

A AGRICULTURA FAMILIAR NA ARGENTINA: ENTRE O CONSENSO, COERÇÃO, A INCLUSÃO E SUBORDINAÇÃO

FAMILY FARMING IN ARGENTINA: BETWEEN THE CONSENSUS, COERCION, INCLUSION AND SUBORDINATION

Fernando González

Universidad de Buenos Aires – Buenos Aires – Argentina

Resumo: A região do Cone Sul tem experimentado um intenso processo de revitalização da Agricultura Familiar – AF. Na Argentina as políticas para este setor iniciam-se em 2003, sendo, porém, fortemente executadas a partir de 2008. Neste artigo analisamos a constituição pública da AF na esfera estatal, como parte dos processos de construção de hegemonia. O trabalho é parte de uma pesquisa realizada em dois municípios da Província de Buenos Aires (Argentina). Foi realizado, em uma perspectiva interdisciplinar, a partir de uma metodologia qualitativa e empírica, com o objetivo de visualizar as relações de poder determinantes para a caracterização do território.

Palavras chaves: Agricultura familiar. Desenvolvimento rural. Hegemonia

Abstract: The Southern Cone region has experienced an intense process of revitalization of the so-called Family Farming – AF since 2003. In particular, since 2008 Argentine's government has established several public policies, which in fact have made a major impact in this sector. In this paper, we analyze the appearance of AF as part of the construction processes of hegemony from an interdisciplinary theoretical framework. The work is part of an ongoing investigation into two different towns of Buenos Aires (Argentina). In addition, a similar study was done with a qualitative and empirical methodology to shed light on the relationships of power that are determine the characteristics of this particular territory.

Keywords: Family farming. Rural development. Hegemony.

LA AGRICULTURA FAMILIAR EN ARGENTINA: ENTRE EL CONSENSO, LA COERCIÓN, LA INCLUSIÓN Y LA SUBORDINACIÓN¹

Resumen: En toda la región del Cono Sur se ha vivido un intenso proceso de revitalización de la “Agricultura Familiar” (AF). En Argentina desde 2003, pero más fuertemente desde el año 2008, se ejecutan políticas para el sector. En este trabajo analizaremos la aparición pública de la AF en la esfera estatal como parte de los procesos de construcción de hegemonía, desde un marco teórico interdisciplinario. El trabajo forma parte de una investigación realizada en dos partidos de la Provincia de Buenos Aires (Argentina). El mismo fue realizado con una metodología cualitativa y empírica, con el objetivo de echar luz sobre las relaciones de poder que son las que determinan las características del territorio.

Palabras claves: agricultura familiar, desarrollo rural, hegemonía

¹ Este artículo se enmarca en el contexto del proyecto: “Agricultura Familiar y Soberanía Alimentaria. ¿Oportunidades y Desafíos para el Desarrollo Territorial? Estudios de caso en 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). El autor forma parte del Programa de Estudios Regionales y Territoriales (PERT) con sede en el Instituto de Geografía de la Universidad de Buenos Aires.

1 Introducción

En la primera década del presente siglo, en toda la región del Cono Sur se ha vivido un intenso proceso de revitalización de la “Agricultura Familiar” (AF) que incluye la creación de múltiples instituciones para atender al sector, tanto a nivel regional, como nacional, provincial y local. La ejecución de múltiples políticas en Argentina desde 2003, pero más fuertemente desde el año 2008, así lo demuestran. Esas iniciativas adoptadas desde el estado son respuestas a un largo proceso en el que se surge la agricultura familiar como una “cuestión socialmente problematizada” (OSZLAK y O’DONELL, 1982).

En dicho transcurso se ponen en juego determinados recursos institucionales, se establecen relaciones de poder, y se modifican los criterios de identificación de los propios actores. En este sentido analizamos la aparición pública de la AF en la esfera estatal como parte de los procesos de construcción de hegemonía, en los que se busca siempre ampliar las bases sociales de la dominación.

En función de dar cuenta de ese proceso, el presente trabajo comenzará haciendo explícita la perspectiva teórica de la cual parte. En ella se conjugan elementos de la ciencia política, la sociología, la antropología y la geografía. Los mismos buscan develar los diferentes mecanismos por los cuales se ocultan las relaciones de dominación. Todos estos elementos se conjugan dentro de una óptica gramsciana en la cual la construcción de consenso es tan relevante como el ejercicio de la coerción mediante las instituciones estatales.

Seguidamente se presentan los diferentes momentos del proceso de institucionalización de la AF, partiendo desde una mirada regional (MERCOSUR) y llegando a los niveles locales de institucionalidad. En este análisis prestamos atención a los mecanismos de cogestión, dado que son los encargados de generar los consensos para la implementación de la política a nivel local. Prestamos atención aquí al rol de los mediadores (intelectuales orgánicos desde una visión gramsciana) y a la permanente tensión presente entre consenso y coerción.

Por último analizamos para el caso de dos partidos de la provincia de Buenos Aires (Argentina), como se implementa las políticas a nivel local, y especialmente nos centraremos en el aspecto vinculado a la comercialización de la producción de la AF (vinculado a la “economía

social” como a la “compra pública”). A partir de ese análisis reflexionamos sobre la forma en que se busca incluir a la AF en el desarrollo rural vigente.

Las conclusiones a las que arribamos son resultado de una investigación realizada con una metodología cualitativa y empírica, que con base en información recopilada en estudios de caso, pudiera echar luz sobre las relaciones de poder. Es parte también de una investigación más amplia que centrada en las implicancias que estas políticas tienen en la construcción social del territorio (entendido como relaciones de poder espacializadas). Sin embargo, estas conclusiones no son más que nuevos interrogantes en torno a una cuestión relativamente nueva en los estudios sobre el desarrollo rural.

2 Perspectiva del análisis

Para el análisis realizado, partimos de concebir la política como parte de un proceso social más amplio, en el que demandas sociales de diferente tipo se transforman en “cuestiones socialmente problematizadas” y es como respuesta a ese proceso que se conforman las políticas públicas. Las mismas no son de carácter neutral, ya que el estado, es garante de una relación social de dominación.

En este sentido recuperamos las definiciones de Javier Balsa, quien sostiene que las demandas surgidas de los diferentes sectores sociales no son internalizadas en el estado del mismo modo que son formuladas, sino que son sometidas a diferentes procesos por los cuales pierden su carácter antagónico a la dominación. “Recién después de ser aplicados estos procedimientos, lo que queda de estas ‘demandas’ es parcialmente considerado e incluido dentro de la formación hegemónica” (BALSA, 2006 A, p. 27).²

Una vez internalizadas, consideramos a las mismas como “cuestiones socialmente problematizadas” de acuerdo a la definición de Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell. Los autores sostienen que

ninguna sociedad posee la capacidad ni los recursos para atender omnímodamente la lista de necesidades y demandas de sus integrantes. Sólo algunas son ‘problematizadas’, en el sentido de que ciertas clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos o incluso individuos estratégicamente situados creen que puede y debe hacerse ‘algo’ a su respecto y están en condiciones de promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes. Llamamos ‘cuestiones’ a estos asuntos (necesidades, demandas) ‘socialmente problematizados’ (OSZLAK y O'DONNELL, 1982, p. 110).

En torno al desarrollo de la ‘cuestión, los distintos actores desarrollan acciones, tejen alianzas y/o confrontan entre sí con el fin de provocar una acción por parte del estado. Desde ésta perspectiva entendemos a la política pública “como un conjunto de acciones y

² Balsa propone utilizar el planteo de Goran Therborn (1991) según el cual “las demandas, antes de ser internalizadas, son sometidas a tres procesos: 1. Negación 2. desvalorización (en el sentido de un cambio de valencia), 3. utopización (en su sentido negativo, de irrealizables)” (Balsa, 2006: 27).

omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención [*de las instituciones estatales*] en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (OSZLAK y O’DONNEL, 1995, p. 112 – el agregado es nuestro).

Esto puede ser visto como una ‘revolución pasiva’ –como lo consideraría Antonio Gramsci–, donde se lleva a cabo “un proceso de transformación ‘desde lo alto’ en el que se recupera una parte de las demandas ‘de abajo’, pero quitándoles toda iniciativa política autónoma. (...) lo cual genera consenso, sin dar poder político” (Balsa, 2006: 27).³ Esto es central para la construcción de hegemonía (lo consideramos como su *dimensión política*), entendiéndola como aquel momento en que un grupo decide “crear las condiciones favorables para la máxima expansión del mismo grupo; pero este desarrollo y esta expansión son concebidos y presentados como la fuerza motriz de una expansión universal, de un desarrollo de todas las energías ‘nacionales’” (GRAMSCI, 1980, p. 58). Aquí, los intereses generales de los grupos subordinados deben ser incorporados en una formación social y política que garantice la “superación continua de equilibrios inestables (...) entre los intereses del grupo fundamental y los de los grupos subordinados” (Ibíd.). Consideramos a este aspecto como una *‘dimensión económica de la hegemonía’*.

Sin embargo, la hegemonía no solo se trata de garantizar esa inclusión sino de de “elevar a la gran masa de la población a un determinado nivel cultural y moral (...) que corresponde a las necesidades de desarrollo de las fuerzas productivas y, por consiguiente, a los intereses de las clases dominantes” (Ibíd.: 154). A ello lo denominamos *dimensión ideológica*. Un aspecto central de ésta última son las diversas categorías que refieren a la identidad de los actores y que como tal son orientadoras de su acción.

Los tres aspectos nombrados son esenciales para la dirección de la sociedad, ya que un grupo (clase para Gramsci) dominante se

³ En una de sus explicaciones Gramsci (1986: 129) explica que la revolución pasiva “tiene el fin de crear un movimiento ideológico (...) de restauración–revolución, en el que las exigencias que hallaron en Francia una expresión jacobino–napoleónica fueron satisfechas en pequeñas dosis, legalmente, reformistamente, y se consiguió así salvar la posición política y económica de las viejas clases feudales, evitar la reforma agraria y especialmente evitar que las masas populares atravesaran un periodo de experiencias políticas como las que vivieron en Francia en los años del jacobinismo”.

transforma en dirigente cuando gobierna “con el consenso de los gobernados, pero con un consenso organizado” (Ibíd.: 155). Se sostiene que una clase dirigente “pide el consenso pero también lo ‘educa’ por medio de las asociaciones políticas” (Ibíd.). Así, la fórmula gramsciana de la hegemonía combina de una manera particular e inestable consenso y coerción. En el caso de la reciente aparición de las políticas para la agricultura familiar en Argentina veremos luego como estos elementos aparecen en sus diferentes dimensiones.

Hegemonía y desarrollo rural

Aquí creemos necesario explicitar las implicancias teóricas de este abordaje teórico en un análisis vinculado al desarrollo rural. Una primera vinculación refiere al surgimiento de la categoría “agricultura familiar”. Vinculado a ese proceso pero con una relevancia importante en otras dimensiones aparece la problemática de los “mediadores sociales”.

Comenzando por el proceso de surgimiento de la categoría vemos que el término “agricultor familiar” adquirió en Argentina un uso muy amplio y difundido recién en la última década, pero sus antecedentes refieren a la puesta en marcha de políticas para los sectores relegados del agro argentino durante los años 80 y 90.⁴ En los hechos no consensua las discusiones conceptuales de la sociología, la antropología y otras disciplinas de las ciencias sociales sobre los sujetos sociales vinculados a la problemática agraria. Por ello, cabe preguntarse ¿qué es la agricultura familiar? ¿qué tiene de diferente la categoría de agricultor

⁴ Alexander Chayanov en 1924 ya entendía a la unidad económica familiar, como “la explotación económica de una familia campesina o artesana que no ocupa obreros pagados” (Chayanov, 1985: 49). En la región, durante los años 80 ya se pueden encontrar planteos que hacen referencia a la agricultura familiar como síntesis de los diferentes tipos de agriculturas no empresariales. Sin embargo, como señala Delma Pessanha Neves hasta 1984 no hay referencia al uso del término agricultura familiar en la bibliografía especializada referida al caso brasileiro (Neves, 2007). Para el caso argentino ya en 1975 Eduardo Archetti y Kristi Anne Stolen (1975) intentaban mostrar la variada composición de las explotaciones familiares. En el caso del campesinado y/o minifundistas se hablaba de “productores agropecuarios que utilizando predominantemente la mano de obra familiar se distinguen de otros productores familiares por la ausencia de una acumulación sistemática de capital, a causa de restricciones estructurales que lo impiden” (Manzanal, 1993: 23). En cambio en el terreno de las políticas, como bien marca Manzanal (2009), la atención estaba puesta en atender a la ‘pobreza rural’.

familiar y la de campesino, pequeño productor, colono, chacarero, trabajador rural, minifundista? O mejor aún: ¿a quién incluye y a quién excluye esta nueva definición?

Un primer dato para responder estas preguntas es reconocer el momento histórico donde la categoría “agricultura familiar” comienza a aparecer, de manera desordenada y confusa dentro de las políticas públicas agrarias. Particularmente observamos que fue luego del ‘conflicto del campo’ –marzo 2008– “que la atención de la AF adquirió, en el ámbito estatal nacional, un significativo reconocimiento” (MANZANAL y GONZÁLEZ, 2010, p. 14). En 2008 con la constitución de la Mesa de Enlace “por primera vez desde 2002, una fracción de la burguesía, la burguesía agraria de conjunto, rompió abiertamente con el ‘bloque en el poder’ y puso en cuestión las relaciones de fuerza alumbradas por la rebelión popular del 2001” (PIVA, 2015, p.114). Fue en ese momento que comienza a visualizarse “el otro campo”.⁵ Como bien sostienen Gisclard, Allaire y Cittadini (2015, p. 7) “la rápida difusión de las ideas y vocabulario asociados con la agricultura familiar, como también la finalización del proceso de institucionalización se acelera” en ese preciso momento. Luego

el gobierno mostró un mayor interés por este sector, creando organismos estatales específicos y modificando la estructura institucional respectiva. Por ejemplo, en el transcurso del año 2008 se creó una Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar. Más tarde (en octubre del 2009) la SAGPyA pasó a ser Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP) con lo cual la Subsecretaría se constituyó en Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar y, dependiendo de ésta, se conformó la actual Subsecretaria de Agricultura Familiar (MANZANAL y GONZÁLEZ, 2010, p.14)

En este largo proceso social, donde se redefinen normas, roles, conductas y objetivos de los grupos sociales (hegemónicos y subalternos) se agrupa a un universo social heterogéneo en una misma identidad social. Esta homogeneización de lo heterogéneo, busca ampliar las bases sociales de los grupos que consienten con el programa hegemónico.

⁵ Denominación utilizada por las propias organizaciones de la AF, para diferenciarse de la Mesa de Enlace.

Es por ello que consideramos que el significado de la categoría AF corresponde a procesos de movilización política y encuadramiento institucional en los que se buscaba alterar las relaciones de poder. Debido a esta ‘marca de origen’ es que precisa de la ambigüedad necesaria para orquestar los distintos intereses en juego con los derechos sociales, políticos y económicos (NEVES, 2007, p. 45). Lo cual es claramente reconocible en las diferentes operacionalizaciones que se establecen a nivel público (y que las organizaciones de la AF rechazan). Mientras desde el estado se operacionalizó el concepto de AF a partir de distintas categorías ligadas a variables económico-productivas (superficie, mano de obra, maquinaria, antigüedad, etc), las organizaciones de la AF optan por definirla como una “forma de vida” y “una cuestión cultural” (FONAF, 2007; MANZANAL y GONZÁLEZ, 2010). Esta concepción, al no ser estrictamente socioeconómica o estadística/censal, incorpora a sectores que no aparecen bajo otras definiciones. Así el FoNAF incluye como parte de ese universo, por ejemplo, a quienes realizan minería artesanal o turismo rural.

Creemos que esta amplitud y ambigüedad en la delimitación de la AF responde a los objetivos de los grupos sociales que se disputan la dirección de la sociedad. Por el lado del grupo hegemónico se busca incorporar, de manera subordinada, a un amplio grupo de sectores anteriormente marginados del desarrollo económico y social. Esto se hace designando un número inmenso de situaciones diferentes bajo una misma categoría y encubriendo así la especificidad de cada situación (NEVES, 2007). Por el lado de los sectores subalternos esta estrategia se dirige a reconocerse y reivindicar una base social más amplia, con lo cual posicionarse de manera diferente en las relaciones de fuerza (Baranger, 2008: 58–60). Sin embargo esto conlleva el riesgo de que, al atribuir a la categoría esas contradicciones y ambigüedades, se dificulte “la construcción de identidades sociales en planes más localizados” condición necesaria para facilitar la acción colectiva progresista (NEVES, 2007, p. 32).

Por estas cuestiones es que en esta investigación la referencia a la agricultura familiar es tomada en cuanto representa a beneficiarios de la política pública orientada al desarrollo rural. Por ello, en este contexto, no creemos que las categorizaciones identifiquen atributos específicos de los sujetos sociales agrarios. Por lo pronto reafirmamos lo dicho por

Gabriela Schiavoni al sostener que “la búsqueda de una clave, de una característica decisiva que defina la agricultura familiar en la Argentina es una empresa vana. La identificación de atributos consistirá en un compromiso, siempre transitorio, entre actores diversos, con un inevitable grado de ambigüedad”. (SCHIAVONI, 2010, p. 57).

Como hemos anticipado el segundo elemento que resaltamos es el rol de los ‘mediadores’. Si bien múltiples enfoques entienden a estos actores como simples intermediarios entre universos sociales distantes y distintos, buscaremos tender puentes entre esas teorías y la noción gramsciana de ‘intelectual orgánico’.

Diversos estudios plantean que “la mediación (...) permite constatar cómo se dan las interacciones entre categorías sociales y niveles culturales distintos” (VELHO y KUSCHNIR, 2001, p. 9). Por ejemplo, Carlos Cowan Ros define mediación como “el conjunto de acciones sociales en las cuales un agente, el mediador, articula otros, los mediados, a universos sociales que se les presentan inaccesibles” (COWAN ROS, 2008, p. 101). Jalcione Almeida y Cidônea Deponti sostienen que puede “ser comprendida como un conjunto de saberes, ideas, valores, creencias, conocimientos, modos de comportamiento y visiones de mundo que son transmitidas con el objetivo de construcción de nuevas posiciones e identidades” (DEPONTI y ALMEIDA, 2008, p. 1). En ambas miradas está presente la idea de que el objetivo último de la mediación es solucionar conflictos entre grupos sociales con distintos intereses. Creemos que estas visiones no permiten visualizar el rol que cumplen los mediadores en el proceso social más general. En cambio, coincidimos con Neves en que la mediación “equivale a la institucionalización de un sistema de reglas destinadas a asegurar la hegemonía de un orden consagrado o en busca de consagración”, por lo cual tiene como función reducir la disonancia entre las diferentes visiones de mundo (NEVES, 2008, p. 10).

En el desarrollo rural, según Olivier de Sardan, ellos son los técnicos agrícolas, extensionistas, agrónomos, veterinarios, agentes de salud, enfermeros, agentes de alfabetización, asistentes sociales y/o educadores. En todos estos casos lo que los legitima es el conocimiento ‘científico-técnico’, que además los ubica en otra posición social que representa una posible ‘aspiración’ para el mediado (SARDAN, 1995 citado en DEPONTI y ALMEIDA, 2008, p. 3). Al respecto cobra validez la

afirmación de Gramsci sobre los intelectuales orgánicos del mundo rural.

Los intelectuales de tipo rural son en gran parte "tradicionales" (...): este tipo de intelectual pone en contacto a la masa campesina con la administración estatal o local (abogados, notarios, etc.) y por ello tiene una gran función político-social, porque la mediación profesional difícilmente puede ser separada de la mediación política. Además: en el campo, el intelectual (...) tiene un nivel de vida superior o por lo menos distinto del que tiene el campesino medio, y por eso representa para éste un modelo social en su aspiración a salir de su condición o mejorarla. (GRAMSCI, 1970, p. 10).

Pero estos no se forman así mismos, no son autónomos, ni se fijan a sí mismos sus objetivos. Surgen en torno a determinadas instituciones, donde se aglutinan por un lado "los representantes políticos de los agricultores y trabajadores rurales; por otro los funcionarios y expertos en la elaboración de principios orientadores para la objetivación de políticas públicas" (Neves, 2008: 1). Al tiempo que se conformaban los espacios institucionales de mediación, se van transformando en agentes de la mediación los 'expertos', los 'técnicos'. Se trata así de un proceso de creación conjunta de mediadores, mediados, y del mismo proceso de mediación (Ibíd.).

En ese transcurso se construyen sistemas de clasificación, para "volver viable el ejercicio de la mediación". Estos sistemas ocultan las condiciones más o menos desiguales con las que los actores entran en juego. Por lo tanto, los espacios de mediación y las respectivas acciones de mediadores y mediados institucionalizan un patrimonio común para esta comunicación, tanto en cuanto al lenguaje y las categorías, como a las normas e instituciones que de aquí emergen (NEVES, 2008)

Por este motivo, Neves sostiene que los diferentes tipos de mediadores "no actúan como el enlace de unión de mundos diferenciados, porque ellos mismos construyen las representaciones de los mundos sociales que pretenden conectar y el campo de relaciones que torna posible este modo específico de ligación" (Ibíd.: 38). De esta manera, se determina también otras esferas dentro de la mediación, de las cuales la autora reconoce tres: a) La categoría misma con la que los

actores subalternos son reconocidos (mediados); b) los requisitos para la distribución de recursos; c) la profesionalización del ejercicio de la mediación.

Por estos motivos es que, la mediación, así como la construcción de las categorías que de ella emergen, son fundamentalmente campos donde los actores que intervienen se disputan significados, en pos de una “redefinición de las formas de redistribución de los recursos públicos estatales” (NEVES, 2008, p. 11). En este sentido reaparecen las tres dimensiones básicas de la hegemonía: i) mientras que la base material se pone en juego con la distribución de los recursos y beneficios estatales; ii) la dimensión ideológica creando las propias categorías y significados que orienten a los actores sociales a incorporarse a un patrón de desarrollo específico; iii) y por último el proceso en sí de la mediación busca desplegar la dimensión política. Es como consecuencia de este proceso que aparece en la escena regional, y nacional el sujeto político llamado ahora “agricultor familiar”. La misma “raramente puede ser utilizada o reconocida como noción analítica” (NEVES, 2007). Más bien

corresponde entonces a la convergencia de esfuerzos de ciertos intelectuales, políticos y sindicalistas (...) para dar visibilidad al proyecto de valorización de los agricultores y trabajadores rurales en condiciones precarias de inserción en el mercado y de reproducción social. (...) En esta conjunción de esfuerzos políticos, los portavoces de tal proyecto hicieron reconocer efusivamente la racionalidad económica y social de la pequeña producción agrícola y la capacidad de adaptación de los agentes productivos a las nuevas pautas de conducta ética-económica” (NEVES, 2007, p. 231).

Con esta perspectiva analizamos cómo fue dándose el surgimiento de las políticas para la agricultura familiar en la Argentina, y como ha ido llegando a ser parte del ‘sentido común’ o de una visión de mundo compartido por múltiples y diversos actores sociales.

3 El proceso de institucionalización de la AF: entre el consenso y la coerción

Veremos en este apartado cuales han sido los diferentes momentos del proceso de institucionalización de la AF y cómo se van entremezclando iniciativas tendientes a lograr consenso con mecanismos coercitivos para tener voz en la elaboración de las políticas y/o ser beneficiario de las mismas. En el transcurso también veremos el rol desarrollado por los ‘mediadores’. Para la mejor organización de este apartado comenzaremos de acuerdo a los niveles en el que el proceso se fue gestando, de niveles regionales a nacionales y subnacionales.

A nivel regional

Un punto de partido imprescindible para comprender el surgimiento de la cuestión en la Argentina tiene su centro en la creación en 2004, de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF) en el marco del MERCOSUR. Fundamentalmente esta institución fue impulsada por el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) de Brasil, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y la Confederación de Organizaciones de Productores Familiares del MERCOSUR (COPROFAM). El esfuerzo de esos actores y sus técnicos llevaron a que Brasil tome la iniciativa y por medio del Ministerio de Relaciones Exteriores y del MDA, proponga crear un espacio político del MERCOSUR donde insertar la especificidad de la AF. En palabras de Laudemir Muller, del MDA:

no era posible lograr una integración verdadera si la gran mayoría de los agricultores y agricultoras familiares estaban excluidos de las negociaciones. Fue por eso que tuvimos la iniciativa política de apostar a la integración a partir de la solidaridad y de la complementariedad, buscando la reducción de las asimetrías por medio de políticas públicas fuertes y promotoras del desarrollo socioeconómico de forma inclusiva, democrática y participativa. La REAF representa la concretización de esta iniciativa” (REAF, 2004, p. 33).

Así esta nueva institución dio lugar un nuevo actor en la institucionalidad dirigida al sector rural, pero al momento de adoptar definiciones sobre ese nuevo actor instituyó una primera definición institucional donde la ambigüedad a la que referíamos se hace explícita: “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). Luego, esta definición es operativizada por múltiples mediadores que llevan a cabo un proceso de adecuación de esa definición a las situaciones de cada país. Aquí es necesario resaltar, este grupo de mediadores están sumamente relacionados, ya que integrantes del FIDA, son al mismo tiempo miembros de las organizaciones que componen COPROFAM y en algunos casos funcionarios de los programas para el sector en los países del MERCOSUR. Por lo tanto, comparten una ‘visión de mundo’, que no es precisamente la de los agricultores reales sino la de las agencias que promueven el desarrollo rural. En el caso argentino, esos técnicos fueron también parte de las organizaciones que comenzaron el proceso con la Federación Agraria Argentina como parte de COPROFAM.⁶

A nivel nacional

Fruto de la participación argentina en estos espacios regionales se empiezan a conformar múltiples organizaciones de base de la AF, organizaciones de segundo (provinciales) y de tercer grado (nacionales). Pero el proceso a través del cual se construyen estas mismas organizaciones de la AF no es autónomo, sino dirigido por los mediadores estatales y de FIDA. En el año 2006, al cumplirse los primeros años de la REAF y de su respectiva Sección Nacional, se establece por resolución de la entonces Secretaría de Agricultura –

⁶ Esto se puede observar en la composición del equipo de FIDA MERCOSUR disponible en: <http://fidamercosur.org/claeh/quienes-somos/equipo>. El FIDA es una agencia especializada de Naciones Unidas, establecida como institución financiera internacional en 1977, como uno de los principales resultados de la Conferencia Mundial de la Alimentación (traducción nuestra del inglés, <http://www.ifad.org/>). Su programa para el Mercosur financia básicamente a las instituciones mediadoras y a los mediadores de los agricultores familiares. Sus beneficiarios son: “i) Oficiales del gobierno responsables de la inversión pública para el desarrollo, incluidos aquellos en el sector de políticas agropecuarias, políticas a favor de la agricultura familiar y seguridad alimentaria y nutricional; ii) Líderes y miembros de las organizaciones sociales representativas de la agricultura familiar de la región; iii) Beneficiarios actuales y potenciales de los proyectos de la región financiados por el FIDA; iv) Equipo técnico y directivo de los proyectos financiados por el FIDA; v) Oficiales del gobierno y representantes de las organizaciones de pequeños productores en los países andinos y centroamericanos de la región y SADC.” (Ver: <http://fidamercosur.org>)

SAGPYA– (Res. N° 132/06) la creación de un espacio destinado a la participación institucional de la AF. De esa manera se crea el Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FoNAF).

Entre los múltiples argumentos para su creación figura repetidamente la idea del consenso y la cogestión, elementos necesarios para establecer políticas estables. Se sostiene que es función del estado

articular las políticas públicas entre el sector público y el privado en la búsqueda del consenso necesario para garantizar el crecimiento con integración social, la creación permanente de riqueza y empleo genuino (...) Que para la implementación de políticas de desarrollo rural eficaces a nivel nacional y regional es conveniente contar con las sugerencias, la evaluación, la participación y el consenso de aquellas entidades representativas de la agricultura familiar” (Res. N° 132/06 de la SAGPYA).

Sin embargo, las formas institucionales que se construyen en este primer momento para alcanzar esa cohesión y/o ese consenso emergen bajo formas subordinadas al poder político. Primero, porque esta institución está bajo la órbita de la SAGPYA (art. 1). Segundo porque buena parte de sus integrantes son funcionarios de los programas de desarrollo rural estatales. Por las organizaciones, en cambio pueden participar 2 (dos) representantes por cada organización.

Esta situación es luego denunciada por el Movimiento Nacional Campesino Indígena (MNCI) en un posicionamiento público, en el que sostienen que “el foro expresa la ‘voz campesina’ pero el mismo está bajo control del estado”. Sostienen que este foro “surge de acuerdos políticos entre la FAA y sectores de la burocracia que se escudan detrás del desarrollo rural para manejar mucho dinero de programas y relaciones con el Banco Mundial, el BID y el estado” (MNCI, 2009). En este sentido muchas de las definiciones que va tomando el FoNAF se deben analizar atendiendo al rol que juegan los distintos ‘mediadores’ en ese lugar, ya que cada uno de los pasos dados en la institucionalización del sector está conducido por estos actores. Técnicos de la FAA, que a su vez algunos forman parte de FIDA, y otros ocupan cargos en la SAGPYA.

Esta situación representaba una debilidad para las organizaciones involucradas en el FoNAF, que deciden conformarse como Federación de Organizaciones Nucleadas de la Agricultura Familiar, pasando a denominarse con la misma sigla FONAF (con la 'o' mayúscula). Esto les da "la 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). Esta organización a fines del año 2011 obtiene una personería jurídica que la independiza del ámbito estatal. Hoy en día es una de las organizaciones que representa a la AF, pero no la única, como pretendía instituirse al FoNAF. Así lo manifestaba una productora, referente de la Mesa de Organizaciones de Productores Familiares:

El FoNAF, que muchos intentaron transformarlo en organización de los productores, y, en realidad, un foro es esto: un encuentro para discutir algo. Después vos tenés tu organización, nosotros tenemos la organización, vos pertenecés a otra organización y yo a la otra, nos juntamos y discutimos. Eso es un foro. Si no, es otra cosa, que no se puede llamar foro (Entrevista Fernanda, referente de la AF de Bs As).

Ante este escenario y para terminar de diferenciar la estructura institucional de la organización propia de los productores, se crea el Consejo de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (CAFCl) en el año 2014. Este espacio se crea para constituir un 'espacio de articulación institucional' que agrupa a las instituciones estatales con las Organizaciones Campesinas, Indígenas y de la Agricultura Familiar (de alcance nacional). Los objetivos del CAFCl son:

generar consensos sobre diseños e implementación de políticas públicas estratégicas para el desarrollo, la producción de alimentos y el arraigo rural, jerarquizando las políticas públicas hacia la AF, e interpretando el espíritu de la misma que aspira a desarrollar y consolidar una agricultura con pequeños productores arraigados a su territorio" (Resolución MAGyP N° 571/2014).

Esta institución fue el ejemplo más completo de las capacidades del estado para incluir políticamente a la AF, generar consenso para implementar las políticas que se juzgan necesarias. Sin embargo, ello no deja de ser un espacio institucional donde la coerción estatal aparece en juego, por ejemplo frente a los reclamos de más presupuesto para el sector y las negativas a ejecutarlo. Estas tensiones entre las diferentes instituciones estatales y los reclamos de las organizaciones son una muestra de la construcción de hegemonía donde prima el consenso, pero no desaparece la coerción. A instancias de este consejo se promueve la sanción de la “Ley de Reparación histórica de la Agricultura Familiar para la construcción de una Nueva Ruralidad en la Argentina”. Uno de los aspectos más importantes que esta ley reglamenta es la definición del sujeto que engloba la AF. Esta definición es de gran importancia, no por su originalidad, sino porque se plasma en una Ley Nacional. Podemos encontrar en ella, la ambigüedad a la que nos hemos referido y que seguirá presente en todo el proceso. 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* (Ley N° 27.118, art. 5)

Sin embargo, pese a su amplitud, para ser comprendidos en los beneficios del nuevo ‘régimen’ más que ser parte de un universo de población en particular, es necesario estar registrado en el Registro Nacional de la AF –RENAF– (Ibíd., art. 6 y 7). Esto constituye otra muestra del consenso conjugado con la coerción, donde los mediadores (...) continúan siendo un factor clave en la (re) construcción y redefinición de las identidades de los sujetos del agro argentino” (PAZ y JARA, 2014, p. 84).

A nivel provincial y local

La propuesta de ejecutar la política mediante instancias de cogestión también se hizo presente en las distintas provincias donde se implementaron las nuevas políticas para la AF. En Buenos Aires, se crea la Dirección Provincial de Desarrollo Rural, dependiente del Ministerio de Asuntos Agrarios. En sus objetivos, encontramos nuevamente los lineamientos que desde la REAF y el Estado Nacional se proponen, como es el vinculado a “lograr una visión concertada de los lineamientos del Desarrollo Rural, generando espacios de articulación–coordinación de políticas” (MAA, s/f).

Esta institución conforma a su vez una Mesa Provincial para el Desarrollo Rural. Según consta en el acta de la primera reunión de dicha institución, su objetivo es “crear un ámbito de cogestión permanente para el desarrollo rural provincial que lleve adelante una visión consensuada de las políticas de desarrollo rural a nivel provincial” (MAA, 2006). Sin embargo el carácter de esta, como la mayoría de las instituciones de este tipo es asesor y no tiene mayor influencia que la presión de sus integrantes (que son mayormente mediadores estatales).⁷ 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” (SELIS, 2012).

La institucionalidad que luego se monta para la AF en la provincia, en cambio, se plantea desde la Coordinación Provincial de la Secretaría de Agricultura Familiar Nacional. El documento oficial donde esa línea de intervención es el “Plan Estratégico para la Agricultura Familiar 2010/2011”. Partiendo de un diagnóstico de una “desarticulación y contradicción de las políticas públicas” y la dificultad para “la articulación entre las organizaciones y el Estado” (SSAF, 2010, p. 6), se establece como objetivo general “promover el fortalecimiento institucional de la AF (...) para que los agricultores y sus organizaciones sean protagonistas en la construcción del desarrollo integral sustentable

⁷ Participan en dicha Mesa, 21 representantes. Solo representan al sector, uno por la “Mesa Provincial de Organizaciones de Productores Familiares” y en tal caso otros cuatro integrantes pueden tener también lugar dentro del diverso mundo de la AF. Luego de ello se prevé la participación en calidad de invitados de cooperativas u otras organizaciones representativas de nivel local y/o regional. El resto de los integrantes de este espacio de “cogestión” son todos representantes de instituciones estatales.

basado en su inclusión social, económica y política como proveedores de alimentos sanos” (Ibíd.: 10). En ese marco se proponen diferentes estrategias de cogestión entre las diferentes esferas del Estado y las organizaciones de la AF. Esto fue ratificado por informantes al decir que:

Nosotros, más que bajar una política, lo que hacemos es ver cómo construimos una política desde local, no tenemos enlatados. Los proyectos enlatados no sirven (...). El tema es tener una mesa local con diferentes actores, donde metemos todos los actores del Estado nacional, provincial, municipal, más los productores, y más otras instituciones privadas o públicas (caso de las escuelas, los colegios agropecuarios, las universidades, los institutos de investigación como el IPAF), entonces conformamos esas mesas locales para trabajar” (Entrevista Orlando, Coord. Pcial. SsAF).

En esta estrategia, se refuerza el rol de los ‘agentes de desarrollo’ es central ya que son ellos quienes deben “ejecutar a nivel territorial las políticas de la SSAF Coordinación Bs As (...); articular con otras instituciones y organizaciones de productores; (...) procurar el armado de mesas de desarrollo local” (SsAF, 2010, p. 10: 2). El rol de estos ‘agentes de desarrollo’ dista de ser solamente técnico, y se muestra fundamentalmente político. En este sentido, estos actores son mediadores y llevan a cabo las funciones de los ‘intelectuales orgánicos’, legitimadas por un conocimiento técnico en diferentes áreas o simplemente en aspectos político-institucionales (como la información sobre acceso a los beneficios de la política pública). De ello dio cuenta uno de los agentes entrevistados que dijo tener que “articular con instituciones (...) armar organizaciones, y llevar a cabo los lineamientos de la Subsecretaría, agregado de valor, instalar los espacios de comercialización de los agricultores familiares –ferias, mercados comunitarios–, fortalecer las organizaciones que existen en el terreno” (Entrevista Esteban. Agente de desarrollo de la SsAF).

Entre el consenso y la coerción, los mediadores.

En este sentido vemos que en todos los niveles es central el rol de los mediadores ya que los mismos tienen la función de “ser un

organizador de masas, organizador de la ‘confianza’ (...)” (GRAMSCI, 1970, p. 2) de los agricultores familiares. Es decir una función de intelectuales orgánicos. A nivel local, la puesta en marcha de los espacios de cogestión reforzó más aún este rol, ya que los lineamientos de política pública nacional para el sector dependen de las estrategias que estos actores desarrollan. Pero no solo eso, estos actores también son los que definen e identifican en el terreno a los beneficiarios de la política, dada la ambigüedad del sujeto beneficiario. En este sentido, tampoco hay criterios más definidos para identificar la AF en la provincia de Buenos Aires, frente a lo cual todos los actores intervinientes pueden hacer uso de la categoría para distintos fines. Así, la política implementada puede atender a sujetos y fines de los más diversos, entre ellos los mismos sujetos a los que siempre se atendió desde el estado, invisibilizando a los que nunca han sido atendidos. Uno de los informantes entrevistados ha sido llamativamente claro en este sentido:

¿para qué vamos a hacer tanto esfuerzo en tratar de limitar cuando ya tenemos una población casi natural a la que atendemos? ¿Y por qué, en lugar de salir a buscar una línea de corte, por qué no caracterizamos con la gente que ya estamos trabajando? (...) Nosotros ya tenemos una ‘audiencia cautiva’ que está entre 2000, 2500 productores. Familiares, chiquitos, familiares un poco más grandes, medianitos, pero en ese contexto está (Entrevista Marcos, funcionario CERBAS-INTA).

En este contexto es que la política pública para la AF se implementa en la Provincia de Buenos Aires. Los objetivos vinculados a la “inserción en los mercados” o a la “integración y/o articulación a las cadenas de valor”, hacen referencia a ciertos atributos, mientras que la referencia a los “espacios de comercialización” le dan mayor vitalidad a otros. Esas preferencias quedan en manos de los agentes estatales y son parte de las relaciones de poder con las que se construye el territorio. Como veremos en el próximo apartado.

4 Implementación a nivel local: entre la inclusión y la subordinación

En este apartado nos centraremos en los aspectos de la política para la AF que buscan garantizar la inclusión de los beneficiarios de dicha política en los partidos bonaerenses de Benito Juárez y Coronel Suarez. Para ello debemos comenzar explicando cómo estas políticas son implementadas. Ellas son implementadas luego de constituirse los espacios de cogestión a nivel local (Mesas de Desarrollo Local), lo cual representa un mandato que los técnicos deben seguir para llevar a cabo sus funciones. Una de las autoridades del “Centro Regional Buenos Aires Sur” (CERBAS) lo afirmó al sostener que “el mandato nuestro es que la agencia tiene que trabajar con el municipio. Podrás colaborar más o menos según las capacidades que tengas, pero digamos (...) hay que trabajar con el municipio. (...) Esto no ha sido siempre así” (Entrevista Marcos. Funcionario CERBAS–INTA).

De esta manera en Benito Juárez se lanza “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, bajo una óptica de planificación estratégica” (Mesa de Desarrollo Local, 2011). En el caso de Coronel Suarez se pone en marcha en 2009, una “Mesa Promotora de la AF”, coordinada por el “Consejo para la producción y el desarrollo de Coronel Suárez” (COPRODESU). Esta estrategia de creación de consensos está completamente imbricada en las estrategias vigentes de “desarrollo territorial–rural”, que sostiene en su acta fundacional que el trabajo de dicha institución se realizará “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” (Mesa de Desarrollo Local, 2011; Schejtman y Berdegué, 2004: 4).

En estos espacios se da una subordinación de tipo política. Lo vemos en caso de Coronel Suarez donde la representación del sector es llevada adelante por el “Consejo para la Producción de Coronel Suarez” (COPRODESU). Esta institución funciona como una ONG que articula “los distintos sectores productivos que componen nuestra economía regional y el Estado”. 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”⁸. Sin embargo al mirar la su composición, se puede ver como nuclea representaciones de diversos sectores sociales entre ellas: 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 a su vez Sociedad Rural, y cooperativas ligadas a CONINAGRO). Vemos aquí que ninguno de estos actores, es representativo de la AF. Sin embargo, es esta ONG quien media con el estado nacional para implementar la política a nivel local. En el caso de la Mesa de Desarrollo Local de Benito Juárez, solo está integrada por instituciones estatales. Mientras en el primer caso se da una subordinación de la AF con entidades representativas de otros sectores productivos, en el segundo con el estado local, a través de sus agentes.

Desde estas ‘Mesas’, se lanzan diferentes lineamientos para desarrollar acciones en torno a la AF. Nos centraremos principalmente en las relacionadas con la inclusión de los productores, tanto las que plantean la ‘inclusión social’ como la ‘integración en las cadenas de valor’. En estas dimensiones podemos analizar la tensión presente entre la inclusión y la subordinación de la AF, frente a otros actores. Primero vemos cuales son estas iniciativas.

Inclusión social

Una de las acciones más importantes que se realizan en pos de la ‘inclusión social’ de la AF es el “Monotributo Social Agropecuario”, que busca incluir a productores informalizados. “Es 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 Orlando. Coord. provincial de la SsAF) manifestó uno de los funcionarios entrevistados al respecto. Esta herramienta tiene varios requisitos: el principal de ellos es estar inscriptos en el ReNAF y no superar los 48 mil pesos de ingresos brutos anuales (grupos de AF multiplican el monto de acuerdo a los miembros). Otro de los derechos a los que los agricultores familiares accederían mediante este mecanismo es la posibilidad de ser

⁸ Ver página web de la institución: www.coprodesu.org.ar/institucional/gestion.html (acceso septiembre 2015)

proveedores del estado mediante contratación directa, activándose así la vinculación con otra de las variables que hemos seleccionado, la 'compra pública/estatal'.

Tanto en Benito Juárez como en Coronel Suarez esta política tiene lugar con los sectores más desfavorecidos de la AF. Para implementarla se llevó a cabo un relevamiento de pequeños productores del "Cuartel I" (área lindante a la localidad cabecera del partido) en el que se promovió la inscripción en el ReNAF, y en el Monotributo Social para la AF. Los objetivos de este relevamiento, fueron recabar

datos generales, de producción, infraestructura, insumos y canales de venta, además de contemplar las necesidades de capacitación y de índole social de quienes están desarrollando este tipo de actividades. El mismo se comenzó a realizar en el Cuartel I de Benito Juárez (...) [para] delinear una política pública que atienda este sector, con la posibilidad de realizar procesos asociativos en los casos que sea posible. Asimismo, se podrán aplicar las distintas herramientas de financiamiento y capacitación disponibles tanto a través de programas nacionales, como provinciales y por qué no, armar un andamiaje en el plano local (Mesa de Desarrollo Local, 2011).

En Coronel Suarez también se ha dado un proceso similar, ya que desde la Mesa Promotora de la AF, una de las primeras acciones realizadas fue un relevamiento a partir del cual se registraron 35 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" (Nuevo Día, 27 de diciembre 2010). A estos productores se les brinda esa herramienta, y luego 'desde arriba' se los agrupa para brindarles nuevos beneficios como los créditos que provee el programa 'Cambio Rural'. A su vez, estos productores pasan a ser un eslabon clave en la promoción de la 'compra pública/estatal' a nivel local (a través de un proyecto de 'Usina Láctea').

Sin embargo, si bien la implementación del Monotributo Social Agropecuario, garantiza mayores derechos (previsionales, cobertura médica) a los agricultores familiares, al mismo tiempo permite al estado

hacer uso de grados de coerción, ya que para “el monotributo social rural, (...) necesitan estar ingresados en el ReNAF (...)” (Entrevista Tania. Agente de ProHuerta INTA Benito Juárez). Otro de los informantes sostuvo que “si no tenés monotributo, no podés tener RENSPA. Si no tenés RENSPA, no podés tener marcas y señales y todo eso. Es una cadena” (Entrevista Esteban. Agente de desarrollo de la SsAF)⁹. De esta manera vemos como estas políticas de ‘inclusión social’ también limitan la autonomía de la AF.

Inclusión a través del agregado de valor

En segundo lugar las políticas de “agregado de valor en origen” también adquieren aquí un lugar relevante. Uno de los funcionarios provinciales sostuvo “la propuesta ahí pasa por el valor agregado, (...) integrarlos para poder poner una plantita de molienda, de hacer harina” (Entrevista Orlando. Coord. provincial de la SsAF). En muchos casos ello se refuerza con infraestructuras creadas a tal efecto (como las salas de faena colectivas, usinas lácteas y los mataderos/frigoríficos).

En el caso de Benito Juárez los avances generados en este aspecto, están vinculados a la “promoción de la economía social y solidaria (ESyS)” (Ord. 4905/2014), aprobada en diciembre de 2014. Este proyecto busca, en sus mismas palabras, fortalecer un proceso de “desarrollo local y comunitario”. También define cuáles son las actividades incluidas en esta actividad económica. De esta manera, se considera ESyS a la actividad “que se sustenta en relaciones sociales equitativas y democráticas, sin relaciones de explotación 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).

Luego, el texto también define a quienes realizan estas actividades, especificando algunas características como ser: i) “una gestión democrática y participativa, una organización económicamente equitativa, con justa distribución de los recursos, ingresos y beneficios” (Ibíd.); ii) “que realicen acciones que incluye la producción agroecológica y la humanización de las relaciones sociales” (Ibíd). Se considera parte de ellos a las cooperativas y organizaciones de la AF, emprendedores

⁹ El RENSPA es el Registro Nacional Sanitario de Productores Agropecuarios, institución que depende del SENASA.

familiares, monotributistas sociales. Como primer paso de esta iniciativa de promoción se elaborará –de manera articulada con organismos nacionales y provinciales– un registro permanente de actores de la ESyS, cuyo fin será la confección de otro registro, el de productores y productos locales.

En lo que respecta a la producción sobresale en el texto el impulso 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). También se reglamentarían “habilitaciones de las cocinas familiares y lugares comunitarios para la producción de alimentos”. La puesta en práctica de esta ordenanza podría volver a poner en discusión proyectos abandonados como la Usina Láctea, que había impulsado la MDL. También plantea otorgar un lugar primordial a estas producciones en las compras públicas de la municipalidad. Se busca “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” (Ibíd., art. 5, inc.12).

En Coronel Suarez esta política de agregado de valor deriva en la recuperación del Frigorífico Municipal de Huanguelen cuya propiedad y gestión quedó en manos del estado local. En el año 2010, la recientemente creada Subsecretaria de Agricultura Familiar comienza las gestiones para adecuar el Matadero a la faena de carne porcina y convertirlo también un Frigorífico Municipal Clase B (transito provincial). Esta reapertura es anunciada como una política para la AF. En el acto de reinauguración el Ministro de Agricultura de la Nación, Julián Domínguez así lo afirmaba: “a través de esta iniciativa impulsada desde el Ministerio y el municipio apoyamos un proyecto de los productores de cerdos locales en la comercialización regional de carne porcina” (La Nación, 30 de agosto 2011). Sin embargo el testimonio de otro de los referentes políticos locales, Osvaldo Fuentes Lema –en ese momento director del COPRODESU y luego intendente interino–, es más específico al respecto y no habla de ‘apoyo’, sino que afirma lo siguiente:

Armamos un pequeño grupo de productores y los vinculamos con un punto de venta en 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; que además los consumidores obtengan la carne de cerdo a un precio justo" (Prensa Municipal, 30 de agosto 2011).

De esta forma se promueve el "agregado de valor en origen", en este caso con la idea de que desde esta infraestructura se pueda abastecer a las instituciones locales a través de la compra pública. En cambio hasta enero 2016 no se había podido llegar a ese objetivo. Pero un referente de la política local sostuvo que para finalizar el proyecto también "se piensa armar una suerte de convenio y eso sí que termine en comedores y demás" (Entrevista Nicolás, Director de Producción). Entonces, vemos acá como también el abastecimiento por la vía de la compra estatal comienza a ser visibilizado como una alternativa para asegurar la comercialización de la AF local y su inclusión.

Esto no solo sucede en torno a la producción porcina, sino también con los pequeños tamberos, a los que se los comienza a organizar entregándoles ordeñadoras mecánicas. En un primer momento fueron 5 productores (mayormente de las localidades de Pasmán y Huanguelén) los beneficiados por esta iniciativa, a los que luego se los buscó nuclear en una cooperativa para gestionar una "Usina láctea". Uno de los entrevistados ha manifestado 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 Rodrigo, agente INTA).

La subordinación económica se traduce en subordinación ideológica.

Vemos que en ambos casos –de manera diferente– la oportunidad de mejorar los ingresos de la AF conduce a diferentes formas de subordinación. En principio los conduce a adoptar patrones de producción propios de otro tipo de productores y que por lo general son regulados y exigidos por instituciones internacionales. También en los casos donde el estado es el principal comprador de la producción, son los agentes estatales los que terminan dirigiendo la producción de la AF a nivel local. Nos preguntamos entonces si esta subordinación no conduce a hacer más sólida la 'visión de mundo' o la 'formas de hacer agricultura' de los actores hegemónicos.

Estas dos formas de inclusión, una para la AF con posibilidad de capitalizarse (incluirse en la cadenas de valor) y otra para la que no tiene esas capacidades (monotributo social), tienen este elemento de subordinación. En el caso de la AF que logra integrarse en las cadenas de valor, queda subordinada económicamente a los grandes actores de la cadena de la cual se trate. En la articulación con la agroindustria, es el sector industrial quien fija precios significativamente bajos en relación a los costos de producción de la AF y le quita poder al productor en la elección sobre su propia comercialización. En casos como la articulación hacia mercados mayoristas, la subordinación se da con el sector comercial mayorista (acopiadores) que impone precios sustancialmente menores al de los ‘mercados de concentración’.

El sector más descapitalizado, en cambio es subordinado políticamente por los mecanismos de inclusión que se le ofrecen (Monotributo Social, Banca Rural o Microcréditos). Estos requieren de la inscripción en el ReNAF, que coacciona a los agricultores a registrarse para recibir los beneficios de política implementados para el sector. Por lo general, son los agentes de desarrollo de la SAF quienes llevan adelante esta subordinación con las instituciones estatales.

En nuestros casos, otro elemento a tener en cuenta es el rol de los estados municipales al (intentar) implementar la compra pública, como mecanismo mediante el cual 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 dejan o reconocen de parte de los productores. En Benito Juárez, los mecanismos existentes para discutir precios en torno a la compra pública del municipio 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. Es por ello que sostenemos que las políticas para la AF, con

su elemento de inclusión fortalecen a los actores hegemónicos y subordina a los agricultores familiares.

5 Reflexiones finales

Partimos de que el capitalismo no es simplemente un sistema económico sino también una “forma de organización del poder”, donde las clases dirigentes buscan garantizar cierta estabilidad con la “construcción de compromisos sociales en el interior de los países y de compromisos políticos entre Estados” (Chesnais, 2003: 49). Por ello es que las políticas para la AF ejecutadas en el periodo 2002–2015 planteaban la necesidad de construir consensos y de implementar mecanismos de cogestión interinstitucional y con las organizaciones de la AF. En ese transcurso, las diferentes instituciones y organizaciones, por medio de sus intelectuales orgánicos (mediadores) elaboran y comparten diferentes criterios y objetivos para implementar la política.

Uno de esos criterios, consensuado, pero implementado de manera coercitiva a través del ReNAF, es la propia identidad que se propone construir para el sector. Sin embargo la misma se encuentra en permanente disputa. La posibilidad de que agricultores familiares, sean dirigidos ideológicamente por representantes de una ‘agricultura empresarial’ es un resultado de esta contienda. Ello es aún más posible en el ámbito local ante la debilidad organizativa del sector. Esta subordinación política se traduce luego también en la facilidad con la que se produce una subordinación económica donde el poder de negociación de los agricultores familiares es nulo a nivel local, aunque es más importante a nivel nacional. Subordinación política y económica hace más factible aún la subordinación ideológica.

En los 2 partidos analizados hemos podido comprobar, que en mayor o menor medida los productores familiares entrevistados adherían a todas las propuestas que desde el estado se implementaban. Se registraron pocos indicios de buscar “influir [en los grupos dirigentes] para imponer reivindicaciones propias” (Gramsci, 2011: 491). Se vio en las definiciones sobre el cierre de exportaciones por parte de productores familiares sin capacidad de acceder a esos mercados (“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 Juarenses”), o en las definiciones sobre la ‘semilla nacional’ por parte de productores hortícolas (“son semillas importadas porque son semillas seguras. [La semilla nacional] te puede dar muy bueno como te puede fallar todo el lote” manifestó Flavia, productora hortícola de Benito Juárez).

Estos datos nos permiten afirmar que el desarrollo rural (en sus distintas acepciones) con sus propuestas sobre la necesidad de generar consensos y convergencia de intereses (Schejtman y Berdegué, 2004) no logra impulsar procesos donde los agricultores familiares puedan empoderarse, sino que los subordina a otros actores. Esa subordinación es a su vez política, económica e ideológica. En ese sentido coincidimos con Mabel Manzanal (2009: 43) en que la posibilidad de un desarrollo rural alternativo debería basarse en “otra estrategia (que) solo puede surgir desde los actores no hegemónicos” a partir de “un accionar colectivo en defensa del derecho al ejercicio de una independencia que sea, no solo política sino, también económica y cultural”.

REFERENCIAS

ARCHETTI, E. Y STOLEN, K. A. (1975). Explotación familiar y acumulación de capital en el campo argentino, Siglo XXI, Buenos Aires.

BALSA, Javier (2006 A) Las tres lógicas de la construcción de hegemonía. En Revista Theomai, N 14, pp.16–36. Bernal, Buenos Aires.

BARANGER, Denis (2008). “La construcción del campesinado en Misiones: de las Ligas Agrarias a los ‘sin tierra’” En Schiavoni, G (2008) Campesinos y agricultores familiares: la cuestión agraria en Misiones a fines del siglo XX. Ed. CICCUS. Buenos Aires

CHAYANOV, Alexandre V (1985) “Sobre la teoría de los sistemas económicos no capitalistas”. En CHAYANOV, KERBLAY, THORNER y HARRISON. Chayanov y la teoría de la economía campesina. Cuadernos del pasado y presente. México, 1985: 49–79.

CHESNAIS, F. (2003): “La teoría del régimen de acumulación financiarizado: contenido, alcance e interrogantes”. Revista de Economía Crítica. No. 1. pp. 37–72.

DEPONTI, C. M. e ALMEIDA, J. (2008) Sobre o processo de mediação social nos projetos de desenvolvimento: uma reflexão teórica. Porto Alegre. 25 p. Mimeo.

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>

GISCLARD, M.; ALLAIRE, G. y CITTADINI, R. (2015) “Proceso de institucionalización de la agricultura familiar y nuevo referencial para el desarrollo rural en la Argentina”. En Mundo agrario. [online]. 2015,

vol.16, n.31], ISSN 1515-5994. Disponible en:
http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.6735/pr.6735.pdf

GRAMSCI, Antonio (1970) Los intelectuales y la organización de la cultura. Juan Pablos Editor. México.

GRAMSCI, Antonio (1980). Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno. Ediciones Nueva Visión Madrid-Buenos Aires.

GRAMSCI, Antonio (1986). Cuadernos de la Carcel. Edición crítica del Instituto Gramsci. Tomo 4. Ediciones Era. México.

GRAMSCI, Antonio (2011). Antología. Siglo XXI. Buenos Aires

KUSCHNIR, Karina & VELHO, Gilberto. "Apresentação". In: KUSCHNIR, Karina & VELHO, Gilberto (org). Mediação Cultura e Política. Rio de Janeiro: Aeroplano, 2001, p. 9-11.

MANZANAL, M. Y GONZÁLEZ, F. (2010) "Soberanía alimentaria y agricultura familiar. Oportunidades y desafíos del caso argentino" en Realidad Económica 255, IADE, Buenos Aires, Octubre-noviembre, ISSN 0325 p. 12-42, 1926.

MANZANAL, Mabel (1993) Estrategias de sobrevivencia de los pobres rurales. ED. Centro Editor de América Latina, ISBN 950-25-2431-4-, Buenos Aires, Argentina, 107 págs.

MANZANAL, Mabel (2009) "El desarrollo rural en Argentina. Una perspectiva crítica", en Jalcione Almeida e João Armando Dessimon Machado (Organizadores), Desenvolvimento Rural no Cone Sul/Desarrollo rural en el Cono Sur, Associação Holos Meio Ambiente e Desenvolvimento, ISBN 9788563304001, p. 10-55 (365 p.), Porto Alegre (e-book).

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, 2007, p. 211– 270.

NEVES, Delma Pessanha (2008), “Apresentação”. Neves, D. P. (org.). Desenvolvimento social e mediadores políticos. Porto Alegre: Editora da UFRGS\PGDRS, 2008:7–19

PIVA, A. (2015) “Economía y política en la Argentina kirchnerista”, 288p, Edit. Batalla de ideas, Buenos Aires.

ROS, Carlos Cowan. Mediação e conflito. Lógicas de articulação entre agentes de promoção social e famílias camponesas, no norte da Província do Jujuy, Argentina. Neves, D. P. (org.). Desenvolvimento social e mediadores políticos. Porto Alegre: Editora da UFRGS\PGDRS, 2008:99–128.

SCHEJTMAN Alexander y BERDEGUÉ Julio (2004). Desarrollo Territorial Rural, mimeo, RIMISP– Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago de Chile.

SCHIAVONI, G. (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, Edit. CICCUS. Buenos Aires.

SELIS, Dardo (2012) “Análisis de la institucionalidad asociada a los procesos de innovación tecnológica en el sector hortícola del Gran La Plata”. Mundo Agrario, [S.l.], v. 12, n. 24, jul. 2012. ISSN 1515–5994. La Plata. Disponible en: <http://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/v12n24a11/2228> (acceso: 04 Feb. 2015)

SSAF (2010) Plan Estratégico para la Agricultura Familiar 2010–2011. Coordinación Provincial Buenos Aires de la Subsecretaría de Agricultura Familiar de la Nación. La Plata. Disponible en <https://coordinacionbuenosaires.files.wordpress.com> (acceso abril 2012).

Submetido em 29/05/2016

Aprovado em 20/07/2016

Fernando González

Licenciado en Sociología y Doctor en Geografía por la Universidad de Buenos Aires.

Universidad de Buenos Aires – CONICET.

Correo electrónico: gonzalezjosefer@gmail.com