torno a la AF en la provincia de Buenos Aires y en Tapalqué; e iii) identificar y analizar las características que adquiere la política descentralizada para la AF y la SSA en Tapalqué.

Entendemos que son tres los conceptos centrales que, con diferentes grados de visibilidad, definen nuestra perspectiva de análisis. Estos son: territorio, política pública y descentralización; y los discutimos y definimos para este trabajo en el siguiente acápite. Luego, avanzamos sobre las particularidades de la AF en la provincia de Buenos Aires y las características de la política pública provincial al respecto. En la tercera sección, avanzamos específicamente en el municipio de Tapalqué y las características que adquiere la AF, la política pública local y la descentralización en el territorio. Finalmente, presentamos reflexiones que buscan integrar el análisis, sintetizar las ideas expresadas y plantear nuevos interrogantes.

2. Al final de todo el poder: territorio, política pública y descentralización.

Territorio, política pública y descentralización habitualmente componen, implícita o explícitamente, un mismo discurso. Encontramos estos términos tanto en documentos y discursos políticos, como así también en textos académicos y de otra índole. Sin embargo, no siempre está claro que se entiende por cada uno de ellos ni la relación que los vincula, por esto, el mensaje que se intenta transmitir resulta poco claro, o lo que es lo mismo, quien lo enuncia o escribe trasmite una idea que quien recibe puede interpretar de diferente modo. Esta imprecisión del mensaje en algunos casos puede resultar involuntaria, mientras que en otros es claramente intencional porque en la construcción del significado de este tipo de conceptos se ocultan intereses y la confusión resulta en una estrategia útil para hacerlos prevalecer.

A continuación presentaremos sintéticamente nuestra perspectiva teórica sobre el territorio, la política pública y la descentralización. De este modo buscamos dejar expresados el significado que le otorgamos a estos conceptos y la posición desde la cual problematizamos críticamente el territorio, la política pública y la descentralización.²

La discusión en torno a la definición del *territorio* se inicia en la geografía con el aporte de otras disciplinas (economía, sociología, antropología, ciencia política, etc.) conjuntamente con el reconocimiento e inclusión de procesos que ocurren en ‘lo local’ y en ‘lo global’ (Haesbaert, 2004). Berdegué, Bebingotng y Escobal (2014: 2) proponen al territorio como un espacio con identidad socialmente construida sobre la cual se ejerce algún tipo de autoridad haciendo referencia a los diferentes órdenes de gobierno (Schejman y Berdegué, 2004; Agnew, 2005). Aclaran sobre esta definición que: i) la identidad construída resulta de la interacción de una amplia diversidad de factores, entre los que mencionan historia, etnicidad, condiciones biofísicas, infraestructura y conflictos sociales, entre otras; y ii) que se comparte una identidad social lo que no implica la existencia de una identidad homogénea sobre los factores mencionados. Esta forma de asumir el territorio ha tenido una significativa influencia en el diseño e implementación de las políticas de desarrollo territorial rural (DTR) que desde el 2004 en América Latina han promovido organismos internacionales (Lattuada, 2014). Asumimos que éste, a su vez, ha sido uno de los elementos promotores de los procesos de transferencia de funciones y descentralización hacia los municipios desde mediados de la década de 2000.

² Lo expresado hasta el final de esta sección es parafraseado de Villarreal (2015).

Desde otra perspectiva, si bien se reconoce que el territorio resulta de las relaciones sociales que se dan entre quienes habitan un determinado espacio, el foco se hace sobre el poder que fluye a través de esas relaciones. Por esto, se propone que para entender el territorio y sus dinámicas, se debe partir de reconocer y analizar el poder. Porque como afirma Manzanal:

cuando se busca explicar las causas que llevan a la producción de diferentes formaciones espaciales, o encontrar las razones de esa ‘producción social del espacio’, aparece otra mirada que avanza hacia niveles de indagación de mayor profundidad y abstracción, internándose en las razones más ocultas e invisibles. Es entonces que el territorio aparece asociado con el ejercicio del poder (2007: 33)

Desde esta perspectiva se busca entender a los procesos sociales que originan la configuración del territorio avanzando sobre las visiones centradas solo en la descripción de lo que hay y dónde se ubica, o en aquellas que lo consideran como un ámbito carente de dinámica propia, pasivo frente a la ocurrencia de procesos sociales que lo exceden y sin conflictos entre los actores sociales que lo conforman. Precisamente, pensar al territorio como un espacio en el que sus habitantes tienen una ‘identidad propia’ aunque esta reconozca la heterogeneidad de los grupos que integran el espacio, los aísla de las luchas comunes presentes en distintos territorios, por ejemplo, contra la desigual distribución de la riqueza, el uso de agrotóxicos y/o la expulsión de los pequeños agricultores familiares por el avance de la minería o del capital financiero sobre las tierras. Este tipo de luchas se generan en el ámbito territorial pero requieren visibilidad y conectividad con otros actores extraterritoriales que le dan fuerza, argumentos y estrategias para enfrentar a quienes ejercen el poder dominante en el territorio. Por esto, coincidimos con Manzanal (2014: 32) en que si no se incorpora el análisis del *poder* en el estudio del territorio se presenta una importante falencia comprensiva. Esta falta, limita las posibilidades de elaborar una opción capaz de resolver la persistencia de la desigualdad, o lo que es lo mismo, las permanentes ‘limitantes estructurales’ que, al parecer, la política pública de desarrollo rural no estaría logrando abordar.

Por lo anterior, asumimos al territorio como un espacio ‘definido y delimitado por y a partir de las relaciones de poder’ (Lopes de Souza, 1995: 78/79) Consideramos que lo que realmente interesa una vez que se asume que el territorio es esencialmente un instrumento de ejercicio del poder, es saber: “¿quién domina o influencia en ese espacio, y cómo?” (Lopes de Souza, 1995). Y de esta manera contribuir al conocimiento

de su formación y dinámica, a la vez que avanzar en el conocimiento de qué actores y cómo intervienen en la construcción de las políticas públicas.

Al territorio llegan, se diseñan, adaptan e implementan políticas públicas en general y la descentralización, en particular. Esta política tiene una referencia específica al territorio y lo local. Sin embargo, habitualmente y con diferentes intereses, su significado es simplificado y generalizado. Por ejemplo, se argumenta que las políticas son el resultado de fenómenos sociales que procuran transformaciones en los procesos históricos y territoriales. Desde esta concepción se objetiva al Estado en sus instituciones desconociendo la complejidad de relaciones e intereses que lo constituyen. A su vez, se ignoran las discusiones existentes tanto desde la ciencia política como desde la sociología, antropología y filosofía; en torno al estado y su accionar a través de la política pública. Más aún, este tipo de consideraciones omite los intereses que se disputan y ponen en juego en el diseño e implementación de las políticas públicas. Se silencia de este modo el rol del estado en la reproducción del sistema y de las relaciones de poder que conforman el territorio.

Asumimos que la existencia de una *política pública* refiere a un problema que ha cobrado suficiente entidad como para convertirse en *cuestión* (es decir que concite atención, interés o movilización) sobre la cual el Estado, a través de una o más de las instituciones que lo componen, toma una posición (Oszlak y O'Donnell, 1981:13) y lleva adelante, o no, acciones (programas, leyes, proyectos o se instruya a ciertos agentes para que realicen actividades al respecto, entre otras opciones de acción pública).³ El problema al que refieren este tipo de políticas no se define de forma aislada sino que se inscribe en una red de situaciones problemáticas que mantienen continuidad en el tipo de argumentación, explicaciones, etc. Por esto, se reconoce una disputa por su definición y por la determinación de las causas, por la asignación de responsabilidades en su formación, por la atribución de competencias en las soluciones y por los alcances de la voluntad política de intervención (Grassi, 2003: 10). En torno a estos aspectos se discute, se publica, se crean especializaciones y cuerpos burocráticos, que el Estado

³ El Estado consideramos que en su concepción más general y abstracta es en el territorio el garante de las relaciones de producción capitalistas a partir del diseño, administración y ejecución de políticas públicas. A pesar de esto, como la direccionalidad de éstas se define en el proceso social orientado según las relaciones de poder entre los actores sociales, muchas veces las políticas públicas pueden intentar mitigar desigualdades e inequidades propias e inexorables del capitalismo. Si bien se reconoce la existencia de una cierta autonomía en el accionar de las élites gubernamentales los resultados en torno a un mayor nivel de igualdad y desarrollo han sido acotados ya que raras veces suelen estar dirigidas (en su accionar e implementación) a modificar las relaciones de poder que perpetúan al sistema (Mann, 1990, Pulantzas, 1969).

oficializa y en muchos casos llega a institucionalizar en Secretarías, Institutos, Agencias, Planes, etc. El campo político y el de los expertos (o técnicos) son por excelencia campos de definición de problemas que finalmente constituyen las *cuestiones* de la política pública (ibíd.).

Consideramos a una política pública o estatal como el conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una *cuestión* socialmente problematizada que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad (Oszlak y O'Donnell, 1995: 112-113). A su vez, la política pública representa sólo una parte –relevante– de un proceso social más abarcativo, que incluye a una multiplicidad de actores sociales, tales como clases o fracciones de clase, movimientos sociales, organizaciones e individuos estratégicamente ubicados respecto de la *cuestión* (Thwaites Rey, 2005: 7). Precisamente, las políticas públicas no constituyen un ‘instrumento’ del Estado, sino que se comprenden como parte de un equilibrio inestable, resultado de pugnas entre diferentes actores que responden a una *cuestión* en un momento de la coyuntura (Brand, 2011: 150). Porque en definitiva, la política pública representa el resultado de luchas de poder que se dan tanto al interior de las tradicionales estructuras institucionales del estado como fuera de éstas. Por esto asumimos que en cada política pública particular pueden identificarse tendencias a la producción de cambios sociales, a la reproducción de estructuras o a situaciones ambiguas y contradictorias entre ambas.

Identificar la existencia de intereses contrapuestos y luchas de poder en la política pública implica reconocer que sus posibilidades de modificar las reglas fundamentales que regulan y dirigen las dinámicas de la estructura social, o en otros términos, cambiar la distribución del poder dentro de la sociedad civil, son limitadas. Salvo, en los casos en que cuenten con el respaldo y seguimiento de movimientos sociales de significativas dimensiones (Lander, 2011; Mann, 1991; Poulantzas, 1969).

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

promoviendo su subordinación, por ejemplo, a la lógica del sistema capitalista.⁴ O en otros términos, obstaculizando que actores vulnerables logren una mayor autonomía.

La *descentralización* constituye un tipo de política pública específica que conecta cambios en la distribución del poder entre los diferentes órdenes del estado (nacional, provincial y municipal) y que a su vez se asocia directamente con el territorio. Más precisamente, se plantea como una de las principales políticas públicas de orden territorial asociada a los municipios o 'lo local'.

Abordar la descentralización como política pública desde la perspectiva hasta aquí expuesta implica reconocer: i) la existencia de intereses diversos y en muchos casos contrapuestos entre los actores que intervienen en su concreción, y ii) que constituye una acción del estado en torno a una *cuestión socialmente problematizada* referida con la intervención de los actores sociales en la definición autónoma de las políticas que los involucran.

Consideramos que la descentralización debe ser concebida como una política pública compleja que supone una modificación estructural de instituciones que conforman el Estado e involucra medidas y acciones que se suceden en el tiempo. Pero el proceso de descentralización, implica también una modificación en la distribución del ejercicio del poder entre los actores que integran el Estado. Porque en lo esencial, esta política significa aumentar el poder, la autonomía y el control de los recursos en los ámbitos locales, lo cual conlleva a una expansión de las responsabilidades y competencias de las colectividades municipales en detrimento de los órganos del estado central (De Mattos, 1989, p. 338; González Villar, 2004, p. 17). Estas modificaciones en las jurisdicciones de tercer orden presentan un correlato directo en el territorio porque influyen las relaciones de poder que lo conforman, específicamente, las que se expresan en las manifestaciones locales del estado.

3. La política pública bonaerense para la AF

⁴ Entendemos el rol como conjunto de conductas prescriptas, recomendadas, para los ocupantes de una determinada posición y que son concebidos como bloques de construcción de la vida colectiva y como conceptos que vinculan el mundo simbólico de la cultura con las estructuras sociales reales (Portes 2006: 20). Se construyen a partir de un conjunto de normas que indican los comportamientos esperados de acuerdo con relaciones típicas que cada individuo o actor social asume de acuerdo al interlocutor, o institución social, con la que interactúa (Gamba, 2008: 624). El *rol* de de los *actores* se materializa a través de acciones, actitudes y comportamientos que, en definitiva, resultan de una permanente y, por lo general silenciosa, lucha entre la resistencia y lo que se busca imponer desde el poder dominante.

La provincia de Buenos Aires se encuentra emplazada en una de las llanuras templadas más productivas del mundo y está escasamente poblada. Además, en el espacio rural se ha venido produciendo desde la década de 1950 un constante despoblamiento, que se habría profundizado por la concentración de la tierra y la producción agrícola, el deterioro de los servicios públicos, la infraestructura vial y las desventajosas condiciones laborales en relación a los ámbitos urbanos. Sartelli (2008) desde una perspectiva crítica y en un esfuerzo de simplificación de esta situación sostiene que el despoblamiento rural está motorizado por los productores agrícolas de la provincia que buscan incrementar los niveles de productividad con la finalidad de incrementar la apropiación de la renta. El autor explica que:

El crecimiento de la renta presiona a los productores, que en busca de rentabilidad, deben llevar adelante una verdadera revolución productiva general, que tiene como consecuencia una reestructuración amplia de toda la producción pampeana y un proceso de concentración y centralización del capital. En todo este proceso, la soja es, simplemente, el elemento que corporizó mejor estas tendencias y se transformó en su vehículo privilegiado (2008: 66)

Si bien el proceso de agriculturización en la provincia ha resultado en un sistema altamente vulnerable y basado en el monocultivo, Buenos Aires sigue siendo exportadora neta de alimentos. Por este motivo, la SSA no se encuentra asociada en la provincia a la falta de alimentos sino a sus condiciones de acceso y distribución (Banco Mundial, 2006).

La categoría AF genera un amplio debate sobre las características que adquiere, a quienes se incluyen y a quienes no, más allá que ha sido definida en un sentido amplio por la Ley de AF.⁵ Para el caso particular de la provincia de Buenos Aires, la discusión sobre la AF adquiere características particulares por sus condiciones agroecológicas para la producción de *commodities*, el histórico proceso de despoblamiento y el acervo cultural que caracteriza a sus pobladores, entre otros factores. Cravioti (2013: 20 y 21) realiza una síntesis de las características que adquiere esta discusión refiriendo a un

⁵ De acuerdo con el artículo 5 de la Ley de “Reparación histórica de la agricultura familiar para la construcción de una nueva ruralidad en la argentina” “se define como agricultor y agricultora familiar a aquel que lleva adelante actividades productivas agrícolas, pecuarias, forestal, pesquera y acuícola en el medio rural y reúne los siguientes requisitos: a) La gestión del emprendimiento productivo es ejercida directamente por el productor y/o algún miembro de su familia; b) Es propietario de la totalidad o de parte de los medios de producción; c) Los requerimientos del trabajo son cubiertos principalmente por la mano de obra familiar y/o con aportes complementarios de asalariados; d) La familia del agricultor y agricultora reside en el campo o en la localidad más próxima a él; e) Tener como ingreso económico principal de su familia la actividad agropecuaria de su establecimiento; f) Los pequeños productores, minifundistas, campesinos, chacareros, colonos, medieros, pescadores artesanales, productor familiar y, también los campesinos y productores rurales sin tierra, los productores periurbanos y las comunidades de pueblos originarios comprendidos en los incisos a), b), c), d) y e).” (Ley N°27.118/2014)

grupo de autores que han trabajado el tema y destaca ocho dimensiones que adquiere la AF en la provincia:

1. La creciente penetración de la producción agropecuaria por capitales provenientes de fuera del sector, que controlan su desarrollo (o incluso lo subordinan);
2. La orientación de la actividad agraria con base en oportunidades comerciales (principalmente vinculadas a la exportación) y hacia la búsqueda de beneficios rápidos, sin tomar en consideración otros criterios;
3. La recurrencia a prestadores de servicios para la realización de tareas del ciclo productivo, adoptando un modelo flexible de organización;
4. La conformación de redes para llevar a cabo la producción que, según el enfoque adoptado, pueden llegar a incluir cierta multiplicidad de agentes –aunque con diferente acceso a recursos y posición al interior de la red– o bien estar basadas exclusivamente en diferentes fracciones de capital;
5. La intensidad en el uso de insumos industriales y de tecnologías orientadas, ya sea a reemplazar mano de obra, atenuar la especificidad (biológica y climática) del agro, o a facilitar el seguimiento «a distancia» de las producciones desarrolladas;
6. La valorización del acceso a información técnica y de negocios, y de la capacidad de gestión por sobre los factores de producción «tradicionales» (como la tierra y el trabajo físico). Sin embargo, esto no significa que el grado de acceso al capital se transforme en un aspecto secundario, ya que este tipo de modelo productivo requiere de una fuerte disponibilidad de capital circulante;
7. La búsqueda de estandarización del paquete tecnológico empleado, que desvirtúa los saberes aprendidos y el «oficio» del productor frente a los componentes codificados de la nueva «profesión» de productor;
8. La descontextualización de la producción agraria, que se desarrolla sin tener en cuenta las especificidades de los espacios rurales tanto desde el punto de vista agroecológico como humano, la cual se independiza de la necesidad de velar por la sustentabilidad de éstos en el mediano y largo plazos.

En este contexto, del cual formarían parte un amplio grupo de los AF bonaerenses, Sartelli (2008) se pregunta sobre la pertinencia de considerar a estos agentes económicos como “agricultores familiares” atendiendo a sus formas de gestionar el establecimiento agrícola. Para Sartelli (ibíd.) representan una pequeña burguesía que (en el contexto de altos precios de los *commodities* agrícolas, la agriculturización y la existencia de contratistas para la terciarización de las tareas de cultivo) que únicamente gerencia actividades agrícolas antes que producir alimentos (2008: 71). En sus términos asegura que muchos de “los supuestos productores [pampeanos] –incluso los considerados pequeños y familiares- son gerentes capitalistas de las explotaciones” (ibíd.: 74)

Más allá de la categórica propuesta de Sartelli (ibíd) existe acuerdo en que la AF pampeana se ha “empresarializado” a partir de la década de 1990, y más aún con la

profundización del modelo del agronegocio (Caraviotti, 2013: 19). De este modo, pierde entidad la diferenciación que en tradicionales debates se planteaba respecto de AF con los sectores definidamente capitalistas y, también, el que la AF tuviese un anclaje en la ruralidad o en el espacio rural (ibíd.). De este modo los agricultores familiares que realizan sus actividades en el espacio rural y residen en el ámbito urbano, y aquellos que viven y producen en el espacio urbano (o en el periurbano) resultan en dos expresiones en un mismo actor social con residencia en el ámbito urbano pero vinculado a lo agrario.

Al respecto de la AF y las cuestiones referidas a la SSA Cravioti (2013) destaca las dificultades para identificar a éste actor con las discusiones en torno a esta problemática al mencionar que:

En particular en la región pampeana la producción familiar se ha desarrollado desde sus inicios con una fuerte vinculación con los mercados de productos y de factores, adquiriendo la producción de autoconsumo escaso significado.

De ahí que la SSA no constituya, para este tipo de agricultores familiares, una *cuestión* a ser abordada por políticas públicas provinciales.

Sin embargo, resulta pertinente plantearse la discusión respecto de la participación de la AF que reside y produce en el espacio urbano en torno a la SSA. Es decir, indagar sobre las características adquiere la SSA como *cuestión socialmente problematizada* para las diversas formas de la AF presentes en el ámbito de la provincia de Buenos Aires. Lo cual, a su vez, requiere conocer si su aporte respecto de la producción de alimentos coincide con los guarismos que indican que el 80% de la producción de alimentos consumidos es producido por agricultores familiares.

Más allá de esta discusión que excede el objetivo esta ponencia, casi 1/3 de la superficie de Buenos Aires es apta casi exclusivamente para la ganadería extensiva de cría. Es en este espacio y en el grupo de productores ganaderos pequeños y medianos, que reconocemos la prevalencia de las particularidades que definen, en sus aspectos más generales, a la agricultura familiar. En otros términos, agricultores familiares bonaerenses que nos se han “empresarializado”.

Este acápite no tuvo por finalidad dar por cerrada la discusión en torno a las particularidades de la AF bonaerense, sino por el contrario, solo presentar las características generales de este actor y del contexto en el cual se inserta.

La descentralización, por omisión, de las políticas para la AF en la provincia de Buenos Aires.

El Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia de Buenos Aires no le asigna un rol destacado a la agricultura familiar (Villarreal, *et al*, 2013; Manzanal, *et al*, 2014). En primer lugar, su dirección específica para este sector presenta un escaso nivel de actividad en territorio y muy reducida publicidad sobre sus acciones. Da cuenta de la importancia que el Desarrollo Rural como cuestión de política su lugar en el organigrama del Ministerio de Asuntos Agrarios (Figura 1). Precisamente, éste tema en el orden jerárquico institucional del Ministerio ocupa un lugar entre los 4 que integran la Subsecretaría de Producción, Economía y Desarrollo Rural, y a su vez la Dirección Provincial de Desarrollo Rural cuenta con tres dependencias: la Dirección de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar; la Dirección de Horticultura, Fruticultura y Floricultura; y la Unidad de Coordinación Apícola.

En la estructura del estado de la provincia de Buenos Aires la seguridad y soberanía alimentaria no constituyen una cuestión institucionalizada a ser atendida por la política pública. De hecho, el Desarrollo Rural y menos aún la Agricultura Familiar, implican una cuestión a ser tratada.

Figura 1: Organigrama del Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia de Buenos Aires (2015)



Fuente: Ministerio de Asuntos Agrarios de la provincia de Buenos Aires (<http://www.maa.gba.gov.ar>, consultado el 06-09-2015)

En cambio, reconocemos la transferencia de responsabilidades a favor de los actores locales (ONG, gobiernos municipales, organizaciones) de las políticas nacionales que atienden las problemáticas de la AF y la cuestión de la SSA. Esto refiere a una

descentralización focalizada desde el ámbito nacional a los gobiernos municipales, casi sin intervención del orden provincial de gobierno. Porque, frente a la ausencia de políticas provinciales, los municipios han comenzado a diseñar e implementar medidas de gobierno articuladas con instituciones nacionales (Secretaría de Agricultura Familiar e Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria -INTA) que, en algunas circunstancias, reconocen las demandas de los productores familiares relacionadas con una mayor soberanía alimentaria (Manzanal, *et al*, 2014).

Sin embargo, como veremos para el caso de Tapalqué, aunque las instituciones nacionales reconozcan la importancia de la participación de los agricultores familiares, las decisiones de política sobre estos temas están condicionadas por la perspectiva de los intendentes sobre el tema, el ‘consenso’, las disputas a nivel local y los vínculos con funcionarios nacionales.

En este sentido, creemos que a nivel provincial se privilegian las actividades vinculadas con el agronegocio, dejando las iniciativas para la AF en un lugar secundario y a escala local. Así, la soberanía alimentaria queda descentralizada y reducida al abastecimiento de algunos productos por parte de los agricultores familiares que residen y producen en el espacio urbano o periurbano próximo a las localidades.

La expresión territorial de esto es lo que se busca abordar en el próximo apartado más que como un estudio de caso, dada la profundidad que requiere este tipo de abordajes, como un ejemplo de las características que adquiere la expresión en territorio de la forma de descentralización que se plantea.

4. Tapalqué, AF, política y territorio

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

A continuación iniciamos el análisis desarrollando las características poblacionales y productivas del municipio, y avanzando sobre las particularidades que adquiere la AF allí. Luego, presentamos aspectos destacables que caracterizan la relación entre la política local y los agricultores familiares. Finalmente, sintetizamos algunas particularidades que adquiere la descentralización de las políticas para la AF en el municipio.

i) El municipio de Tapalqué y sus agricultores familiares

El municipio de Tapalqué está ubicado en el centro de la Provincia de Buenos Aires, y su cabecera de partido es una localidad homónima a 273 km de Capital Federal. De la población total de Tapalqué (9.178 habitantes) una significativa proporción es considerada rural.⁶ Más precisamente, como se observa en el cuadro 1, el 4% habita en localidades de menos de 2000 habitantes y el 15% en establecimientos agropecuarios. Este último guarismo es muy superior a la media de los municipios del interior de la provincia de Buenos Aires.

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

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

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

Notas:

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

⁶ Tomamos para esta clasificación la definición utilizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) por esto asumimos como población rural a quienes habitan en localidades con menos de 2000 habitantes (población rural agrupada) y en establecimientos agropecuarios (población rural dispersa).

Por las condiciones tecnológicas y agroecológicas de la zona la actividad productiva preponderante es la ganadería bovina extensiva, específicamente la cría. En efecto, el municipio de Tapalqué de acuerdo a la clasificación seguida por Obschatko, *et al* (2007) integra la zona ganadera de la cuenca del Salado (tablas A1 y A2).⁷ Esta zona es la de mayor superficie de la provincia (con casi 7 millones de hectáreas que representan el 27% de la superficie total) y cuenta con el 21% de las Explotaciones Agropecuarias de la provincia (10.804). El 50% de las EAP corresponden a agricultores familiares que representan el 13% de la superficie total (Tabla A2).⁸

Tapalqué, de acuerdo al análisis y clasificación de las EAP realizado Obschatko, *et al* (2007) en base a datos del CNA 2002 presenta las siguientes características generales:

- El total de EAP es de 371 con una superficie media de 730 ha.
- Son agricultores familiares 144 de las EAP (39%) y presentan una superficie media de 237 ha.
- Del total de EAP Familiares⁹,
 - ✓ Al Tipo 1, corresponden 96 (67%) y cuentan con una superficie media de 309 ha.
 - ✓ Al Tipo 2, corresponden 33 (23%) y cuentan con una superficie media de 108 ha.
 - ✓ Al tipo 3, corresponden 15 (10%) y cuentan con una superficie media de 59 ha.

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

⁷ Además de Tapalqué integran esta zona los municipios de General Belgrano, Saladillo, Las flores, Chascomus, Castelli, Pila, Rauch, General Alvear, General Guido, Dolores, Maipú, La Costa, Villa Gesell, General Madariaga, Tordillo, General Lavalle, Olavarria, Azul, Ayacucho, General Lamadrid, Laprida, Benito Juarez y Mar chiquita.

⁸ Para más información sobre las características de las regiones y la participación de agricultores familiares en las mismas se incluyeron los cuadros A1 y A2 al final de esta ponencia.

⁹ De acuerdo al estudio realizado por el PROINDER (2007) en la provincia de Buenos Aires se considera Pequeños Productores (o Agricultores Familiares de acuerdo con Obschatko 2009) a los productores agropecuarios que dirigen una EAP en la que se cumplen las siguientes condiciones: i) el productor agropecuario trabaja directamente en la explotación; ii) no se emplean trabajadores no familiares remunerados permanentes; iii) no tiene como forma jurídica la 'sociedad anónima' o 'en comandita por acciones'; iv) posee una superficie total de la explotación de hasta 1000 ha; v) posee una superficie cultivada de hasta 500 ha. (Obschatcko, et al, 2007: 33)

La tipología construida por las autoras responde, a grandes rasgos, a la siguiente categorización: el tipo 1 abarca a los más capitalizados; el tipo 2, a aquellos que viven principalmente de su explotación pero no logran evolucionar; y el tipo 3 agrupa a los de menores recursos productivos, que no pueden vivir exclusivamente de su explotación. (ibíd. 14)

necesario aclarar que probablemente la cantidad de EAP familiares se haya modificado desde entonces y que las categorías utilizadas para su definición, debido al tiempo transcurrido, deban ser revisadas y actualizadas. De hecho, en 2009, el PROINDER encargó a una de las autoras del trabajo citado la actualización de las categorías y se incluyó un nuevo grupo integrado por agricultores mas capitalizados (Obschatko, 2009). Lamentablemente no se cuenta con los datos a escala municipal de este trabajo para incluirlo en la caracterización aquí desarrollada.¹⁰

En el relevamiento en campo buscamos identificar características particulares de los agricultores familiares de Tapalqué. Los entrevistados diferenciaron entre “productores agropecuarios y dueños de los establecimientos”. Precisamente, caracterizaron al propietario como aquel que es dueño del predio pero no habita en él y muchas veces ni si quiera lo explota. El productor, en cambio, se considera a quien se ocupa diariamente de la producción y mayormente habita en el establecimiento. Al respecto, un funcionario local menciona:

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

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

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

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

¹⁰ Resulta también pertinente hacer notar que Obschatko, et al (2007) se denominaba a los productores “Pequeños Productores” mientras que en Obschatko, 2009, además de agregar una categoría mas capitalizada, se cambió la denominación por “Agricultores Familiares”

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

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

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

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

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

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

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

La tierra ha dejado de ser un bien de producción, para ser un bien inmobiliario. Vos preguntá en Tapalqué que te nombren, con nombre y apellido los campos que se han vendido en los últimos diez años quién los compró. Son sociedades. De acá no, gente de por allá... [refiriéndose al Área Metropolitana de Buenos Aires] (Ex funcionario de la dirección de ganadería de la provincia y técnico de Tapalqué, 2014)

Y asocia esta situación con el excesivo valor que en aquel momento se cobraba por el alquiler de los campos para la producción ganadera, al indicar que:

Lo que está pasando con la compra de campos, está pasando con el alquiler. Vos tenés campos acá en el Partido de Tapalqué que se alquilan en sesenta y cinco kilos, cuando la producción es de noventa, cien [...] en años buenos. ¿Cómo lo llevás al hombro? O sea, te das cuenta que acá hay otra, otro trasfondo, que gente que no es de la zona, que no es del sector, que no es de la actividad, que está haciendo un ruido muy importante. (Ex funcionario de la dirección de ganadería de la provincia y técnico de Tapalqué, 2014)

Hasta aquí buscamos contextualizar a los AF del municipio de Tapalqué con información secundaria y primaria aportada por informantes clave locales y obtenida a partir de entrevistas. Una descripción exhaustiva de los mismos requeriría un desarrollo más pormenorizado de sus particularidades y una actualización rigurosa de la información presentada en el trabajo de Obschatcko, et al. (2007). Pero a los efectos del objetivo que nos hemos propuesto en esta ponencia, nos interesó destacar que también aquí las problemáticas de los agricultores familiares se asocian con la comercialización de la producción y la tierra. Por otra parte, resulta también destacable que existe una valorización positiva por quien trabaja en la explotación respecto de quienes hacen una gestión más empresarial de la misma. Los cambios respecto a la residencia urbana de los productores, su resistencia a este proceso de migración (muchas veces motorizada por la ausencia de servicios públicos, infraestructura o desastres climáticos –como inundaciones, por ejemplo) y la vinculación con el acceso a empleos para integrantes del grupo familiar (fundamentalmente las mujeres y los jóvenes).

En este contexto, nos interesa abordar la relación de este tipo de productores con la política municipal.

ii) La AF y la política municipal

Diferentes acciones se implementan desde el gobierno local para el sector agropecuario en general y para la AF en particular. Al respecto, el funcionario a cargo de esta cartera destaca la evolución que han tenido estas acciones y los programas que se implementan, al mencionar que:

Arrancamos con diez productores y bueno después fuimos de a poquito, hoy tenemos ciento diez productores, más los del plan

porcino, más créditos bovinos otorgados, generados desde aquí, y otorgados, más un fondo municipal rotatorio de pasturas. Bueno, hemos logrado un sistema, más reuniones mensuales con la Sociedad Rural (Funcionario municipal de Tapalqué, 2014).

Pero además, la política pública municipal se encuentra centrada, casi totalmente, en el accionar del gobierno local. Esto ocurre porque no hay presencia en Tapalqué de otras instituciones provinciales o nacionales de entidad estatal con asiento en el municipio. Precisamente, si bien se reconocieron acciones de técnicos del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) o la Subsecretaría de Agricultura Familiar, éstas fueron articulaciones puntuales y relacionadas al pedido expreso de funcionarios locales. Porque como afirma uno de los referentes regionales del INTA en la zona:

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

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

Yo le llamo trabajo de campo al abrir cuanto tranquera hay en el camino. Entrar, tomar mate, no importa... no me importa si el productor tiene cinco mil hectáreas o diez hectáreas, *para mí los productores son productores*. Cada cual en lo suyo y cada cual en su nivel y en su rango productivo, pero para mí son todos productores y todos merecen el mismo trato, más allá que el productor pequeño y mediano necesita más apoyo. Siempre dije que el apoyo no es subsidiar (Funcionario municipal de Tapalqué, 2014).

Cabe destacar que las referencias generalmente expresadas como acciones para la AF se asocian a “apoyarla” o en otros términos colaborar en una mayor y mejor inserción de éstos en los circuitos comerciales o el logro de una mayor eficiencia productiva. Ante esto nos preguntamos: ¿Alcanza el “apoyo” para modificar la situación de los AF? ¿Se atienden de esta manera las

causas estructurales que generan sus problemáticas y las condiciones de desigualdad? ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de tan fuerte presencia del municipio en la definición de la política local para la AF en el territorio? ¿Cuál es la respuesta de los agricultores familiares a estas acciones?

Al indagar en el territorio aparecen intereses político-partidarios que afectan los resultados de las medidas de política y también la visibilidad, actual y futura, de los agricultores familiares. Precisamente, intereses individuales y político-partidarios se reconocen como uno de las dificultades para fortalecer el vínculo entre los productores y con los técnicos, a la vez que para lograr el acercamiento de los agricultores familiares a las políticas de desarrollo. Un funcionario regional, describe esta situación al mencionar:

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

Seis veces. Y entregaban sobres vacíos...

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

Técnico de desarrollo rural del INTA, 2014

Otro técnico vinculado a las políticas de desarrollo rural en la zona, refiriéndose a los intereses particulares de funcionarios locales, menciona que:

una de las cosas que me ha tocado presenciar es que a estamentos y personas y los grupos, lo que menos les importa es la gente. Cualquier situación tiene que ser políticamente beneficiosa. *Política partidaria, no política pública*. Eso es lo que afea (Extensionista del INTA, 2014)

Las políticas locales para la AF en el municipio de Tapalqué se focalizan en el apoyo a los agricultores para insertarse en el sistema, ya sea a través de mejoras en la comercialización o el incremento de la eficiencia productiva. Por el contrario, no se identifican acciones dirigidas a promocionar la organización y participación de los agricultores familiares en el diseño e implementación de las políticas, o a promover su visibilización y logro de una mayor autonomía.

iii) Descentralización y AF en Tapalqué

El rol de los gobiernos locales bonaerenses en la definición de la política pública de desarrollo rural para la AF cobra relevancia en tanto, en esta provincia, los intendentes suelen establecer instancias de articulación directa con el orden nacional de gobierno. Esto ha permitido, para el caso del municipio de Tapalqué, iniciar actividades que los funcionarios vinculan con la soberanía alimentaria, tal es el caso de una cooperativa de productos lácteos (Prodotap), un matadero municipal y una huerta comunitaria, entre otras experiencias de producción y comercialización local de alimentos. Al respecto, un funcionario del área de producción municipal destaca:

Hoy estamos haciendo un trabajo para tratar de empezar nuevamente a lo que era el proyecto original de Prodotap que era pequeños tambos locales, apoyar a pequeño productores para que puedan tener pequeños locales y sean abastecedores o trabajen a fasón, o la figura que se le quiera dar [...]. A la huerta igualmente, a la huerta es una idea de hacerla crecer a nivel municipal y después convertirla en una cooperativa (Funcionario municipal de Tapalqué, 2014)

Entonces, la gestión local diseña políticas de intervención a partir de la vinculación (habitualmente personal) con funcionarios nacionales que administren fondos. Tal como indica otro funcionario municipal al referirse a las capacidades que se desarrollan desde el gobierno municipal para adquisición de fondos en la formulación de políticas para la SSA (que el entrevistado asocia con el matadero municipal) y los condicionamientos que desde éstos órdenes de gobierno se presentan:

Por ahí baja más [dinero] de provincia, a veces baja más [dinero] de nación. A veces tiene un dirigente un poco más de peso, más cartera. Entonces sabemos, anda allá. A veces no generamos los programas nosotros. A veces vemos que hay, para como articularnos para bajarlo acá. Por ejemplo, nosotros pedimos para hacer el matadero municipal. Nosotros fuimos al ministerio de agricultura [de la Nación]. También pusimos plata nuestra. Lo empezamos a construir con plata nuestra, después pedimos más, realmente es un desafío importante. Y está todo relacionado con la soberanía alimentaria (Secretario de producción de Tapalqué, 2014).

Pero de estos argumentos sobre la formulación local de las políticas emerge el interrogante sobre los ámbitos de expresión de los agricultores familiares, por ejemplo, para la formulación de las políticas que los involucran y las referidas a la SSA. A los efectos de ejemplificar la escasa participación que históricamente ha caracterizado a los agricultores en el municipio, un técnico local describe cómo se han sucedido las

elecciones de la comisión directiva de la Casa de Campo local desde 1938, mencionando que:

te ponés a ver la historia de las comisiones y tiene poco movimiento, creo que nunca desde el '38 que se fundó se presentaron dos listas. De los noventa socios que hay, tenes veinte que andan más o menos dando vueltas, y de esos veinte seis o siete son los que podés contar, se comprometen, están siempre. Entonces sacar dos listas de estos doce o quince es difícil. Termina siempre una lista que se reacomoda en la elección siguiente o el presidente por ahí cambia y entra otro, funciona así. (Técnico de terreno de Tapalqué, 2014)

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

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

Si bien esta cita refiere a la representación en el ámbito nacional de la AF, expresa las dificultades que los agricultores familiares de la zona tienen para manifestar sus demandas pero también un elemento a considerar en la definición de la *cuestión* y de la política pública resultante. En otros términos, la cita pone de relieve las diferencias de clase entre quienes son sujetos de la política y aquellos que las diseñan, implementan, ejecutan y evalúan. Un aspecto relevante al analizar el rol del estado en el territorio.

9. Reflexiones e interrogantes finales

Los agricultores familiares en el municipio de Tapalqué presentan características específicas que los diferencian del resto de los agricultores de Argentina en general y de la provincia de Buenos Aires en particular. Por esto, el estudio de este amplio grupo de productores requiere profundizar en sus particularidades. En este sentido, la realización de estudios que los vinculen a un territorio, centrados en el análisis de la AF como sujeto social seguramente aportará conocimientos sobre sus estrategias, los intereses que deben enfrentar, sus necesidades y formas de acción, y las formas de dominación que se les imponen. Porque esto agricultores disputan su rol y territorio en un ámbito donde la política por omisión (en el mejor de los casos) parece promover el agronegocio, la tecnificación y la producción eficiente de commodities para mercados externos. O en otros términos, su empresarialización. Todo esto, en un ámbito donde el capital financiero comienza a expresarse en el precio de la tierra (y los alquileres), los commodities y el acceso a los desarrollos tecnológicos.

En este escenario, reformulamos nuestras preguntas iniciales y nos preguntamos: ¿qué objetivo persigue la descentralización de las políticas para la agricultura familiar y la SSA en la provincia de Buenos Aires? ¿Qué intereses se ponen en juego en la definición e implementación de éstas políticas tanto en el orden nacional, como provincial y municipal? ¿Se conoce la opinión de los agricultores familiares al respecto? ¿Interesa? ¿De qué tipo de agricultores familiares?

Implícita o explícitamente parte importante de las políticas públicas para la AF en Buenos Aires argumentan promover su ‘inclusión’ social, productiva y en los circuitos formales de comercialización y producción. Esta inclusión que se propone ¿promueve la autonomía de los agricultores? ¿Los agricultores familiares quieren ser ‘incluidos’ como se propone (y muchas veces impone) desde la política pública?

Estas constituyen solo algunos de los interrogantes que nos surgen, inicialmente, de este trabajo exploratorio. Otros han sido planteados a lo largo de la ponencia y seguramente muchos seguirán apareciendo con la relectura del trabajo y su discusión. Avanzar en la indagación del territorio y la descentralización de las políticas públicas para la agricultura familiar en la provincia de Buenos Aires se nos presenta hoy como un desafío que podrá aportar elementos para entender el complejo territorio bonaerense.

Bibliografía

- Agnew, J. (2005). *Hegemony: The new shape of global power*. Philadelphia: Temple University Press.
- Banco Mundial (2006) *Argentina. Agricultura y Desarrollo rural: Temas claves*, Informe No. 32763-AR, Banco Mundial, Buenos Aires.
- Berdegue´ Julio A., Bebbington Anthony y Escobal. Javier. (2014) *Conceptualizing Spatial Diversity in Latin American Rural Development: Structures, Institutions, and Coalitions*, World Development, <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.10.015>
- Brand, U (2011) "El papel del Estado y de las políticas públicas en los procesos de transformación" en Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo "Más Allá del Desarrollo". 145-158.
- Cravioti, Clara (2013) "Las explotaciones familiares en el agro pampeano: controversias y perspectivas" en Revista *Pueblos y fronteras digital*, v.7, n.14, diciembre 2012-mayo 2013. Pág. 6-30.
- De Mattos, C. (1989) "La descentralización ¿una panacea para enfrentar el subdesarrollo regional?" en Laurelli Elsa y Alejandro Rofman (comp.) *Descentralización del Estado. Requerimientos y políticas en la crisis*. Buenos Aires, Argentina. Ed. CEUR. p. 335-365.
- Gamba, S (2008) "Rol" en Di Tella, T. S; Chumbita, H; Gamba, S y Gajardo, P (2008) *Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas*. Buenos Aires, Argentina. ED: Emecé.
- González Villar, C. (2004) *Descentralización y reforma política estatal en América Latina*. Ed. Universitaria de Misiones, UNAM, Posadas. 151 p.
- Grassi, E (2003) "Estado, cuestión social y políticas sociales" en Grassi *Estela Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (N I)* Espacio Editorial. Buenos Aires.
- Haesbaert, R. (2004) *O mito da Desterritorialização. Do "fim dos territórios" à multiterritorialidade*. Ed. Bertrand, Rio de Janeiro. 395 p.
- Lander, E (2011) "El Estado en los actuales procesos de cambio en América Latina: Proyectos complementarios/ divergentes en sociedades heterogéneas" en Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo "Más Allá del Desarrollo". Pág. 121-144.
- Lattuada, M (2014) Políticas de desarrollo rural en la Argentina: Conceptos, contexto y transformaciones. *Temas debates (En línea)* N 27, pp. 13-47. ISSN 1853-984X
- Lopes de Souza, M. (1995) "O territorio: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento" en de Castro, I.; da Costa Gómez, P. y Lobato Correa, R. *Geografia: conceitos e temas*, Ed. Bertrand, Río de Janeiro. p. 77-116.
- Mann, M (1991) "El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados" en Jefatura de Gabinete de Ministros *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Disponible en www.jgm.gov.ar/archivos/pme/publicaciones/libro_acuna.pdf (20-06-2014)
- Manzanal Mabel, Arzeno Mariana, González Fernando, Ponce Mariana, Villarreal Federico (2014) "Agricultura Familiar y Soberanía Alimentaria. Políticas públicas en Misiones y Buenos Aires (Argentina)" en *REVISTA EUTOPIA No. 6. La agricultura familiar en América Latina. Análisis de cambios sociales y retos de la inserción en políticas de desarrollo rural*.
- Manzanal, M. (2007) "Territorio, Poder e Instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio", en Manzanal, M.; Arzeno, M y Nussbaumer B (comp.)

- Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos, entre la cooperación y el conflicto*, Ed. CICCUS, Buenos Aires. p.15-50.
- Manzanal, M. (2014) “Desarrollo. Una perspectiva crítica desde el análisis del poder y del territorio” en *Realidad Económica* N° 283.
- Obschatko, E. S (2009) *Las explotaciones agropecuarias familiares en la República Argentina. Un análisis a partir de los datos del Censo Nacional Agropecuario 2002*, PROINDER, Buenos Aires. 53 p.
- Obschatko, E. S.; Foti, M. P. y Román M. E. (2007) *Importancia de los Pequeños Productores Agropecuarios en la Producción Agropecuaria y en el Empleo en Base al Censo Nacional Agropecuario 2002*. Buenos Aires; Secretaría Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos; Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA., Ed. 2. 156 p.
- Oszlak, O y O'donnell, G (1981) “Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación”, en *Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Documento G.E. CLACSO. Vol. 4*: Buenos Aires.
- Oszlak, O. y O'donnell, G. (1995) “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación” en *Redes, Vol. 2, Núm. 4*, Universidad Nacional de Quilmes, Quilmes.
- Portes, A (2006), “Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual” en *Cuadernos de Economía, V. XXV, No 45*, Bogotá.
- Poulantzas, N (1969). *Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista*. Ed. Siglo XXI, México DF.
- Sartelli, Eduardo; Harari, Fabián; Kabat, Marina; Kornblihtt, Juan; Baudino, Verónica; Dachevsky, Fernando; Sanz Cerbino, Gonzalo (2008) *Patrones de la ruta. El conflicto agrario y los enfrentamientos en el seno de la burguesía, marzo-julio de 2008*. Ediciones ryr. Buenos Aires, Argentina. 339 P.
- Schejtman, A., & Berdegue', J. A. (2004). *Desarrollo Territorial Rural. Serie Debates y Temas Rurales N 1*. Santiago de Chile, Rimisp.
- Shore, Chris (2010) La antropología y el estudio de la política pública: reflexión es sobre la “formulación” de las políticas. En *antípoda N°10 Enero-junio*, páginas 21-49
- Thwaites Rey, M. (2005). “El Estado: notas sobre su(s) significado(s)”, en Thwaites Rey, Mabel y López, Andrea, Eds. (2005), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. El derrotero del ajuste neoliberal en el estado argentino*, Prometeo, Buenos Aires.
- Villarreal, Federico (2015). “Política pública y territorio en un ámbito rural. Abordaje a través de las relaciones de poder” en Tsakoumagkos Pedro y Soberna Susana (Coord.) *Problemáticas del Agro Argentino.*” En prensa.
- Villarreal, Federico; Acero Lagomarsino, Paula; Navós López, Nicolás; Varela, Carmen (2013) “El rol de la Agricultura Familiar Organizada en las políticas públicas de desarrollo rural. Casos en provincia de Buenos Aires” presentado en VIII Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales, Facultad de Ciencias Económicas, UBA realizadas el 29, 30, 31 de octubre y 1 de noviembre. Publicado en CD de las Jornadas.

Cuadro A.1. Numero de EAP, Superficie y Superficie Media. Total por regiones agroproductivas de la Pcia. de Buenos Aires, en el CNA 2002.

<i>Regiones agroproductivas de la provincia de Buenos Aires</i>	Total del universo de EAP					EAP de Pequeños Productores					EAP de NO Pequeños Productores				
	<i>Total de EAP</i>		<i>Superficie total (ha)</i>		<i>Sup. Media (ha/EAP)</i>	<i>Número de EAP</i>		<i>Superficie</i>		<i>Sup. Media (ha/EAP)</i>	<i>Número de EAP</i>		<i>Superficie</i>		<i>Sup. Media (ha/EAP)</i>
	<i>EAP</i>	<i>%</i>	<i>Ha</i>	<i>%</i>		<i>EAP</i>	<i>%</i>	<i>HA</i>	<i>%</i>		<i>EAP</i>	<i>%</i>	<i>HA</i>	<i>%</i>	
De Riego y Ganadería árida del Sur	1 890	4	2 150 701	8	1 323	937	50	274 419	13	293	953	50	1 876 282	87	1 969
Mixta del Sur Oeste	4 737	9	3 062 885	12	726	2 607	55	626 401	20	240	2 130	45	2 436 484	80	1 144
Mixta del Centro Sur	5 554	11	3 887 680	15	12 510	2 329	42	452 328	12	194	3 225	58	3 435 351	88	1 065
Ganadera de la Cuenca del Salado	10 804	21	6 919 421	27	640	5 428	50	918 995	13	169	5 376	50	6 000 426	87	1 116
Noroeste	8 567	17	2 036 239	8	238	4 065	47	353 258	17	87	4 502	53	1 682 981	83	374
Mixta del Centro	6 155	12	2 085 769	8	339	4 088	66	491 550	24	120	2 067	34	1 594 219	76	771
Mixta del Noroeste	7 209	14	4 102 043	16	569	3 976	55	555 681	14	140	3 233	45	3 546 362	86	1 097
Núcleo Agrícola del Norte	5 446	11	1 495 445	6	275	3 364	62	350 906	23	104	2 082	38	1 144 539	77	550
Totales	50 362	100	25 740 183	100	16 620	26 794	53	4 023 539	136	168	23 568	47	21 716 645	664	1 011

Fuente: Elaboración propia en base a Obschatko, E; Foti, M. y Roman, M. (2007) "Los pequeños productores en la República Argentina: importancia en la producción agropecuaria y en el empleo en base al censo nacional agropecuario 2002. Dirección de Desarrollo Agropecuario-PROINDER, SAGPyA. Buenos Aires.

Cuadro A.2. Numero de EAP, Superficie y Superficie Media. Total por regiones agroproductivas de la Pcia. de Buenos Aires, en el CNA 2002.

<i>Regiones agroproductivas de la provincia de Buenos Aires</i>	EAP de Pequeños Productores			PP- TIPO 1					PP- TIPO 2					PP- TIPO 3				
	Número de EAP	Sup.	Sup. Media (ha/EAP)	Número de EAP		Superficie		Sup. Media (ha/EAP)	Número de EAP		Superficie		Sup. Media (ha/EAP)	Número de EAP		Superficie		Sup. Media (ha/EAP)
				EAP	%	HA	%		EAP	%	HA	%		EAP	%	HA	%	
De Riego y Ganadería árida del Sur	937	274 419	293	453	48	198 727	72	439	377	40	63 547	23	169	107	11	12 145	4	114
Mixta del Sur Oeste	2 607	626 401	240	1 277	49	426 867	68	334	691	27	101 857	16	147	347	13	30 825	5	89
Mixta del Centro Sur	2 329	452 328	194	929	40	232 216	51	250	878	38	106 446	24	121	486	21	37 891	8	78
Ganadera de la Cuenca del Salado	5 428	918 995	169	2 719	50	750 365	82	276	1 541	28	145 290	16	94	1 228	23	24 105	3	20
Noroeste	4 065	353 258	87	1 561	38	213 520	60	137	1 473	36	99 049	28	67	1 031	25	40 689	12	39
Mixta del Centro	4 088	491 550	120	1 465	36	316 805	64	216	1 356	33	134 124	27	99	1 388	34	85 223	17	61
Mixta del Noroeste	3 976	555 681	140	1 799	45	374 544	67	208	1 015	26	90 755	16	89	1 162	29	90 382	16	78
Núcleo Agrícola del Norte	3 364	350 906	104	922	27	196 345	56	213	1 531	46	152 397	43	100	633	19	41 789	12	66
Totales	26 794	4 023 539	168	11 125	42	2 709 390	67	259	8 862	33	893 465	22	111	6 382	24	363 049	9	68

Fuente: Elaboración propia en base a Obschatko, E; Foti, M. y Roman, M. (2007) "Los pequeños productores en la República Argentina: importancia en la producción agropecuaria y en el empleo en base al censo nacional agropecuario 2002. Dirección de Desarrollo Agropecuario-PROINDER, SAGPyA. Buenos Aires.