

Políticas para la agricultura familiar:

Transformaciones territoriales en el sudoeste Bonaerense.

Autor:

González, Fernando

Tutor:

Manzanal, Mabel

2016

Tesis presentada con el fin de cumplimentar con los requisitos finales para la obtención del título Doctor de la Universidad de Buenos Aires en Geografía.

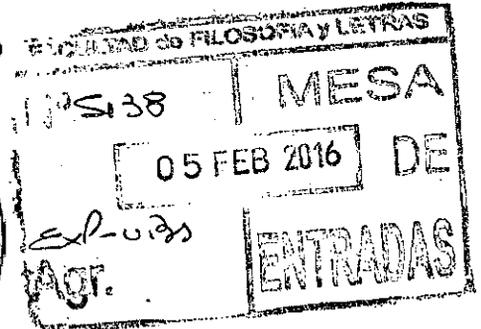
Posgrado

TESIS 21-6-3

Universidad de Buenos Aires

Facultad de Filosofía y Letras

Secretaría de Posgrado



TESIS DE DOCTORADO

**“Políticas para la Agricultura Familiar.
Transformaciones territoriales en el Sudoeste
Bonaerense”**

**Doctorando: Fernando González
Expediente N°: 870.213/11
Directora: Dra. Mabel Manzanal**

Febrero de 2016

**UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE FILOSOFIA Y LETRAS
Dirección de Bibliotecas**

*"El hambre es la expresión
biológica de los males sociológicos"*
Josué de Castro

Dedicada a todos aquellos que día a día buscan
construir una sociedad realmente humana.

AGRADECIMIENTOS

El momento de agradecer a todas aquellas personas que han ayudado a que esta tesis de doctorado llegue a buen puerto es también un buen momento para agradecer a todas aquellas que me han acompañado, más allá de la labor investigativa.

Por ello es necesario primero que nada agradecer a mi familia, que siempre confió en mis posibilidades de llegar a este momento, y que me apoya en este crecimiento profesional. A José y Felicia mis padres, a Darío y Rodrigo mis hermanos y a toda la familia extendida, que habitan distancias tan lejanas como la Patagonia Austral, la provincia de Chaco y el hermano país de Paraguay.

A Maru que me acompañó durante los primeros años de este proceso y a Ailin que me acompaña en estos últimos tiempos.

A Mabel Manzanal por haberme brindado la oportunidad de crecer en este ámbito tan privilegiado de formación como jóvenes científicos. A Mariana Arzeno y Federico Villarreal por sus consejos y su ayuda en varios momentos clave. A Mariana, Gabriela, Valeria, Lisandro, Cecilia por su apoyo, compañía y ayuda.

Al Instituto de Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA, por brindar posibilidades de crecimiento como lo fue el haber sido seleccionado para el intercambio con el Programa de Posgrado en Geografía Humana de la Universidad de San Pablo (USP). A las profesoras que me han recibido en San Pablo (Mónica Arroyo, Sandra Lencioni, Valeria de Marcos).

A todas las personas que han facilitado información para que esta investigación sea realizada, cumpliendo con la meta por las que nos financian a quienes tenemos la suerte de ser becarios doctorales. Particularmente a Rodo, a Fabi, a Luis y a otros que no serán nombrados cumpliendo con el compromiso de generarles los menores inconvenientes posibles en su vida laboral.

A Lucila que ayudó en la soledad de la escritura en los últimos meses. A todos los compañeros de proyectos colectivos que respetaron la ausencia de varios meses (o de casi un año).

INDICE GENERAL

- Glosario de siglas	V
- Índice de cuadros	VI
- Lista de mapas y gráficos	VII
INTRODUCCIÓN GENERAL	1
- Pertinencia del tema de investigación	1
- Finalidad, objetivos y premisas para el análisis propuesto.	4
- Organización del trabajo	6
- Pertenencia institucional de este trabajo.	9
PRIMERA SECCIÓN: Marco Teórico – Metodológico.	
- Introducción	10
Capítulo 1. Estado del arte en el campo analítico del poder y el territorio.	
- Introducción.	11
1) Antecedentes teóricos.	11
a) Territorio y relaciones de poder.	14
b) Poder, dominación y hegemonía.	18
b.i) El estado como relación de dominación.	22
b.ii) Hegemonía.	25
2) Perspectiva construida para el análisis	29
a) La Hegemonía y sus mecanismos en la construcción del territorio.	29
a.i) Dimensiones de la hegemonía.	31
b) El territorio, la territorialidad y sus transformaciones.	33
Capítulo 2: Estado del arte en el campo analítico sobre estado, política y Agricultura Familiar y seguridad y/o soberanía alimentaria.	
- Introducción	37
1) El estado como aparato: instituciones y políticas públicas.	37

2) Agricultura Familiar.	40
3) Alternativas al hambre y sus conceptualizaciones.	46
a) El enfoque de la seguridad alimentaria.	49
b) El principio de la soberanía alimentaria.	51
4) Los mediadores y el surgimiento de categorías políticas.	54
a) El surgimiento de la AF en Argentina.	59
b) Su rol en la SSA.	62

Capítulo 3. Metodología

- Introducción	66
1) Recorte temporal del análisis realizado	67
2) Recorte espacial de la investigación.	68
a) A nivel provincial	69
b) Nivel local	76
3) Viajes de campo.	78
4) Entrevistas: procesamiento y análisis de información primaria.	81
a) Variables y dimensiones del análisis.	85
5) Dificultades de la investigación.	89

SEGUNDA SECCIÓN

Capítulo 4: El contexto en que se desarrolla este análisis.

- Introducción	92
1) Las crisis alimentarias y sus respuestas.	93
a) El Programa Alimentario Nacional (PAN)	95
b) Programas sectoriales y focalizados (1989-2003).	98
c) El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) "El Hambre más urgente"	100
2) Nuevas instituciones para la agricultura familiar.	101
a) La Reunión Especializada para la Agricultura Familiar (REAF).	105
b) Entre la cogestión y la subordinación política. Del FoNAF a la FONAF.	109
c) Transformaciones estatales a partir del surgimiento de la 'cuestión'.	113

d) Ley de "Reparación histórica de la AF para la construcción de una Nueva Ruralidad en la Argentina"	117
3) Nueva institucionalidad en la Provincia de Buenos Aires	121
a) Implementación a nivel local de las políticas.	123
4) Conclusiones	126

TERCERA SECCIÓN. Estudios de caso en el Sudoeste Bonaerense.

- Introducción	128
----------------	-----

Capítulo 5. Implementación de políticas públicas para la AF en Benito Juárez y Coronel Suarez.

- Introducción	129
1) Caracterización de la AF y la institucionalidad en los partidos seleccionados	130
2) Benito Juárez: "Abastos Municipales" y las nuevas políticas para el sector.	133
a) Creación de los "Abastos Municipales" y objetivos.	135
b) Nuevas instituciones y políticas para la AF en Benito Juárez	140
b.i) Mesa de Desarrollo Local	140
b.ii) Feria de la Economía Social y Solidaria (FESS) de Benito Juárez	145
c) "Promoción y desarrollo de la Economía Social y Solidaria" (ESyS).	147
c.i) Nuevo rol de las compras públicas.	149
3) Políticas para la AF en Coronel Suarez.	150
a) Mesa Local de la Agricultura Familiar.	151
b) Feria Suarez Produce.	154
c) Frigorífico Municipal de Huanguelén y Usina Láctea.	157
4) Reflexión preliminar	161

Capítulo 6. Análisis de la implementación de políticas públicas para la AF a nivel local.

- Introducción	164
1) Las acciones hegemónicas en las políticas públicas y el territorio.	165

a) Acciones hegemónicas en su dimensión económica	165
a) Acciones hegemónicas en el terreno político.	173
b) Acciones hegemónicas en su dimensión ideológica	179
2) Las acciones subalternas en las políticas públicas y el territorio.	185
a) Acciones y posicionamientos subalternos (dimensión económica).	186
b) Acciones y posicionamientos subalternos (dimensión política).	191
c) Acciones y posicionamientos subalternos (dimensión ideológica).	193
3) Conclusión:	200

CUARTA SECCIÓN. Conclusiones de la investigación.

Capítulo 7. Relaciones de poder y construcción del territorio en las políticas de AF.

- Introducción	202
- El rol de los intelectuales orgánicos en la 'cuestión' de la AF.	203
- La identidad de la AF en disputa: entre el 'agronegocio' y la AF como 'forma de vida'.	207
- Subordinación e inclusión en las políticas para la AF.	210
- Hegemonía, territorialidad y transformaciones territoriales.	215
- Reflexiones finales	220

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Fuentes documentales	244
- Fuentes periodísticas	246

ANEXOS

247

GLOSARIO DE SIGLAS

AER: Agencia de Extensión Rural

AF: Agricultura Familiar

CARBAP: Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa

CERBAS: Centro Regional Buenos Aires Sur

CONINAGRO: Confederación Intercooperativa Agropecuaria Limitada

CONTAG: Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Brasil)

CPC: Centro de Propietarios de Carnicerías

CRA: Confederaciones Rurales Argentinas

ECAF: Espacios de Comercialización de la Agricultura Familiar

FAA: Federación Agraria Argentina

FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

FESS: Feria de la Economía Social y Solidaria

PSA: Programa Social Agropecuario

REAF: Reunión Especializada de la Agricultura Familiar del Mercado Común del Sur

ReNAF: Registro Nacional de la Agricultura Familiar

RENSPA: Registro Nacional Sanitario de Productores Agropecuarios

SAF: Secretaría de Agricultura Familiar

FONAF: Federación de Organizaciones Nucleadas de la AF

FoNAF: Foro Nacional de la AF

GMC: Grupo Mercado Común

INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

MAGyP: Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca

MDL: Mesa de Desarrollo Local

MDS: Ministerio de Desarrollo Social

MECRAF: Mesa Consultiva del Registro de la Agricultura Familiar

MERCOSUR: Mercado Común del Sur

ONU: Organización de las Naciones Unidas

PEAF: Plan Estratégico de la Agricultura Familiar

PROINDER: Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios

PRONAF: Programa Nacional de Fortalecimiento da Agricultura Familiar (Brasil)

SAGPyA: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos

SENASA: Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria

SRA: Sociedad Rural Argentina

SsAF: Subsecretaría de Agricultura Familiar

SSA: Seguridad y/o Soberanía Alimentaria.

UCRAF: Unidad Central del Registro de la Agricultura Familiar

INDICE DE CUADROS

Cuadro	Página
Cuadro 1: Sujeto beneficiario de los programas de desarrollo rural (PDR) desde los años 80 hasta la actualidad	42
Cuadro 2: Total de explotaciones agropecuarias (EAP), de Pequeños Productores (PP) y de No PP. Por Regiones Agroproductivas de la Provincia de Buenos Aires	70
Cuadro 3: Total de EAP de Pequeños Productores (PP) y por Tipo de PP, por Regiones Agroproductivas de la Provincia de Buenos Aires	70
Cuadro 4: Viajes de campo (2012-2014). Distribución de los días en las localidades	79
Cuadro 5: Unidades de análisis, hipótesis de trabajo, dimensiones y variables, fuentes de análisis	88
Cuadro 6: Caracterización de las políticas alimentarias nacionales desde la recuperación democrática	95
Cuadro N° 7: Proceso de institucionalización de la agricultura familiar (AF) en Argentina	108
Cuadro N° 8: Integrantes del FoNAF según las resoluciones del 2006 y del 2011	111
Cuadro N° 9: Diferencias entre ReNAF y Ley de AF	119
Cuadro N° 10: EAP de Pequeños Productores en la Pcia de Buenos Aires y en los partidos seleccionados	131
Cuadro N° 11: NAFs en los partidos seleccionados según el ReNAF Pág. 132	
Cuadro N° 12: NAFs por superficie total en los partidos seleccionados según el ReNAF (al 2015)	132
Cuadro N° 13: Situación de Abastos Municipales de Benito Juárez en las distintas gestiones municipales (excepto provisión carne vacuna)	136
Cuadro N° 14. Relevamiento de Pequeños Productores y Agricultores Familiares. Cuartel I de Benito Juárez.	143
Cuadro N°15. Superficie por productor relevado (en ha)	143

Cuadro N° 16. Integrantes de la Feria Suarez Produce (por rubro, al año 2013)	155
Cuadro N° 17. Acciones hegemónicas y subalternas en torno a las políticas para la AF a nivel regional, nacional y provincial/local.	198-199

INDICE DE MAPAS

Mapa	Página
Mapa 1. Área de la Provincia de Buenos Aires dependiente del CERBAS-INTA	72
Mapa 2. Nivel de implementación de políticas públicas para la AF en el sur de la Pcia. de Bs As.	74
Mapa 3. Partidos de la Provincia de Buenos Aires seleccionados como estudio de caso	76

INDICE DE GRÁFICOS

Gráfico	Página
Gráfico 1. Super Familia 'Políticas Públicas relacionadas con la AF y la SSA'	84
Gráfico 2. Super Familia "Accionar de los actores en relación a las políticas de AF y SSA"	84
Gráfico 3. Super Familia "Transformaciones Territoriales"	84
Gráfico N° 4: Organigrama del MAGyP en primer nivel (al año 2015)	117
Gráfico 5. Diagrama de la institucionalidad para la AF en Coronel Suarez	132
Gráfico 6. Diagrama de la institucionalidad para la AF en Benito Juárez	133

INTRODUCCIÓN GENERAL

Pertinencia del tema de investigación

En la última década, el mundo ha atravesado dificultades para garantizar la alimentación de la población. Según consta en declaraciones de la propia Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) para el año 2009 había "1.020 millones de personas subnutridas en todo el mundo. Esta es la mayor cifra de personas hambrientas desde 1970 y significa un empeoramiento de las tendencias insatisfactorias presentes ya antes de la crisis económica" (FAO, 2009). Por otro lado, en 2010 se presentaron cifras que dan cuenta que la población con hambre en el mundo no había logrado descender en los niveles previsto. Aunque ha descendido por vez primera en 15 años (de 1.260 a 925 millones de personas) sus niveles continúan siendo alarmantes (FAO, 2010 B).

Esto resulta más controvertido cuando se constata que el aumento de la producción agrícola en términos generales no ha cesado en la región. "América Latina creció entre 2003 y 2011 a una tasa promedio en torno al 5% anual (...). Expansión productiva inédita (...) que se reprodujo en casi todos los países latinoamericanos a lo largo de ocho años" (Manzanal, 2013: 27). La misma se basó en la expansión de commodities agrícolas, como bien lo afirma el director general de FAO(2012-2019), José Graziano Da Silva al referirse al "boom agrícola" que no ha logrado paliar el hambre en la región (Da Silva et al, 2008).

Sin embargo, esta situación ampliamente contradictoria, no se ha transformado en diferentes "irrupciones catastróficas del elemento económico inmediato (crisis, depresiones, etc.)" (Gramsci, 1980: 81). Esto debido a que estas crisis (alimentarias en esta ocasión) son digeridas de diferentes maneras por las instituciones estatales, que adoptan diferentes acciones -al menos formalmente- con el fin de asegurar la alimentación a los segmentos de población que no logran acceder a ella.

En el periodo que va del año 2002 hasta el año 2015 (donde finaliza esta investigación), de manera combinada y contradictoria se promocionan, se discuten

y se ejecutan, políticas que posicionen a la agricultura familiar (AF) en proveedora de alimentos para enfrentar los problemas de la seguridad y soberanía alimentaria (SSA) de cada país (FAO, 2010). Así, se sostiene que “la agricultura familiar es un sector clave para lograr la erradicación del hambre y el cambio hacia sistemas agrícolas sostenibles en América Latina y el Caribe y el mundo.” (FAO, 2014, 4).

Se promueve entonces una articulación entre AF y SSA, que conduciría a múltiples ventajas. En primer lugar para la AF, ya que le otorgaría mayor dinamismo y visibilidad. En segundo lugar para lograr mayores niveles de SSA, ya que se afrontaría el problema en forma integral y como una cuestión nacional. En tercer lugar, se manifiesta que esta vinculación aportaría beneficios para el desarrollo territorial de los ámbitos locales donde la AF se localiza (FAO, 2010; Mielitz, 2010). Sin embargo, según Renato Maluf y otros investigadores al año 2009, esta articulación entre AF y SSA no estaba presente aún en la mayoría de los países latinoamericanos, al decir que:

“Llama la atención la disociación, en la mayoría de los países, de las políticas sociales que buscan garantizar el acceso al alimento por las poblaciones en situación de inseguridad alimentaria y nutricional y a las políticas volcadas al fortalecimiento de la agricultura campesina y familiar. Esas dos dimensiones constitutivas de la soberanía y de la seguridad alimentaria, presentan, en general, un bajo nivel de integración en los distintos países del bloque (...). La inexistencia, en la gran mayoría de los países, de arenas públicas de debate y articulación, capaces de fomentar la discusión acerca de la intersectorialidad de las políticas volcadas a la soberanía y seguridad alimentaria, con participación efectiva de la sociedad civil, contribuye, sin duda, para esa desarticulación (Maluf et al, 2009: 56-57).

No obstante, lo que no se puede desconocer es el permanente proceso de institucionalización de la AF que vivió la región. Si bien desde fines de la década de 1980 se comenzaron a implementar políticas para los sectores pobres de la actividad agrícola, es reciente la consideración de muchos de esos actores como parte de un sector llamado “agricultura familiar”. Por eso en diferentes países de la

región, siguiendo el ejemplo de Brasil, se ha dado un proceso de creación de instituciones estatales para la consiguiente ejecución de políticas dirigidas a la AF.

En Argentina este proceso comenzó en el año 2004. Sin embargo, el proceso adquirió mayor envergadura luego del “conflicto del campo” ocurrido durante el año 2008 con las organizaciones de la “agricultura empresarial” (Manzanal y González, 2010: 14). Luego de ello se crearon múltiples instituciones para atender a la AF, de acuerdo con ciertos compromisos realizados con diferentes actores del sector, ahora reconocido como tal.

Al comenzar a indagar sobre este proceso, varias de estas facetas del problema de investigación emergieron con mayor relevancia, llevándonos a sostener que ambos procesos son parte de dispositivos de generación del consenso y por lo tanto de la hegemonía, como se verá durante el transcurso de los diferentes momentos de esta tesis de doctorado.

El elemento del consenso aparece como central no solo en torno a la necesidad de nueva institucionalidad para el sector, sino en torno a la aplicación efectiva de las políticas a nivel local-territorial. Dicho consenso no es neutral, sino que es un consenso construido. Como sostiene Gramsci, la hegemonía de quienes ejercen la dominación no es la aplicación “de la mera fuerza coactiva”, sino el gobierno “con el consenso de los gobernados, pero con un consenso organizado” (Gramsci, 1980: 155). Por eso se sostiene que la aparición de estas iniciativas para la AF y la SSA, son parte de un conjunto de medidas tendientes a garantizar este consenso. Para ello se garantizan ciertas “bases materiales del consenso” (Thwaites Rey, 1994), incorporando al desarrollo económico y social a los agricultores familiares. Luego se desarrollan otros dispositivos con los que se genera consenso a nivel político, como lo son los mecanismos de cogestión. Por último, se despliegan herramientas a nivel ideológico logrando que quienes son dominados adopten como propio el pensamiento de quienes ejercen dicha dominación.

Por otra parte, esta perspectiva de investigación es también una continuación de las múltiples investigaciones sobre las políticas de desarrollo rural y los enfoques como el Desarrollo Territorial Rural (DTR), el Enfoque Socioterritorial

(Programa Social Agropecuario -PSA), o las bases de "ordenamiento territorial rural" (Ministerio de Agricultura -MAGyP). Todos ellos se utilizan al impulsar políticas de desarrollo rural, y se promueve -formalmente- la participación de las organizaciones, las instituciones locales, el empoderamiento de los actores, la autogestión. Estos enfoques buscan "estimular y facilitar la interacción y la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos relevantes" (Schejtman y Berdegué, 2006: 4).

Se comprueba aquí como la noción del consenso se hace nuevamente presente. Este dato no es menor, ya que la misma idea se plasma en su concepción del territorio, al proponer que el mismo es "un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósito compartidos por múltiples agentes públicos y privados" (Schejtman y Berdegué, 2006: 5). Este corpus teórico se constituyó como parte central en la implementación de políticas y programas de variado origen:

- desde instituciones regionales como la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF) o el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).

- desde organismos públicos nacionales (ex Secretaría de Agricultura Ganadería y Pesca -SAGPyA-, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria -INTA).

De acuerdo con Manzanal (2007: 30) estos planteos están presentes en toda la construcción e implementación de las políticas que se proponen para la AF y la SSA. Sin embargo, a la hora de analizar cómo se construye el territorio, en esta investigación se parte de otra perspectiva. Se lo analiza a través de la interrelación de "múltiples relaciones de poder, del poder más material de las relaciones económico-políticas al poder más simbólico de las relaciones de orden más estrictamente cultural" (Haesbaert, 2004a: 79).

Finalidad, objetivos y premisas para el análisis propuesto

Esta investigación busca analizar un proceso actualmente en curso y en permanente transformación: el proceso social por el cual se implementan -a nivel

nacional, provincial y local- políticas públicas para el sector de la AF en Argentina y los cambios que ellas generan en los territorios donde son implementadas. En ese sentido la **finalidad** de este aporte desde las ciencias sociales es contribuir al estado del arte de los estudios sobre territorio, políticas públicas y desarrollo local-rural, desde una perspectiva que busque develar los mecanismos de ejercicio de poder.

Para acercarnos a ese fin el **objetivo general** es analizar transformaciones en la producción social del territorio como resultado de la implementación de políticas públicas dirigidas al sector de la AF, y/o con el objetivo de contribuir a la SSA.

En este marco los **objetivos específicos** se dirigen a:

i) Analizar el accionar (productivas, sociales, institucionales) de los diferentes **actores** (instituciones, organizaciones) en relación con las **políticas públicas** dirigidas a la AF y a la SSA.

ii) Identificar y analizar las **transformaciones territoriales** (sociales, institucionales, espaciales) que resultan de la aplicación de las políticas públicas para AF y la SSA.

Nuestro aporte se concretará a partir de la realización de estudios de caso. Para llevarlo a cabo se seleccionó como ámbito espacial de análisis la provincia de Buenos Aires y particularmente los partidos de **Benito Juárez y Coronel Suarez**. El periodo seleccionado para el análisis es desde 2002 a 2015.

La **premisa** que se sostiene en esta investigación es que *las políticas públicas para la AF, en su proceso de implementación a nivel local producen transformaciones territoriales que mantienen la territorialidad preexistente.*

Dicha afirmación está sustentada en un marco teórico que articula conceptos provenientes de diferentes disciplinas además de la geografía (antropología, sociología, ciencia política) y que nos permiten analizar más profundamente los procesos territoriales en los ámbitos locales. Por otro lado, el abordaje cualitativo con trabajo de campo, es el abordaje metodológico más correcto para una investigación con los objetivos propuestos. De esta manera se busca contribuir al

estado del arte dentro de la geografía respecto a la interrelación entre territorio y desarrollo local-rural, develando en ambos las encrucijadas del poder.

Organización del trabajo

La tesis se organiza en 4 secciones y 7 capítulos, además de esta pequeña introducción general.

La primera sección corresponde al Marco Teórico-Methodológico. En ella se explican con diferentes niveles de abstracción los conceptos con los que se trabajó en esta investigación. El primer capítulo corresponde a un mayor nivel de generalidad, donde se reconoce el estado del arte y la perspectiva de análisis escogida en torno a las definiciones de territorio, territorialidad, poder, hegemonía, estado (como relación social). Primero se reconoce el estado del arte sobre territorio y sus antecedentes en el nacimiento de la geografía moderna, partiendo de algunos debates surgidos en torno a su diferencia con el concepto de espacio. Luego se presenta el estado del arte entorno al poder desde diferentes tradiciones, como la filosofía y la ciencia política clásicas hasta concepciones más actuales del poder como las relacionales. Por último se plantea que la teoría gramsciana busca aunar varias de las discusiones sobre el poder al explicarlas bajo el concepto de hegemonía, por ello el final es la perspectiva de vinculación que se propone entre este concepto y el de territorio.

En el segundo capítulo se deja planteada la necesidad de diferenciar al estado como relación social, del estado como "conjunto de aparatos", con una materialidad concreta: las instituciones. De ellas emergen a su vez las políticas públicas como respuestas a demandas y transformadas en 'cuestiones socialmente problematizadas'. De todos estos conceptos surge la perspectiva de análisis con la que se trabaja el surgimiento de las categorías centrales de esta investigación: la categoría "agricultura familiar" con la que se designan los beneficiarios de las políticas analizadas y los conceptos de seguridad y de soberanía alimentaria.

El tercer capítulo expresa la metodología con la que se ha desarrollado la tesis. Luego de una primera introducción en la que constan aspectos generales de

la metodología empleada y su fundamentación, se explicita todo aquello relativo a la decisión tomada en torno a los "recortes espaciales", es decir los ámbitos geográficos en los que la investigación fue realizada -hablamos en plural dado que la investigación se basa en un doble recorte, micro y macro. Aquí se encontraran los detalles en torno a la selección de los casos de estudio (los partidos bonaerenses de Benito Juárez y Coronel Suarez). Seguidamente se da cuenta de los diferentes viajes de campo realizados tanto en calidad de investigación exploratoria como para la realización de la investigación a nivel micro, con mayor profundidad. Por último se deja expresa la operacionalización de los conceptos teóricos construidos para el análisis y las dificultades que encontramos para realizar la investigación, las cuales permiten evitar generalizar los resultados obtenidos.

La segunda sección desarrolla el contexto de análisis y de surgimiento de la AF y de su vinculación con la SSA. Para ello, solo se presenta un capítulo que resume los antecedentes necesarios para la comprensión del proceso de consolidación institucional del sector. Primero algunos antecedentes en torno a políticas dirigidas a garantizar el acceso a la alimentación, desde el "Programa Alimentario Nacional" (PAN) implementado durante la década del 80, pasando por un segundo momento de programas descentralizados y focalizados y un tercer momento sintetizado en el "Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) 'El Hambre más urgente'". Luego de ello, la emergencia en la región de la AF como nuevo sujeto social y político a través de la Reunión Especializada de la AF (REAF). Esto da impulso al proceso de institucionalización a nivel nacional, que contiene elementos que son retomados en todos los niveles del proceso, incluyendo su implementación en el ámbito local.

La tercera sección es el análisis propiamente dicho de los estudios de caso. Siendo dos capítulos, el primero analiza la llegada de las políticas a dos partidos del sudoeste de la Provincia de Buenos Aires: Benito Juárez y Coronel Suarez. Comienza por Benito Juárez, donde se registra la existencia del programa "Abastos Municipales", un programa de compra pública a nivel local con una trayectoria de más de 50 años. Luego de reconocer algunas características de

esta iniciativa daremos cuenta de cómo busca relacionarse con ella, las nuevas políticas para la AF con los siguientes elementos: a) Mesa de Desarrollo Local (MDL), b) Feria de la Economía Social y Solidaria de Benito Juárez (FESS) y c) la reciente sanción de la "Ordenanza para la promoción y desarrollo de la Economía Social Y Solidaria (ESyS)", donde la compra pública tiene un nuevo rol. El segundo caso es el partido de Coronel Suarez. En este caso, luego de una breve caracterización de la AF local, y de algunas iniciativas previas, se describe y analiza la aparición de las políticas para el sector como lo son: a) Feria Suarez Produce; b) Mesa Local de la Agricultura Familiar; y c) Frigorífico Municipal de Huanguelén. En cada una de estas experiencias emergen algunos aspectos de las relaciones de poder.

En el capítulo 6 se propone un análisis basado en las variables detalladas en la metodología, que son parte de los mecanismos y las dimensiones de la hegemonía (económica, política, ideológica). Por ello es central un análisis del accionar de los diferentes actores: las instituciones estatales -y otros actores hegemónicos- y las organizaciones de la agricultura familiar -junto a actores que se posicionan de su lado. Aquí se puede observar cómo se ponen en juego en el terreno económico diferentes elementos que refieren a la construcción de hegemonía (inclusión por ejemplo). En la dimensión política se visualizan las diferentes perspectivas de integración dentro de las instituciones estatales de los temas que incumben a la agricultura familiar y de sus mismos representantes. La dimensión ideológica de la hegemonía está presente para nuestro análisis en cuestiones como el rol que se le asigna al sector y que ellos mismos se adjudican, o en la identidad que los diferentes actores buscan construir para el sector.

Para finalizar, la última sección son las conclusiones de la investigación, donde se sintetizan elementos que emergieron como centrales en torno a la construcción del territorio desde las políticas para la AF, como a su vinculación o no con la SSA. Para ello tres elementos fueron seleccionados. Son: a) el rol de los intelectuales orgánicos, b) la disputa por la identidad de la AF, c) la tensión existente entre inclusión y subordinación en distintas dimensiones de la 'cuestión'. Por último todos esos elementos nos permiten visualizar cuales son las

transformaciones que se visualizan y como ello modifica o no las territorialidades existentes a nivel local.

Pertenencia institucional de este trabajo

Esta investigación se enmarca en el trabajo que se lleva a cabo desde el Programa de Estudios Regionales y Territoriales (PERT), en el Instituto de Geografía "Romualdo Ardissonne" de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA, dirigido por Mabel Manzanal. Este equipo de trabajo realiza proyectos que nos permiten avanzar colectivamente en la formación como investigadores en ciencias sociales. Para ello se reciben y gestionan fondos de investigación de agencias de investigación científica.

Esta investigación se realizó a través de los proyectos "Agricultura Familiar y Soberanía Alimentaria. ¿Oportunidades y Desafíos para el Desarrollo Territorial? Estudios de caso en provincias argentinas" con financiamiento de la UBA (UBACyT, 2011-2014, F154) y de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Técnica (ANPCyT, PICT 2011-0836). Al mismo tiempo el periodo aprendizaje que ha conducido a iniciar esta tesis de doctorado está relacionado con el proyecto de investigación "Territorio y Poder en la Globalización (estudios de caso)" que contó con financiamiento de la UBA (UBACyT F056, 2008-2010); del Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología (FONCyT, PICT 0188, 2008-2010) y del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET, PIP 1879).

Por último y como más importante la investigación responde a los compromisos asumidos al ser seleccionado como Becario Doctoral del CONICET en el año 2010 para el periodo 2011-2014 y nuevamente para la finalización de doctorado en el año 2013 para el periodo 2014-2016. Así como se reconoce también como parte del proceso de formación dado en el Programa de Doctorado de la Facultad de Filosofía y Letras, donde se han tomado cursos con varios referentes en la materia, incluyendo referentes en los temas de la investigación (Delma P. Neves; Rogerio Haesbaert, Silvia Gorenstein).

PRIMERA SECCIÓN: Marco Teórico – Metodológico

La primera sección de esta investigación busca presentar las principales discusiones en torno a la cuestión que nos atañe: el análisis de las políticas públicas y su impacto en la construcción del territorio. Nos referimos especialmente a las políticas públicas vinculadas a la AF y a las que buscan garantizar seguridad y/o soberanía alimentaria, todas ellas enmarcadas en las discusiones sobre el desarrollo rural. Se presenta de esta manera, el estado del arte de algunos de los núcleos problemáticos que recorren la investigación, así como las perspectivas que hemos ido construyendo en el desarrollo del trabajo.

El marco teórico propuesto dentro de la multiplicidad de enfoques que se podrán visualizar a continuación, no fue seleccionado al azar sino que fue emergiendo de las reflexiones teóricas surgidas de la propia lectura bibliográfica, y del trabajo de campo realizado. También se incluye en esta sección la metodología empleada durante el desarrollo de la investigación.

La sección se organiza exponiendo en primer lugar los dos capítulos teóricos, pasando de mayores niveles de abstracción a niveles más concretos. El primero desarrolla los conceptos centrales de la investigación: el territorio -con su par, la territorialidad- y el poder -que veremos como hegemonía-. De ellos se desprenden conceptos -del mismo nivel de abstracción- como el estado en cuanto relación social. En un segundo capítulo se exponen algunos elementos teóricos más concretos que se desprenden del primero, comenzando por las discusiones sobre estado como aparato (Oszlak y O'Donnell, 1995; Thwaites Rey, 1999), políticas públicas y el rol de mediadores sociales ('intelectuales orgánicos'). Luego la metodología utilizada en el transcurso de la investigación, donde se podrán encontrar los detalles de la selección de los estudios de caso.

Capítulo 1. Estado del arte en el campo analítico del poder y el territorio

Introducción

Este capítulo presenta un estado del arte de los diferentes aportes realizados en torno a dos grandes núcleos conceptuales que serán centrales en el análisis desplegado, que están íntimamente interrelacionados y se entrelazan en diferentes momentos del desarrollo de la investigación. Uno de ellos es el profuso debate teórico sobre el concepto de territorio, que recuperará en gran parte las discusiones acaecidas en la geografía, en particular en la denominada geografía crítica. A partir de los debates sucedidos en este terreno, en el que aparece la dimensión del poder (en varias de sus formas), se abordan algunos aspectos de la teoría gramsciana de la hegemonía. Con base en ella se propone analizar los mecanismos consensuales con los que se construye la dominación en nuestras sociedades. También pretendemos con ellas, analizar luego otras categorías centrales en nuestra investigación y trabajar desde ese enfoque la indagación sobre la información recolectada para esta tesis de doctorado.

1) Antecedentes teóricos

Si bien poder y territorio han sido tratados como conceptos fundamentalmente distintos en diferentes disciplinas de las ciencias sociales, en la geografía desde hace varias décadas se insiste en la relación dialéctica entre ambos. Tal es así que se comprueba cómo, al mismo tiempo que la geografía se vuelca más y más hacia el análisis político y social, las otras ciencias sociales registran un amplio 'giro espacial' en el que 'territorio' y 'espacio' dejaron de ser propiedad exclusiva de la geografía, tal como se ve en las últimas décadas. Al respecto sostiene Luis Llanos-Hernández (2000), la apropiación del concepto por todas las ciencias sociales "ha colocado a la dimensión espacial de los acontecimientos sociales en (...) un papel relevante en el estudio de los acontecimientos durante el curso de la época moderna". Respecto al uso que desde las diferentes disciplinas de las ciencias sociales se hace de la palabra territorio, lo afirma Rogerio Haesbaert (2006: 37) al decir que

La geografía tiende a enfatizar la materialidad del territorio en sus múltiples dimensiones (...), la Ciencia Política enfatiza su construcción a partir de las relaciones de poder (...); la Economía prefiere la noción de espacio a la de territorio percibiéndolo muchas veces como un factor locacional o como uno de las bases de producción (...); la Antropología destaca su dimensión simbólica (...); la Sociología lo enfoca a partir de su intervención en las relaciones sociales, en sentido amplio; en la Psicología, finalmente, lo incorpora en la construcción de la subjetividad o de la identidad personal, ampliándolo hasta la escala del individuo.

Siendo más específicos algunos abordajes realizados desde diferentes disciplinas han sido parte de este "giro espacial" cada cual a su modo. En la sociología, existen enfoques que se centran en aspectos espaciales desde la Escuela de Chicago (Park, 1925, Wirth, 1938). Pero creemos que fueron los aportes de la última generación de sociólogos los más significativos. Entre ellos figura Anthony Giddens (1995: 389), quien sostuvo que "el espacio no es una categoría vacía (...) sino que es preciso considerarlo en los términos de su participación en la constitución de sistemas de interacción". También Bourdieu (2000: 120) ha diferenciado el espacio físico y el espacio social planteando que "el espacio habitado (o apropiado) funciona como una especie de simbolización espontánea del espacio social".

En antropología bajo el impulso de la globalización con sus efectos en la deslocalización productiva y la pérdida de 'singularidad de los lugares', se dio un debate sobre la necesidad de reconstruir la noción del espacio en la antropología. Autores como Akhil Gupta y James Ferguson (1992, 1997), y en especial Arjun Appadurai (1986, 1988) comienzan a fundamentar la necesidad de esa reformulación. Así Gupta y Ferguson (2008 [1992]) sostienen que "en el espacio pulverizado de la posmodernidad, el espacio no ha pasado a ser irrelevante: ha sido re-territorializado (y) nos obliga a reconceptualizar de manera fundamental las políticas de comunidad, solidaridad, identidad y diferencia cultural".

En la economía, Paul Krugman desde principios de los años 90 comienza a publicar temas relacionados con la geografía. Uno de sus primeros aportes fue

"Geografía y Comercio" (1992). Varios años después, con Masahasi Fujita y Anthony Venables dio a la luz "La Economía Espacial" (1999). Este influyente economista fue premiado con el premio Nobel de Economía "por sus análisis de los patrones de comercio y ubicación espacial de la actividad económica".

La Ciencia Política y el Derecho como disciplinas de las ciencias sociales también han sido parte de este interés. Uno de sus ejemplos es Boaventura de Sousa Santos, quien en torno a la construcción del Estado y del derecho que lo conforma se sostiene en la homogeneización de la población y del espacio que ocupa. Así el Estado nacional moderno se basa en "metáforas de homogeneidad (...). Las dos más importantes son la sociedad civil y el territorio nacional. La primera nivela las poblaciones; la segunda el espacio geopolítico. Solamente gente indiferenciada puede vivir en un espacio indiferenciado" (De Sousa Santos, 2010).

Por otra parte, desde perspectivas inter y/o multidisciplinares, se han multiplicado los trabajos que toman diferentes aspectos del territorio como el desarrollo territorial -DT- en sus variadas expresiones: en relación al enfoque teórico (Da Veiga, 2002; Abramovay, 2006); a la formulación de políticas (Schejtman y Berdegué, 2003 y 2006); a la descentralización (Finot, 2003; Boisier, 2004; Albuquerque, 2004); a la problemática institucional (North, 1995; Portes 2007, Amin 2008); a los movimientos sociales y la acción colectiva (Bengoa 2006, Moreira y Braga, 2007, Bianchi y Miller, 2000)¹.

En cuanto a los conceptos de espacio y territorio en la geografía, es tal la cantidad de definiciones de ambos que muchas de ellas se asemejan. Antes de avanzar en el desarrollo del estado del arte dentro de la geografía, es necesario aclarar que partimos de que "espacio y territorio deben ser tratados como concepciones distintas" (Haesbaert, 2010a: 164). Sin embargo no se debe

¹ Como bien marca Schneider y Tartaruga (2006: 72) "el enfoque territorial tiene propuestas concretas de intervención estatal, por ejemplo el programa LEADER de la Unión Europea, el programa de empoderamiento comunitario en los Estados Unidos de Norteamérica, (...), en Brasil, el Programa Nacional de Desarrollo Sustentable de los Territorios Rurales (PRONAT) del Ministerio del Desarrollo Agrario (MDA). (...) el territorio (...) pasa a ser entendido como una unidad de observación, actuación y gestión para la planificación estatal". En Argentina muchos programas adhieren al planteo del desarrollo territorial rural (DTR), otros al Enfoque Socioterritorial, y el propio Ministerio de Agricultura sacó en 2012 sus "Bases para el ordenamiento del territorio rural". Todas esas perspectivas se basan en el 'enfoque territorial'.

distinguir de manera tajante espacio y territorio, ya que "sin espacio no hay territorio" (Ibíd.). Como bien sostiene Marco Aurelio Saquet, aún en la geografía

"encontrar una definición única para espacio, lo mismo para territorio (...), es tarea ardua, pues cada categoría posee diversas acepciones recibe diferentes elementos de forma que toda y cualquier definición no es una definición inmutable, fija, eterna; ella es flexible y permite cambios. Eso significa que los conceptos tienen diferentes significados, históricamente definidos, como ocurre con espacio y con territorio" (Saquet, 2007, 24).

a) Territorio y relaciones de poder

La utilización específica en la geografía actual del término territorio no es azarosa. Además del recorrido teórico del concepto, encuentra sus motivos en que "espacio y territorio deben ser tratados como concepciones distintas" (Haesbaert, 2010a: 164). Sostenemos que no se trata de distinguir de manera clara o rígida espacio de territorio y que "sin espacio no hay territorio". Para aclarar dicha diferencia es necesario recorrer los aportes de diferentes geógrafos al respecto.

En la tradición geográfica el origen del concepto de territorio se sitúa en la obra de Friedrich Ratzel. Como bien nos apuntan Roberto Lobato Correa et al (1995: 18) "Ratzel desenvuelve así dos conceptos fundamentales en su obra *Antropogeografía*. Se trata del concepto de territorio y de espacio vital". El concepto de espacio vital (*lebensraum*) une a una población a un espacio físico concreto, del que aquella se apropia. Con raíces en el pensamiento evolucionista, este concepto sentó las bases del determinismo geográfico o ambiental.² Este enfoque fue criticado por querer explicar procesos sociales y políticos por causas naturales por la escuela del denominado posibilismo geográfico -entre los que se encontraban Vidal de la Blache, Alfred Hettner y el historiador Lucien Febvre-. Sin

² Respecto a los usos que se hizo luego de ciertas ideas de Ratzel, se resalta los que Karl Haushofer (militar y geógrafo alemán) emprendió. Este transformó la doctrina del "espacio vital" en una justificación de la expansión alemana de las primeras décadas del siglo XX. También el geógrafo Ellsworth Huntington (defensor del destino manifiesto norteamericano) buscó explicar la caída del Imperio romano a partir del decrecimiento de la fertilidad de la tierra y otros eventos ambientales.

embargo, en sus planteos se encuentra la base de la noción de espacio y de territorio.³

Esta apropiación humana del espacio marca los inicios del concepto de territorio, ya que introduce la dimensión política. No obstante, por muchas décadas quedará reducida a la dimensión del Estado, y de la lucha entre los Estados por la apropiación del espacio. Se inaugura así la geografía política clásica, que como manifiesta Marco Aurelio Saquet “no supera la visión naturalista del territorio, heredada de ciencias como la biología, a pesar del esfuerzo en producir una geografía de las relaciones y de trabajar la relación entre diferentes ciencias” (Saquet, 2007: 64-65).

Mucho tiempo después, y de la mano del geógrafo francés Jean Gottman y su obra *The significance of territory* (1973), el territorio vuelve a ser discutido como concepto.⁴ Gottmann centra su abordaje en el significado del territorio para las naciones. Según Sergio Schneider e Iván P. Tartaruga (2006: 74) en la concepción de este autor “el territorio (...) es una parte del espacio definida por límites -líneas-, que posee un sistema de leyes y una unidad de gobierno (...), y que, por lo tanto, define la división territorial del mundo -partitioning-”. Es decir que este enfoque sigue los lineamientos de la concepción ratzeliana, donde el territorio era asimilado a la apropiación por parte del Estado, de una porción de la superficie terrestre.

En la década siguiente, el norteamericano Robert Sack en su libro *Human Territoriality* (1986) también destaca la dimensión política y el papel de las fronteras en la definición del territorio, al que diferencia de la territorialidad. Según Sack territorialidad es “el intento de un individuo o grupo de afectar; influir o controlar gente, elementos y sus relaciones, delimitando y ejerciendo un control sobre un área geográfica” (Ibíd.). En cambio el territorio es, en esta perspectiva, aquella área delimitada por esa influencia. Así según Saquet “la delimitación de un área se torna un territorio cuando alguna autoridad la usa para influenciar, moldear

3 Respecto a los debates previos a la institucionalización de la geografía son ilustrativos los aportes de Daniel Hiernaux y Alicia Lindón (1993), que recogen los aportes de la filosofía kantiana.

4 Se reconoce también, como un primer antecedente al de 1973, una obra previa a la nombrada, del año 1952 *La politique des États et leur Géographie* (Gottmann, 1952).

o controlar actividades e individuos” (Saquet, 2007: 65-66). Por lo tanto esta propuesta teórica sigue contribuyendo a una mirada del poder como un fenómeno predominantemente estatal. No obstante, la definición de Sack fue también parte de la renovación teórica en la geografía política al introducir la territorialidad como acción.

Fue también en este período que se reabre dentro de la geografía francesa las discusiones en torno al espacio y al territorio, pero redefiniendo su relación con ‘el poder’. Así se plantea una renovación de la geografía política existente hasta ese momento -la de los Estados- reemplazándola *por una geografía del poder* (como plantea Claude Raffestin en su libro, así titulado y publicado en 1980). Según este autor, sería necesario pasar de “una geografía del Estado” a una en la que el poder sea visto como “una problemática relacional, en la cual el poder es la clave -en toda relación circula el poder que no es ni poseído ni adquirido, pero es simplemente ejercido” (Raffestin, 1993: 7).⁵

Esta renovación se puede ver también en textos como los de Henri Lefebvre (1972 y 1974) y Paul Claval (1976 y 1978). Por ejemplo, Claval afirma en 1976 (citado en Sánchez, 1979) que “el espacio no es un elemento (...) sobrepuesto al sistema social; forma parte de él (...) y facilita o retrasa los hechos de difusión dirigida que hace aparecer el ejercicio del poder de la autoridad y de la influencia”. También en la geografía anglosajona autores como Derek Gregory y John Urry planteaban que el espacio no debe ser concebido como “la arena en la cual la vida social se desarrolla, sino como el medio a través del cual las relaciones sociales se producen y reproducen” (1985: 2-3).

Sin embargo, fue Raffestin uno de los que comienza a clarificar las diferencias entre espacio y territorio. En primer lugar define al espacio como algo dado, asociado a una materia prima, “la realidad material preexistente a cualquier conocimiento y a cualquier práctica” (1993: 144). Esta idea de espacio, a pesar de

⁵ Entre los textos de ese periodo que problematizan la noción de espacio podemos nombrar una cantidad importante dentro de la escuela geográfica francesa. *Poder y Espacio* de Paul Claval (1975), *Espacio y Política* de Henry Lefebvre (1972) o luego su obra más recordada *La producción del espacio* (1974). Artículos publicados en la revista francesa *L'Espace Geographique* -lanzada en 1972-, como los del mismo Claval (1976) y de Miossec, Jean-Marie (1976). O hacia finales de la década Isnard Hildebert (1978) con su libro *El espacio geográfico*.

considerar al espacio como lo físico-material, se contrapone a la visión que plantea que el espacio es un molde, un soporte, o un simple contenedor de las acciones y relaciones humanas. El espacio también forma parte y condiciona las relaciones que en este se dan.⁶

El aporte sustancial de Raffestin es que al diferenciar espacio de territorio le da a la acción humana su dimensión política, sacando así a la definición de territorio de su enfoque exclusivamente estatal. Sostiene que:

“es esencial comprender bien que el espacio es anterior al territorio. El territorio se forma a partir del espacio, y es resultado de una acción conducida por un actor sintagmático (un actor que realiza un programa) en cualquier nivel. Al apropiarse de un espacio, concreta o abstractamente, el actor ‘territorializa’ el espacio” (Raffestin 1993: 143).

Así el territorio es un espacio donde se proyecta el trabajo humano, y que por ende, revela relaciones de poder. El territorio inscribe las relaciones de poder en el espacio. “El espacio es la ‘prisión original’, el territorio es la prisión que los hombres construyen para sí” (Ibíd. 144).

En este sentido, nuevamente es necesario realizar una aclaración: territorio tampoco es sinónimo de espacio construido por el hombre, de espacio socialmente producido. El concepto de territorio va más allá y pretende enfatizar la dimensión política de dicha producción social. Pero ésta, no contiene solamente el aspecto material (económico, espacial), sino que también contempla la dimensión simbólica como forma de dominación y de creación del territorio. Rogerio Haesbaert sintetiza estas ideas al decir que

6 Siguiendo esta línea argumental Edward Soja, plantea en 1985 que hay que diferenciar la espacialidad (espacio socialmente producido) y el espacio. De esta manera, pone a este último término en el mismo lugar que Raffestin. El espacio, es el espacio físico de naturaleza material ya que “no todo espacio es socialmente producido”, solo la espacialidad lo es (Soja, 1985: 3). Esta propuesta plantea elaborar una teoría para la interpretación materialista de la espacialidad, donde siguiendo algunos planteos del marxismo se pueda diferenciar primera naturaleza (espacio físico), de segunda naturaleza. La segunda naturaleza (espacio físico transformado) junto con el llamado ‘espacio mental/cognitivo’ forman el espacio social. Así “la espacialidad es un producto social sustantivo, parte de una ‘segunda naturaleza’ que incorpora el espacio tanto físico como cognitivo a medida que lo socializa y lo transforma” (Ibíd., 1985: 8).

"El territorio puede ser concebido a partir de la imbricación de múltiples relaciones de poder, del poder más material de las relaciones económico-políticas al poder más simbólico de las relaciones de orden más estrictamente cultural". (Haesbaert, 2004a: 79 citado en Haesbaert, 2010a)

En este sentido, también Robert Sack sostiene que a pesar de ser central la perspectiva política (de dominio de un espacio, la territorialidad) existen también "dimensiones económicas ('uso de la tierra') y culturales ('significación del espacio') 'íntimamente ligada al modo como las personas utilizan la tierra, como ellas mismas se organizan en el espacio y como ellas dan significado al lugar'" (Sack, 1986 citado en Haesbaert, 2006: 86).

b) Poder, dominación y hegemonía

Al entender al territorio como relación de poder y dominación, es necesario realizar algunas aclaraciones en torno a cómo ese poder se despliega. Para ello es necesario revisar las contribuciones realizadas en la discusión más general que se plantea sobre el poder y la dominación.

En la gran mayoría de las perspectivas que han trabajado sobre el tema está presente la noción de poder que a grandes rasgos podemos definir como una relación desigual y asimétrica entre actores sociales -sean estos individuales o colectivos-. Al rastrear el origen de estas discusiones, se llega a los comienzos de la filosofía política moderna, que es también el origen de la Ciencia Política. En ese sentido, Giuseppe Duso (2005 [1999]: 7) sostiene que *poder* "no es un concepto eterno del pensamiento que indicaría una dimensión esencial de la existencia de los hombres", sino que está imbricada con la historia de los principales conceptos políticos y sociales de la modernidad (democracia, soberanía) y por lo tanto con las transformaciones ocurridas en ese periodo.⁷

⁷ Duso afirma que "*poder* es un concepto moderno que no es atribuible a la manera de entender la política y la relación entre los hombres propias de la tradición de la filosofía práctica, sino que en el momento de su nacimiento sólo pudo formularse negándole dignidad y legitimidad a dicha tradición (...). En ese contexto entonces se reconocerá también el origen de una serie de otros conceptos, sin los cuales no sólo no tendría su significado determinado el concepto de poder, sino que ni siquiera sería pensable; usualmente considerados como pertenecientes a un léxico opuesto al del poder

Los orígenes de este concepto se encuentran entonces en las ideas de Nicolás Maquiavelo (1469–1527), pasando por otros autores de la época como Jean Bodin (1529–1596) y Johannes Althusius (1557–1638). Uno de los términos fundamentales del universo político de Maquiavelo es el “insaciable deseo humano por apropiarse del tiempo, el espacio y los objetos”, para lo cual *El Príncipe* debe desplegar sus propias capacidades de gobierno político sobre las contradicciones sociales. Para ello debe lograr los consensos que permitan establecer, un gobierno duradero y no opresivo (Duso, 2002).⁸ Por otro lado mientras Bodin, centró sus aportes en la noción de soberanía -y del soberano que sería depositario del poder-, Althusius lo hizo en las formas colegiadas que debería asumir dicha soberanía (Scattola, 2002).⁹

Luego de ellos ya en los siglos XVII y XVIII Thomas Hobbes definió al poder como los “medios presentes para obtener algún bien manifiesto futuro” (Hobbes, 2005 [1651]: 69). Estos medios pueden aumentar según las capacidades de cada quien para lograr sus objetivos. Por ello postula la necesidad de un *poder común* “capaz de defenderlos contra (...) las injurias ajenas y conferir todo su poder y fortaleza a un hombre o a una asamblea de hombres, todos los cuales (...) puedan reducir sus voluntades a una sola voluntad” (Hobbes, 2005 [1651]: 140). Años después John Locke propuso límites a ese poder hobbesiano, y se centró su visión del poder en la propiedad privada y los derechos del ciudadano (propietario). Rousseau, en cambio, planteó que el poder debía residir en la soberanía popular, en la que los individuos renuncian a su poder en función del bien común. A diferencia de Hobbes y Locke no lo harán por miedo o por

(pensemos en los conceptos de “derechos”, “igualdad”, “libertad”), éstos aparecerán como presupuestos necesarios de la concepción del poder” (Duso, 2005 [1999]: 13-14).

⁸ En este sentido es importante las distinciones que hace Maquiavelo con respecto a quienes deberían ser los aliados del príncipe. “Tales ‘gentilhombres’ no sólo viven de sus rentas, pues no tienen nada que ver con la producción de la riqueza móvil, sino que sobre todo “mandan en sus castillos y tienen súbditos que les obedecen”, impidiendo que la república tenga el pleno control sobre su territorio” (Ibid.: 36).

⁹ Según Merio Scattola (2002: 51) para Bodin la soberanía no está “concentrada en las manos del príncipe, (...) sino que hace partícipes de ella a todos los magistrados intermedios que (...) constituyen otros tantos centros de interpretación de la ley y de producción del mando supremo”. Duso sostuvo que “tales derechos de soberanía del pueblo son salvaguardados no por la forma democrática de gobierno, sino más bien por las formas de organización colegiada presentes en toda la constitución del reino” (Duso, 2005 [1999]: 71).

conveniencia, sino para crear un espacio público de mayores libertades (Rousseau, 2005 [1762]). En todos ellos la noción de poder iba asociada a la noción de Estado, y ella a su vez ligada a la posibilidad de garantizar control en una porción de espacio determinado.

Todas estas teorías sobre el poder, han sido inspiración de algunas de las reformas adoptadas en los procesos sociales ocurridos luego de la Revolución Francesa. Fruto de toda esa experiencia han surgido otras reflexiones en el terreno de la filosofía, como las de Hegel, Kant, Fichte, Tocqueville. También desde la economía política Karl Marx ha realizado aportes (poder de clase). No obstante, los aportes más significativos para una teoría del poder, vendrán más de 100 años después de los acontecimientos de la Francia revolucionaria, con Max Weber.

Para los propósitos de nuestra investigación es útil recuperar algunas consideraciones que este autor ha trazado hace ya casi un siglo, en su libro *Economía y Sociedad* (1922):

"Poder significa la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad" (Weber, 2002 [1922]: 43)

De acuerdo a la definición de este autor, el poder está presente en cualquier dimensión de la vida. Si bien, como bien sostiene John Kenneth Galbraith (1983: 20), ésta enunciación roza lo elemental, es fundamental entenderla para el desarrollo posterior de los conceptos. Asimismo es el propio Weber quien sostiene que dicha definición hace al concepto de poder "sociológicamente amorfo" y diferencia a éste de la dominación, entendida como

"un estado de cosas por el cual una voluntad manifiesta ('mandato') del 'dominador' o de los 'dominadores' influye sobre los actos de otros (del 'dominado' o de los 'dominados'), de tal suerte que en un grado socialmente relevante estos actos tienen lugar como si los dominados hubieran adoptado por sí mismos y como máxima de su obrar el contenido del mandato ('obediencia')" (Weber, 2002 [1922]: 699)

En este sentido la orientación conceptual que plantea Weber, refuerza la idea de que los dominados en una relación social, no solo no perciben esa desigualdad de poderes (políticos, económicos, simbólicos, etc.), si no que la legitiman adoptando esa relación como propia. A partir de estas dos definiciones, es abundante la bibliografía existente al respecto y la misma puede dirigirse en varias direcciones.

Siguiendo a Norberto Bobbio (1985) hay tres corrientes de interpretación del poder y al mismo tiempo de acuerdo a tres diferentes formas en las que el poder se sostiene. Las tres teorías son la sustancialista, la subjetivista y la relacional. Mientras que las formas de poder (más importantes, ya que hay otras) son el poder económico, el político y el ideológico. Para la teoría sustancialista el poder se da por los medios con los que cada uno cuenta para lograr la voluntad de los otros (objetos, dinero, fuerza, etc.). En este sentido el poder es algo que se posee (una cosa). La teoría subjetivista, explica el poder como un factor exógeno, el poder es otorgado a una persona o grupo de personas. Cobran fuerza en estas teorías los procesos de legitimización. Por último, la teoría relacional explica que el poder se debe entender como "una relación entre dos sujetos de los cuales el primero obtiene del segundo un comportamiento que este de otra manera no habría realizado" (Bobbio, 1985: 104). En cuanto a las formas del poder, el poder político se centra en el Estado, el económico en los recursos (dinero, tierras, maquinarias, etc.) y el ideológico en "ciertas formas de saber, doctrinas, conocimientos e incluso solamente de información o de códigos de conducta para ejercer influencia en el comportamiento ajeno" (Ibid.: 111).

La vasta mayoría de las concepciones de poder parten de considerarlo como un fenómeno relacional, entre ellas las de Robert Dahl (1957), Nicos Poulantzas (1979), Norberto Bobbio (1985), Michel Foucault (1993), Anthony Giddens (1995), Pierre Bordieu (1997). En cuanto a las formas hay autores que se han orientado más hacia algunas de ellas y otros han profundizado otras. Siguiendo la clasificación propuesta, podemos decir que la mayoría de los autores han trabajado sobre la dominación política, mientras autores como Bourdieu han trabajado más sobre lo ideológico, y por lo general los autores provenientes del

marxismo se han asentado en el análisis desde lo económico como factor fundamental del poder (un ejemplo de ello es Ernest Mandel, 1994).

b.i) El estado como relación de dominación

El estado del arte sobre las diferentes concepciones del estado está totalmente relacionado con lo vertido en el capítulo anterior, acerca de los estudios sobre el poder. Para cada perspectiva analítica sobre el poder, el estado es entendido de diferente manera y sus funciones son interpretadas de acuerdo a ello. Sin embargo ellas tienen un patrón común: se usan para definir un "orden establecido".

En Maquiavelo la palabra 'estado' refiere "‘lo stato’ o sea lo inmóvil o lo establecido" (Echandi Gurdian, 2009: 168). Dentro de una visión subjetivista del poder, la forma de garantizar ese orden es con el poder en manos de "el príncipe" a quien van destinados sus consejos para conservar y fortalecer su poder. Luego con los contractualismos, el estado será concebido como el resultado de pactos, destinados también a conservar el *status quo*. Mientras en Hobbes el estado es un 'poder común' al que todos le van a temer ('El Leviatán'), en Locke -padre del "estado liberal"- es un "pacto de hombres libres" que eligen subordinarse a las leyes del gobierno civil -nace así la idea de independencia de poderes-. En cambio para Rousseau el estado es sinónimo de soberanía popular representando la voluntad general, que "puede únicamente dirigir las fuerzas del Estado de acuerdo con los fines de su institución, que es el bien común" (Rousseau, 2005: 26).¹⁰ En todas estas teorías, el estado surge como una necesidad de conservación de la sociedad existente en cada momento, coincidiendo con la idea marxista de que "el estado es, más bien, un producto de la sociedad al llegar a

¹⁰ Es necesario aclarar que para Rousseau bien común y voluntad general representan algo no conflictivo: "En tanto que varios hombres reunidos se consideran como un solo cuerpo, no tienen más que una sola voluntad relativa a la común conservación y al bien general. Entonces todos los resortes del Estado son vigorosos y sencillos, sus máximas claras y luminosas, no existe confusión de interés, ni contradicción; el bien común se muestra por todas partes con evidencia" (Rousseau, 2005: 94)

una determinada fase de desarrollo; es la confesión de que esta sociedad se ha enredado consigo misma en una contradicción insoluble” (Engels, 1980 [1884]).¹¹

En el marxismo, partiendo de dicha premisa el propio Marx, afirma que el estado -en particular el estado capitalista- “no es más que la junta que administra los negocios comunes de la clase burguesa” (Marx, 2005 [1848]). A partir de ello, múltiples líneas de investigación se han abierto dentro del propio marxismo, tratando de desentrañar su rol, sus funciones y sus complejidades en el curso de las propias transformaciones estatales del último siglo¹².

Uno de los más importantes teóricos del estado dentro del propio marxismo fue Lenin, quien en su libro “*El Estado y la revolución*” (1917) defendió de las posturas revisionistas (Kautsky y los socialdemócratas) la concepción de estado de Marx y Engels. Sin embargo, su obra estuvo destinada a comprender el estado en un momento en que las luchas y revoluciones sociales estaban tomando un lugar central. El centro de esa obra problematizaba como transformar ese “instrumento de explotación del trabajo asalariado por el capital” (como decía Engels, 1970) en uno propio de la clase trabajadora.

Tomando como punto de partida este basamento teórico varios autores han trabajado diferentes dimensiones de la dominación y de su forma estatal en particular. Uno de los puntos nodales de la discusión marxista del estado fue y es la idea del estado como ‘instrumento’ neutral. Gramsci ha sido ampliamente crítico de esa visión. En su visión el estado es el lugar donde la clase dominante se constituye como tal. “En el estado la clase propietaria se disciplina y se unifica, por sobre las disidencias y los choques de la competencia, para mantener intacta (...) la preeminencia en la dirección y ordenamiento de la sociedad” sostuvo en 1919 (1981: 93 citado en Thwaites Rey, 2007: 133). Pero no solo eso, sino que es el lugar central para el desarrollo de una serie de mecanismos que ayudan a

¹¹ Otras teorías sobre el Estado, como la weberiana vuelven a reafirmar el elemento de ‘conservación de un orden’, aunque enfatizan en el elemento del monopolio legítimo de la violencia. Según Weber (2002 [1922]: 43-44) por estado “debe entenderse un *instituto político* de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al *monopolio legítimo* de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente”.

¹² “El curso histórico de tales debates ha seguido el derrotero de las transformaciones operadas en el estado capitalista a lo largo de más de un siglo y medio y que corresponden a lo que podríamos definir, a muy grandes rasgos, como tres ciclos: liberal, benefactor, y neoliberal” (Thwaites Rey, 2007: 12).

conservar el orden frente a las “irrupciones catastróficas’ del elemento económico inmediato” (Gramsci, 1980: 81). En este sentido plantea que el estado moderno “se ha convertido en una superestructura muy compleja y resistente (...) como el sistema de trincheras de la guerra moderna”. (Gramsci, 1980: 81).

Ello lo llevo a hablar de ‘estado restringido’ para referir a la dimensión represiva, tradicionalmente abordada en el marxismo y de ‘estado ampliado’. Esta ampliación del estado es la que permite a las clases dominantes “mantener su poder mediante una compleja red de instituciones y organismos en el seno de la sociedad civil que, además de organizar/expressar su propia unidad como clase, organizan el consenso de las clases subalternas” (Thwaites Rey, 2007: 140). De este modo, se puede construir visualizar mejor porque la formula gramsciana de la hegemonía es “consenso + coerción”.

Por otro lado, es importante ver que la noción del estado como ‘lugar de constitución de la clase dominante’, trae aparejado la aparición del concepto de ‘bloque histórico’ y con ello vuelve a aparecer la discusión en torno a la ‘autonomía relativa’ del estado’. “La estructura y la superestructura forman un ‘bloque histórico’, o sea que el conjunto complejo, contradictorio y discorde de las superestructuras es el reflejo del conjunto de las relaciones sociales de producción” (Gramsci, 1986: 48 citado en Thwaites Rey, 2007: 151). Para abordar ello, Nicos Poulantzas renovó la teoría marxista del estado hacia los años 60 y 70 del pasado siglo.

Este autor utiliza la expresión ‘bloque en el poder’ para referirse a esa unidad contradictoria que representa el ‘bloque histórico’ como “coexistencia de dominio político de varias clases y fracciones de clase (que) hace posible, (...) la constitución del bloque en el poder” (Poulantzas, 1969: 296). Es justamente esa coexistencia la que da lugar al fenómeno de la autonomía relativa del estado, en la que conservando el dominio de clase fundamental, el estado se puede independizar de sus fracciones dirigentes. De esta manera se retoma un planteo que ya estaba presente en Engels, al decir que “hay períodos en que (...) el poder del Estado adquiere momentáneamente, como aparente mediador, una cierta independencia respecto a ambas” (Engels, 1970 [1848]: 214). Esa posibilidad, no

se debe a “un poder propio diferente del poder de clase, sino a su relación con las estructuras” sostiene Poulantzas (1969: 141). Aquí, es donde aparecen las instituciones como fenómeno puramente estatal, destinado a sostener el equilibrio de las fuerzas sociales que componen el bloque histórico con grados de autonomía diferentes, según sus funciones. Es por ello que se considera al estado, no solo una relación de dominación sino una condensación de relaciones. “El Estado, al consagrar y legitimar la dominación de clase, constituye el factor de cohesión de la formación social y, al reproducir las relaciones sociales de esa formación, constituye la condensación del conjunto de sus contradicciones” (Poulantzas, 1976: 147). También es importante para esta investigación tomar la distinción propuesta por Adrian Piva entre ‘bloque político’ y las anteriores teorizaciones. Mientras que “la clase obrera nunca puede ser parte del ‘bloque en el poder’ (...) si puede ser parte de un ‘bloque político’, por ejemplo ejemplo (siendo parte de una coalición política como base de apoyo electoral” (Piva, 2015: 252). En muchos casos esto se da con las organizaciones de la AF.

Habiendo visto las diferentes formulaciones realizadas en torno al poder y al estado como relación social, queremos destacar las formulaciones de Antonio Gramsci, quien a decir de Bobbio ha construido un sistema “más claramente tricotómico”, poniendo en una justa tensión los elementos político, económico e ideológico del poder. En ese planteo “el momento superestructural es distinguido en dos momentos, el momento de la hegemonía o del consenso que es llamado ‘sociedad civil’ y el momento del dominio de la fuerza llamado ‘Estado’” (Bobbio, 1995: 113). Con base en muchas de sus propuestas teóricas se ha comenzado a construir una *teoría de la hegemonía*.

b.ii) Hegemonía

En Gramsci existe una inquietud similar a la preocupación weberiana sobre la legitimidad. Si bien ambos autores eran contemporáneos, el contexto en que cada cual reflexionó era distinto. Sumado a ello, los aportes gramscianos comenzaron a conocerse masivamente con mucha más posterioridad a su

redacción.¹³ Sin embargo, ambos tienen una preocupación en común: entender las transformaciones en el poder en las primeras décadas del siglo XX. Mientras Weber pensaba en términos de “estado de masas”, Gramsci pensaba en el “estado ampliado” pero dentro de los límites teóricos del marxismo (y en medio de la derrota del movimiento obrero de Europa).

Según Juan Carlos Portantiero, Gramsci sostiene que en el último cuarto del siglo XIX se entra en una nueva fase del Estado y de la política donde “el rasgo que la caracteriza es la mayor complejidad de las funciones estatales, (...) que median la relación entre las masas y el Estado-gobierno” (1983: 44). Es por ello que plantea que el poder se ejerce no solo en un sentido represivo, sino también de un modo productivo, que busca producir una voluntad colectiva que lo legitime. Ello se sintetiza en la noción de *hegemonía*, que si bien se puede ver desde diferentes ópticas y enfoques, puede sintetizarse en aquel momento en que un grupo decide emplear sus fuerzas para

“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’. El grupo dominante es coordinado concretamente con los intereses generales de los grupos subordinados y la vida estatal es concebida como una formación y superación continua de equilibrios inestables (en el ámbito de la ley) entre los intereses del grupo fundamental y los de los grupos subordinados, equilibrios en donde los intereses del grupo dominante prevalecen hasta

13 Si bien las reflexiones de Gramsci eran públicas, ya que había desarrollado una intensa actividad como redactor de varios periódicos intelectuales (entre ellos de *L'Ordine Nuovo*, del que era director), la mayor parte de su obra comenzó a salir a la luz luego de su muerte. En 1940 editores italianos comenzaron a publicar “*Notas sobre Maquiavelo...*”. Pero recién en 1947 comienzan a publicarse las *Cartas de la cárcel*, luego en 1949 los *Cuadernos de la cárcel*. Es en ese momento y no antes que “Gramsci comienza a ser visto por los italianos como un gran pensador marxista y como una gran figura de la cultura italiana del siglo XX” (Arico, 2012: 248). La difusión de su obra a nivel mundial estuvo también marcada por la muerte de Stalin y la crítica abierta a la burocracia de la URSS en 1956 cuando se afirma una línea de autonomía frente a los soviéticos por parte del partido comunista italiano y comienza a difundirse en el mundo sus escritos. En América Latina sus textos comenzaron a ser conocidos en la década del '50. “Podemos decir entonces que es sólo en la última década —luego de 1968 y del mayo francés— que Gramsci conquista en el debate teórico marxista internacional el puesto de decisiva importancia que hoy están dispuestos a reconocer los marxistas europeos y de todo el mundo” (Ibid.: 250).

cierto punto, o sea, hasta el punto en que chocan con el mezquino interés económico-corporativo" (Gramsci, 1980: 58)

Este es el momento en que una clase decide además de dominar, dirigir a la sociedad. Dirigirla significa también construirla, educarla, "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).

En este sentido traza dos diferenciaciones que son importantes para comprender a que refiere la noción de hegemonía. La primera es, que no es lo mismo ser clase dominante que dirigente. Clase dominante es la "detentadora de la mera fuerza coactiva", en cambio dirigente es la que gobierna "con el consenso de los gobernados, pero con un consenso organizado". La primera situación es una dictadura, en cambio la segunda es la situación de un régimen de gobierno con hegemonía. Para ello, la clase dirigente "pide el consenso pero también lo 'educa' por medio de las asociaciones políticas" (Ibíd.: 155).

Frente a esta situación, es necesario un cambio en la mirada sobre la lucha por el poder del Estado, y en el seno del Estado. Los regímenes políticos basados en la hegemonía suponen "un gran despliegue organizativo y de hombres, de largo aliento, con el fin de desarticular las 'trincheras' enemigas (sociedad civil), que son las que protegen a sus escuadrones de vanguardia (sociedad política)" (Thwaites Rey, 1994: 12). Es lo que llama la *guerra de posición*. Esta tiene lugar en todo el Estado, que en sus diferentes instituciones incorpora a los diferentes sectores de la sociedad civil, ya sea con una función de ampliación de las bases de la hegemonía o con una función 'educadora'.¹⁴

Para el cumplimiento de dichas funciones el autor da importancia al rol de los 'intelectuales orgánicos'. Estos no son solo los 'intelectuales' propiamente dichos, sino todo el grupo de "gestores" del grupo dominante para el ejercicio de las funciones subalternas de la hegemonía social y del gobierno político". Sus funciones son: a) organizar el 'consentimiento espontáneo' de las grandes masas

¹⁴ Algunas de estas discusiones también las presentaremos en el próximo capítulo, sobre el Estado y las políticas públicas.

de población a las decisiones de la clase dirigente, b) gestionar el aparato de coerción estatal que asegura 'legalmente' la disciplina de aquellos grupos que no 'consienten' (Gramsci, 1980: 394-395). Por ello, muchos autores plantean el rol central de estos actores en la construcción y el sostenimiento permanente de la hegemonía.

No obstante, la hegemonía es una cuestión material y política, y en ese sentido el elemento ideológico refuerza el aspecto consensual, pero como bien sostiene Mabel Thwaites Rey (1994) la base de la misma es la dimensión material. Esta concepción se desprende del mismo Gramsci, quien sostiene que

"el hecho de la hegemonía presupone indudablemente que se tienen en cuenta los intereses y las tendencias de los grupos sobre los cuales se ejerce la hegemonía, que se forma un cierto equilibrio de compromiso, es decir que el grupo dirigente haga sacrificios de orden económico-corporativo, pero es también indudable que tales sacrificios y tal compromiso no pueden concernir a lo esencial, ya que si la hegemonía es ético-política no puede dejar de ser también económica, no puede menos que estar basada en la función decisiva que el grupo dirigente ejerce en el núcleo rector de la actividad económica" (Gramsci, 1980: 40-41)

Esta perspectiva de análisis permite agudizar la mirada sobre las relaciones de poder, ya que al mismo tiempo las formas que estas adoptan son similares a las planteadas por Bobbio y que han sido nombradas anteriormente (poder económico, político e ideológico). Cada una de estas formas de poder tiene lugar en la concepción de hegemonía. Se profundizará sobre ellas más adelante.

Por último, estas perspectivas permiten analizar los modos por los cuales el poder alcanza grados de madurez suficiente y comienza a articular un proyecto de hegemonía social que se materializa en el espacio, produciendo el territorio (Sevilla Buitrago, 2014: 67). De esta manera esta investigación contribuirá a lo iniciado por muchos geógrafos, y abordar la tarea de "examinar social y políticamente el espacio, analizar espacialmente lo social y lo político" (Dikeç, 2012 citado en Sevilla Buitrago, 2014).

Esta intención de vincular territorio y hegemonía también fue llevada a cabo por Richard Peet, quien sostuvo en su libro *"Geography of power"* (2007), la necesidad de incorporar la categoría gramsciana para el análisis del espacio global. Algo que por cierto, había comenzado a plantear el propio Lefebvre al decir que

"El concepto de hegemonía, introducido por Gramsci con el fin de anticipar el papel de la clase obrera en la construcción de una nueva sociedad, permite analizar la acción de la burguesía, en particular en todo lo relativo al espacio. (...) La hegemonía se ejerce sobre toda la sociedad (...). Por con siguiente, se ejerce también sobre las instituciones y las representaciones" (Lefebvre, 2013: 72)

2) Perspectiva construida para el análisis

a) La Hegemonía y sus mecanismos en la construcción del territorio.

Si bien son pocos los trabajos encontrados que abordan profundamente la relación entre hegemonía y territorio, son muchos los trabajos de los que se puede tomar elementos para realizar esa tarea. Uno de ellos es el del antropólogo Gastón Gordillo (2007: 197) que busca "llevar esta discusión a una arena relativamente inexplorada en la literatura inexplorada sobre la hegemonía (...): la producción de lugares". En este trabajo se adopta una mirada similar a la que proponemos para analizar el territorio, afirmando que la hegemonía "tiene que ser continuamente renovada, recreada, defendida y modificada" como sostiene Raymond Williams (1977: 112 citado en Gordillo, 2007: 196). Esto no es más que una reafirmación de que la hegemonía se construye como un "equilibrio inestable", como bien afirmaba Gramsci. A decir de Gordillo:

"Si combinamos las trayectorias de Gramsci y Lefebvre, entonces el desafío consiste no sólo en considerar que la gente lucha por lugares particulares, sino también en analizar como la hegemonía configura el tipo de lugares por los que la gente considera que vale la pena luchar. Ello

también significa examinar cómo la hegemonía contribuye a producir lugares como arenas políticas inestables” (Ibíd. 198)

Esta premisa nos lleva a la consideración de que la hegemonía no es algo que se obtiene, sino que es un proceso en permanente construcción y se mantiene con acciones concretas. Esto se desprende de concebir al poder como una relación social, y no como una cosa o un instrumento que puede ser apropiado por una persona o un grupo de personas. Desde esa concepción del poder, añadimos la noción de hegemonía como un proceso social, en permanente construcción (y con necesarios ‘ajustes’ y ‘mantenimiento’).

Para ello adoptamos la categoría del brasilero Oliveiros Da Silva Ferreira que plantea la necesidad de reconocer la “acción hegemónica” como objeto de análisis, dejando de lado visiones de la hegemonía como un estado de situación y por lo tanto estático. “Tener hegemonía es asegurar la dirección intelectual y moral del proceso político y social” (Ferreira, 1986: 221) afirma el autor. Para lo cual, un grupo social debe buscar “establecer conductas que sean válidas y obligatorias no sólo para la clase de la cual es dirigente, sino también para otros grupos sociales”. Una ‘acción hegemónica’ busca también “absorber las conductas variantes y neutralizar la acción de grupos que poseen otra concepción del mundo” logrando así “ampliar el espacio social en que actúa” (Ibíd.).¹⁵ Sin embargo algo que las diferencia de las acciones no hegemónicas es “la voluntad de dominar el aparato de estado”, aunque no se tengan condiciones para ello (Ibíd.: 226). Veremos luego como esto tiene profundas implicancias a nivel de la producción de territorio.

Para analizar este proceso social “es preciso tener en vista que las acciones individuales o colectivas se dan en un cuadro institucional determinado, refiriéndose de modo constante a normas que promueven ciertos actos y prohíben otros” (Ibíd.) En este cuadro institucional podemos observar la puesta en marcha de lo que Richard Peet llama “centros de poder”, que no es más que un “agrupamiento de instituciones interconectadas, o lo que podría ser llamado un complejo institucional” (Peet: 2007: 31). Ellos pueden ser clasificados como

¹⁵ Dos características son las que según el autor tienen las acciones hegemónicas: su carácter polar (siempre hay un enemigo) y su carácter trágico-épico (se apela a emociones para construir una nueva ‘religión’).

hegemónicos ya que "producen ideas y políticas con suficiente profundidad teórica y apoyo financiero para dominar el pensamiento vastos campos de poder" (Ibíd. 32). En la propuesta de este autor, los centros de poder pueden ser de 4 tipos: económico, ideológico, comunicacional (*mídia* en la denominación del autor) y político. Si bien no creemos que los entramados institucionales, correspondan a formas de poder separadas unas de las otras, si consideramos que la construcción y el sostenimiento de la hegemonía pueden ser vistas a través de los diferentes mecanismos mediante los cuales ella se despliega, y los mismos puede ser agrupados, a nivel teórico, en diferentes dimensiones. Al mismo tiempo, esta proposición teórica se enfrenta a la visión del poder que propone Raffestin, que sostiene, retomando los aportes teóricos de Michael Foucault, que es "inútil distinguir un poder político, económico, cultural etc." (Raffestin 1993: 53).

a.i) Dimensiones de la hegemonía.

Al pensar la hegemonía como un conjunto de acciones concretas, visibles (aunque actúen sobre "relaciones invisibles" a decir de Ferreira), también podemos establecer en que terreno las mismas se llevan a cabo. Ello nos da lugar a establecer diferentes dimensiones de la "acción hegemónica". El mismo Gramsci desarrolló variados conceptos con los que se puede analizar las acciones desenvueltas en la lucha por la dirección de la sociedad. Conceptos como revolución pasiva, transformismo, cesarismo, dirección moral e intelectual, intelectuales orgánicos, estado ampliado, estado ético, bloque histórico fueron creados por Gramsci para explicar los mecanismos por los cuales un grupo social busca construir y/o mantener su hegemonía.

Si bien todos estos dispositivos y las acciones hegemónicas de las que forman parte, se encuentran entremezclados y en la mayor parte de las ocasiones actúan de conjunto, creemos que diferenciarlas es útil para llevar a cabo el análisis de su vinculación con la producción del territorio (con las mismas dimensiones). Siendo así, proponemos tres dimensiones de la hegemonía: i) Económica; ii) Política; iii) e Ideológica-Cultural.

- Dimensión económica: Como bien sostuvimos anteriormente el mismo Gramsci afirmó que "la hegemonía presupone indudablemente que se tienen en cuenta los intereses de los grupos sobre los cuales se ejerce la hegemonía (...), ya que si la hegemonía es ético-política no puede dejar de ser también económica" (Gramsci, 1980: 40-41). Este tal vez sea una de los aspectos menos tratados en la bibliografía sobre la hegemonía. Sin embargo, Thwaites Rey (1994) la recupera al hablar de las "bases materiales del consenso". Aquí podemos incorporar todas las acciones del Estado y de los diferentes actores en las que buscan incluir a los sectores subalternos mediante diferentes iniciativas de tipo económicas. Desde programas asistenciales, pasando por otros de inclusión social ya sean por medio de la generación de empleos, o la recepción de subsidios). Iniciativas para mejorar las capacidades productivas de sectores de baja productividad como pueden ser los agricultores familiares. Programas de ampliación del consumo popular, de mejoras en las formas de comercialización de los productores familiares y todos aquellos que mejoren la percepción de rentas son fundamentalmente los que serán objeto de análisis en esta dimensión.

- Dimensión política: Gramsci sostiene que de diferentes maneras las clases dominantes se transforman en dirigentes a nivel político. Esto sucede en muchas ocasiones cuando los grupos sociales que buscan construir y/o conservar su hegemonía llevan a cabo una operación de "revolución pasiva". Esto es "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 A: 27).¹⁶ También se puede garantizar la hegemonía política mediante el denominado 'transformismo' por los cuales "la clase dominante integra a los intelectuales de otros grupos sociales decapitando así su dirección política e ideológica" (Portelli, 1977: 75). En esta dimensión cobra importancia el rol de los 'intelectuales orgánicos' y por lo

¹⁶ 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".

tanto de las discusiones sobre la 'mediación social' abundante en los estudios rurales, pero poco integrada a la discusión sobre la construcción de la hegemonía.

- Dimensión Ideológica-Cultural: Podemos tomar en cuenta para este aspecto las múltiples discusiones en torno a las formas en que una clase (o fracción, o grupo de interés) presenta sus propios intereses como los de un conjunto más amplio o de toda la sociedad. Uno de los mecanismos por los cuales ello sucede es la 'universalización de lo particular' retratada por autores como Javier Balsa (2006). Parte de ello es construcción de 'identidades colectivas' con las que los grupos sociales amplían sus bases de sustento social y político, como sucede con la categoría de "agricultura familiar". Ocupa un lugar relevante en esta dimensión la adjudicación de roles a los diferentes actores. Nos referimos a "comportamientos prescritos para quienes ocupan posiciones sociales particulares", los cuales son portadores de un repertorio cultural específico que los legitima o deslegitima en su accionar (Portes, 2006: 20). También aquí se puede considerar la noción de "Estado ético", que cumpliría con la función de "elevar a la gran masa de la población a un determinado nivel cultural y moral" que se corresponde a los intereses de las clases dominantes. Este es sin duda uno de los aspectos más trabajados de la hegemonía. Autores como Ernesto Laclau y Chantall Mouffe (2006 [1987]) han basado su lectura de Gramsci específicamente en este aspecto, olvidando otros.

En las dinámicas que se establecen en los diferentes niveles de implementación de políticas públicas, podemos ver cómo estas dimensiones van emergiendo a medida nos adentramos en el análisis. A nivel local veremos también que las diferentes acciones modifican y/o refuerzan determinadas relaciones de poder y territorialidades, produciéndose las transformaciones territoriales que analizaremos.

b) El territorio, la territorialidad y sus transformaciones.

Teniendo en cuenta varias de estas definiciones y con el fin de poder identificar más claramente que son o que pueden ser las transformaciones que se

producen en los territorios con la ejecución de políticas públicas, en este caso de políticas para la AF, la seguridad y/o la soberanía alimentaria.

Partimos del territorio como “la imbricación de múltiples relaciones de poder” y analizamos que el poder se construye en nuestras sociedades a través de la hegemonía (“consenso + coerción”, como diría Gramsci). Podemos ver también que las acciones hegemónicas manifiestan (entre otras cosas) “el intento de un individuo o grupo de afectar; influir o controlar gente, elementos y sus relaciones” (Sack, 1986: 17), es decir la territorialidad. Por lo tanto hay una relación directa entre territorio y hegemonía, al tiempo que hay otra -también directa- entre acción hegemónica y territorialidad.

El “equilibrio inestable” de la propia hegemonía, resultante de procesos de negociaciones entre diferentes actores afecta de manera directa al territorio. Afirma Saquet que el territorio es delimitado por prácticas espaciales que pueden “no ocurrir de manera precisa, pueden ser irregular y cambiar históricamente, o bien suceder una diversificación de las relaciones sociales en un juego de poder cada vez más complejo” (Saquet, 2007: 31). Por lo tanto, ambos están en permanente transformación y se expresan -de múltiples maneras- en “la combinación localizada de una estructura demográfica específica, de una estructura de clases específica, de una estructura de rentas específica, de una estructura de consumo específica; y de una organización también específica de las técnicas que están en la base de las relaciones entre las estructuras específicas y los recursos” (Santos, 1996: 34). Esa “organización” a la que refiere Milton Santos, es la institucionalidad que emerge del propio proceso de construcción social del territorio.

A ello se refiere Santos al sostener que “es el uso del territorio y no el territorio en sí mismo el objeto del análisis social”, es por ello que plantea la noción de territorio usado. “El territorio es un conjunto de formas, pero el territorio usado es un conjunto de objetos y acciones” (Santos, 2006 [1996]: 123-124). En este caso comprendemos esas acciones dentro de la discusión más amplia de la hegemonía. Pero estas conceptualizaciones nos llevan a visualizar como es que

"el espacio encuentra su dinámica y se transforma".¹⁷ Este enfoque creemos que es central al momento de analizar transformaciones del territorio, que están totalmente atravesados por conflictos, intereses y por lo tanto por relaciones de poder, sean estas más visibles o más difusas.

No obstante, la territorialidad puede no transformarse de la misma manera que se transforma el territorio. "Territorialidad es una estrategia para establecer diferentes niveles de acceso a personas, cosas y relaciones" (Sack, 2013: 78). Como tal puede permanecer sin transformarse, para garantizar una transformación del territorio o puede transformarse para impedirlo. Por otro lado mientras para Sack "ella envuelve las perspectivas de aquellos controlados y de aquellos que ejecutan el control, sean ellos individuos o grupos" (Ibíd.: 80). En cambio Sevilla Buitrago plantea una visión de 'lucha de territorialidades', interesante para nuestro análisis (que tampoco es contrapuesta a Sack). Este autor sostiene que

La territorialidad del bloque dominante -esa territorialidad que se integra en un proyecto hegemónico o gubernamental determinado- podrá aspirar, a su vez, a convertirse en una territorialidad hegemónica, pero para prevalecer ha de coexistir y luchar para prevalecer con otras territorialidades —territorialidades subalternas— otras codificaciones del espacio, otras prácticas, otras formas de asignación de usos, discursos e imaginarios sobre el espacio. En definitiva, podemos hablar de una lucha de territorialidades (Sevilla Buitrago 2008) en la medida en que los grupos sociales luchan para imponer, de forma consciente o inconsciente, su propia ordenación del espacio. (Sevilla Buitrago, 2014: 63).

Decimos que ambas perspectivas no son contrapuestas porque toda territorialidad que busque ser hegemónica tiene que "envolver" otras territorialidades. Sin embargo esta 'integración' de las otras territorialidades se puede dar por medio de una relación dialéctica donde territorialidades antagónicas

17 En *La Naturaleza del Espacio* (2006 [1996]) Santos sostiene que en formulaciones anteriores había realizado aportes teóricos en este sentido, como partir "de la consideración del espacio como un conjunto de fijos y flujos (Santos, 1978). Los elementos fijos (...) permiten acciones que modifican el propio lugar, flujos nuevos o renovados que recrean (...) y redefinen cada lugar (Ibíd.: 53). Otra posibilidad, sugiere el autor, "es la de trabajar con otro par de categoría: por un lado, la configuración territorial y, por otro, las relaciones sociales (Santos, 1988)": Aquí el elemento fijo es la configuración territorial, mientras el elemento dinámico son las relaciones sociales (Ibíd. : 54)

queden excluidas. Acá es útil una reflexión en torno a la dialéctica de la hegemonía en Gramsci, en la que fuerzas opuestas chocan entre sí, pero donde es necesario “que entre estas fuerzas, una asuma la función de ‘síntesis’ superadora de los extremismos opuestos” (Gramsci, 1999: 234). Cual elemento de cada fuerza se conserva en la nueva síntesis “no puede ser determinado a priori, sino que resultará del proceso mismo” y ella “no puede no ser en cierto sentido ella misma el pasado, un elemento del pasado, aquello que del pasado está vivo y en desarrollo (...) digno de desarrollarse y perpetuarse” (Ibíd. B: 206)

Este pensamiento dialéctico es también imprescindible para atender a como se configuran las hegemonías en los diferentes niveles en que ellas se establecen. Es necesaria su incorporación para establecer sólidamente las vinculaciones entre poder, hegemonía, territorio y territorialidad(es), ya que ello puede contribuir a la creación de un marco de teoría social y política más amplio, útil para examinar social y políticamente el espacio y analizar espacialmente lo social y lo político (Sevilla Buitrago, 2014).

Capítulo 2: Estado del arte en el campo analítico sobre estado, política y Agricultura Familiar y seguridad y/o soberanía alimentaria.

Introducción

La construcción de hegemonías en los diferentes niveles de la vida social, y en sus diferentes dimensiones tienen como terreno central el estado. No porque las acciones hegemónicas no se desarrollen en ámbitos no estatales, sino porque ellas tienen como objetivo (aunque no siempre declarado) el control del poder estatal.¹⁸ Es por ello que es necesario también en este sentido conocer las diferentes perspectivas de análisis en torno al estado, las políticas públicas y las categorías y conceptos utilizados en ellas. Este es el cometido de este capítulo.

En primer lugar ahondaremos algunas discusiones vinculadas a las concepciones del estado (como relación social) y de sus instituciones (estado en movimiento). Para ello también trabajaremos la noción de 'autonomía relativa del estado'. Luego de ello buscaremos ahondar en diferentes discusiones sobre las políticas públicas. Entendiendo la misma como un proceso social, veremos en el segundo apartado como se construye la categoría de 'agricultura familiar'. Para ello nos centramos en el rol de los mediadores sociales, como 'intelectuales orgánicos' que participan en la construcción de hegemonías en diferentes niveles de la sociedad. De la misma manera buscamos reflexionar sobre las diferentes formas en que 'seguridad y/o soberanía alimentaria' son procesadas por el estado, redefinidas y transformadas en sus significados centrales. Vemos así que todas estas definiciones buscan estar entrelazadas con las discusiones del capítulo anterior.

1) El estado como aparato: instituciones y políticas públicas.

Si bien partimos de una concepción del estado como una relación social de dominación o como condensación de las mismas, es necesario reconocer,

¹⁸ Sostiene Ferreira (1986: 226) que "el control del poder estatal es indispensable a los fines perseguidos por la acción hegemónica porque por la voluntad del Estado deben pasar todas las necesidades sociales que el grupo dirigente desea convertir en ley (...) y también por sin el dominio de los órganos estatales es restricta la probabilidad de mantener o transformar las relaciones de poder"

también, la existencia real del mismo. A partir de ello, podemos afirmar que fruto del propio desarrollo social -contradictorio y conflictivo- van emergiendo las instituciones estatales. Esas dos afirmaciones confluyen en la afirmación de Oscar Oszlak que sostiene que "la formación del Estado nacional supone a la vez la conformación de la instancia política que articula la dominación en la sociedad, y la materialización de esa instancia en un conjunto interdependiente de instituciones que permiten su ejercicio" (Oszlak, 1982: 1-2). Este conjunto de instituciones son las dependencias de gobierno (escuelas, hospitales, policía, ministerios, secretarías, etc.), pero también lo son las normativas legales que rigen las conductas de éstas y de sus funcionarios.

Por ello es importante reconocer la existencia de diferentes tipos de instituciones. Aquí puede ser muy útil el aporte de múltiples estudios sobre las mismas. Por ejemplo, dentro de los estudios del neoinstitucionalismo económico Douglas North sostiene que "instituciones son las reglas de juego en una sociedad, o más formalmente, son coacciones, restricciones o limitaciones ideadas por el hombre para conducir la interacción humana" (North, 1999: 3 citado en Manzanal 2003 A: 97). Y como bien sostiene Manzanal "pueden ser formales o informales, explícitas o implícitas, pero aceptadas y conocidas por todos los involucrados" (Manzanal, 2003 B: 178).

También es preciso diferenciar de ambos tipo de instituciones a las organizaciones. A ellas las entenderemos simplemente como "los grupos de personas unidas por un objetivo común" (Ibíd.). Dado que existen fines variados entre estos grupos, podemos visualizar también que existirán, por lo tanto una pluralidad de organizaciones. Detrás de cada una de ellas, existirán -de acuerdo a sus propósitos- múltiples intereses y por lo tanto diferentes estrategias tendientes a mejorar su posición en las relaciones de fuerza sociales. Ello mismo es lo que luego repercute en la superestructura.

Por eso es que decimos que instituciones y normativas, no son estáticas. No es eso lo que garantiza el cumplimiento de su función, sino que justamente para ello, estas instituciones "no solamente variarán con cambios en la estructura económica sino también con cambios en el balance de fuerzas políticas" (Jessop

1980: 216/217 citado en Thwaites Rey, 1999: 6). Estos cambios son también respuestas a demandas sociales, pero solo a algunas de ellas.

En este sentido recuperamos las definiciones de Javier Balsa, quien sostiene que las demandas no son internalizadas en el estado del mismo modo que son formuladas por los grupos subalternos, 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: 27).¹⁹

Una vez internalizadas, consideramos a las mismas como "cuestiones socialmente problematizadas" de acuerdo a la definición de Oszlak y O'Donnell (1982: 110). 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: 110).

Este proceso puede ser visto en algunas ocasiones, como una 'revolución pasiva' -como lo consideraría Gramsci-. Más aun en los casos donde las demandas subalternas quedan expresamente subordinadas y expulsado de ellas todo componente de ruptura o desequilibrio del orden social y político vigente.

En este proceso, se desarrollan diferentes acciones -hegemónicas y subalternas- y se tejen alianzas con el fin de provocar una acción por parte del estado y en nombre de la voluntad general, del cual -al menos formalmente- el estado es garante (Thwaites Rey, 2004; Restrepo, 2003). Desde ésta perspectiva

¹⁹ 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 A: 27).

entendemos a la política pública "como un conjunto de acciones y 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'Donnell, 1995: 112 – el agregado es nuestro).

2) Agricultura Familiar.

El término "agricultor familiar" adquirió en Argentina un uso muy amplio y difundido en la última década. Ha sido adoptado desde el ámbito de las políticas públicas, desde la academia y desde muchas de las organizaciones representativas de este sector social. Dado que en la próxima sección emprenderemos el análisis de los usos que desde el estado se le da a esta categoría, buscamos primero efectuar algunas reflexiones en torno a la construcción de dicha categoría a nivel teórico.

En los hechos no se ha logrado consensuar las múltiples y ricas discusiones conceptuales acaecidas desde varias décadas atrás desde el ámbito académico de la sociología, la antropología y otras disciplinas de las ciencias sociales que buscaban identificar a 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 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?

No pretendemos acá dar una revisión de todos los intentos de tipificación de los sujetos sociales agrarios que hoy se engloban en esta nueva categoría, sin embargo creemos necesario mostrar que la relación entre trabajo familiar y tierra ya estaba presente en la gran mayoría de los trabajos que han construido tipificaciones al respecto. Para ser claros, el mismo Alexander Chayanov en 1924 entendía a la *unidad económica familiar*, como "la explotación económica de una familia campesina o artesana que no ocupa obreros pagados sino que utiliza solamente el trabajo de sus propios miembros" (Chayanov, 1985: 49).

En la región, durante los años 80 se pueden encontrar planteos que hacen referencia a la agricultura familiar como síntesis de los diferentes tipos de agriculturas no empresariales. Diego Piñeiro señalaba en 1985, para el caso uruguayo, que los términos pequeño productor, agricultor familiar y campesinos refieren a un mismo sujeto social, con gradientes de capitalización (Piñeiro, 1985). Para el caso brasileiro como bien apunta Neves hasta 1984 no hay referencia al uso del término agricultura familiar en la bibliografía especializada (Neves, 2007). Sin embargo, en poco tiempo (1990) se abandona la noción de pequeño productor y emerge la de 'agricultura familiar' (Medeiros, 2010: 141). En 1996 se creó el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF).²⁰ Luego en el año 2000 se crea el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), un segundo Ministerio agrario, aunque destinado a ocuparse específicamente de la atención de la AF, como bien en hemos reseñado en trabajos anteriores (Manzanal y González, 2010: 28).²¹

Para el caso argentino ya en 1975 Eduardo Archetti y Kristi Anne Stolen (1975) intentaban mostrar la variada composición de las explotaciones familiares. Incluso proponen hablar de *farmers*, para diferenciar entre el campesino y aquel productor que aun utilizando mano de obra familiar, logra acumular capital. 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). Otro ejemplo que demuestra que la expresión agricultor, productor y /o explotación familiar no es en sí mismo una innovación, lo constituye el hecho de que en el año 1974 se haya realizado un seminario sobre "La explotación agrícola familiar en la Argentina" en la Universidad Nacional de Tucumán (Schiavoni, 2010 B: 43). Durante la década del 80 del siglo pasado aparecerán múltiples trabajos en los

²⁰ Como advierte Neves (2007: 231-232), para el PRONAF son integradas como beneficiarios de apoyo institucional "diversas categorías socioeconómicas de productores correspondientes a modos diferentes de existencia social: extractivistas, pescadores, silvicultores; ribeirinhos; y remanescientes de quilombos"

²¹ Investigadores como Carlos Mielitz Netto (2010) recogen los diferente momentos de esta trayectoria institucional y recuerda el espanto que causaba en muchos analistas la existencia de dos ministerios diferentes para los temas agrarios.

que ya se utilizaban denominaciones cercanas a agricultura familiar (Barsky, 1992; Forni y Tort, 1984). Sin embargo, desde el estado el término es tomado con mucha posterioridad a estos planteos académicos sobre el tema, como podemos verlo a continuación:

Cuadro 1. Sujeto beneficiario de los programas de desarrollo rural (PDR) desde los años 80 hasta la actualidad.

Década	Programa	Sujeto beneficiario	Organismo
1980	PRONAGRO	-	SAGPyA
	PPNEA	PP	SAGPyA
	PNOA	PP	SAGPyA
	Minifundio	Minifundista	INTA
1990	Mujer Campesina	Campesino	
	ProHuerta	Pobre rural	INTA
	Programa Social Agropecuario	Minifundista	SAGPyA
	PRODERNEA	Prod subsistencia	SAGPyA
	PRODERNOA	Prod subsistencia	SAGPyA
	PROINDER	PP	SAGPyA
	CAPPCA	PP	SAGPyA
	Cambio Rural	PyME agropecuaria	SAGPyA
ProSAP	-	SAGPyA	
2000	ProHuerta	Agric. urbana, comunitarios	INTA-MDS (PNSA)
	ProFam	productores familiares	INTA
	ProDerPa	Pobreza rural	SAGPyA
	ProFeDeR	familias y empresas productoras	INTA
	Cambio Rural II	Peq. y med. productor	INTA/ProFeDer
2010	PAPyM	Peq. y med. productor y pueblos originarios	SAGPyA
	PIDER	AF, peq. y med. productores y pueblos originarios	SsAF

Fuente: Elaboración propia.

En el terreno de las políticas, como bien marca Manzanal (2009), la atención estaba puesta en los primeros planes en atender a la 'pobreza rural'. Un primer antecedente se da en 1973 con un "Proyecto de Ley Agraria" que no prosperó. En él se planteaba encarar la reconversión de áreas minifundistas. Luego de la reinstauración democrática, resurgió la cuestión de la pobreza rural. Precisamente, Lombardo y Tort (1998: 6) mencionan al Programa Nacional Agropecuario -

PRONAGRO- diseñado en la Secretaría de Agricultura Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación (SAGPyA) en 1984, como primer antecedente. El mismo fue sancionado pero no se efectivizó por la resistencia de los actores agrarios hegemónicos (Manzanal, 2009: 1-2).²²

Frente al fracaso de las políticas globales para el sector y como signo de los tiempos políticos que se venían configurando surgieron planes focalizados para la pobreza rural. El "Programa de Crédito y Apoyo Técnico para Pequeños Productores Agropecuarios del Noreste Argentino" (PPNEA).²³ También durante 1984 y 1990 se llevó a cabo con financiamiento internacional el "Programa de Apoyo a Pequeños Productores del Noreste Argentino" (PNOA). Por otro lado en 1987 surge en el INTA la "Unidad de Minifundio", otro antecedente en la materia (PROINDER, 2003: 6). De esta manera vemos, que dentro de las políticas en danza las concepciones más utilizadas eran minifundista y pequeño productor.

En los años 90 con la emergencia del neoliberalismo, surgieron más políticas y enfoques para atender al sector -a veces contrapuestos y/o superpuestos-. El primer de ellos es 'Mujer Campesina' -al principio como parte del PNOA- (Basco, Álvarez, et al, 1992). Como su nombre lo indica, se dirige a la 'campesina', aunque se define que su unidad productiva es el minifundio. Por otro lado, se diversifican las iniciativas y cada una apunta a sectores diferentes del agro subalterno. Para los sectores más empobrecidos se lanza el ProHuerta. Surge "dirigido a mejorar la situación alimentaria de la población pobre a través de la autoproducción de alimentos" (PROINDER, 2006: 6).²⁴ El Programa Social Agropecuario -1993- buscó "incrementar los ingresos de los productores minifundistas" (Manzanal, 2000: 19). Este programa con el correr del tiempo se transformó en la columna vertebral de la nueva institucionalidad para la agricultura familiar.²⁵ En todos estos

²² Según José Nun y Mario Lattuada (1991) Sociedad Rural, CONINAGRO y Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) manifestaron su total oposición al PRONAGRO a través de la elaboración del plan llamado "El complejo agroindustrial argentino como factor de crecimiento económico", elaborado por técnicos de dichas entidades.

²³ Funcionó desde 1984 hasta 1988 con financiamiento de instituciones financieras internacionales (FIDA, BID). Se terminó desarrollando efectivamente entre 1992 y 1997 en 3 provincias del NEA

²⁴ En 1990 se inicia en cinco provincias y en 1995 se nacionaliza e institucionaliza como un programa permanente del INTA.

²⁵ Otros programas creados para el sector fueron el "Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste Argentino" -PRODERNEA-, y su correspondiente "Proyecto de Desarrollo Rural de las

programas de desarrollo rural, las alusiones específicas a agricultores familiares eran bastante poco corrientes. Generalmente los destinatarios eran concebidos como minifundista, campesino, pequeño productor y/o pobre rural.

Por el contrario otros programas apuntan a sectores más capitalizados.²⁶ Un ejemplo es 'Cambio Rural' que "se estructuró en base a una serie de estudios diagnósticos solicitados al INTA por las entidades de productores, preocupadas por la crisis que atravesaba el sector hacia 1992. Fue lanzado oficialmente en mayo de 1993, con una duración de cuatro años" (PROINDER, 2006: 7). Estos programas manejan el grueso de los recursos de la cartera agropecuaria y estaban orientados a los sectores pasibles de entrar en la modernización agraria. Este proceso de transformación, al mismo tiempo ha dado lugar a múltiples debates sobre las nuevas características de los sujetos agrarios en la actualidad (Balsa, 2004, 2006 y 2012; Schiavoni, 2008; Muzlera, 2009; López Castro y Prividera, 2011; López Castro, 2012; Manzanal y Neiman –comp-, 2012; Soverna, Tsakoumagkos y Paz, 2008).

En el nuevo periodo político signado por el quiebre de la convertibilidad, se lanzaron nuevas iniciativas, pero la categoría AF recién comienza a aparecer con mayor fuerza hacia mediados del periodo. En 2003 se lanzó el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria "El hambre más urgente", que fortalece la producción autogestiva y comunitaria de alimentos haciendo de ProHuerta un programa efectivamente nacional. Ese mismo año INTA lanza el ProFam "del que participan productores familiares dispuestos a superar problemas comunes". También se lanza ese mismo año el "Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural

Provincias del Noreste Argentino" -PRODERNOA-. Creados a fines de 1998 el primero y en 1999 el segundo como continuación del PPNEA y del PNOA. Ambos estaban dirigidos a productores con "recursos suficientes para permitir la subsistencia de la familia a partir del ingreso predial y que, con el apoyo adecuado, producirían excedentes que pueden ser reinvertidos" (SAGPyA, 1999). Por otro lado se crea el Proyecto Iniciativas Rurales –PROINDER- a mediados de 1998, muy ligado al PSA y está orientado específicamente a la pobreza rural. Su objetivo era "mejorar las condiciones de vida de 40.000 familias rurales pobres de pequeños productores y trabajadores transitorios agropecuarios" (PROINDER, 2006: 3).

²⁶ El "Programa de Servicios Agrícolas Provinciales" -ProSAP- lanzado en 1992 financia grandes proyectos de infraestructura en las provincias, de acuerdo a un "objetivo común que los integra: aumentar la producción de agroalimentos, mejorar la competitividad de las exportaciones y facilitar la generación de empleo" (ProSAP, 2006: 15). Cambio Rural está dirigido a la "Reconversión Productiva para la Pequeña y Mediana Empresa Agropecuaria" como su nombre completo indica.

(ProFeDeR) dirigido a “familias y empresas productoras para que mejoren los sistemas socio-productivos locales, la seguridad alimentaria” (INTA, 2011).

Es en este momento que empieza a aparecer, de manera desordenada y confusa la categoría “agricultor/a familiar” dentro de las políticas públicas agrarias. Particularmente observamos que fue luego del “conflicto del campo”, en marzo del año 2008 “que la atención de la AF adquirió, en el ámbito estatal nacional, un significativo reconocimiento” (Manzanal y González, 2010: 14). Es decir, si bien desde antes los diferentes sectores de la AF eran atendidos a través de proyectos, programas y direcciones pertenecientes a la SAGPyA a causa de dicha crisis de coyuntura a nivel político

“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 Subsecretaría de Agricultura Familiar” (Ibíd.). (con rango de Secretaría desde 2014).²⁷

En este largo proceso social, donde se redefinen normas, roles, conductas y objetivos de los grupos sociales (hegemónicos y subalternos) también las diferentes concepciones sobre la problemática alimentaria se han ido transformando. Así, aparece la seguridad y la soberanía alimentaria, primero como demanda y luego como cuestión.

²⁷ En ese nuevo marco institucional se lanzó luego el “Plan de apoyo a pequeños y medianos productores” -PAPYM- a fines de 2008. El mismo tenía como beneficiario explícitamente también a ‘pueblos originarios’ y buscaba “el aumento de sus ingresos (...), alcanzar niveles de productividad sustentable a través de la modernización, reconversión y diversificación de las explotaciones (...), promover, apoyar y fortalecer la inclusión social y cultural de los pequeños y medianos productores y pueblos originarios, mediante el pleno ejercicio de derechos” (SAGPyA, 2008). Por último, en el año 2012 se conforma el “Programa de Inclusión y Desarrollo Rural” (PIDER) como continuador, integrador y mejorador del PSA y del PAPYM. Su objetivo era “promover el desarrollo productivo con inclusión económica, social, política y cultural de los agricultores familiares, pequeños y medianos productores y comunidades de pueblos originarios” (SAGPyA, 2012).

3) Alternativas al hambre y sus conceptualizaciones.

La alimentación ha sido durante toda la historia fuente de los más diversos conflictos sociales. También lo ha sido para las reflexiones más diferentes entre científicos, que lejos de ser neutrales han producido teorías que sostenían a los grupos de poder hegemónicos de cada época y de cada lugar. Un caso que refleja fielmente ello, es el de Thomas Malthus. Uno de los primeros en tratar de elaborar leyes generales que explicaran la carestía de los alimentos. Este clérigo anglicano sostuvo que el hambre se debía a que “el poder de la población es infinitamente mayor que el poder de la Tierra para producir medios de subsistencia para el hombre” (Malthus, 1798 citado en Harvey, 2007: 55). Pero al momento de proponer alternativas frente a esa situación, sostuvo que “la miseria tiene que tocarle a alguien” y de tal manera actuó decididamente contra las *Poor Laws* en la Inglaterra de su tiempo. De tal manera sostenía que la política asistencial que se desprendía de esas leyes y esa institucionalidad, solo “han contribuido a aumentar el precio de las provisiones y a bajar el precio real del trabajo” (Ibíd.), por lo cual lo mejor frente a esa situación era no hacer nada, ya que todo lo que se haga será para exacerbar el problema. Estas formulaciones se demostraron falsas, sin embargo buena parte de sus preceptos siguiendo vigentes en las discusiones sobre el hambre en el mundo. Lo importante al respecto es entender que en su momento tuvieron una función específica, defender el régimen vigente en Inglaterra, azotado por crisis alimentarias, y por el surgimiento de la Revolución Francesa y otros estallidos sociales en Europa.²⁸

Luego, muchos otros científicos han discutido con esta teoría. Durante el siglo XIX David Ricardo, y Karl Marx habían dado sus argumentos contra la teoría poblacional de Malthus. Sin embargo la influencia malthusiana había llegado tan lejos para fines de ese siglo que incluso había sectores progresistas y/o revolucionarios que se consideraban neomalthusianos (sectores del anarquismo

²⁸ Para más detalles sobre este debate ver Harvey (2007). Otros autores como Harold Boner (1955) han trabajado los orígenes y la naturaleza de la teoría de Malthus, su ascenso y caída en Inglaterra del siglo XIX. Boner dejó en claro en qué medida la teoría de Malthus fue empleada en realidad como un obstáculo al desarrollo social y la reforma económica que se llevaba a cabo en Europa (De Castro, 1964: 34).

por ejemplo).²⁹ Esta influencia continúa hasta nuestros días y marcó buena parte de los comienzos de las discusiones sobre el hambre en la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura –FAO- fundada en 1945.

Josué De Castro, médico brasileño, que con sus investigaciones sobre los diferentes tipos de hambre devino también en geógrafo, fue uno de los más fervientes opositores de estas teorías. En su obra *Geografía del Hambre* (1950) postuló que el hambre era un tema tabú y que sus trabajos sobre el tema tropezaban con la dificultad de la inexistencia de datos. Sin embargo, pudo comprobar que “por lo menos dos tercios de las poblaciones sudamericanas (cerca de 60 millones de individuos) se encontraban en un estado permanente de subnutrición y que por lo menos un tercio (cerca de 30 millones de individuos) vive en un estado de verdadera hambre crónica” (1950: 306). Por sus trabajos fue electo por representantes de setenta países, Presidente del Consejo Ejecutivo de FAO, cargo que ejerció entre 1952 e 1956.

Desde su posición argumentaba que había una tendencia, todavía a mediados del siglo XX de atribuir el hambre a los propios hambrientos, fruto de la influencia insistente del pensamiento malhusiano que llevaba a pensar que “el hambriento tiene hambre porque nació con hambre, como el criminal en la antigua teoría lombrosiana que roba y mata por haber nacido criminal” (Castro, 1961, 66). En cambio, su pensamiento busca encontrar el origen del hambre en las desigualdades económicas y sociales, y a nivel internacional a las políticas coloniales de los países centrales sobre el resto del mundo. Como marca Maria Jose De Rezende, “dentro de una perspectiva histórica, Josué de Castro intentó demostrar que el hambre se habría producido socialmente en América Latina en un proceso de colonización directa que duró siglos” (De Rezende, 2003: 232). Remarcando que posterior a ese proceso vendría “otra forma de explotación colonial, el imperialismo norteamericano, que impide, a través de numerosas acciones, el desarrollo económico de esta región del mundo” (Castro, 1961, p.213 citado en De Rezende, 2003).

²⁹ Un caso que resulta ejemplificador es el del médico anarquista español Luis Bulffi que escribió el libro llamado “¡Huelga de vientres! Medios prácticos para evitar las familias numerosas” en el año 1906. El texto se puede consultar en <http://www.filosofia.org/>

Es en este marco que las discusiones sobre el hambre y sus alternativas para solucionarlo, van apareciendo. Un marco incesante de luchas anticoloniales, de mejoramientos en las técnicas de producción agrícolas, de reformas agrarias en buena parte de los países 'en vías de desarrollo'. Para De Castro era el momento de la destrucción total del malthusianismo: "la producción de alimentos en la última década ha sobrepasado, en volumen el crecimiento de las poblaciones: mientras estas crecen a un ritmo medio anual del 1,5%, aquella ya excedió el 2%" (De Castro, 1964: 31)³⁰. Sin embargo, la influencia de la misma se siguió notando de la mano de autores como Paul R. Ehrlich y Anne Ehrlich, que incansablemente trataban de influir revitalizando las teorías catastrofistas de Malthus. Esto se daba también en un momento histórico donde las tasas de natalidad habían repuntado producto del fenómeno conocido como *baby boom* (1946-1964).³¹ Años después estos dos autores publicaron su libro *The Population Bomb* (1968), donde entre otras cosas decían que

"Hay que llevar rápidamente a la población mundial bajo control, reduciendo la tasa de crecimiento a cero o lo que es negativo. Debe lograrse la regulación consciente de la cantidad de seres humanos. Simultáneamente debemos, al menos temporalmente, aumentar en gran medida la producción de alimentos."

En este contexto es que se producen las primeras definiciones sobre la seguridad alimentaria, signada por la aparición de la denominada Revolución Verde y estas teorías sobre la falta de disponibilidad de alimentos.

³⁰ En otro libro, *Geopolítica del Hambre* dirá: "el mundo dispone de recursos suficientes para permitir tipos adecuados de alimentación por parte de todas las colectividades. Y si, hasta ahora, muchos de los huéspedes de la tierra continúan sin participar del banquete, es porque todas las civilizaciones, inclusive la nuestra, se han mantenido y estructurado sobre la base de una extrema desigualdad económica" (De Castro: 1975: 357).

³¹ "Baby Boom" es un concepto que se utilizó para dar cuenta de la situación demográfica de la segunda postguerra mundial (entre 1946 y 1964) donde en los países participantes se dio un notable aumento de la natalidad. Investigadores como Karl Siegfried sostienen que puede ser un fenómeno general de toda época de contiendas bélicas o crisis.

a) El enfoque de la seguridad alimentaria.

Como bien surge de publicaciones oficiales de FAO “la seguridad alimentaria es un ‘concepto flexible’ (...). Incluso hace una década, ha habido alrededor de 200 definiciones en escritos publicados, de acuerdo con Maxwell y Smith (1992)” (Clay, 2002: 25).³² Esto es realmente impresionante, dado que es un concepto sumamente utilizado en la política internacional, con fines múltiples, algunos de ellos no explícitamente declarados.³³ Así, cada vez que el concepto se presenta en una política o una investigación es necesario correr el velo para poder establecer la definición implícita, en el caso que esta no sea explícita (Maxwell, 1996).

A mediados de la década del 70 se reconoce en las primeras elaboraciones sobre el tema un cierto equilibrio entre dos posiciones que han sido centrales en la discusión. A estas posiciones las podemos denominar ‘ofertistas’ tomando la denominación de Riquelme, Rodríguez y Langer (2010). Estos mismos autores han denominado a la otra postura como ‘accesibilista’, ya que se centra en la posibilidad que tienen las personas de acceder a los alimentos mediante el ejercicio de sus derechos económicos y sociales. Entre los autores más relevantes que han influido en el desarrollo de estos argumentos se encuentra Amartya Sen.³⁴

En 1974 la Conferencia Mundial sobre la Alimentación convocada por ONU elaboró una primera definición. Según ésta, la seguridad alimentaria es que “que haya en todo tiempo existencias mundiales suficientes de alimentos básicos (...) para mantener una expansión constante del consumo (...) y contrarrestar las fluctuaciones de la producción y los precios” (FAO, 2006: 1). Según Patricia

³² Traducción propia del original en inglés.

³³ Las definiciones contrastantes de seguridad alimentaria adoptadas entre 1974 y 1996, junto con los documentos de la FAO oficial y del Banco Mundial de mediados de 1980, se exponen en el libro *Trade Reforms and Food Security: conceptualising the linkages*, editado en 2003 por FAO. Una comparación de estas definiciones pone de relieve la considerable reconstrucción del pensamiento oficial sobre la seguridad alimentaria que se ha producido más de 25 años (Clay, 2002: 26).

³⁴ También es interesante nombrar que en el año 1978 en el territorio de la actual Kazajistán, en la ciudad de Alma-Atá se celebró un encuentro sobre “Atención Primaria de la Salud” donde la OMS declaró que “la promoción del suministro de alimentos y la nutrición apropiada” es parte central del derecho a la salud.

Aguirre estas discusiones, retomaban documentos internacionales que ya desde 1924 planteaban a la alimentación como un derecho humano (Aguirre, 2005: 27).

Luego, durante los años 80, y en consonancia con el contexto neoliberal dominante, la idea implícita en este concepto fue transformándose para centrarse en la *capacidad de las personas* para abastecerse de alimentos. En ese sentido en 1983, la FAO amplía su concepto, incluyendo la variable del acceso, como bien venía planteando en esos momentos Sen, quien enfrentaba el enfoque neomalthusiano al plantear que “los problemas de inanición o hambrunas en el mundo pueden ser mejor analizados a través del concepto de derechos más que a través del uso de las tradicionales variables de oferta de alimentos y tamaño de la población” (Sen, 1995:498).

Hacia mediados de los años 90 entraron en consideración también las preferencias alimentarias, social o culturalmente determinadas. El grado de especificidad de los contextos locales implica que el concepto había perdido su sencillez, pasando a considerar también un conjunto de intermediaciones que contribuyan a una vida activa y saludable (FAO, 2006: 27-28). En esto juega un rol importante las diferentes configuraciones de las relaciones de poder que se van elaborando en la adopción de políticas públicas referidas a la seguridad alimentaria. Así llegamos a la definición de seguridad alimentaria más aceptada actualmente. En ella se sostiene que:

“existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana” (FAO, 1996 A).

Creemos que lo importante en torno a la forma de concebir la problemática alimentaria es las profundas consecuencias que tiene en las políticas que los países llevan a cabo. Por ejemplo, si se piensa mayormente en el acceso a los alimentos en relación directa con el poder de compra del salario que recibe una persona, se proponen políticas de corte asistencial para proveerles los alimentos a quienes no puedan comprar en el mercado.

En muchas ocasiones organizaciones internacionales como el propio "Programa Mundial de Alimentos" -PMA- bajo el enfoque de seguridad alimentaria instituyeron programas de 'ayuda alimentaria' que solo se han convertido en "un instrumento de control político". Esto ya que al proveer a países de alimentos subsidiados y a bajo costo se reduce la producción local, afectando los mecanismos de subsistencia de los agricultores y por el contrario aumentan las importaciones de alimentos recibidos como ayuda. De esta manera como dice Ana Lucia Bravo "los programas de asistencia alimentaria se convierten en políticas de seguridad alimentaria, pues (...) estos se perpetúan y actúan sistemáticamente por largos periodos de tiempo" (Bravo: 2010: 322).

b) El principio de la soberanía alimentaria.

Frente a las definiciones y la implantación de diferentes políticas basadas en este enfoque, muchas organizaciones campesinas, comenzaron a organizarse entorno a "Foros de Organizaciones de la Sociedad Civil".³⁵ Así, condujeron al surgimiento de una nueva idea-fuerza: la *soberanía alimentaria*. El término surge mediante el impulso de Vía Campesina (VC)³⁶, que ya en 1996 plantea miradas alternativas para reencauzar la producción de alimentos y para enfrentar las crisis alimentarias. Este planteo tiene base en la descentralización, contrario al modelo actual, basado en una concentración de la riqueza y el poder según se plantea en el documento elevado por las ONGs a la cumbre que, donde sin definición específica del término se plantea que

"el derecho internacional debe garantizar el derecho a la alimentación, asegurando que la soberanía alimentaria tiene prioridad sobre las políticas macro-económicas y la liberalización del comercio. La

³⁵ La propia cumbre de la Alimentación contó con un espacio de participación de la sociedad civil. Según informó FAO asistieron 790 delegados de ONG en representación de un total de 457 organizaciones. Otros 101 representantes de ONG formaron parte de las delegaciones de sus gobiernos. En cambio el Foro de ONGs, que se realizó paralelamente contó con participación de 1.300 representantes de ONG de 80 países. Los participantes elaboraron una declaración que se presentó a la Cumbre el 17 de noviembre de 1996 (FAO, 1999)

³⁶ Vía Campesina es una organización internacional de agricultores, surgida en mayo del 1993, en una conferencia llevada a cabo en Mons, Bélgica. El objetivo común que persiguen las diferentes organizaciones adheridas a VC es rechazar el modelo neoliberal de desarrollo rural y lograr la soberanía alimentaria.

comida no puede ser considerada como una mercancía, debido a su dimensión social y cultural. Cada nación debe tener el derecho a la soberanía alimentaria para alcanzar el nivel de suficiencia alimentaria y la calidad nutricional que considere apropiada sin sufrir represalias de ningún tipo" (FAO, 1996 b)

Luego de aquel primer evento, VC impulsó junto a otros actores los Foros por la Soberanía Alimentaria, que se instituyeron como cumbres paralelas a las Cumbres de la Alimentación realizadas por FAO. En 2001, en La Habana, se organizó el primero de ellos. En él definieron que soberanía alimentaria es:

"el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales".³⁷

Vemos que aquí hay un notorio quiebre entre ésta definición y la de seguridad alimentaria. Esta propuesta, en sus fundamentos ya no postula que la variable precio sea fundamental en el acceso a los alimentos, sino que justamente cuestiona este enfoque. Bajo este paradigma muchas veces grandes empresas de alimentación monopolizan el mercado practicando el *dumping* -lo cual es denunciado por las organizaciones de agricultores-.³⁸ La soberanía alimentaria en cambio hace hincapié en otras cuestiones. Las mismas implican modificaciones importantes para toda formulación de políticas y prácticas de desarrollo en general.

Estas innovaciones se profundizan más aún en el siguiente Foro realizado en Roma durante el año 2002. Allí los movimientos sociales participantes definen el

³⁷ Declaración final del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria. La Habana, Cuba, 7 de septiembre del 2001.

³⁸ Dumping es una práctica económica en la que una empresa establece un precio más bajo para ciertos bienes de exportación sacando de competencia a las empresas de los países que los reciben. En el caso de los alimentos, generalmente grandes empresas agroindustriales introducen "alimentos baratos", que alteran los mercados locales perjudicando a los productores de esos países.

término con más amplitud. Se habla ahora del derecho a definir “políticas agrarias, de empleo, pesqueras, alimentarias y de tierra”.³⁹ Ahora, en esta nueva delimitación conceptual, no se piensa solo en la mera producción de alimentos sino que se pone un mayor énfasis en la necesidad de que las comunidades locales puedan controlar las políticas. Tener soberanía sobre esos factores, es una condición necesaria para alcanzar la seguridad alimentaria. Entonces, en este contexto y subrayando sus principales alcances, la soberanía alimentaria se caracteriza porque:

a) son las comunidades locales las que deben definir y controlar sus propias estrategias de producción, distribución y consumo;

b) se fundamenta en la diversidad de los modos de producción local;

c) la base de la alimentación está en la pequeña y mediana producción agropecuaria;

d) respeta la diversidad de las prácticas alimentarias de cada cultura, es decir se plantea un consumo que siga las pautas alimenticias propias de las diferentes comunidades, regiones, ámbitos territoriales;

e) promueve que los actores locales encaren procesos de autogestión en sus territorios, controlando sus políticas y recursos para fortalecer sus propios modos de producción, comercialización y gestión en cada ámbito local.

Sin lugar a dudas, esta postura se contrapone con muchas políticas de seguridad alimentaria que, con frecuencia, dependen de recursos provenientes de organismos internacionales. En estos casos dichos organismos fijan los criterios a aplicar y dejan escaso margen para la decisión desde los actores y desde los ámbitos locales.

Estas ideas son retomadas y procesadas en múltiples iniciativas estatales (y privadas) en todo el mundo. Para ahondar teóricamente en ello, debemos preguntarnos ¿qué hizo posible la transformación de una demanda marginal para los sectores dominantes, como la pobreza rural, en la ‘cuestión’ de la AF? ¿y qué fue lo que hizo incluir dentro de ella la seguridad y/o la soberanía alimentaria?

³⁹ Declaración política del Foro de las ONG/OSC para la Soberanía Alimentaria. Roma, 8 al 13 de junio del 2002.

Neves sostiene que ciertas ocasiones constituyen una “estructura de oportunidades” (2008: 7) para la emergencia de estas cuestiones, su redefinición y posterior institucionalización ¿Qué procesos políticos convergieron para que actores sociales concebidos al margen del desarrollo económico y destinados a ser objeto de asistencia social, sean ahora “objeto de interés público por su contribución a la seguridad y soberanía alimentaria”?⁴⁰ Si bien en la próxima sección de la investigación recorreremos el proceso de constitución de nuestra ‘cuestión’, ahora nos centraremos en un aspecto teórico central para comprenderla. Nos referimos al rol de los mediadores sociales, como ha sido abordado en múltiple bibliografía (proveniente por lo general de la antropología y de los estudios rurales). En cambio, buscaremos tender puentes entre esas teorías y la noción gramsciana de ‘intelectual orgánico’.

4) Los mediadores y el surgimiento de categorías políticas.

Como venimos sosteniendo, el fenómeno de la hegemonía no es solamente un fenómeno cultural, no es solamente la llamada “dirección moral e intelectual” como pretenden mostrarlo diferentes visiones o revisiones del pensamiento gramsciano (Laclau y Mouffe, 2006). La posibilidad del ejercicio real de la hegemonía supone concesiones en el terreno económico, pero también en el terreno político. La ampliación del concepto de estado en Gramsci busca dar cuenta de ello. Como bien sostiene Thwaites Rey “ejercer una ‘supremacía hegemónica’ y no mero dominio depende, en última instancia, de las posibilidades (...) de asegurar la ‘incorporación’ de los estratos populares” (1994: 16), no solo al desarrollo económico y social sino a las nuevas formas que el estado (ampliado) adopte para ello. Pero para lograr este cometido, es necesario desplegar múltiples mecanismos a través de actores técnicamente calificados para lograr esa inclusión: los intelectuales orgánicos. El fenómeno de la mediación está estrictamente ligado a ello.

⁴⁰ Así lo define la nueva ley de “Reparación Historia de la Agricultura Familiar para la construcción de la nueva ruralidad en la argentina”.

Partiendo de Delma Pessanha Neves decimos que los contenidos particulares de un desarrollo social "son deudores del contexto político, tanto de fuerzas sociales y de luchas, como de la estructura de oportunidades para elección o emergencia de cuestiones y temas relevantes para la redefinición y distribución de recursos" (Neves, 2008: 7). El constante procesamiento de las demandas y la emergencia de nuevas cuestiones requieren también la inclusión de nuevos actores. Lo cual supone un conflicto de poderes dentro del estado, que siempre busca mantener un equilibrio. Por ello es que se requiere la creación de actores específicos para el ejercicio de la mediación. Sea para articular a esos actores en conflicto o para condenarlos en nombre de valores, metas y referencias económicas y morales.

Diversos estudios han planteado la necesidad de observar el rol de los "mediadores" políticos para visualizar cuales han sido los mecanismos por los que sujetos concretos pasan a ser definidos, mediante diversas categorías políticas, en nuestro caso como agricultores familiares. Creemos que esta línea de investigación además de ayudarnos a entender el significado de esa categoría, nos ayuda a analizar las relaciones de poder en dicho proceso de re-definición. Nos acercaremos más a ello viendo los puntos en contacto entre la teoría de las mediaciones y el rol de los "intelectuales orgánicos" dentro de la teoría gramsciana. Comenzamos entonces preguntándonos ¿qué se entiende por mediación? ¿Cómo surge desde ese terreno una categoría que identifica a actores sociales concretos? Luego nos adentraremos en las conexiones con la teoría gramsciana.

Como plantean Gilberto Velho y Karina Kuschnir, dado que "la vida social solo existe a través de las diferencias (...) el estudio de la mediación y específicamente, de los mediadores, permite constatar cómo se dan las interacciones entre categorías sociales y niveles culturales distintos" (2001: 9). La comunicación entre dos universos sociales diferentes puede desembocar en diferentes formas de mediación. Un trabajo de traducción es una mediación, una gestión en nombre de un tercero también lo es, pero nos interesa indagar ahora las formas de mediación que se establecen como formas de inclusión política. 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: 101). Otros autores como 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: 1). En ambas miradas está presente la idea de que el objetivo último de la mediación es solucionar conflictos y obtener conciliaciones entre grupos sociales con distintos intereses.

En esta acepción la mediación es simplemente el punto de unión de lo diverso, perdiendo así la posibilidad de ver el rol que cumple en el proceso social más general. Por otro lado, Neves sostiene 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", es por ello por lo cual se busca reducir la disonancia entre las visiones del mundo (Neves, 2008: 10).

En el caso relativo al desarrollo rural, estos actores adquieren una importancia sustancial en los últimos años producto de los diferentes cambios en estas políticas rurales.⁴¹ Según Sardan, los agentes de desarrollo pueden ser 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: 3). Al respecto cobra validez la afirmación de Gramsci sobre los intelectuales orgánicos del mundo rural.

⁴¹ Como bien recupera Federico Villareal en su tesis doctoral "hasta antes de la década de 1990 asumían el papel de mediadores en el territorio los políticos locales (...) o los representantes de la iglesia católica. (...) Durante los '90, y debido a que los políticos fueron perdiendo credibilidad y legitimidad, las ONG que actuaban en el territorio (...) fueron ocupando el rol de mediadores entre los pobladores locales" (Villareal, 2010: 203). Rol que ahora es asumido nuevamente por los mediadores de las instituciones estatales.

Los intelectuales de tipo rural son en gran parte "tradicionales", es decir, están ligados a la masa social campesina y pequeño-burguesa de la ciudad (...) todavía no formada y puesta en movimiento por el sistema capitalista: 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: 10).

Aquí vuelve a cobrar vigencia el motivo por el cual se concibe a estos intelectuales como 'empleados', 'gestores' o incluso 'funcionarios de la clase dirigente'. Pero estos no se forman así mismos, no son autónomos, ni se fijan a sí mismos sus objetivos. En torno al desarrollo rural, 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, 1998: 1 – traducción propia). Al tiempo que se conformaban los espacios institucionales de mediación, se van transformando en agentes de la mediación los 'expertos', los 'técnicos'. Esta es la concepción dialéctica que propone Crespi (1983: 19 citado en Neves, 2008 B: 22), en la que plantea la existencia de un proceso de creación continua de mediadores, mediados, y del mismo proceso de mediación.

En ese transcurso se van definiendo los términos en los que se efectúa dicha relación, las formas institucionales en las que la misma se desarrolla y los lenguajes empleados por las partes. 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" (Neves 2008 B, 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.

Respecto al primer punto sostiene que el beneficiario no se constituye sin pasar por la reclasificación de los agente interventores. Pero esa clasificación generalmente ya se encuentra regulada en textos donde se elevan directrices y normativas para su reconocimiento (por ejemplo, de agricultura familiar, de remanecientes de quilombos, extractivistas). En lo que atañe a los recursos (materiales e inmateriales) no son absorbidos sin ejercicios específicos de traducción y de reconocimiento de sentido, mediante los cuales se efectúa un 'disciplinamiento' e incorporación de nuevos saberes por parte de los mediados. Por último los mediadores no son incorporados al proceso sin la construcción de sí mismos como responsables prácticos por estos modos de intervención. El necesario ejercicio también se explicita por los esfuerzos en la constitución de profesionalización (Neves, 2008 B: 38).

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" (Ibíd. 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". Neves y otros investigadores han seguido este proceso para el caso brasileño, llegando a la conclusión de que dicha categoría "raramente puede ser utilizada o reconocida como noción analítica" (Neves, 2007). Más bien la misma,

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. (Ibíd.: 231)

Veamos entonces como fue dándose el surgimiento de 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. Tal vez así podamos echar luz sobre el asunto, evitando caer en lo que Neves llama el 'raciocinio clasificador' (Neves, 1995) que al buscar construir categorías universalizantes, se constituye también en un punto de ceguera, en el que "la ciencia genera tanto conocimiento como ignorancia" (Van Der Ploeg, 2008: 2).

a) El surgimiento de la AF en Argentina

Sin adentrarnos en detalles, creemos importante ver algunas de las condiciones que hicieron surgir en Argentina a la AF como sujeto político en el último periodo (2002-2015). Creemos que la 'estructura de oportunidades' se conformó en torno a la confluencia de dos procesos: la crisis de hegemonía del año 2008 (conflicto "del campo"), y la inserción de la AF en la agenda común del MERCOSUR con el surgimiento de la REAF).

Con el advenimiento del nuevo ciclo económico y político, luego de la caída de la convertibilidad y el ascenso del kirchnerismo como fuerza política hegemónica, se sucedieron diversas políticas agrarias que lograron mantener el *status quo* y el equilibrio en las relaciones de fuerza entre el gobierno y las organizaciones representativas del agro hegemónico (SRA, CRA, CONINAGRO y FAA). En cuanto al modelo agropecuario, el abandono de la convertibilidad y la devaluación que se instauró en el año 2002 permitió al sector agropecuario hegemónico volver a exportar en términos competitivos. Como contrapartida se institucionalizó un régimen de derechos de exportación a las materias primas agrícolas y a los hidrocarburos (commodities). Las dos organizaciones representativas de los grandes productores (SRA y CRA) históricamente se opusieron a cualquier tipo de intervención estatal. Las otras han sido más cercanas al gobierno en estas políticas.

En cambio, 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: 114). Fue en ese momento que comienza a visualizarse “el otro campo”.⁴² Como bien sostienen Gisclard, Allaire y Cittadini (2015: 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. Mientras, en torno a la REAF los ‘intelectuales orgánicos’ conseguían conformar al actor, y mantenerlo alejado de los actores que llevaron a la FAA a estar enfrentados al “bloque político” gobernante. No solo eso, sino que esos mismos técnicos provenían de la FAA, como veremos en el desarrollo de la investigación.

Es por ello que consideramos que el significado de la categoría AF corresponde a procesos de movilización política y encuadramiento institucional. Debido a esta raíz es que precisa de la ambigüedad necesaria para orquestar los distintos intereses en juego con los derechos sociales, políticos y económicos

⁴² Denominación utilizada por las propias organizaciones de la AF, para diferenciarse de la Mesa de Enlace.

(Neves, 2007: 45). Lo cual es claramente reconocible en las diferentes operacionalizaciones que se establecen a nivel público (y que las organizaciones de la AF rechazan). Como manifestamos en su momento (Manzanal y González, 2010), 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.). De este perfil economicista surgieron primero tres tipos de 'pequeños productores' (Obschatko, 2007: 9) y luego con una actualización se agregó una cuarta categoría que incorpora a productores más capitalizados y se intentó cuantificar la AF -bajo la denominación "explotaciones agropecuarias familiares", EAPF- (Obschatko, 2009).

Esta concepción economicista fue luego rechazada por las organizaciones de la AF que optan por definirla como una "forma de vida" y "una cuestión cultural" (FoNAF, 2007). 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 responda 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: 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 B: 57).

Estas definiciones o mejor dicho, las estrategias que se encuentran detrás de estas definiciones de AF, otorgan determinados roles en las formas de abordar socialmente la problemática alimentaria. Por ello, a continuación veremos como conceptualmente se han construido las nociones de seguridad y soberanía alimentaria.

b) Su rol en la SSA.

Para el caso argentino, podemos decir que la apreciación generalizada es que el hambre no constituyó un problema, salvo contadas excepciones (momentos de crisis económicas). Históricamente se lo consideraba un país donde la provisión de alimentos estaba garantizada para toda la población. Sin embargo, ya a principios de siglo XX, en pleno auge del modelo agroexportador, Juan Bialek Massé en su “Informe sobre el estado de la clase obrera en el interior de la República” había advertido sobre situaciones en que las personas no alcanzaban a cubrir sus necesidades alimenticias. Observó que en la provincia de Tucumán tanto el salario como la ración alimenticia eran insuficientes, situación que conllevaba “efectos de degeneración”, como el alcoholismo (1985 [1904]: 230-231). Y una situación parecida encontró en otras regiones que analizó.⁴³

Por otra parte, una prueba de que esta idea era falsa, son los sucesivos planes enfocados hacia el sector de la niñez y gestados desde el Estado y sus instituciones educativas. Entre ellos está la Copa de Leche (1906), que fue derivando en comedores escolares (1938), la Ley Palacios -que creó la dirección

⁴³ En La Rioja: “Los pobres todos me lloran miseria, y cómo no, si ganan 80 centavos y la ración mínima es de 99 (...) Ese déficit se traduce en miseria y hambre, en alimentación insuficiente (...)” (Bialek Masse, 1985: 254).

de Maternidad e Infancia, encargada de repartir leche a embarazadas y niños (Britos et al, 2003). Todos éstos, al ser focalizados al sector de la niñez, de algún modo ocultaban el problema alimentario como un problema social de amplio alcance. Este reconocimiento sucederá recién en la década del 80 con la llegada de las políticas impulsadas manifiestamente como políticas de seguridad alimentaria.

A mediados de la década del 80, a poco de retornada la democracia, el Estado reconoció el deterioro de la situación alimentaria. Por ese motivo se implementó el Programa Alimentario Nacional (PAN). Un programa con un carácter asistencial destinado a complementar la alimentación de más de 1 millón de familias de los sectores más carenciados de la población. A decir de Sergio Britos: "el PAN es quizá el paradigma de una historia que continúa vigente luego de 20 años y que puede sintetizarse en la concepción gastronómica de las políticas sociales y la concepción asistencialista de las políticas alimentarias" (Ibíd.: 23)⁴⁴. En esta época la AF no era reconocida como un actor económico y político, por lo cual su rol fue nulo, pero se confiaba el abastecimiento a los grandes productores y a las empresas agropecuarias.

Durante los años 90, se produce un cambio que a decir de Aguirre, significó en principio un traslado de responsabilidad hacia el individuo (2005: 28), ya que centra la responsabilidad de 'las personas' para acceder a los alimentos. Ello se traduce en políticas focalizadas que solamente colaboren con los sectores sociales que no tienen posibilidad alguna de satisfacer esa necesidad alimentaria. Luego, en el periodo de nuestra investigación seguridad y soberanía alimentaria comienzan a ser en muchos casos confundidos o usados conjunta y/o indistintamente. Algunos ejemplos de ello se podrán ver en la segunda sección.

En torno a la soberanía alimentaria el término viene teniendo mayor relevancia por el impulso que los movimientos sociales le han dado. Lo cual ha llevado a que algunos estados lo hayan tomado como propio, si bien la inserción

⁴⁴ Para Britos la concepción gastronómica se basaba en que el foco del plan era la complementación alimentaria de las familias pobres, que buscaba alcanzar un aporte nutricional cercano al 20% de las necesidades de esas familias. La concepción asistencialista es la que considera a ciertos sectores meramente como receptores de algún bien, en este caso alimentos, negando de esa manera la posibilidad de solucionar de manera autónoma los problemas de la pobreza, entre ellos el hambre.

en los diferentes países es dispar y responde a diferentes intereses y objetivos de los 'bloques políticos' gobernantes. Por ejemplo, la mayoría de los países miembros de la Alianza Bolivariana para los pueblos de Nuestra América (ALBA) tienen hoy en día leyes que reconocen el principio de la soberanía alimentaria. Otro ejemplo de la emergencia del concepto en la región es la aprobación por unanimidad de una "Ley Marco de Derecho a la alimentación, seguridad y soberanía alimentaria" en el marco del Parlamento Latinoamericano -ParLatino- en diciembre de 2012.

De todos modos, de la misma manera que sucede con la categoría agricultura familiar, los sentidos que los diferentes estados le dan al término, difieren del de las organizaciones sociales. En general, para los estados la soberanía alimentaria refiere a que el país pueda garantizar la alimentación de su población sin necesidad de importar alimentos de otros países. Son pocos los casos donde se pone el acento en el rol de las comunidades, tal cual es planteado por las organizaciones. Bajo el prisma de esta concepción (*estatalista*), los productores familiares cumplen a lo sumo la función de proveedores de los alimentos para que el Estado garantice la alimentación de la población en general. En cambio en la propuesta de las organizaciones sociales se la considera como un derecho de los pueblos que deben ejercer ellos mismos, fortaleciendo el poder de las propias comunidades.

En el caso argentino, esta concepción queda plasmada en diferentes iniciativas legislativas y/o de programas de gestión donde los agricultores familiares son considerados como aquéllos que producen para la soberanía alimentaria. Esta afirmación no expresa exactamente la postura del FONAF -y de otras organizaciones- que considera que la soberanía alimentaria es un derecho a ejercer por las propias comunidades (*concepción comunitaria*).⁴⁵

Es necesario comprender estas divergencias en toda su dimensión para analizar las consecuencias y las disputas que pueden gestarse en torno a las

⁴⁵ Por ejemplo la nueva ley de Agricultura Familiar en Argentina declara de interés público a la agricultura familiar "por su contribución a la seguridad y soberanía alimentaria del pueblo". En cambio en la posición de las organizaciones el rol que se adjudican no es de contribuyente sino de garantes de la misma.

políticas públicas vinculadas con la problemática alimenticia y con la AF. Observamos que en la última década en Argentina aparecen varias políticas, proyectos, programas y propuestas dirigidas tanto a los agricultores familiares, como al sistema agroalimentario en su conjunto, y que postulan diferentes acciones en nombre de la soberanía alimentaria.

Las diferentes concepciones de soberanía alimentaria conllevan en realidad a distintas prácticas -como sostuvimos en Manzanal y González, 2010-. Ubicados dentro de lo que podemos denominar la “concepción estatista” de la soberanía alimentaria, podrían postularse políticas sustentadas en el abastecimiento del mercado interno a partir de productos masivos elaborados por grandes empresas agroalimentarias locales a precios accesibles. En este caso, aun cuando la materia prima sea adquirida a los productores familiares, “no se estará sosteniendo el tipo de modelo y de transformación productiva, cultural y social, hacia la que apunta la soberanía alimentaria para las organizaciones sociales que la sostienen” (Manzanal y González, 2010: 24). En los planteos de la “concepción comunitaria” es central la autogestión, el control de los recursos, de modo de garantizar el fortalecimiento de los productores y actores locales. En definitiva la dimensión de poder que plantean ambas es disímil. “Se está apuntando a una disputa de poder, a una transformación del modelo actual de producción, consumo y comercialización, que en definitiva requiere modificaciones en la estructura de tenencia de la tierra y en el control de los recursos a favor de las actores y comunidades locales” (Ibíd.). Fundamentalmente estas se resuelven en el terreno del estado y de la formulación de las políticas públicas, terreno que será analizado especialmente.

Capítulo 3. Metodología

Introducción

La investigación que presentamos se realizó partiendo de una metodología cualitativa y empírica, que con base en información recopilada en estudios de caso, pudiera echar luz sobre la cuestión analizada.

Los datos utilizados tienen origen, sustancialmente, en dos tipos de fuentes. Una de ellas es la información primaria, esencialmente cualitativa, que fue recogida mediante la realización de entrevistas en profundidad a informantes clave. La otra es la información con origen en fuente secundaria, sea del tipo cuantitativo (estadísticas, registros, etc.) o bibliográfico. En algunos casos ella fue recopilada en los ámbitos locales, en otros en los correspondientes niveles provinciales y/o nacionales.

La elección de un abordaje de tipo cualitativo está relacionada con los objetivos específicos de la investigación, dado que buscamos analizar y comprender el accionar de actores en torno a una cuestión en particular. El proceso general donde ese accionar se ve envuelto, también precisa ser visualizado de esta manera. Es por ello que se optó por seleccionar primero informantes con conocimiento del contexto y a partir dicha información (junto a la información secundaria) seleccionar dos estudios de caso. En ese sentido, ahí nuevamente identificamos aquellos actores relevantes, diseñamos y realizamos entrevistas que permitieron reconocer sus particularidades, sus posicionamientos y sus acciones. Un enfoque de tipo cuantitativo no nos permitiría dar cuenta de las dimensiones que buscamos analizar.

La información de tipo cuantitativa que utilizamos se encuentra subordinada a este abordaje. La mayoría de esta información solo nos sirve para comprender el contexto en que las acciones desarrolladas se llevan a cabo, en el que las demandas se plantean. También será útil para visualizar las diferentes utilizaciones de categorías censales, por ejemplo con las categorías "pequeño productor" o "agricultor familiar". O para dar cuenta del avance de determinadas instituciones, por ejemplo el ReNAF.

Para dar cuenta de esas decisiones metodológicas y como parte de ellas, este capítulo se organiza de la siguiente manera. Se parte de las definiciones adoptadas en torno al recorte temporal de la investigación. Continuamos por las respectivas al recorte espacial que consta de dos niveles, uno provincial y uno local, correspondiente a los estudios de caso. Luego especificaremos lo relativo a los diferentes viajes de campo realizados en el transcurso de esta investigación, así como las informaciones necesarias para comprender la profundidad (siempre limitada) del trabajo realizado. Seguidamente, veremos una parte central de la construcción de esta investigación que es la construcción de dimensiones y variables en torno a los conceptos centrales con los que buscamos analizar la información. Cerraremos este capítulo metodológico con reflexiones sobre las dificultades y limitaciones de esta investigación, que son las que limitan los alcances de la misma.

1) Recorte temporal del análisis realizado

La realización de una investigación de cualquier tipo requiere de fijar límites temporales para ello. En la bibliografía especializada se sostiene -muchas veces de manera dicotómica- que el interés del investigador "puede radicar en analizar el problema durante un periodo determinado (*estudio transversal*), o en conocer sus variaciones en el transcurso del tiempo (*estudio longitudinal*)" (Rojas, 1991: 74). En cambio en nuestra investigación ambos intereses estarán presentes, ya que comprender la conformación de "cuestiones socialmente problematizadas" requiere de un enfoque longitudinal que en muchas ocasiones excede el periodo específico en que la investigación se centra (como haremos en la segunda sección).

Pero más allá de esa aclaración metodológica, el *recorte temporal* de nuestro trabajo comprenderá el periodo entre los años 2002 y 2015. La elección de dicho periodo se desprende de los cambios políticos y económicos abiertos por la crisis social y económica de diciembre del 2001 en Argentina. Ese hito, evidenció social y políticamente la crisis económica, y fue el año siguiente (2002) cuando se registraron los mayores niveles de indigencia de la

historia reciente (27,5%). Si bien reconocemos que el indicador 'indigencia', no refleja exactamente situación de 'inseguridad alimentaria', y que se calcula sólo en base a aglomerados urbanos (al depender de la "Encuesta Permanente de Hogares"-EPH), creemos que es el indicador más próximo –en torno al tema–, para reflejar el estado de situación del periodo a indagar.

Luego de esto, se sucedieron numerosos planes y acciones significativas en la cuestión que nos ocupa, los cuales serán desarrollados en la siguiente sección con mayor profundidad. Consideramos los episodios más importantes del proceso los siguientes:

a) El lanzamiento, en el año 2003, del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria "El hambre más urgente".

b) La aparición de la REAF en el ámbito del MERCOSUR en 2004, que coloca a la AF en un lugar institucional de relevancia, donde se toman decisiones y se ejerce poder.

c) La creación de múltiples instituciones para implementar políticas para el sector desde el año 2004, que se vio impulsada con mayor fuerza desde 2008 luego del conflicto por las retenciones móviles a las exportaciones agrícolas, como hemos desarrollado en el capítulo precedente.

d) La sanción por el Congreso Nacional de la Ley de Agricultura Familiar en diciembre de 2014

e) Por otro lado, debido a los resultados electorales de los últimos comicios presidenciales, este periodo coincidirá con un periodo político específico donde el denominado "kirchnerismo" (Frente para la Victoria-Partido Justicialista) ha gobernado el país.

2) Recorte espacial de la investigación.

El recorte espacial fue diferenciado en dos niveles, correspondientes cada uno a objetivos precisos de análisis y de entrada a campo. También cada nivel se contó con una metodología diferente, dada la información disponible en cada uno de ellos.

Comenzamos con un nivel de análisis macro, centrado en la provincia

de Buenos Aires y guiado por dos objetivos:

- (i) seleccionar dos partidos a investigar a través de estudios de caso;
- (ii) reconocer, identificar y describir el contexto social y económico en el que se insertan los mismos.

La elección de ésta provincia responde a que allí, la AF tiene una importante presencia (13,4% de las explotaciones agropecuarias familiares del total país – Obschatko, 2009), a que hay instituciones públicas promoviendo actividades de vinculación entre AF y SSA, y a la inserción de esta investigación en el marco de proyectos de investigación colectivos.

Para adentrarnos en el contexto social y económico de la agricultura bonaerense y poder realizar la selección de los estudios de caso, recurrimos a la perspectiva histórica, relevando material bibliográfico y estadístico que dé cuenta de los procesos históricos. Así pudimos dar cuenta del devenir de la AF en el presente y la inserción de la AF pampeana en el contexto nacional e internacional, y su composición heterogénea a nivel provincial y seleccionar una región de la provincia donde los estudios de caso serían más apropiados.

a) A nivel provincial

Una de las acciones realizadas fue sistematizar la información estadística pertinente (Obschatko et al, 2007)⁴⁶ de acuerdo a las regiones de la provincia de Buenos Aires. Para ello, seleccionamos la regionalización que creímos más acorde de acuerdo a los objetivos de la investigación. Seleccionamos la regionalización utilizada por Silvia Gorenstein (2006) y agrupamos de acuerdo a la misma la información. De acuerdo a ello pudimos concluir que la distribución de las EAPs de PP es mayor en las regiones del norte provincial que al sur de la Provincia. Ello se refleja en los siguientes cuadros:

⁴⁶ Se trata del estudio "Los Pequeños Productores en la República Argentina (...)" que presentaba sistematizados, los datos desagregados de cada departamento/partido y de cada provincia del país. El estudio posterior "Las Explotaciones Agropecuarias Familiares (...)" (Ibíd., 2009), que hubiera sido más adecuado metodológicamente, no presentaba esos datos a nivel departamento/ partido.

Cuadro 2. Total de explotaciones agropecuarias (EAP), de Pequeños Productores (PP) y de No PP. Por Regiones Agroproductivas de la Provincia de Buenos Aires.

	Total de EAP	EAP de PP		EAP de No PP	
		Total	En %	Total	En %
De Riego y Ganadería árida del Sur	1890	937	49,6%	953	50,4%
Mixta del Sur Oeste	4737	2607	55,0%	2130	45,0%
Mixta del Centro Sur	5554	2329	41,9%	3225	58,1%
Ganadera de la Cuenca del Salado	10804	5428	50,2%	5376	49,8%
Noroeste	8567	4065	47,4%	4502	52,6%
Mixta del Centro	6155	4088	66,4%	2067	33,6%
Mixta del Noroeste	7209	3976	55,2%	3233	44,8%
Núcleo Agrícola del Norte	5446	3364	61,8%	2082	38,2%

Fuente: Elaboración propia en base a Obschatko, E; Foti, M. y Roman, M. (2007).

Cuadro 3. Total de EAP de Pequeños Productores (PP) y por Tipo de PP, por Regiones Agroproductivas de la Provincia de Buenos Aires.

	Total de EAP de PP	PP-TIPO 1			PP-TIPO 1			PP-TIPO 1		
		EAP (%)	Sup. (%)	Sup. Media (ha/E AP)	EAP (%)	Sup. (%)	Sup. Media (ha/E AP)	EAP (%)	Sup. (%)	Sup. Media (ha/E AP)
De Riego y Ganadería árida del Sur	937	48,3	72,4	438,7	40,2	23,2	168,6	11,4	4,4	113,5
Mixta del Sur Oeste	2607	49,0	68,1	334,3	26,5	16,3	147,4	13,3	4,9	88,8
Mixta del Centro Sur	2329	39,9	51,3	250,0	37,7	23,5	121,2	20,9	8,4	78,0
Ganadera de la Cuenca del Salado	5428	50,1	81,7	276,0	28,4	15,8	94,3	22,6	2,6	19,6
Noroeste	4065	38,4	60,4	136,8	36,2	28,0	67,2	25,4	11,5	39,5
Mixta del Centro	4088	35,8	64,5	216,2	33,2	27,3	98,9	34,0	17,3	61,4
Mixta del Noroeste	3976	45,2	67,4	208,2	25,5	16,3	89,4	29,2	16,3	77,8
Núcleo Agrícola del Norte	3364	27,4	56,0	213,0	45,5	43,4	99,5	18,8	11,9	66,0

Fuente: Elaboración propia en base a Obschatko, E; Foti, M. y Roman, M. (2007).

Sin embargo, como ya hemos manifestado, la información cuantitativa no es central en nuestro enfoque y por ello luego de este trabajo de sistematización -del cual se pueden conocer más datos en el Anexo 3-, hemos realizado una revisión bibliográfica y entrevistas a informantes calificados a fin de conocer desde su óptica los partidos y regiones donde más acciones se llevan a cabo en torno a la cuestión.

Para llevar esa tarea contactamos a algunos funcionarios de alto nivel (provincial) de las instituciones estatales con más intervención en la cuestión, así como referentes de las organizaciones de la AF más importantes de la Provincia en la cuestión referida. Nos referimos a las siguientes:

- Subsecretaría de Agricultura Familiar (Coord. Pcial Bs As)
- Instituto de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar (IPAF) Región Pampeana.
- Centro Regional Buenos Aires Sur (CERBAS) del INTA
- ReNAF
- Mesa Provincial de Organizaciones de Productores Familiares de la Provincia de Buenos Aires.
- Foro Provincial de la AF (FoPAF)

En relación a los informantes de las instituciones estatales, realizamos entrevistas dirigidas a relevar información sobre los siguientes temas generales: a) Caracterización de la AF de la provincia de Buenos Aires desde la institución, b) Situación actual de la AF en la provincia (institucional, organizativa, política, económica, social), c) Vinculación estado-organizaciones de la AF, y por último y como principal objetivo de las indagaciones: d) Políticas en ejecución para la AF en la Pcia. de Bs As (situación por regiones y partidos) (Ver Anexo 1).

En relación con los miembros de organizaciones representativas de la AF, las preguntas estuvieron dirigidas a conocer la perspectiva de los agricultores familiares organizados sobre los mismos temas y conocer el proceso organizativo. Por ello se indago sobre: a) Surgimiento de la organización (hitos, funcionamiento, logros, reivindicaciones, etc.); b) Identidad de los agricultores como "familiares"; c) características de la AF en Bs. As.; d) organizaciones de la AF en Bs. As. (relaciones y coordinación entre ellas); e) relación con el Estado (demandas, participación en instituciones, etc.); f) concepciones de SSA y de 'desarrollo rural'; g) políticas en ejecución en la Pcia. de Bs As (Ver Anexo 2).

Respecto a la bibliografía y otras fuentes secundarias de información hemos recogido información de diversos libros, actas de congresos científicos, páginas de internet de organismos oficiales, etc. De la Bibliografía se puede dar

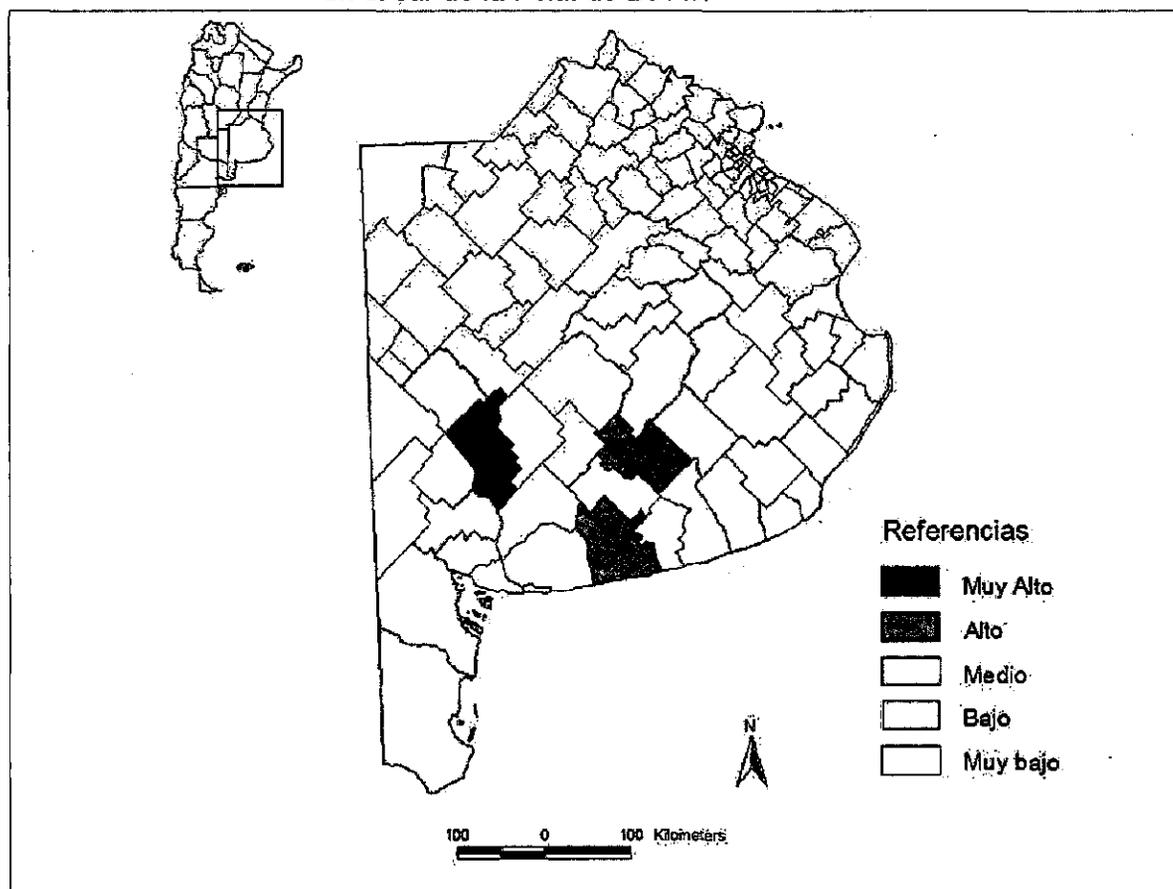
De acuerdo al documento elaborado por la Coordinación Provincial de la Subsecretaría de Agricultura Familiar, denominado "Plan estratégico para la agricultura familiar. Buenos Aires 2010-2011" (PEAF), hemos reconocido 5 variables como los principales 'lineamientos de política pública' para el sector. Los mismos son los siguientes:

- Fortalecimiento de las organizaciones de la AF.
- Creación de "espacios de cogestión" (Mesas Locales de la AF).
- Creación y fortalecimiento de los Espacios de Comercialización de la AF (ECAAF).
- Impulsar procesos de agregado de "valor en origen" (infraestructuras colectivas como salas de faena, frigoríficos, usinas)
- Iniciativas de compra pública (este lineamiento no es propio del PEAF, pero ha sido mencionado como el camino a seguir por referentes).

Con base en ellos podemos evaluar el nivel de implementación de la política pública para la AF en el sur de la provincia de Buenos Aires. Podemos ver a nivel cuantitativo que de los 30 partidos donde se encontró información. Su expresión en a nivel geográfico la podemos visualizar en el Mapa N°1

- 7 cumplen con 1 (una) sola variable (nivel muy bajo).
- 7 cumplen con 2 (dos) variables (nivel bajo).
- 13 cumplen con 3 (tres) variables (nivel medio).
- 2 cumplen con 4 (cuatro) variables (nivel alto).
- 1 cumple con las 5 (cinco) variables (nivel muy alto).

Mapa 2. Nivel de implementación de políticas públicas para la AF en el sur de la Pcia. de Bs As.



Fuente: Elaboración propia en base a información recogida en trabajo de campo y búsquedas bibliográficas (Ver Anexo 3)

En base a esta información seleccionamos nuestros casos de estudio. La decisión fue tomada en base a la sistematización realizada. Donde comprobamos que en 30 partidos del sur de la provincia de Buenos Aires se realizan acciones en el marco de las políticas para el sector. Las conclusiones de esa sistematización fueron que:

- 15 partidos han conformado organizaciones de la AF (de diverso tipo).
- 21 partidos han conformado “espacios de cogestión”.
- 20 partidos han puesto en pie los ECAF (Ferias, Mercados).
- 14 partidos han desarrollado diferentes infraestructuras para el ‘agregado de valor en origen’.

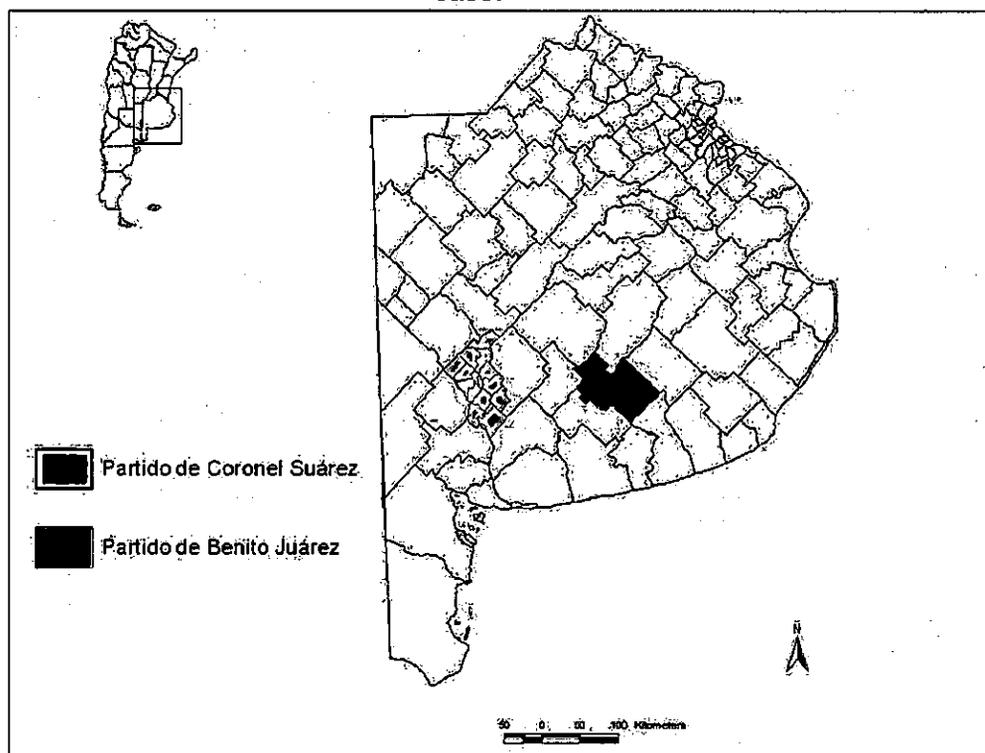
- 4 partidos han realizado experiencias de compra pública de algún tipo.

De esos municipios hemos seleccionado 2 (dos) como estudios de caso. Esta elección parte del “interés en un problema conceptual o empírico más amplio” que creemos que pueden iluminar mejor que otros casos (Neiman y Quaranta, 2007: 219), dado el relevamiento previamente realizado. Busca maximizar las posibilidades y la capacidad que las condiciones y características del caso presentan para desarrollar conocimientos a partir de su estudio. En ese sentido “la muestra es intencionada en función de los intereses temáticos y conceptuales y los casos se pueden seleccionar según diversos criterios, por ejemplo, a partir de determinadas condiciones que transforman al caso en un fenómeno único o lo constituyen en una expresión paradigmática de un problema social” (Neiman y Quaranta 219-220). En ellos buscaremos analizar las transformaciones territoriales que se producen al implementarse las políticas para la AF. Ellos fueron:

- Benito Juárez. En este partido se encuentra en funcionamiento una experiencia de compra pública que fue destacada por varios informantes, y los otros lineamientos también han sido implementados o han sido objeto de debate público.

- Coronel Suarez. En este caso se realizan los 5 (cinco) lineamientos. Sin embargo, este caso es de menor profundidad, debido a la información recolectada y a las entradas a campo realizadas.

Mapa 3. Partidos de la Provincia de Buenos Aires seleccionados como estudio de caso.



Fuente: Elaboración propia en base a cartografía digital provista por el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

b) Nivel local

Este nivel de la investigación es realizado en base a estudios de caso múltiples, seleccionados a través del procedimiento descripto. Creemos que esta decisión permite “a partir de diferentes instancias de comparación, extender los resultados empíricos hacia fenómenos de similares condiciones y niveles más generales de teoría” (Neiman y Quaranta, 2007: 225).

El análisis realizado en estos partidos buscó reconocer y comprender las diferentes acciones que se llevaron a cabo en el periodo (2002-2015) a nivel local. Dichas acciones, manifiestan intereses de diverso tipo. Cada una de ellas (sean acciones hegemónicas o subalternas) expresa territorialidades, intentos de influir sobre la acción de los otros actores y sobre el estado, donde esas acciones se condensan e institucionalizan. Es por ello que en las entradas a campo, así como en las búsquedas de información secundaria el énfasis estuvo puesto en reconocer como se desarrollan esas territorialidades en el marco de

la implementación de políticas públicas.

Por ello, en ésta instancia nuestras unidades de recolección de datos fueron –primordialmente- las siguientes: a) Instituciones estatales que desarrollen o acompañen los ‘lineamientos de política para la AF’ (propuestos por la Coord. Pcial. de la SsAF), b) organizaciones y actores no organizados beneficiarios de la política pública para la AF, c) actores (institucionales o particulares) que estén relacionados con la puesta en marcha de las políticas bajo análisis.

Sin embargo, en ambos casos, pero más aún en Benito Juárez, indagamos sobre políticas preexistentes en torno a la cuestión (Abastos Municipales en Benito Juárez; Feria de la Horticultura en Coronel Suarez) por lo que también hemos recogido información sobre ello de unidades de recolección de datos como: c) Instituciones locales con información histórica relevante (Centro Cultural “El Sombrero”, Biblioteca Popular “Juan José Bernal Torres”, Consejo para la producción y el desarrollo de Coronel Suarez).

A diferencia del nivel provincial en esta ocasión las entrevistas en profundidad, así como las observaciones realizadas estuvieron orientadas de la siguiente manera dependiendo de cada informante.

i) Instituciones y agentes estatales

Fundamentalmente se indago sobre la implementación de los lineamientos de política pública para la AF a nivel local y su relación con políticas preexistentes, buscando dar cuenta de: a) cambios en la situación económica de la AF; b) modificaciones institucionales a nivel local; c) modificaciones en las capacidades de los agricultores familiares para efectuar sus demandas; d) dimensiones culturales en juego en torno a las políticas (por ejemplo: acerca de la “comida para pobres”); e) conflictos entre instituciones diferentes (locales, provinciales, nacionales); f) concepciones sobre AF, desarrollo rural, agricultura familiar, seguridad y/o soberanía alimentaria.

ii) Actores beneficiarios de la política pública para la AF

A estos actores los hemos interrogado sobre sus posicionamientos generales en torno a la cuestión, pero haciendo hincapié en las acciones

desarrolladas en torno a: a) comercialización; b) agregado de valor; c) financiamiento; d) cogestión de políticas públicas; e) participación en el estado; f) conflictos, concesiones y alianzas con otros actores; g) rol de la mediación; h) rol de la AF a nivel local; i) concepciones sobre desarrollo rural-local, seguridad y/o soberanía alimentaria.

iii) Actores vinculados a las políticas bajo análisis.

Las políticas vinculadas a la seguridad y/o soberanía alimentaria afectan varios intereses de actores que no están necesariamente vinculados a la producción, sino a la comercialización (por ejemplo). Otros actores ocupan un rol importante a nivel 'intelectual', buscando dirigir al grueso de los productores. Y por último también hay actores que fueron entrevistados por su vinculación con las políticas preexistentes (Juntas Vecinales de Benito Juárez, por ejemplo). En estos casos las preguntas fueron directamente vinculadas a su relación con las políticas en cuestión intentando construir sus percepciones en torno a las mismas, al desarrollo rural-local, al rol del estado y de los mediadores.

Este proceso investigativo de dos niveles estuvo organizado en varios en 4 viajes de campo donde realizamos un total de 54 entrevistas. Veremos a continuación como fueron abordados esos momentos de la investigación y algunos detalles más sobre las indagaciones realizadas.

3) Viajes de campo

La realización de "trabajo de campo ha adquirido distintas características a lo largo de la historia" de la geografía (Zusman, 2011: 12). A medida que el objeto de estudio de la disciplina variaba, también lo hacía la herramienta con la que el geógrafo recoge la información. Mientras para la primera generación de geógrafos el paisaje y la región eran el objeto de la geografía, el trabajo de campo era siempre realizado con la técnica de observación. En el caso de esta investigación, que parte de la concepción del territorio como una relación de poder que se expresa en múltiples dimensiones (económicas, políticas, ideológicas, culturales), el trabajo de campo no puede menos que tener un

enfoque multidimensional. Esto es reconocer que “las relaciones que se establecen en el trabajo de campo responden necesariamente a una construcción de lo real por parte del investigador”, y que se expresan en una teoría y unos conceptos ordenadores que guían dicho trabajo (Escolar, 1998).

En nuestro caso, como hemos anticipado, una primera entrada a campo tuvo que ver directamente con la necesidad de definir el/los estudio/s de caso. Luego de ese primer momento si se realizaron entradas de mayor profundidad, abandonando la estrategia exploratoria. Para ello, fue necesario previamente contar con información de los programas que se realizan en los ámbitos locales a analizar. En nuestro caso se trató sobre todo del conocimiento acerca del ‘Abasto Municipal’ y del ‘Frigorífico Municipal de Huanguelén’ en Coronel Suarez.

En total se realizaron cuatro ‘viajes de campo’ en el marco de la beca doctoral interna recibida por el CONICET (2011-2016) y con financiamientos de otras agencias de investigación (ANPCyT, UBACyT). El material obtenido en fue procesado con el marco teórico-metodológico expuesto en los capítulos anteriores y sobre el cual volveremos luego para especificar las variables construidas para el procesamiento de la información. Para este último aspecto se utilizó incluso un programa informático para la organización y análisis de la entrevista (profundizaremos sobre ello en el próximo de este capítulo).

Cuadro 4: Viajes de campo (2012-2014).
Distribución de los días en las localidades.

<i>Viaje Nº</i>	<i>Exploratorio (sur)</i>	<i>Benito Juárez</i>	<i>Coronel Suarez</i>	<i>Total</i>
1	9	1		10
2		12		12
3			5	5
4		5		5
Total	9	18	5	32

Fuente: Elaboración propia.

El primero de los viajes de campo tuvo un carácter exploratorio y fue realizado entre el 22 al 31 de octubre de 2012. Este viaje tuvo dos momentos, uno realizado en conjunto con otro investigador del PERT, y otro en el que de

manera individual se recogió información de otros partidos del sur de la provincia. Con base en el partido de Balcarce, recorrimos los partidos aledaños dialogando con diferentes agentes estatales y referentes de las organizaciones de la AF. Pudimos conocer la implementación de diferentes aspectos de la política pública en Balcarce, Tandil, General Pueyrredón (Mar del Plata). En base a las entrevistas realizadas también conocimos algunas iniciativas desplegadas en Pinamar, Lobería, Mar Chiquita y realizamos contactos para la segunda parte del viaje de campo. Aquí fuimos a los partidos de Tres Arroyos, Adolfo González Chaves, y por último Benito Juárez. Aquí se dialogó con productores, agentes estatales (INTA) y referentes de organizaciones de la AF.

El segundo viaje fue realizado específicamente a Benito Juárez, ya habiéndolo seleccionado como un primer caso de estudio, por la existencia de los Abastos Municipales, el ECAF y la Mesa de Desarrollo Local (espacio de cogestión). Se realizó en los días 26 de agosto al 6 de septiembre del año 2013. Se realizaron 16 entrevistas, de las cuales 2 fueron con agentes de instituciones nacionales, 3 con productores, 8 con funcionarios y ex funcionarios de la administración local, 3 con otros actores vinculados a la cuestión (una investigadora local, una feriante, un concejal). Se recogió información histórica sobre el funcionamiento de "Abastos Municipales" (ordenanzas, diarios de la época de su inauguración, informes de gestión) y el de las nuevas políticas para la AF (Mesa de Desarrollo Local y la Feria de la Economía Social).

El tercer viaje fue al partido de Coronel Suarez entre el 28 de abril y 2 de mayo del año siguiente (2014). En esta ocasión intentamos conocer de cerca la experiencia de "agregado de valor" que se realiza en torno al Frigorífico Municipal de Huanguelén. En ese mismo viaje, conocimos las experiencias de comercialización a través de las ferias ('de la Horticultura Familiar' y 'Suarez Produce'). Pudimos realizar 7 (siete) entrevistas, 2 (dos) de las cuales no pudieron ser registradas por medio de grabador de voz, porque los informantes no accedieron a esa posibilidad (se han tomado notas de campo). No se han realizado todas las entrevistas planificadas, debido fundamentalmente a que

varias personas a las que se quería consultar se encontraban fuera del partido y no se contaba con movilidad (un informante altamente calificado también, estaba internado por problemas de salud). Fueron entrevistados dos funcionarios de instituciones nacionales con intervención en el tema, tres funcionarios locales directamente ligados a la gestión del Frigorífico Municipal. También se ha recogido información legal sobre los proyectos estudiados a través del Concejo Deliberante.

Por último, ante la imposibilidad de realizar un viaje más a cada uno de los lugares se optó por profundizar el campo en Benito Juárez. Entonces se realizó, también durante 2014 (22 al 28 de septiembre) otro viaje a buscar más información relevante sobre el caso juareense. Pudimos realizar ahí 10 entrevistas y recoger también nueva información para analizar las relaciones de poder y su vinculación con las políticas para la AF y la SSA. Se dialogó en esta ocasión 3 actores de instituciones de importancia a nivel político en Benito Juárez (Centro de Carniceros, Comisión de Juntas Vecinales)

A continuación explicaremos como se procesó toda la información recogida en estos viajes de campo.

4) Entrevistas: procesamiento y análisis de información primaria.

El conjunto de entrevistas realizadas tuvieron dos características que las igualan, y que son una de las características que las investigaciones de tipo cualitativa tienen, la flexibilidad metodológica. Los instrumentos utilizados fueron:

a) Semiestructurados. Se refiere a que las mismas contaban con una guía de temas (materializados en preguntas) prediseñada para el momento en que se desarrolle el encuentro con el/los informantes. No se dejó librado a la voluntad de los mismos los temas sobre los cuales se desarrolló la conversación sino que se buscó que nos brinden la información de nuestro interés. Por supuesto que esto no siempre fue posible, dado que hay situaciones más difíciles donde es más difícil guiar que en otras.

b) Flexibles. A medida que desarrollamos las entrevistas, cabía la posibilidad de ir modificando o suprimiendo parte de la guía de preguntas previamente

confeccionada, la cual nunca estaba presente como formulario frente al informante, sino que servía para preparar el encuentro y en caso necesario de consulta. Esta condición, nos permitió contextualizar mejor las afirmaciones realizadas por los informantes, así como interferir lo menos posible en la información que como investigadores buscamos recolectar.

Toda esa información fue sistematizada con el software "Atlas Ti 6. 2", que nos permite sistematizar toda la información en una misma herramienta (Unidad Hermenéutica) y cruzar los datos de acuerdo a las diferentes herramientas de codificación que el software presenta. Así creamos un total de 90 códigos, con los que identificar los testimonios de los informantes lo más cercano al "nivel textual", es decir lo más cercano a la información empírica posible. Entre los códigos que más información han agrupado podemos nombrar los siguientes:

- i) Agricultura Familiar,
- ii) Abastos Municipales,
- iii) FoNAF,
- iv) Mesa Local de la AF,
- v) poder.

Si bien algunos códigos ya presentan un nivel conceptual mayor (propio de la agudeza que el investigador desarrolla en el trabajo previo a esta sistematización), son las "familias de códigos" la herramienta que permite agrupar en un mayor nivel conceptual la información recogida. Para ello creamos 11 familias que se encuentran ya más evidentemente relacionadas con nuestro marco teórico y nuestra hipótesis. Por lo tanto nos ayudaron a alcanzar con mayor claridad nuestro objetivo específico. Las 11 familias creadas fueron:⁴⁷

- i) Agricultura Familiar (agrupa más códigos que el código AF)
- ii) Seguridad y Soberanía Alimentaria
- iii) Organizaciones
- iv) Accionar político y/o institucional
- v) Accionar económico y/o productivo

⁴⁷ El software permite la codificación de la información de manera superpuesta, por lo cual un mismo testimonio puede (y a veces debe) ser considerado en más de un código, así como los códigos de base en ocasiones puede formar parte de varias familias de códigos y o súper familias.

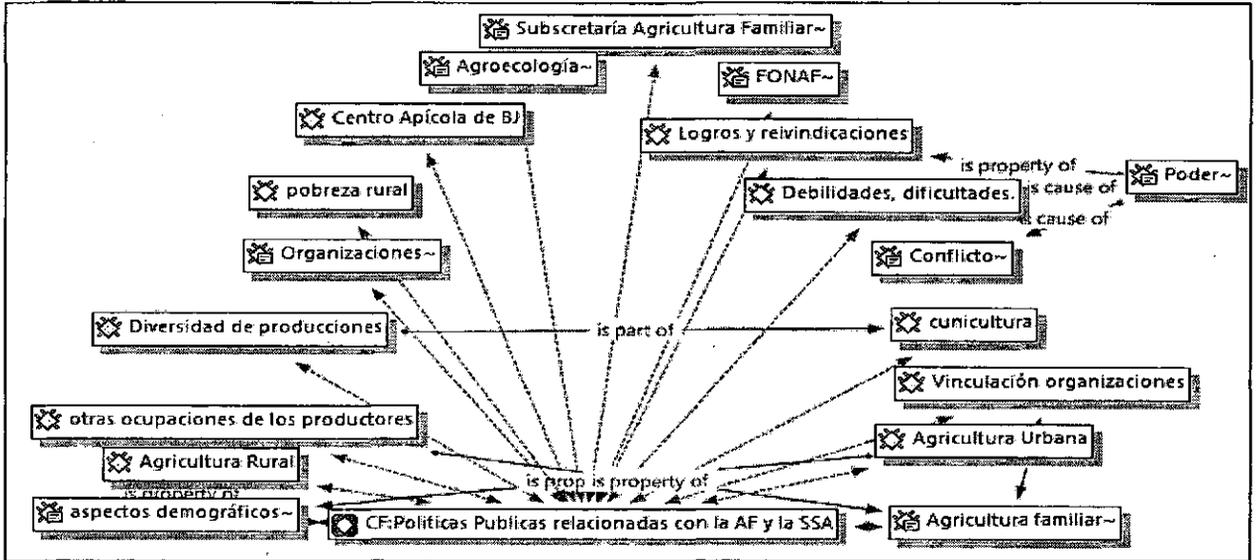
- vi) Accionar ideológico y/o cultural
- vii) Estado
- viii) Poder
- ix) Espacio construido
- x) Políticas Públicas
- xi) Normativas y reglamentaciones

Cada una de estas familias de códigos ya está mediada por teoría. Se puede ver por ejemplo en la construcción de la familia “espacio construido”, donde agrupamos referencias de los informantes en referencia a: a) cambios en los usos del suelo; b) ordenamiento territorial; c) referencias a tierra y territorio; d) referencias a la creación de infraestructuras. Sin embargo, Atlas Ti permite también la creación de “Súper Familias” de códigos, que nos permiten agrupar aún más la información, siguiendo los criterios de nuestro marco teórico y agrupándolas definitivamente en torno a las ‘unidades de análisis’ de nuestra investigación. De esta manera los datos empíricos quedan unidos al enfoque teórico de la investigación. Las “Súper Familias”, entonces son:

- i) Políticas Públicas (para la AF y SSA).
- ii) Acciones de los actores (en torno a la cuestión).
- iii) Transformaciones territoriales.

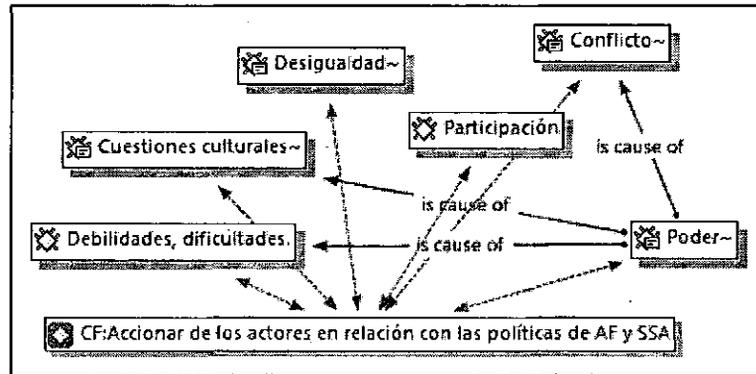
En los siguientes gráficos podemos visualizar como son las relaciones establecidas entre la información empírica y los diferentes niveles de agrupamiento de la información a través del software utilizado.

Gráfico 1. Súper Familia "Políticas Públicas relacionadas con la AF y la SSA"



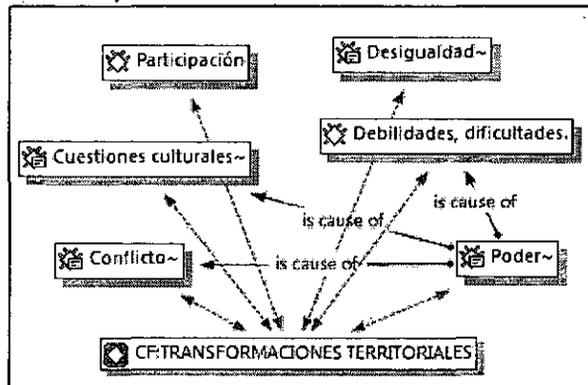
Fuente: Elaboración propia a partir del software "Atlas Ti 6.2".

Gráfico 2. Súper Familia "Accionar de los actores en relación a las políticas de AF y SSA"



Fuente: Elaboración propia a partir del software "Atlas Ti 6.2".

Gráfico 3. Súper Familia "Transformaciones Territoriales"



Fuente: Elaboración propia a partir del software "Atlas Ti 6.2".

a. **VARIABLES Y DIMENSIONES DEL ANÁLISIS.**

Si bien hemos ido adelantando algunos elementos teórico-metodológicos del análisis realizado, corresponde a este acápite explicitar como se fueron construyendo los diferentes conceptos, sus dimensiones y variables. Sin embargo en el propio proceso investigativo son también transformados en la relación dialéctica que se produce al analizar e intentar explicar la información empírica. Estos elementos se desprenden de nuestro marco teórico y de la premisa que guio nuestro accionar, que aunque ya ha sido explicitada al comienzo de esta investigación conviene recordar:

La **premis**a que sostenemos en esta investigación es que 'las *políticas públicas para la AF*, en su proceso de implementación a nivel local producen *transformaciones territoriales* que mantienen la *territorialidad* preexistente.

Cada uno de los conceptos vertidos en esta afirmación está relacionado con nuestra concepción sobre las relaciones de poder. Por un lado las *políticas* son la forma en la que una sociedad busca atender 'cuestiones socialmente problematizadas' a través del estado -donde se condensan relaciones de poder-. La *territorialidad* se manifiesta en las diferentes acciones que los actores llevan a cabo para influir sobre esa cuestión -cuando no controlarla y regularla por completo-. Por otro lado, las *transformaciones territoriales* son la expresión (espacial, económica, política, institucional, cultural) de los diferentes equilibrios que esa territorialidad va adquiriendo. Es para acercarnos a nuestros objetivos específicos -"analizar las acciones (...)" e "identificar y analizar las transformaciones territoriales (...)"- que nuestras unidades de análisis se corresponden también con estos conceptos.

En este sentido recordamos que nuestras unidades de análisis son, a nivel regional, nacional, provincial y local:

i) Las **acciones** llevadas a cabo por los diferentes actores en relación con las políticas de AF y SSA;

ii) Las **políticas públicas** relacionadas con AF y SSA en ejecución en el periodo 2002-2015;

Por último, con un nivel de abstracción mayor, y en lo que refiere al nivel

local, una tercera unidad de análisis es:

iii) Las **transformaciones territoriales** resultantes de las políticas de AF y SSA a nivel local.

Sin embargo, esas unidades de análisis son sumamente complejas, es decir tienen una variedad de dimensiones y luego de variables, que son las que más fácilmente identificables son para el investigador. En nuestras reflexiones teóricas hemos sostenido que las relaciones de poder, se sostienen, se mantienen y se despliegan mediante las *acciones hegemónicas*. Es decir mediante las acciones tendientes a establecer conductas válidas y obligatorias para el conjunto de la sociedad, incluyendo a los sectores y actores sobre los que se ejerce esa dominación (Ferreira, 1986). Esa es la materialización de la hegemonía, es decir de la dominación (consensual, internalizada y aceptada como propia por los dominados). Para poder identificarla mejor, propusimos 3 (tres) dimensiones: a) económica; b) política; y c) ideológica y/o cultural. Estas dimensiones también son las que nos permiten visualizar los diferentes aspectos de un territorio (y por lo tanto de sus transformaciones). Es por ello que con esas tres dimensiones trabajamos en cada una de nuestras unidades de análisis.

Las **variables** se ven expresadas en cada dimensión de las diferentes unidades de análisis:

Respecto a las **políticas públicas** relacionadas con la AF y la SSA en los tres niveles:

i) En el terreno económico: a) políticas de inclusión social; b) políticas de agregado de valor; c) políticas de financiamiento de la AF; d) políticas de comercialización de productos de la AF; e) políticas de compra pública y abastecimiento local.

ii) En el terreno político: a) políticas de fortalecimiento de las organizaciones; b) políticas de cogestión; c) mecanismos para internalización de las demandas de las organizaciones de la AF (revolución pasiva), d) inclusión política de las organizaciones de la AF (transformismo).

iii) En el terreno ideológico-cultural: a) rol adjudicados a la AF, b) formas de hacer agriculturas privilegiadas e impulsadas por las políticas públicas, c) concepciones sobre desarrollo (rural-local) de las políticas bajo análisis.

Respecto a las **acciones** de los diferentes actores (hegemónicos, subalternos) en relación con las políticas de AF y SSA:

i) En el terreno económico: a) acciones en torno a la comercialización de productos de la AF; b) acciones para financiamiento productivo de la AF; c) acciones en torno al “agregado de valor en origen”; d) acciones referentes a la compra pública y el abastecimiento local.

ii) En el terreno político: a) alianzas entre actores, b) concesiones a otros actores, c) enfrentamientos entre actores; d) rol de los mediadores; e) inclusión de actores en organizaciones de otro sector; f) acciones tendientes visibilizar a la AF.

iii) En el terreno ideológico cultural: a) acciones tendientes a afirmar un rol para la AF, b) acciones de valorización/desvalorización de las diversas formas de hacer agricultura, c) concepciones sobre desarrollo (rural-local).

Por último, para analizar las **transformaciones territoriales** resultantes de las políticas de AF y SSA las variables serán, entre otras:

i) En el terreno económico: a) cambios productivos y/o económicos de la AF, b) modificaciones en el acceso a alimentos, c) integración efectiva de la AF al mercado.

ii) En el terreno político: a) transformaciones institucionales, b) cambios en las relaciones de fuerza a nivel local, c) conformación de organizaciones subalternas.

iii) En el terreno ideológico-cultural: modificaciones en a) el rol de la AF, b) formas de hacer agricultura, c) formas de consumo, d) concepciones sobre desarrollo (rural-local).

En el siguiente cuadro podemos visualizar resumidamente el trabajo teórico-metodológico realizado para esta investigación.

CUADRO 5: Unidades de análisis, hipótesis de trabajo, dimensiones y variables, fuentes de análisis.

U. de análisis	Hipótesis de trabajo	Dimensiones y variables	Fuentes
<p>Políticas públicas para la AF y la SSA (nivel regional, nacional y local).</p>	<p>1) Las políticas públicas para la AF y/o la SSA, buscan incluir a la AF en el de desarrollo hegemónico. 2) Las políticas públicas para la AF y/o la SSA, mantienen la territorialidad preexistente en los ámbitos locales.</p>	<p>1) En el terreno económico: a) inclusión social; b) agregado de valor; c) financiamiento; d) comercialización; e) compra pública. 2) En el terreno político: a) fortalecimiento de las organizaciones; b) cogestión; c) internalización de las demandas (revolución pasiva), d) inclusión política (transformismo). 3) En el terreno ideológico cultural: a) identidad y rol de la AF, b) formas de hacer agricultura, c) concepciones sobre desarrollo (rural-local).</p>	<p>- Actas e informes de la REAF - Políticas y programas para la AF - Legislación nacional, provincial y municipal sobre SSA y AF. - Información documental, periodística, de páginas www y de las organizaciones locales sobre las políticas bajo estudio. - Bibliografía referente a la situación de la AF y de las políticas agroalimentarias. - Entrevistas: (a) relevar información sobre las políticas de AF y SSA en los tres niveles; (b) relevar posiciones de los actores sobre las políticas para la AF y la SSA.</p>
<p>Acciones de los actores en relación con las políticas de AF y SSA:</p>	<p>1) Las acciones de los actores se orientan a: a) incluir de manera subordinada a la AF al "desarrollo local". b) conservar relaciones de fuerza existentes a favor de los actores hegemónicos.</p>	<p>1) En el terreno económico: a) acciones para la comercialización; b) acciones para financiamiento productivo, c) acceso a la compra pública. 2) En el terreno político: a) estrategias para conservar autonomía, b) cogestión, c) enfrentamientos, alianzas y concesiones. 3) En el terreno ideológico cultural: a) identidad y rol de la AF, b) formas de hacer agricultura, c) concepciones sobre desarrollo (rural-local).</p>	<p>- Información documental, periodística, de páginas www y de las organizaciones locales sobre las políticas bajo estudio, sus estrategias, acciones y disputas. - Bibliografía y documentación oficial (local). - Entrevistas: (a) constatar posicionamientos de los diferentes actores en torno a las políticas y su implementación en los ámbitos locales; (b) relevar información sobre la participación de los actores y las alianzas existentes entre los mismos; (c) consecuencias del accionar de los actores y resultados de las políticas de AF y SSA.</p>
<p>Transformaciones territoriales producto de la implementación de las políticas de AF y SSA a nivel local.</p>	<p>Las políticas públicas para la AF y/o la SSA, generan procesos de transformación territorial que mantienen la territorialidad preexistente.</p>	<p>1) En el terreno económico: a) cambios productivos y/o económicos de la AF, b) modificaciones en el acceso a alimentos, c) integración efectiva de la AF al mercado. 2) En el terreno político: a) transformaciones institucionales, b) cambios en las relaciones de fuerza a nivel local, c) conformación de organizaciones subalternas. 3) En el terreno ideológico-cultural: modificaciones en a) identidad y rol de la AF, b) formas de hacer agricultura, c) formas de consumo, d) concepciones sobre desarrollo (rural-local).</p>	<p>- Informes de instituciones locales. - Información documental, periodística, de páginas www y de las organizaciones locales sobre las políticas bajo estudio, sus estrategias, acciones y disputas. - Entrevistas: (i) información relativa a cambios en la situación productiva, política y social de la AF; (ii) información sobre las disputas en torno a las políticas para la SSA y la AF entre los actores; (iii) información sobre modificaciones institucionales producto de las políticas de la AF y SSA a nivel local.</p>

Fuente: Elaboración propia.

5) Dificultades de la investigación.

Sin duda que llevar a cabo una investigación como la que aquí se presenta no tiene por qué ser algo fácil de realizar, sino lo contrario. Sin embargo, explicitar las dificultades que se atraviesan al realizarlas es algo necesario, no para excusarse, sino para prevenir al lector de llevar a cabo generalizaciones que no se condicen con los alcances de nuestra pesquisa.

Todos los contratiempos que hemos tenido se derivan de las características de nuestra investigación y de nuestro objeto de estudio. Las políticas para la AF, comienzan a ponerse en discusión y ejecutarse -con mayor fuerza- en 2008 y el proceso de institucionalización transcurrió al mismo tiempo que se avanzaba con la investigación. Eso ha repercutido en que muchos de los informantes no contaban con la información suficiente al momento de ser consultados. De los 51 informantes entrevistados (54 realizadas) han sido pocos los que han podido brindar información fehaciente y exhaustiva de las políticas en ejecución en la Provincia.

Por otro lado, el despliegue territorial de la SsAF (luego SAF) en la provincia fue también desarrollándose exactamente al mismo tiempo que se realizaban las entradas al campo. Tal es así que en el marco del viaje de campo exploratorio realizado (2012), nos enteramos por un informante del cambio de autoridades y de la reorganización de la SsAF a nivel provincial (producto del cambio de Subsecretario). Previo al cambio de autoridades existía mayor información en un sitio web, donde la Coordinación Provincial publicaba informes.⁴⁸ En cambio luego del cambio de autoridades esa información no fue más actualizada, no fue posible acceder a entrevistas con las nuevas autoridades de la Coordinación Provincial, ni a los informes sobre los lineamientos a seguir en la Provincia o sobre la creciente cobertura geográfica de dicha institución. En el caso del INTA, la información en torno a la AF, también se empezó a centralizar y sistematizar a medida que se avanzaba en esta investigación. Tal es así, que recién a fines del año 2015 la misma SAF publica una actualización de las Ferias emplazadas en el último

⁴⁸ El dominio web donde dicha información se encontraba disponible (incluso al mes de enero 2016) es el siguiente: <https://coordinacionbuenosaires.wordpress.com/>

periodo en la Provincia, información que hubiera sido relevante al comienzo de la investigación.

Otra dificultad con la que nos hemos tropezado está relacionada con la propia ambigüedad de la definición de AF. La información estadística no se corresponde necesariamente con el universo poblacional al que las políticas atienden. Al mismo tiempo esa información posee dos versiones producto de las disputas en torno a su definición (Obschatko, 2007 y 2009). La que más se ajustaba a los objetivos de nuestra investigación (Ibíd.: 2009) no disponía de información por partidos. Los datos del ReNAF por otro lado, al no ser exhaustivos solo nos permitían visualizar donde había más actividad estatal al respecto de la AF y los datos tampoco eran publicados frecuentemente. En el trabajo de campo, la ambigüedad de la AF era más evidente porque salvo algunos informantes con definiciones un poco más claras, la gran mayoría no lograba referir a un sujeto claro como beneficiario de las políticas para el sector, lo cual hacía difícil identificar los estudios de caso. Esto ha producido demoras en nuestra investigación. Al mismo tiempo ha sido fuente de reflexiones que nos permitieron avanzar en la construcción del marco teórico.

Los partidos seleccionados como estudios de caso fueron abordados con niveles de profundidad muy diferentes. En Benito Juárez fue mucho más fácil abordar la investigación, ya que en un principio estuvo orientada a conocer el funcionamiento de Abastos Municipales y a partir de ello se abrió más el campo. La información recogida sobre "Abastos Municipales" fue copiosa, mucha de ella no ha sido volcada a la tesis, ya que escapaba a los objetivos de la misma. En Coronel Suarez, el campo fue mucho menos exhaustivo y en un principio se centró en la reapertura del "Frigorífico Municipal de Huanguelén", fue a partir de ahí que llegamos a conocer el resto de las iniciativas. Sin duda no hemos podido llevar a cabo un conocimiento de la AF local con tradición en las colonias de alemanes (principalmente por falta de movilidad propia) que se asentaron en la región y que siguen produciendo y la mayoría de la información recogida proviene de agentes estatales. Frente a esta diferente densidad en el abordaje alertamos que algunas generalizaciones o ejemplificaciones realizadas a parte del caso se deben a que el

mismo es una referencia para otros municipios de la zona (Tapalqué comenzó a plantear un modelo similar -Martínez, 2014).

Por último, al comenzar a abordar el campo en torno a las relaciones de poder como parte central en la construcción del territorio, estas mismas relaciones de poder se hicieron presentes en un doble sentido. Por un lado muchos informantes no querían ser indagados, o pedían por favor que las autoridades no se enteren que brindan información. Otros directamente no querían ser entrevistados y recomendaban hablar con las autoridades. Por otro, la naturalización de la “visión de mundo” hegemónica es sin duda un obstáculo en sí mismo, aunque en nuestro caso sea también uno de las variables que buscamos analizar para comprender como se conforma el territorio en ambos partidos.

SEGUNDA SECCIÓN

Capítulo 4: El contexto en que se desarrolla este análisis.

Introducción

Desarrollar un análisis sobre una “cuestión” específica, como las políticas para la AF y su vinculación con la seguridad y/o soberanía alimentaria, requiere profundizar sobre el proceso previo al surgimiento de la misma. Ello no solamente es una necesidad para desarrollar una explicación más completa, sino que precisamente es necesario para entenderla. Nos permite “iluminar algunos de los problemas más generales sobre las características del estado y las nuevas modalidades que asumen sus patrones de interacción con la sociedad civil” (Oszlak y O’Donell, 1995: 112).

Para ello no podemos prescindir de analizar las condiciones en la que ocurre el surgimiento del objeto de estudio. Tampoco podemos obviar ciertas estrategias desarrolladas por actores privados, ya que ellas son las que impactan desde afuera del aparato estatal, produciendo cambios en su interior. Sin embargo, también “los movimientos que se generan al interior mismo del aparato burocrático en torno a las posibilidades de intervención y las cuotas de poder” (Thwaites Rey, 2005: 8) son los que provocan esos cambios.

En este capítulo intentaremos dar cuenta de esos cambios ocurridos en el estado y de diferentes perspectivas que se fueron adoptando al procesar la cuestión. Comenzaremos por una breve caracterización de las políticas alimentarias nacionales que se ejecutan en el país desde la recuperación democrática (1983). Podremos visualizar -con una periodización basada en 3 momentos- ciertos antecedentes en torno a la visión que el estado fue adoptando al implementar políticas de seguridad alimentaria. Seguidamente veremos cómo ha ido surgiendo la AF como un sujeto político en la región, especialmente lo ocurrido en torno a la Reunión Especializada para la Agricultura Familiar del MERCOSUR (REAF), prestando atención al papel desempeñado por los ‘intelectuales orgánicos’ de los sectores que protagonizaban la REAF. Luego avanzaremos con los detalles del proceso social de institucionalización de la AF

en Argentina, empezando por los intentos de estatalizar la organización de los agricultores familiares, siguiendo por los cambios en las diferentes instituciones del estado (organismos descentralizados, secretarías). Por último haremos un breve repaso de cómo se fue construyendo la institucionalidad para el sector en la Provincia de Buenos Aires. Así dejaremos allanado el camino para los casos de estudio en el próximo capítulo.

Creemos que en las acciones desarrolladas por múltiples actores se pueden visualizar las territorialidades en disputa, que conforman un territorio específico a través de relaciones sociales y de poder donde se constituyen pactos, alianzas, enfrentamientos y subordinaciones. La mayoría de las veces este poder está oculto, intentaremos dar cuenta de él para poder visualizar las transformaciones territoriales que las políticas públicas producen a nivel local.

1) Las crisis alimentarias y sus respuestas.

Si atendemos a las acciones que desde el estado se han desarrollado, vemos que las crisis económicas y su impacto sobre las necesidades alimentarias de la población, fueron atendidas de diferentes maneras en la historia argentina reciente. Sin embargo, podremos ver que hay determinados elementos que se mantienen presentes en las diferentes propuestas que desde el estado se realizan desde los años 80. Cada una de ellas buscaba, a su manera, garantizar la inclusión social de los sectores sociales más desfavorecidos sin modificar lo esencial del modelo económico de su momento. Por lo tanto, sin modificar aspectos centrales del agro argentino.

Podemos caracterizar tres momentos en la historia reciente de Argentina, con diferentes abordajes de las 'cuestión' alimentaria. Un primer momento, se encuadra en los años 1980, durante el periodo de la recuperación democrática y del alfonsinismo. Durante ese periodo se lanzó el Programa Alimentario Nacional (PAN), conocido por las cajas en las que se repartían alimentos secos. Un segundo momento, coincide la década siguiente (1990) y con la vigencia de políticas de corte "neoliberal" durante los gobiernos de Carlos Saúl Menem. Durante ese periodo se descentralizó y focalizó la política de asistencia

alimentaria. El tercer periodo lo podemos caracterizar como un periodo de transición hacia políticas que buscan vincular la producción local de alimentos con la satisfacción de la seguridad alimentaria. Este periodo coincide con los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. El hito fundante es el lanzamiento del PNSA "El Hambre más urgente" y continúa hasta hoy con las nuevas políticas para la agricultura familiar que buscan vincularse con la seguridad y soberanía alimentaria a nivel local. Este periodo, a su vez, puede ser dividido en dos momentos, con el año 2008 como separación entre ambos, ya que constituye un quiebre en el abordaje de la problemática, al aparecer como elemento el principio de la soberanía alimentaria.

Para realizar este análisis de contexto haremos un breve repaso de estos tres periodos, siendo el último el que analizaremos en profundidad en el resto de la presente sección. El siguiente cuadro presenta un resumen de las principales características de los programas implementados en los tres periodos.

Cuadro 6. Caracterización de las políticas alimentarias nacionales desde la recuperación democrática.

	Programa Alimentario Nacional -PAN- (1983-1989)	Programas Sectoriales y Focalizados (1989-2003)	Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) (2003-...)
Indigencia (% de hogares)	5,4 % (1983)	16,5 % (1989)	25,2 % (2003)
Cobertura Geográfica	Nacional	Nacional, excepto PROMIN y FOPAR.	Nacional
Institución responsable	Ministerio de Salud y Acción Social	-Secretaría de Desarrollo Social (luego Ministerio) -INTA	Ministerio de Desarrollo Social en articulación con Ministerio de Salud.
Financiamiento	Presupuesto Nacional	Presupuesto Nacional (excepto PROMIN y FOPAR financiados por el BM)	Presupuesto Nacional
Monto financiado	197.109 millones de pesos*	382,9 millones de dólares (BM) 2.155 millones de pesos*	1.522 millones de pesos*
Población objetivo	Familias socialmente carenciadas según el Censo Nacional de 1980	Programas superpuestos que atendían a población NBI en ámbitos urbanos.	Población bajo la línea de pobreza y/o discapacitados. Prioridad: menores de 5 años y mujeres embarazadas.
Nivel de descentralización	Bajo	Alto (FOPAR, UNIDOS) Medio (PROMIN, ProHuerta ASOMA, PRANI)	Alto
Participación social	A través de organizaciones comunitarias (locales)	A través de instituciones estatales locales (escuelas) u ONG's.	
Prestación	Cajas de alimentos secos mensuales.	- Asistencia alimentaria (solo NBI). - Asistencia para autoproducción. - Educación alimentaria (p/mayores de 60 años)	- Asistencia alimentaria. - Tickets y/o vales de alimentos. - Educación alimentaria y nutricional. - Asistencia para autoproducción.
Compras públicas	A través de la Junta Nacional de Granos (compra sin discriminar proveedor)	Compra de semillas a FeCoAgro (agricultores familiares) desde ProHuerta.	Compra de semillas a FeCoAgro (agricultores familiares) desde ProHuerta.

Fuente: Elaboración propia con base en Maceira D. y Stechina, M. (2010) y datos del INDEC.

* Valores equivalentes a septiembre 2013 empalmados con la serie histórica del IPC-INDEC.

a) El Programa Alimentario Nacional (PAN)

El PAN surge en un contexto de suma debilidad institucional debido a la instauración débil de un nuevo gobierno democrático en el marco de una transición negociada y de una crisis económica y social. Según se desprende de información estadística de la época (EPH-INDEC) en el año 1983 la pobreza

llegaba al 19,1% mientras que la indigencia era del 5,4% de los hogares. En ese contexto el presidente Raúl Alfonsín lanza un programa destinado específicamente a combatir el hambre. Este constituye un antecedente significativo, ya que es un primer reconocimiento de que la problemática alimentaria es un problema general en el país y no solo de algunos sectores, como pensaría quien analizara las políticas existentes hasta el momento.

El PAN nace con carácter de emergencia y transitorio (dos años según la ley). Según Britos su finalidad era lograr una 'complementación alimentaria' a través del reparto mensual de cajas de alimentos secos. Conocidas como las cajas PAN, "básicamente se trataba de leche en polvo, cereales, legumbres, aceite y enlatados, totalizando un aporte nutricional aproximado cercano al 20% de las necesidades de una familia pobre" (Britos et al, 2003: 23). Sus beneficiarios eran identificados por relevamientos censales dispuestos para tal fin. A esa población se le destinó "un conjunto más amplio de prestaciones que las estrictamente alimentarias: educación alimentaria, control de crecimiento, saneamiento ambiental, etc." (Ibíd.).

Una característica del programa fue su alta centralización, correspondiente también a la institucionalidad vigente del momento (Juntas Nacionales de Granos y Carnes). Los alimentos se adquirían por medio de la Junta Nacional de Granos, institución encargada del embalaje y posterior distribución en todo el país. En cada provincia existía una Coordinación que llevaba a cabo la tarea de control de la labor de los "agentes PAN", cómo se denominaba a los funcionarios encargados de censar a los potenciales beneficiarios y entregar las cajas en las reuniones mensuales que se realizaban con las familias (Britos et al, 2003).

Otro elemento novedoso, fue el pretendido impulso a la participación comunitaria. El texto de la ley marcaba como objetivo "estimular la participación comunitaria y canalizar la solidaridad social para el desarrollo del Programa" (Ley N° 23056/84, art. 4). Y el mismo presidente lo enmarcó en su concepción política de la promoción social contraria al "paternalismo estatal", al decir que:

Nuestra concepción de la promoción social es inseparable de la indispensable participación popular en la solución de los problemas de

cada grupo comunitario. (...)Ejemplo de ello habrá de ser el desarrollo del Programa Alimentario Nacional en la primera etapa de nuestro gobierno. (...) Su cumplimiento resultará una responsabilidad compartida entre el Estado y los distintos sectores comunitarios que participarán en el programa, sea como colaboradores o beneficiarios (Alfonsín, 1983).

Sin embargo son muchos los autores que sostienen que el manejo que se terminó realizando en el PAN fue sumamente clientelar y de baja participación. La distribución de las cajas estuvo muy ligada a las organizaciones políticas que se disputaban la continuidad en el poder (peronismo y radicalismo).⁴⁹

Con respecto al origen de los alimentos que luego se distribuían a los beneficiarios, podemos distinguir tres fuentes: donación, compra y producción. En los casos de donación (en dinero o en especies) se realizaron importantes descuentos en impuestos que solamente pagan los "grandes contribuyentes" o sea grandes unidades empresariales. Pero fue el mecanismo de compra sin duda el más utilizado, por lo cual podemos caracterizar al PAN como un programa de compra pública de alimentos a gran escala. La ley establecía que:

En los mecanismos de producción, compra y distribución:

- a) Se dará prioridad a los productos regionales, que se adecuen al PAN y su producción sea local.
- b) Se implementarán los medios necesarios para impedir toda destrucción especulativa de alimentos.
- c) Se podrá contratar la adquisición de los insumos del Programa a través de la Junta Nacional de Granos. (...)
- d) No podrá participar como proveedores del PAN ninguna empresa rural, industrial o comercial que no cumpla con los mecanismos de concertación o control de precios. (Ley N°23.056, art. 11)

⁴⁹ Según consta en el Diario *La Nación*, los primeros críticos PAN fueron los excluidos en la distribución: "uno de los primeros en criticar el plan fue el ex presidente Eduardo Duhalde, entonces intendente de Lomas de Zamora: 'No estuvimos en la distribución'" (La Nación, Domingo 15 de junio de 2003)

El texto de la ley deja entrever que la compra pública estaba orientada principalmente a empresas o productores capitalizados, actitud que se corresponde con la invisibilidad del sector ahora denominado "agricultura familiar".

En líneas generales, el PAN no pudo cumplir sus objetivos por una conjunción de elementos (crisis económica, el fracaso de PRONAGRO y la mala relación con el sector agropecuario), pero visibilizó un tema hasta el momento negado por las políticas públicas: el hambre en grandes cantidades en el 'granero del mundo'.

b) Programas sectoriales y focalizados (1989-2003).

Finalizada la década de 1980, la pobreza se ubicó en un 47,3% mientras que la indigencia llegaba a 16,5% de los hogares. En ese contexto, luego del recambio presidencial, muchas de las instituciones que ejecutaban planes como el PAN (Junta Nacional de Granos) desaparecieron y otras se vieron descentralizadas y/o privatizadas. Se implementaron diferentes planes de acuerdo a las recomendaciones de organismos internacionales como el BM y el FMI. En ellos primaba la desregulación y liberalización comercial, la descentralización administrativa y la focalización de las políticas sociales. En el terreno de la alimentación se reemplazó el PAN por otros programas a nivel nacional y por una multiplicidad de iniciativas en los niveles provinciales.

A nivel nacional se lanzaron diferentes programas que buscaron atender los problemas de alimentación. El primero de ellos fue ProHuerta, al que ya nos hemos referido y que buscaba mejorar la alimentación de la población bajo la línea de pobreza (tanto en mujeres, niños y adultos), a través de la autoproducción de alimentos. Un segundo programa fue el Programa Materno Infantil y Nutricional (PROMIN) sancionado en 1993 y con financiamiento del Banco Mundial, el cual se implementó solo en 14 provincias del país.⁵⁰ Su población objetivo básicamente era menores de 6 años y mujeres en edad fértil de ciudades con altos índices de NBI. Dado que su implementación se realizaba desde el Ministerio de Salud

⁵⁰ No se implementó en las provincias de Catamarca, La Rioja, Neuquén, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y en la Ciudad de Buenos Aires.

nacional sus prestaciones no iban más allá de la caja de alimentos y otras prestaciones en hospitales y comedores infantiles. Este programa fue descentralizándose a medida que el sistema de salud nacional lo hacía.

En 1994 se lanza el Programa de Apoyo Solidario a Mayores (ASOMA) desde la Secretaría de Desarrollo Social. Su cobertura era nacional y se lo puede ver como la complementación del programa nombrado anteriormente, ya que su población objetivo son las personas mayores de 60 años que no gozan de cobertura social o de jubilación mínima. La prestación es asistencia y educación alimentaria y respecto a la salud la provisión de medicamentos y los controles médicos. Su finalización fue en el año 2000.

Dos años después se lanza también el Programa Alimentario Nutricional Infantil (PRANI) de carácter federal, excepto en Buenos Aires. Especialmente dirigido a niños entre 2 y 14 años de aéreas con 'necesidades básicas insatisfechas' (NBI). En este caso las prestaciones eran mayores, ya que no solo se proveía de alimentos secos sino que se brindaba apoyo a comedores comunitarios y/o escolares (en lo relativo a infraestructura y el equipamiento). También asistencia financiera y técnica y actividades de capacitación para el desarrollo infantil. De la misma manera que el ASOMA, finalizó sus funciones en el año 2000.

En 1998 se lanza un nuevo programa llamado Fondo Participativo de Inversión social (FOPAR) que solamente llegó a las ciudades más importantes de 15 provincias. A diferencia de otros programa este no realizó asistencia alimentaria y se ejecutó solo con "organizaciones de la sociedad civil con una experiencia no menos a dos años en gestión de comedores u otros servicios comunitarios" (Maceira y Stechina, 2010: 48). Estuvo en funcionamiento hasta el año 2005.

En el año 2001, en el momento más álgido de la crisis económica, se lanzan el Programa UNIDOS y el Programa de Emergencia Alimentaria (PEA), ambas de cobertura nacional y con una población objetivo similar (población con NBI, Jefes y Jefas de Hogar). El programa UNIDOS atendía a niños menores de 14 años y mayores de 60, mientras que el PEA a menores de 18 y mayores sin jubilación ni

pensión. PEA solamente se enfocaba en embarazadas. Las prestaciones que estos dos programas ofrecían también eran similares al ofrecer alimentos secos y asistencia en huertas familiares, comunitarias y/o escolares. Sin embargo el PEA también entregó tickets y/o vales de alimentos. Ambos programas tuvieron el mismo destino final: su unificación en el PNSA.

La descentralización existente se puede ver claramente la superposición que existía entre estos programas, que inclusive se superponían con programas provinciales como ser el "Plan Vida", lanzado en la provincia de Buenos Aires - conocido por su estructura de 'manzaneras'- u otros programas sociales. Hay que decir también sobre este periodo que también fue cuando la AF comenzaba a ser medianamente visibilizada en las políticas estatales, de la mano de programas como el ProHuerta, el PSA, y otros dirigidos indistintamente a pequeños productores, minifundistas, campesinos, etc.

c) El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) "El Hambre más urgente"

Luego de la crisis económica, política y social del año 2001 y 2002, donde la indigencia ya llegaba al 25,2% de los hogares, se lanzó en diciembre de 2003, bajo la presidencia de Néstor Kirchner, el PNSA. Según Maceira y Stechina (2010: 59) este programa articula los programas preexistentes "el PEA, el FOPAR, los Comedores Escolares y ProHuerta. (...) Mantiene en un alto predominio la asistencia alimentaria: el 75 % del presupuesto está destinado a cajas de alimentos (secos). En menor escala, se distribuyen vales para adquirir alimentos en comercios".

El alcance de este programa, es de una población objetivo de 1,6 millones de familias, que se buscó establecer con una base única de beneficiarios. La descentralización se hace ver en el hecho de que eran las provincias las encargadas de la ejecución del plan, ya que "reciben una transferencia financiera para adquirir, embalar y distribuir las cajas de alimentos a las familias en siete u ocho entregas anuales" (Ibíd.). Además de esa prestación se realiza la entrega de tickets con los cuales los beneficiarios pueden adquirir otros alimentos en algunos

comercios. Según los mismos autores “esta modalidad (...) tiene una cobertura menor (...) y, si no está acompañada por una campaña educativa, alienta la sustitución de los alimentos recomendados por otros productos no prioritarios” (Ibíd.). En cambio, según Britos y Costa (2003) esta modalidad produjo “los cambios más sustanciales que se verificaron en la matriz de asistencia social-alimentaria”. En particular el autor se refiere a una mejoría en la “articulación y seguimiento de los programas alimentarios provinciales, un mayor protagonismo de la autoridad central”. Y resalta la importancia de “la irrupción de un nuevo formato de programa alimentario: las transferencias (...) de ingreso monetario a las familias beneficiarias bajo la forma de tickets o tarjetas electrónicas para la compra de alimentos” (Ibíd.: 310)

Otro aspecto del PNSA está vinculado a los mecanismos participativos establecidos al menos formalmente, ya que la participación de comedores escolares y comunitarios era alentada. Por otro lado se establecía la creación de ‘Consejos Consultivos’ para monitorear el plan en todo el territorio nacional. Se sostenía que luego esas instituciones “participarán en la construcción de estrategias para la Seguridad Alimentaria” (Ley N° 25724/03).

Sin duda uno de los aportes más sustantivos del PNSA ha sido volver a poner el tema del hambre como un problema nacional, algo que durante el periodo anterior se ocultaba focalizando el problema en sectores específicos. Pero también ha cambiado cualitativamente el enfoque. Si bien estuvo pensado originalmente como un programa básicamente de asistencia alimentaria, el mismo le ha otorgado al programa ProHuerta una extensión y vitalidad de la que antes no gozaba. Este crecimiento, se dio al mismo tiempo que crecía en visibilidad el sector de la agricultura familiar poniendo en otra perspectiva la vinculación entre agricultura familiar, seguridad y soberanía alimentaria. Un breve resumen de ese proceso lo veremos en el apartado siguiente.

2) Nuevas instituciones para la agricultura familiar.

Comprender la vinculación existente entre SSA y AF, implica conocer el desarrollo de ambas cuestiones y como fueron relacionándose. Para ello

intentaremos ahora avanzar en el proceso desarrollado en torno al surgimiento de un nuevo sujeto político: la AF.

Si bien en el capítulo 2 de esta investigación hemos reconocido algunos antecedentes de la categoría “agricultor familiar”, creemos que no se puede comprender el proceso de institucionalización de la AF en la Argentina sin atender al proceso que se fue gestando en la región y que tuvo como epicentro la REAF a partir del 2004. Pero como bien afirma Leticia González (2013), la entrada en escena de la AF a nivel regional se da luego de la primera década de existencia del Mercosur. En ese primer período la actividad agrícola era vista como algo homogéneo.⁵¹ La investigadora sostiene que al fundarse el MERCOSUR:

“sólo tomaron en cuenta [*al sector*] que se consideraba central para la inserción de nuestros países en el mundo: la agricultura a gran escala, concentrada y latifundista, intensiva en el uso de tecnologías y, fundamentalmente, orientada exclusivamente al comercio internacional de materias primas. (...) No obstante, la agricultura en pequeña escala, ajena a esos modos de producción y a esos canales de participación y comercialización, no sólo no fue tomada en cuenta, sino que en general se vio perjudicada por las políticas adoptadas en el seno del bloque” (Ibíd.: 7-8 cursiva es agregado nuestro).

Durante los primeros años ésta pareciera ser la caracterización de la institucionalidad agrícola regional. Pero tres actores ejercieron un rol que modificó la situación a nivel regional, creando espacios específicos para el subsector. Nos referimos a Brasil, al Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y a la Confederación de Organizaciones de Productores Familiares del MERCOSUR (COPROFAM). Es necesario resaltar, en lo referente a nuestra investigación que los tres están sumamente relacionados, ya que integrantes del FIDA, son al mismo tiempo miembros de las organizaciones que componen COPROFAM y de los

⁵¹ “Ese primer período del MERCOSUR, hasta el final de los años 90, estuvo marcado también por el fin de la Ronda Uruguay del Tratado General sobre Tarifas y Comercio (GATT), concluida en 1994, y la posterior creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC)” (REAF, 2006: 9).

programas para el sector en los países del MERCOSUR.⁵² Todos ellos ocupan funciones de mediadores e 'intelectuales orgánicos'.

El primero de estos actores (Brasil) en la década previa había institucionalizado al sector de la AF, como hemos visto en el capítulo 2, en torno al PRONAF y el MDA (Medeiros, 2010; Mielitz, 2010). En el año 2003, el Programa "Hambre Cero" otorgó un rol especial a las producciones de la agricultura familiar, como actor central en el combate al hambre. Luego de esa experiencia funcionarios de ese país plantearon que en MERCOSUR fue escaso el "lugar que se había dejado al tratamiento de las problemáticas que afectaban a los agricultores familiares" (González, L., 2013: 10).

Otro de los actores centrales fue el Programa Regional del FIDA. Esto es expresamente reconocido por las autoridades del MDA de Brasil al decir de Guilherme Cassel quien considera como "importantes aliados (...) el Mercosur, los gobiernos, su sociedad civil y el Programa FIDA" (REAF, 2006: 3)⁵³. Como manifiesta González, desde fines de la década del '90 el programa FIDA "comenzó a impulsar seminarios y reuniones entre los representantes gubernamentales de los países de la región" (González, 2011: 70). Luego de una serie de encuentros entre técnicos y funcionarios, se avanzó en la conformación de espacios de coordinación regional (Unidad de Coordinación Regional-FIDA Mercosur) que luego daría el impulso institucional a la REAF.

Por último y como es retratado por múltiples autores (Manzanal y González, F., 2010; González, L., 2011, Mielitz..., etc.), es necesario destacar el rol de las organizaciones sociales en este proceso. Durante la década previa fuertemente

⁵² Esto se puede observar en la composición del equipo de FIDA MERCOSUR disponible en: <http://fidamercosur.org/claeh/quienes-somos/equipo>.

⁵³ 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."

golpeadas, las organizaciones de la AF, por medio de la COPROFAM solicitan en la Cumbre de Presidentes de Montevideo, el 15 diciembre de 2003, la creación de un grupo ad hoc especializado "con participación de representantes de los gobiernos y de la COPROFAM, que en un plazo de 6 meses presente resultados y proponga una agenda para *la política diferencial* sobre la agricultura familiar al Consejo Mercado Común" (COPROFAM, 2003: 3).⁵⁴

Es luego de este momento que Brasil toma esa iniciativa y por medio del Ministerio de Relaciones Exteriores y del MDA, propone 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" (Ibid.: 33).

Así esta nueva institución dio lugar un nuevo actor en la institucionalidad dirigida al sector rural. Pero eso no solo tuvo efecto en la superestructura interestatal del Mercosur, sino que repercutió, de manera diferenciada, en las dinámicas políticas de los países miembros del bloque, al poner en marcha las Secciones Nacionales.

⁵⁴ González L. reconstruye algunos momentos de la trayectoria de COPROFAM desde su fundación en 1994 a la redacción de la "Carta de Montevideo" en 2003. Entre las organizaciones firmantes de la carta figuran "Federación Agraria Argentina (FAA), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG-Brasil), Unión Agrícola Nacional, (UAN-Paraguay), Mesa Coordinadora de Organizaciones de Productores Familiares (Argentina), Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR-Uruguay), Intergremial de Productores de Leche (IPL-Uruguay), Asociación de Colonos (ACU-Uruguay), Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas Campesinas (CIOEC-Bolivia)".

a) La Reunión Especializada para la Agricultura Familiar (REAF)

La REAF surge oficialmente el 25 de junio del año 2004 con el fin de “fortalecer las políticas públicas para el sector, promover el comercio de los productos de agricultura familiar y facilitar la comercialización de productos de la agricultura familiar” (Res. 11/04 del Grupo Mercado Común -GMC). Podemos ver el derrotero de la REAF en tres períodos: un primer ciclo de creación, un segundo de consolidación, y el tercero de fortalecimiento y crecimiento de las secciones nacionales participantes.

El primero transcurre desde su fundación en 2004 hasta el 2006, donde el objetivo primordial fue el establecimiento de una metodología de funcionamiento que permita la “formulación de propuestas y de la búsqueda de convergencias y consensos” (Ibíd.: 23). La metodología empleada de participación de la sociedad civil, se basa en la organización de Grupos Temáticos (GT) donde se procesan las demandas de las organizaciones sociales. Los primeros GT en existir trataron los temas de: a) “Acceso a la Tierra y Reforma Agraria”; b) “Cobertura de Riesgos Climáticos y Sistema de Seguro para la Agricultura Familiar”; c) “Facilitación del Comercio de Productos de la Agricultura Familiar”; d) “Igualdad de Género”. Luego se crearon otros como “Financiamiento” y “Juventud”. Estos GT elevan recomendaciones a los plenarios de la REAF que a su vez son elevadas al GMC-Mercosur. Pero quienes las evalúan técnicamente son los mediadores de FIDA, de MERCOSUR y de los estados parte.

Sin embargo durante este periodo no fueron los GT los que llevaron adelante las discusiones más importantes. Las mismas sucedieron en las reuniones plenarias y giraron en torno a dos temas: i) Reglamento Interno de la REAF y ii) Reconocimiento e identificación de la AF. Del Reglamento Interno se desprenden tres consideraciones: a) La sociedad civil solo participa como asesora. Tiene voz, pero no decide; b) Cada estado “promoverá y facilitará la participación de representantes de la Sociedad Civil de nivel regional y nacional”; c) “Para fines de esclarecimiento, queda entendido que el término ‘agricultura familiar’ y ‘agricultura campesina’ podrán ser utilizados de acuerdo con la conveniencia de cada Estado Parte” (REAF, 2004: Anexo IV)

De esta manera comienza a institucionalizarse a nivel regional la ambigüedad del concepto a la que nos referíamos en capítulos anteriores y que ha sido referido por Neves (2007 y 2008 B) y Schiavoni (2010 B).

Este punto se refleja en la discusión sobre las "Directrices para el reconocimiento de la AF" (REAF 2006, Anexo IX), donde se establecen criterios igualmente ambiguos y arbitrarios, que permearan las políticas en toda la región.

Entre

ellos:

- a) la mano de obra ocupada en el establecimiento es *predominantemente* familiar;
- b) la familia reside *en el propio establecimiento o en una localidad cercana*;
- c) los recursos productivos utilizados serán compatibles con la actividad desarrollada de acuerdo con la realidad de cada país; d) ser parte de los procesos de reforma agraria o programas de acceso y permanencia en la tierra, así como de otras políticas, implementadas previamente para el sector. Lo cual demuestra la influencia de Brasil en el proceso.

El segundo ciclo, parte de la puesta en marcha de la institucionalidad que de estas directrices se desprenden, dentro de los países miembros. La misma REAF reconoce:

Este periodo contribuyó para la consolidación institucional de las estructuras gubernamentales que tienen responsabilidades dirigidas hacia el desarrollo rural. La creación de la Secretaria de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar de Argentina y la Dirección de Desarrollo Rural de Uruguay (...) son ejemplo del ingreso de la agricultura familiar en la agenda política de los países del Mercosur (REAF, 2010: 43)

En este periodo se pusieron en marcha los "Registros Voluntarios de la AF". Sin embargo la REAF identificó que una fracción considerable del universo de este segmento productivo en la región ha sido identificada, aún antes de la puesta en marcha de los mismos (Ibíd.). Los GT avanzaron en diferentes aspectos de lo que hace a las políticas para el sector como ser propuestas de comercialización (cadenas de comercialización, Sellos para los productos de la AF, compras públicas), de agregado de valor en origen, fortalecimiento de las organizaciones

del sector, etc. Veremos que ellas se hacen presentes en los diferentes niveles de la política pública.

Un tercer momento de este proceso es la ampliación de la participación de varios países en la REAF y la consolidación en los países miembro de la institucionalidad que emerge de este proceso. Países como Venezuela, Chile, Bolivia y Ecuador comienzan a participar de la reunión en calidad de asociados (Venezuela ingresa al bloque en el año 2012). También participan en calidad de invitados en varias ocasiones funcionarios de distintos gobiernos de la región (Colombia, Costa Rica, El Salvador, Perú). En torno a la consolidación de la nueva institucionalidad veremos a continuación las implicancias del caso para Argentina.

Los primeros efectos de la participación argentina en este espacio regional los vemos en la conformación en la Cancillería de una "Comisión de Agricultura Familiar" a fines del 2004. Ello había sido exigido por los representantes de la FAA, a instancias de las propuestas que emergieron del "Congreso Nacional y Latinoamericano sobre Uso y Tenencia de la Tierra" (Buzzi et al, 2005) -realizados en Junio y Julio de 2004 y financiado por el FIDA-. Así da comienzo el proceso de institucionalización del sector en Argentina. Podemos visualizar ese proceso en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 7: Proceso de institucionalización de la agricultura familiar (AF) en Argentina.

Año	Institución	Dependiente de	Normativa
2004	REAF	GMC-Mercosur	Res. 11/04 GMC
	Comisión de AF	Cancillería (MRECIC)	Sin datos.
2005	Centro de Investigación para la Pequeña AF (CIPAF)	INTA	Res. N° 456/05 Res. N° 124/2009
2006	Foro Nacional de AF (FoNAF)	SAGPyA, luego Minagri.	Res. 132/2006 Derogada x Res. 8 /2011
2007	Reg. Nac. de la AF (ReNAF)	SDRyAF-SAGPyA SAF-Minagri.	Res. 255/2007
	UCRAF	ReNAF- SAF-Minagri.	
	MECRAF	UCRAF-ReNAF-SAF-Minagri.	
	Reg. Nac. de Org. de la AF (ReNOAF)	SAF-Minagri.	Sin datos
2008	Instituto de Inv. y Desarrollo Tecnológico para la AF (IPAF; NOA, NEA, Pampeana)	CIPAF – INTA	Res. N° 330/2008
	Subsecretaría de Desarrollo Rural y AF	SAGPyA	Resolución 395/2008 Decreto 1940/2008
2009	Se crea el Min. de Agricultura, Ganadería y Pesca. Absorbe funciones de SAGPyA.		Decreto 1366/2009
2010	Secretaría de DRyAF (SDRyAF) *	Minagri	Decisión Administrativa 175/2010
	SSAF	SDRyAF-Minagri	
	IPAF Cuyo	CIPAF – INTA	Res. N° 923/2009
	Comisión de AF del SENASA (SENAF)	SENASA	Resolución 759/2009
	Foro de Universidades Nacional para la AF	Impulsado por INTA	Sin datos.
2011	Foro Nacional de la Agricultura Familiar (nuevo, FoNAF)	Minagri	Las org. crearán la Federación de Org. de la AF (FONAF)
	IPAF Patagonia	CIPAF – INTA	Resolución N° 687/2011
2014	Secretaría de AF (SAF) *	Minagri	Dec. 1030 y 1059/2014 Resolución 404/2014
	Consejo AF Campesina e Indígena (CAFCI) *	Minagri	Resolución N° 571/2014
	Ley Nacional de AF	-	Ley Nacional N° 27.118

Fuente: Elaboración propia.

b) Entre la cogestión y la subordinación política. Del Foro (FoNAF) a la Federación (FONAF).

Como reflejo de la participación argentina y muestra de un cierto fortalecimiento del sector, fruto de estos espacios regionales se empiezan a conformar en Argentina 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, merece ser mirado desde varias ópticas.

En los primeros años de este proceso y como resultado de la fuerza acumulada de las organizaciones del sector existían algunas organizaciones pero con poca representatividad frente al estado. Por ello, en el año 2006, al cumplirse los primeros años de participación argentina en la REAF y de funcionamiento de la Sección Nacional donde las organizaciones participaban, se establece por resolución de la entonces SAGPyA (Res. Nº 132/06) la creación de un espacio destinado a la participación institucional de la AF. De esa manera se crea el 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 (...). Que un funcionamiento institucional adecuado y particularmente la unidad y cohesión de esfuerzos es también condición necesaria para un desarrollo rural sustentable" (Res. Nº 132/06 de la SAGPyA).

b) Entre la cogestión y la subordinación política. Del Foro (FoNAF) a la Federación (FONAF).

Como reflejo de la participación argentina y muestra de un cierto fortalecimiento del sector, fruto de estos espacios regionales se empiezan a conformar en Argentina 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, merece ser mirado desde varias ópticas.

En los primeros años de este proceso y como resultado de la fuerza acumulada de las organizaciones del sector existían algunas organizaciones pero con poca representatividad frente al estado. Por ello, en el año 2006, al cumplirse los primeros años de participación argentina en la REAF y de funcionamiento de la Sección Nacional donde las organizaciones participaban, se establece por resolución de la entonces SAGPyA (Res. N° 132/06) la creación de un espacio destinado a la participación institucional de la AF. De esa manera se crea el 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 (...). Que un funcionamiento institucional adecuado y particularmente la unidad y cohesión de esfuerzos es también condición necesaria para un desarrollo rural sustentable” (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 son una forma de incorporación de la sociedad civil al estado, pero bajo formas subordinadas al poder político. Primero, porque esta institución funciona está bajo la órbita de la SAGPyA (art. 1). Segundo porque buena parte de sus integrantes son funcionarios de los programas de desarrollo rural que justamente tienen como beneficiario a la AF. Por las organizaciones, en cambio pueden participar 2 (dos) representantes por cada organización.⁵⁵ Si bien se puede argumentar que la representatividad de las organizaciones de la AF guarda una mayoría, en su 3º artículo se instituye en la presidencia al “Señor Secretario de Agricultura (...) quien podrá delegarla en la persona que oportunamente sea designada al efecto” (Ibíd.). Entre las funciones de este espacio están las de:

- a) Constituir un espacio de diálogo político entre el sector estatal y la sociedad civil organizada de la agricultura familiar.
- b) Asesorar al Señor Secretario de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos sobre los temas referidos al desarrollo rural.
- c) Proponer políticas, proyectos, leyes, resoluciones, disposiciones o modificaciones de las normativas vigentes que tengan impacto en los productos de la agricultura familiar.

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 ‘intelectuales orgánicos’ ahí

⁵⁵ “El mencionado Foro estará integrado por el Coord. del Programa Federal de Reconversión Productiva – CAMBIO RURAL, el Coord. del Programa Social Agropecuario, el Coord. Técnico de los Programas del Nordeste y Noroeste Argentino – PRODERNEA/ PRODERNOA, todos ellos en representación de la SAGPyA, el Coordinador Alterno de la REAF del MERCOSUR y DOS (2) representantes por cada organización que represente a la Agricultura Familiar Argentina” (artículo 2 de la Resolución 132/2006).

Sin embargo, las formas institucionales que se construyen en este primer momento para alcanzar esa cohesión y/o ese consenso son una forma de incorporación de la sociedad civil al estado, pero bajo formas subordinadas al poder político. Primero, porque esta institución funciona está bajo la órbita de la SAGPyA (art. 1). Segundo porque buena parte de sus integrantes son funcionarios de los programas de desarrollo rural que justamente tienen como beneficiario a la AF. Por las organizaciones, en cambio pueden participar 2 (dos) representantes por cada organización.⁵⁵ Si bien se puede argumentar que la representatividad de las organizaciones de la AF guarda una mayoría, en su 3º artículo se instituye en la presidencia al “Señor Secretario de Agricultura (...) quien podrá delegarla en la persona que oportunamente sea designada al efecto” (Ibíd.). Entre las funciones de este espacio están las de:

- a) Constituir un espacio de diálogo político entre el sector estatal y la sociedad civil organizada de la agricultura familiar.
- b) Asesorar al Señor Secretario de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos sobre los temas referidos al desarrollo rural.
- c) Proponer políticas, proyectos, leyes, resoluciones, disposiciones o modificaciones de las normativas vigentes que tengan impacto en los productos de la agricultura familiar.

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 ‘intelectuales orgánicos’ ahí

⁵⁵ “El mencionado Foro estará integrado por el Coord. del Programa Federal de Reversión Productiva – CAMBIO RURAL, el Coord. del Programa Social Agropecuario, el Coord. Técnico de los Programas del Nordeste y Noroeste Argentino – PRODERNEA/ PRODERNOA, todos ellos en representación de la SAGPyA, el Coordinador Alterno de la REAF del MERCOSUR y DOS (2) representantes por cada organización que represente a la Agricultura Familiar Argentina” (artículo 2 de la Resolución 132/2006).

dentro, 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. Esto se da en la participación en la REAF, en la constitución de la Comisión de AF en Cancillería, y en la creación del FoNAF.

Al cabo de 5 años en enero de 2011 este FoNAF es derogado en sus funciones y suplantado por un nuevo FoNAF que en su composición deja aún más relegada la voz de las organizaciones de la AF. Esta situación se deja ver claramente en una comparación entre ambas resoluciones como muestra la siguiente tabla.

Cuadro Nº 8: Integrantes del FoNAF según las resoluciones del 2006 y del 2011

FoNAF bajo la Resolución 132/06	FoNAF bajo la Resolución 8/2011
Titular de la SAGPyA (1)	Titular de la SDRyAF(1).
Coord. del Programa Federal de Reconversión Productiva – CAMBIO RURAL (1)	Titulares de las Subsecretarías (2) y sus Direcciones Nacionales.
Coordinador del Programa Social Agropecuario (1).	Un (1) representante de la Unidad para el Cambio Rural (UCAR).
Coordinador Técnico de los PRODERNEA y PRODERNOA (1)	Seis (6) representantes por los Organismos Descentralizados: i) INTA; ii) SENASA; iii) INV; iv) ONCCA; v) INASE e vi) INYM.
Coordinador Alterno de la REAF (1)	Un representante por cada Región del Consejo Federal Agropecuario (5).
DOS (2) representantes por cada organización que represente a la AF Argentina.	Dos (2) representantes de organizaciones de la AF registradas en el ReNOAF, por provincia.

Fuente: Resolución SAGPyA 132/2006 y Resolución MAGyP 8/2011

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 de segundo grado nuclea a más de 400 organizaciones de base y a fines del año 2011 obtiene una personería jurídica que la independiza del ámbito estatal. Hoy en día es una de las organizaciones que

dentro, 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. Esto se da en la participación en la REAF, en la constitución de la Comisión de AF en Cancillería, y en la creación del FoNAF.

Al cabo de 5 años en enero de 2011 este FoNAF es derogado en sus funciones y suplantado por un nuevo FoNAF que en su composición deja aún más relegada la voz de las organizaciones de la AF. Esta situación se deja ver claramente en una comparación entre ambas resoluciones como muestra la siguiente tabla.

Cuadro Nº 8: Integrantes del FoNAF según las resoluciones del 2006 y del 2011

FoNAF bajo la Resolución 132/06	FoNAF bajo la Resolución 8/2011
Titular de la SAGPyA (1)	Titular de la SDRyAF(1).
Coord. del Programa Federal de Reconversión Productiva – CAMBIO RURAL (1)	Titulares de las Subsecretarías (2) y sus Direcciones Nacionales.
Coordinador del Programa Social Agropecuario (1).	Un (1) representante de la Unidad para el Cambio Rural (UCAR).
Coordinador Técnico de los PRODERNEA y PRODERNOA (1)	Seis (6) representantes por los Organismos Descentralizados: i) INTA; ii) SENASA; iii) INV; iv) ONCCA; v) INASE e vi) INYM.
Coordinador Alterno de la REAF (1)	Un representante por cada Región del Consejo Federal Agropecuario (5).
DOS (2) representantes por cada organización que represente a la AF Argentina.	Dos (2) representantes de organizaciones de la AF registradas en el ReNOAF, por provincia.

Fuente: Resolución SAGPyA 132/2006 y Resolución MAGyP 8/2011

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 de segundo grado nuclea a más de 400 organizaciones de base y 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 Foro de agricultura familiar, 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, no se puede llamar foro (Entrevista Fernanda. Referente de la AF Provincial.).

Ante este escenario y para terminar de diferenciar la estructura institucional de la organización propia de los productores, se crea directamente a instancias de la Jefatura de Gabinete de Ministros el Consejo de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (CAFCEI) 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 CAFCEI 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)

En este caso, la composición del mismo es mayoritariamente de las organizaciones. Sin embargo, de la misma manera que las anteriores instituciones, el CAFCEI no tiene carácter resolutivo. Si, en cambio, es un espacio donde las organizaciones pueden ejercer presión para obtener sus reivindicaciones, dada esa mayoría numérica.⁵⁶

⁵⁶La composición del mismo es: Por el estado: i) SAF; ii) INTA, iii) el SENASA, iv) Unidad Cambio Rural (UCAR); por las organizaciones: 1 representante por cada organización nacional de la AF. Sin embargo pudimos comprobar una participación mayor que la legalmente instituida, ya que participan organizaciones que no son de carácter nacional.

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 Foro de agricultura familiar, 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, no se puede llamar foro (Entrevista Fernanda. Referente de la AF Provincial.).

Ante este escenario y para terminar de diferenciar la estructura institucional de la organización propia de los productores, se crea directamente a instancias de la Jefatura de Gabinete de Ministros el Consejo de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (CAFCEI) 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 CAFCEI 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)

En este caso, la composición del mismo es mayoritariamente de las organizaciones. Sin embargo, de la misma manera que las anteriores instituciones, el CAFCEI no tiene carácter resolutivo. Si, en cambio, es un espacio donde las organizaciones pueden ejercer presión para obtener sus reivindicaciones, dada esa mayoría numérica.⁵⁶

⁵⁶La composición del mismo es: Por el estado: i) SAF; ii) INTA, iii) el SENASA, iv) Unidad Cambio Rural (UCAR); por las organizaciones: 1 representante por cada organización nacional de la AF. Sin embargo pudimos comprobar una participación mayor que la legalmente instituida, ya que participan organizaciones que no son de carácter nacional.

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.

c) Transformaciones estatales a partir del surgimiento de la 'cuestión'.

Luego del proceso de surgimiento de la REAF, la Sección Nacional de la REAF y el FoNAF, se comienzan a oficializar nuevas instituciones estatales. Si bien reconocemos como bisagra para la acentuación de estas políticas al conflicto por la implementación de la "resolución 125" en el año 2008, algunas de las nuevas dependencias estatales son previas. Veremos como estas modificaciones fueron permeando en cada una de las estructuras del estado en las que el proceso fue transcurriendo. Comenzaremos por lo sucedido en los organismos descentralizados, luego analizaremos lo ocurrido en la SAGPyA, y por último la "Ley de reparación histórica de la AF".

Una de las instituciones donde se puede ver el proceso de creación de la nueva institucionalidad es en el INTA, que existe como un organismo descentralizado dentro del MAGyP (anteriormente en la SAGPyA). En el año 2005 se crea en su órbita el "Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar" (CIPAF). Este centro, busca "generar, adaptar y validar tecnologías apropiadas para el desarrollo sostenible de la agricultura familiar, en función de los lineamientos establecidos por el Plan Estratégico Institucional del INTA" (Res. INTA 456/05). Dependiendo del CIPAF se crean en el año 2008 los Institutos de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar (IPAF) correspondientes a la Región Pampeana, la Región

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.

c) Transformaciones estatales a partir del surgimiento de la 'cuestión'.

Luego del proceso de surgimiento de la REAF, la Sección Nacional de la REAF y el FoNAF, se comienzan a oficializar nuevas instituciones estatales. Si bien reconocemos como bisagra para la acentuación de estas políticas al conflicto por la implementación de la "resolución 125" en el año 2008, algunas de las nuevas dependencias estatales son previas. Veremos como estas modificaciones fueron permeando en cada una de las estructuras del estado en las que el proceso fue transcurriendo. Comenzaremos por lo sucedido en los organismos descentralizados, luego analizaremos lo ocurrido en la SAGPyA, y por último la "Ley de reparación histórica de la AF".

Una de las instituciones donde se puede ver el proceso de creación de la nueva institucionalidad es en el INTA, que existe como un organismo descentralizado dentro del MAGyP (anteriormente en la SAGPyA). En el año 2005 se crea en su órbita el "Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar" (CIPAF). Este centro, busca "generar, adaptar y validar tecnologías apropiadas para el desarrollo sostenible de la agricultura familiar, en función de los lineamientos establecidos por el Plan Estratégico Institucional del INTA" (Res. INTA 456/05). Dependiendo del CIPAF se crean en el año 2008 los Institutos de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar (IPAF) correspondientes a la Región Pampeana, la Región

Noroeste y la Región Noreste (Resolución N° 330/2008). Un año después se crea el de Cuyo y recién en 2011 el correspondiente a la Región Patagonia.

Otro organismo descentralizado que ha modificado su estructura institucional producto de la incorporación de la AF al debate de las políticas agrícolas es el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA). Mediante la Resolución 759/2009 se crea la Comisión de AF del organismo (SENAF). En la resolución se muestra claramente que esta decisión está encalorada en una política global para la AF, vinculada con el proceso regional.⁵⁷ Y es por ello que la SENAF se instituye con la finalidad de “adecuar la normativa vigente a la escala de la agricultura familiar, preservando siempre el nivel de protección sanitaria adecuado” (Resolución 759/2009). La alineación de esta institución también se puede ver en que busca “lograr la inserción en el mercado exportador” y la promoción de los “beneficios de la inserción en el mercado en forma competitiva” (Ibíd.). Si bien no es esta una institución con mucha intervención en los territorios, es importante ver que en sus funciones se alude a un segmento específico de la AF, con capacidades de inserción en los mercados.

En cuanto a la SAGPyA, una de las primeras transformaciones es la constitución del ReNAF en octubre del 2007, en consonancia con los compromisos asumidos en la REAF. La resolución que lo crea establece sus propósitos claramente. El ReNAF “será el único medio por el cual los agricultores familiares podrán acceder a los beneficios de los instrumentos de políticas públicas diferenciales para su sector, será de alcance universal, (...) y es también de carácter voluntario”(Res. SAGPyA 255/2007).

Aquí se realizan dos operaciones; inclusión y subordinación. Ambas están relacionadas con la característica de “voluntario” del registro. La noción de “voluntario” que se utiliza refiere a que su implementación no será bajo criterios censales (exhaustividad, obligatoriedad y simultaneidad) y que será llevada a cabo

⁵⁷ En los considerandos de la resolución se nombra cada uno de los pasos de este proceso de institucionalización: “Que se creó la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar en el Mercosur (REAF) (...). Que en diciembre del año 2004 se creó la Comisión de Agricultura Familiar, (...). Que en mayo del año 2005 (...) se conformó la llamada Sección Nacional de la REAF. Que el 15 de diciembre de 2005, (...) se dejó formalmente constituido el Foro Nacional de Agricultura Familiar (FoNAF). (...) Que por medio del Decreto N° 571 del 4 de abril de 2008, se creó la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar” (Resolución 759/2009)

Noroeste y la Región Noreste (Resolución N° 330/2008). Un año después se crea el de Cuyo y recién en 2011 el correspondiente a la Región Patagonia.

Otro organismo descentralizado que ha modificado su estructura institucional producto de la incorporación de la AF al debate de las políticas agrícolas es el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA). Mediante la Resolución 759/2009 se crea la Comisión de AF del organismo (SENAF). En la resolución se muestra claramente que esta decisión está encalorada en una política global para la AF, vinculada con el proceso regional.⁵⁷ Y es por ello que la SENAF se instituye con la finalidad de “adecuar la normativa vigente a la escala de la agricultura familiar, preservando siempre el nivel de protección sanitaria adecuado” (Resolución 759/2009). La alineación de esta institución también se puede ver en que busca “lograr la inserción en el mercado exportador” y la promoción de los “beneficios de la inserción en el mercado en forma competitiva” (Ibíd.). Si bien no es esta una institución con mucha intervención en los territorios, es importante ver que en sus funciones se alude a un segmento específico de la AF, con capacidades de inserción en los mercados.

En cuanto a la SAGPyA, una de las primeras transformaciones es la constitución del ReNAF en octubre del 2007, en consonancia con los compromisos asumidos en la REAF. La resolución que lo crea establece sus propósitos claramente. El ReNAF “será el único medio por el cual los agricultores familiares podrán acceder a los beneficios de los instrumentos de políticas públicas diferenciales para su sector, será de alcance universal, (...) y es también de carácter voluntario”(Res. SAGPyA 255/2007).

Aquí se realizan dos operaciones; inclusión y subordinación. Ambas están relacionadas con la característica de “voluntario” del registro. La noción de “voluntario” que se utiliza refiere a que su implementación no será bajo criterios censales (exhaustividad, obligatoriedad y simultaneidad) y que será llevada a cabo

⁵⁷ En los considerandos de la resolución se nombra cada uno de los pasos de este proceso de institucionalización: “Que se creó la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar en el Mercosur (REAF) (...). Que en diciembre del año 2004 se creó la Comisión de Agricultura Familiar, (...). Que en mayo del año 2005 (...) se conformó la llamada Sección Nacional de la REAF. Que el 15 de diciembre de 2005, (...) se dejó formalmente constituido el Foro Nacional de Agricultura Familiar (FoNAF). (...) Que por medio del Decreto N° 571 del 4 de abril de 2008, se creó la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar” (Resolución 759/2009)

no exclusivamente desde el estado sino desde las organizaciones de la AF (FoNAF). Ello continúa con el criterio de “cogestión” que luego se implementará en varias políticas públicas para el sector. Como sostiene Gabriela Schiavoni (2012, 52), el ReNAF “representa un compromiso entre estos dos modos de establecer equivalencias (...). Se lleva a cabo a partir de una innovación técnica: la medida resulta de la gestión asociada entre el Estado y las organizaciones sociales, nucleadas en el FoNAF”. Nuevamente vemos unidos dos elementos, el consenso y la coerción.

De esta manera se incluye en la puesta en marcha de este registro a los sectores que serían incluidos en el mismo. Sin embargo algunos informantes han sido críticos respecto a esto al decir si bien “se supone que es una acción que se hace conjuntamente con el Estado y las organizaciones (...) todo lo que es movilidad y demás, corre por cuenta de las organizaciones. Yo creo que es un trabajo que es muy arduo para ser voluntario, y se paga muy poco para el trabajo que es” (Entrevista Claudia, Responsable ReNAF).

En segundo lugar, la subordinación se expresa en que es una obligación para percibir cualquiera de los beneficios de las políticas para la AF estar incluido en él. Sin embargo esta obligatoriedad no le aporta mayor exhaustividad como sí posibilidades de manejo parcial del mismo. Como sostienen Raúl Paz y Cristian Jara

“una de las limitaciones del RENAF es que, en la práctica, se registran principalmente a los productores beneficiarios de programas del Estado, mientras que para el resto de los productores la inscripción es voluntaria (...). En efecto, se desprende la importancia del papel de los técnicos y demás mediadores del Estado en la visibilidad del sector y en su reconocimiento como productores familiares. De este modo, 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: 84).

no exclusivamente desde el estado sino desde las organizaciones de la AF (FoNAF). Ello continúa con el criterio de “cogestión” que luego se implementará en varias políticas públicas para el sector. Como sostiene Gabriela Schiavoni (2012, 52), el ReNAF “representa un compromiso entre estos dos modos de establecer equivalencias (...). Se lleva a cabo a partir de una innovación técnica: la medida resulta de la gestión asociada entre el Estado y las organizaciones sociales, nucleadas en el FoNAF”. Nuevamente vemos unidos dos elementos, el consenso y la coerción.

De esta manera se incluye en la puesta en marcha de este registro a los sectores que serían incluidos en el mismo. Sin embargo algunos informantes han sido críticos respecto a esto al decir si bien “se supone que es una acción que se hace conjuntamente con el Estado y las organizaciones (...) todo lo que es movilidad y demás, corre por cuenta de las organizaciones. Yo creo que es un trabajo que es muy arduo para ser voluntario, y se paga muy poco para el trabajo que es” (Entrevista Claudia, Responsable ReNAF).

En segundo lugar, la subordinación se expresa en que es una obligación para percibir cualquiera de los beneficios de las políticas para la AF estar incluido en él. Sin embargo esta obligatoriedad no le aporta mayor exhaustividad como sí posibilidades de manejo parcial del mismo. Como sostienen Raúl Paz y Cristian Jara

“una de las limitaciones del RENAF es que, en la práctica, se registran principalmente a los productores beneficiarios de programas del Estado, mientras que para el resto de los productores la inscripción es voluntaria (...). En efecto, se desprende la importancia del papel de los técnicos y demás mediadores del Estado en la visibilidad del sector y en su reconocimiento como productores familiares. De este modo, 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: 84).

La siguiente transformación en el ámbito de la SAGPyA fue la creación misma en el año 2009 de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (SDRyAF), que centralizó y operativizó la gestión de los programas de desarrollo rural.⁵⁸ Al momento de designar los objetivos, se especifican los siguientes entre los más importantes:

- Identificar, diseñar y ejecutar políticas y programas que atiendan las necesidades específicas del sector de la agricultura familiar.
- Diseñar y proponer políticas de desarrollo sectorial, regional y rural; compatibilizándolas con las políticas macroeconómicas y sociales y la gestión sustentable de los recursos (...).
- Entender en la coordinación de acciones tendientes a impulsar la modernización, reconversión, complementación y diversificación de las economías regionales, tanto en la producción primaria como en la cadena agroindustrial asociada, vinculando su accionar con las áreas pertinentes. (Decreto 1940/2008, cursiva nuestra)

Un año después, la SAGPyA se transforma en Ministerio y resuelve separar la Subsecretaría en dos: por un lado Desarrollo de Economías Regionales y por el otro Agricultura Familiar. Ambas en la órbita de una SDRyAF (Decisión Administrativa 175/2010). De esta manera se empieza a hacer notar en la misma estructura ministerial la necesidad de las "políticas diferenciadas". En el año 2014 se da un paso subiendo a la AF al rango de Secretaría con la resolución 404/2014. De esta manera el MAGyP establece cuatro Secretarías, una de ellas para la AF.

⁵⁸ La resolución establece que dicha Subsecretaría, operaría los siguientes programas: Programa social agropecuario (PSA); Proyecto de Desarrollo Rural de la Patagonia (PRODERPA); Programa de desarrollo rural de las provincias del noroeste argentino (PRODERNOA); Proyecto de desarrollo de pequeños productores agropecuarios (PROINDER); Programa federal de reconversión productiva de la pequeña y mediana empresa (Cambio Rural); Régimen para la recuperación, fomento y desarrollo de la actividad caprina (ley n° 26.141).

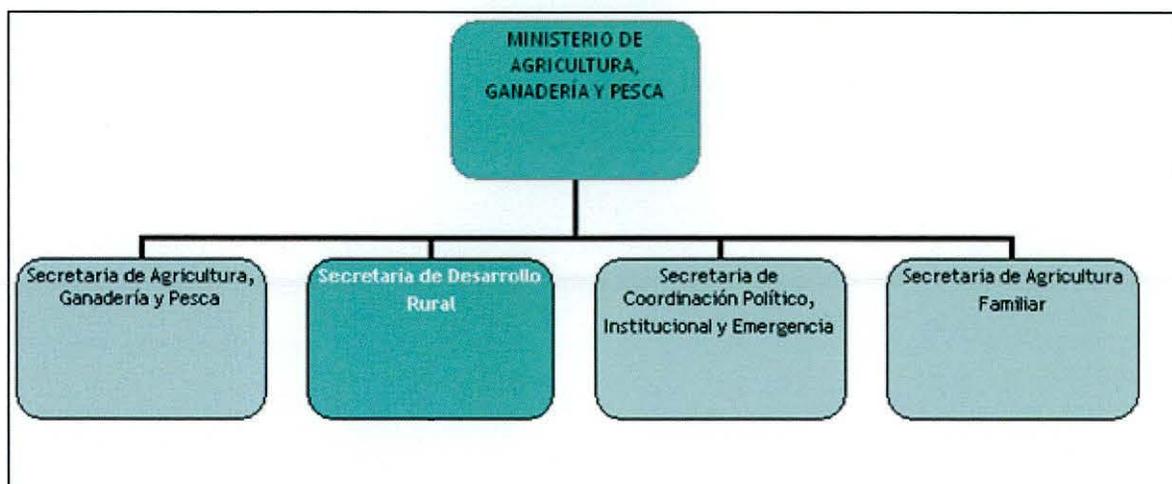
La siguiente transformación en el ámbito de la SAGPyA fue la creación misma en el año 2009 de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (SDRyAF), que centralizó y operativizó la gestión de los programas de desarrollo rural.⁵⁸ Al momento de designar los objetivos, se especifican los siguientes entre los más importantes:

- Identificar, diseñar y ejecutar políticas y programas que atiendan las necesidades específicas del sector de la agricultura familiar.
- Diseñar y proponer políticas de desarrollo sectorial, regional y rural, compatibilizándolas con las políticas macroeconómicas y sociales y la gestión sustentable de los recursos (...).
- Entender en la coordinación de acciones tendientes a impulsar la modernización, reconversión, complementación y diversificación de las economías regionales, tanto en la producción primaria como en la cadena agroindustrial asociada, vinculando su accionar con las áreas pertinentes.(Decreto 1940/2008, cursiva nuestra)

Un año después, la SAGPyA se transforma en Ministerio y resuelve separar la Subsecretaría en dos: por un lado Desarrollo de Economías Regionales y por el otro Agricultura Familiar. Ambas en la órbita de una SDRyAF (Decisión Administrativa 175/2010). De esta manera se empieza a hacer notar en la misma estructura ministerial la necesidad de las "políticas diferenciadas". En el año 2014 se da un paso subiendo a la AF al rango de Secretaría con la resolución 404/2014. De esta manera el MAGyP establece cuatro Secretarías, una de ellas para la AF.

⁵⁸ La resolución establece que dicha Subsecretaría, operaría los siguientes programas: Programa social agropecuario (PSA); Proyecto de Desarrollo Rural de la Patagonia (PRODERPA); Programa de desarrollo rural de las provincias del noroeste argentino (PRODERNOA); Proyecto de desarrollo de pequeños productores agropecuarios (PROINDER); Programa federal de reconversión productiva de la pequeña y mediana empresa (Cambio Rural); Régimen para la recuperación, fomento y desarrollo de la actividad caprina (ley nº 26.141).

Gráfico N° 4: Organigrama del MAGyP (primer nivel) (al año 2015)



Fuente: Página web del MAGyP.

d) Ley de "Reparación histórica de la Agricultura Familiar para la construcción de una Nueva Ruralidad en la Argentina"

Uno de los objetivos de las organizaciones de la AF fue desde los comienzos del proceso "la sanción de una ley nacional que contenga las normas necesarias para dar institucionalidad a las políticas de desarrollo de la Agricultura Familiar", la cual debía "ser elaborada con la participación de las organizaciones de productores" (FoNAF, 2007: 19). Esta no era solo una reivindicación del FoNAF, sino de varias organizaciones que con propuestas disímiles buscaban construir una ley que los amparara, como demuestra "la propuesta de la creación de un Instituto de la Agricultura Familiar y Campesina" por parte del MNCI (2013).

De esta manera las organizaciones logran elaborar un texto en conjunto que fue aprobado en primera instancia en noviembre del año 2014 por la Cámara de Diputados y sancionado definitivamente por el Senado en diciembre del mismo año. El texto consta de 38 artículos, divididos en 11 secciones (títulos), cada uno de los cuales organizaba algún aspecto de las problemáticas sobre las cuales busca regir la nueva Ley. 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*. e) Tener como ingreso económico principal de su familia la actividad agropecuaria de su establecimiento (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 ReNAF (Ibíd. art. 6 y 7). Dicho registro, en cambio tiene otras características y se basa en la definición del "Núcleo Agricultor Familiar". Si bien las definiciones son similares, no son exactamente las mismas. En el siguiente cuadro se pueden ver algunas de las diferencias entre ambas formas de considerar a la AF.

Cuadro N° 9. Diferencias entre ReNAF y Ley de AF.

	Núcleo Agricultura Familiar (ReNAF)	Ley de Reparación Histórica de la AF
Definición General	Una persona o grupo de personas, parientes o no, que habitan bajo un mismo techo en un régimen de tipo familiar, (...) y que aportan o no fuerza de trabajo para el desarrollo de alguna actividad del ámbito rural.	Aquel que lleva adelante actividades productivas agrícolas, pecuarias, forestal, pesquera y acuícola en el medio rural y reúne siguientes las condiciones (abajo)
Ingresos	El ingreso mensual que reciben por actividades no vinculadas a la Agricultura Familiar, no debe ser superior a tres salarios legales del peón rural.	Tener como ingreso económico principal de su familia la actividad agropecuaria de su establecimiento.
Propiedad		Es propietario de la totalidad o de parte de los medios de producción
Mano de Obra	La proporción de mano de obra familiar en el total de la mano de obra empleada, sea superior al 50% y no haya más de dos trabajadores asalariados permanentes.	Los requerimientos del trabajo son cubiertos principalmente por la mano de obra familiar y/o con aportes complementarios de asalariados.
Gestión		La gestión del emprendimiento productivo es ejercida directamente por el productor y/o algún miembro de su familia
Residencia	La residencia será en el predio o en una distancia que permita contactos frecuentes con la producción.	La familia del Agricultor y Agricultora reside en el campo o en la localidad más próxima a él
Recursos	Recursos productivos utilizados compatibles con la capacidad de trabajo de la familia, con la actividad y con la tecnología desarrollada.	

Fuente: "Manual para el registrador habilitado" (ReNAF, s/f) y Ley N° 27.118.

Entre las principales diferencias que podemos notar, mientras que el ReNAF no se expide sobre la propiedad de los medios de producción, la ley sí lo hace, y la posición que toma la ley excluye a quienes no poseen sus medios de producción, por ejemplo a los trabajadores rurales. En cambio, nada dice respecto a recursos productivos cuando el ReNAF estipula que deben ser compatibles con la capacidad laboral de la familia.

Respecto a los objetivos del "Régimen de Reparación", resaltan los que hacen hincapié en cuestiones relativas a: a) el fortalecimiento de la organización de la AF, b) a la comercialización de productos de la AF, c) al abastecimiento local de alimentos y el desarrollo de los territorios -con políticas de 'agregado de valor en origen'-, d) y de establecer "estructuras institucionales participativas" (Ibíd., art. 4). Sin embargo estos objetivos vuelven a estar en consonancia con el planteo de

una 'inserción' en los mercados, ya que plantean: "incrementar la productividad y competitividad en el ámbito rural a fin de (...) generar condiciones favorables para ampliar los mercados (...) y la constitución y consolidación de empresas rurales" (Ibíd., art. 21). Para ese fin se instrumentarán: a) la construcción infraestructura socio-productiva a través de inversiones público-privadas para los procesos productivos que la requieran; b) los procesos de industrialización local, fortaleciendo el "agregado de valor en origen".

En cuanto a las políticas de comercialización, se impulsarán: a) la realización de Ferias locales, zonales y nacionales; b) la conformación de una 'Cadena Nacional de Comercialización' que articule estructuras propias, cooperativas de productores o instancias mixtas; c) marcas y otros mecanismos de certificación, como estrategia de valorización de los productos de la AF; d) *prioridad absoluta en las compras directas que realice el estado para las producciones de la AF.*

Así se busca crear un mecanismo que en la REAF se promociona fuertemente y que tiene sus antecedentes en la política brasilera. Al tiempo que se refuerza "la provisión de alimentos en Hospitales, Escuelas, Comedores Comunitarios, Instituciones dependientes del Sistema Penitenciario Nacional, Fuerzas Armadas y demás Instituciones Públicas dependientes del Estado Nacional" (Ibíd.), se asegura la comercialización de los productos del sector, por medios más estables.

Todas estas son las implicancias de la ley, pero como bien prevé el mismo texto son las provincias las que deben adherir a ella "sancionando normas que tengan un objeto principal similar al de la presente ley" (art.8). Un dato de suma importancia es que esta ley nunca fue reglamentada, aún frente al cambio de autoridades nacionales que sucedió en diciembre del 2015. A pesar de ello, en varias provincias el espíritu de esta ley, comienza a manifestarse con la puesta en funciones de nuevas instituciones provinciales para la AF.

Por lo tanto, el proceso de la política pública, que comenzó en niveles regionales, con el impulso de determinados actores (FAA, FIDA, MERCOSUR), y que continuó con las transformaciones institucionales a nivel nacional, tiene su

continuación en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires. En este proceso los distintos actores sociales ponen en juego recursos, capacidades y estrategias para influenciar al estado y a los otros actores en su toma de posición en torno al tema. Estas acciones, expresan elementos de las territorialidades que en su proceso de confrontación, conforman un territorio determinado. Para acercarnos a comprender las transformaciones territoriales en los casos de estudio, podemos avanzar antes en la promoción de las políticas para el sector a nivel provincial.

3) Nueva institucionalidad en la Provincia de Buenos Aires

Si bien en la estructura institucional del estado provincial hemos encontrado pocas instituciones que atiendan los intereses de la AF, podemos visualizar la creación de la Dirección de Desarrollo Rural y de la Mesa Provincial de Desarrollo Rural. La primera de las dos instituciones en ser creadas fue 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. Algunos de ellos son:

Lograr una visión concertada de los lineamientos del Desarrollo Rural, generando espacios de articulación-coordinación de políticas.

Ejecutar acciones que contribuyan a incentivar la creación y fortalecimiento de organizaciones rurales.

Realizar actividades de promoción del asociativismo, con municipios y organizaciones de la economía social.

Propiciar políticas diferenciadas para la Pequeña Producción Agropecuaria (PPA) y otros sectores de la AF. (MAA, s/f)

Una de las primeras acciones de esta Dirección fue la conformación, acorde a sus objetivos, de la Mesa Provincial de Desarrollo Rural. La misma entendía al desarrollo rural como "el desarrollo integral del territorio y la promoción y fortalecimiento de la agricultura familiar" (DECRETO 1.160-MAA, 2007). Este decreto partía del reconocimiento de que la agricultura familiar representa aproximadamente la mitad de las explotaciones agropecuarias y que "desde el punto de vista socio-productivo, el fortalecimiento del sector implica la

consolidación de cadenas agroalimentarias que facilitan el acceso a los alimentos de las franjas poblacionales más vulnerables” (Ibíd.). Por lo tanto existe en esta institucionalidad un reconocimiento explícito del lugar que ocupa la AF en la seguridad alimentaria a nivel provincial.

Como sucede en otros espacios institucionales, esta Mesa se transforma también en un espacio de participación de múltiples organizaciones de la AF y de varias instituciones que ejecutan políticas para el sector. 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.

Participan en dicha Mesa 21 representantes. De ellos 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.⁵⁹ 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.⁶⁰

Igualmente este espacio no pudo cumplir con sus objetivos, ya que en 2007 “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). Sin embargo es

⁵⁹Nos referimos a FAA, Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores (UATRE); Federación de Asociaciones de Centros Educativos para la Producción Total (FACEPT), y Federación de Cámaras de Microempresarios (FECAMI).

⁶⁰ Según el artículo 3 del decreto 1160/2007 la Mesa Provincial de Desarrollo Rural además de los representantes nombrados, convocará a las siguientes instituciones a que designen un representante para que esta quede conformada: a) Ministerio de Asuntos Agrarios Provincial; b) Ministerio de Desarrollo Humano Provincial; c) Ministerio de Trabajo Provincial; d) Dirección General de Cultura y Educación; e) INTA - IPAF; f) INTA - Centro Regional Buenos Aires Norte (CERBAN); g) INTA - Centro Regional Buenos Aires Sur (CERBAS); h) Programa Social Agropecuario de la SAGPyA; i) Comisión de Asuntos Agrarios del Senado Provincial; j) Comisión de Asuntos Agrarios de la Cámara de Diputados Provincial; k) Tres (3) representantes de las Universidades con asiento en la Provincia, y trabajo relativo al Desarrollo Rural; l) Tres (3) representantes de Municipios que tengan en ejecución Planes estratégicos de desarrollo rural.

un antecedente, de la instalación de la institucionalidad de la AF en el estado provincial.

La Mesa Provincial y la Dirección de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar han perdido rango en la estructura estatal. Sin embargo, desde la dependencia nacional encargada de la AF, se ha desarrollado una fuerte política tendiente a posicionar al sector institucionalmente en la provincia. Esto se hizo buscando articular fuertemente a las instituciones nacionales, provinciales y locales. No obstante, la presencia provincial apareció siempre en un segundo plano y vinculada fundamentalmente a ciertos programas de transferencia de recursos, impulsados desde el Gobierno Nacional, pero realizados a través de la Provincia.

a) Implementación a nivel local de las políticas.

En nuestro análisis del escenario provincial y su implementación a nivel local reviste particular importancia la forma que fue adoptando la política nacional, sobre todo la que es ejecutada a través de la Coordinación provincial de la actual Secretaria de Agricultura Familiar.⁶¹ No nos referimos tanto a los programas y/o instrumentos que propiamente se ejecutan desde esa institución, sino más bien a los lineamientos generales que engloban todas las acciones respecto a la AF. Creemos que estos, no solo 'ordenan' la política del estado nacional en la Provincia, sino que también 'ordenan' las políticas provinciales y/o locales.

El documento oficial donde esa línea de intervención se encuentra plasmada para la Provincia de Buenos Aires es el "Plan Estratégico para la Agricultura Familiar 2010/2011", elaborado por dicha Coordinación⁶². Este plan, parte de un diagnóstico según el cual uno de los problemas para el sector es la "desarticulación y contradicción de las políticas públicas" y la dificultad para "la articulación entre las organizaciones y el Estado" (Coord. Pcial. SsAF, 2010: 6). En él se establece como objetivo general "promover el fortalecimiento institucional de la AF (...) para que los agricultores y sus organizaciones sean protagonistas en la

⁶¹ Luego del cambio de gestión de la SsAF (en el año 2012) las Coordinaciones Provinciales pasan a ser denominadas "Delegaciones".

⁶² En la provincia de Buenos Aires la intervención de la SsAF se divide en dos Coordinaciones, una para el Área Metropolitana de Bs. As. (AMBA) y otra para el interior de la provincia.

construcción del desarrollo integral sustentable basado en su inclusión social, económica y política como proveedores de alimentos sanos” (Ibíd.: 10). En ese marco y con base en el “enfoque socioterritorial”⁶³ 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, el rol de los nuevos “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 estatales y organizaciones de productores.
- Procurar el armado de mesas de desarrollo local y participar de forma activa de las mismas informando sobre las actividades desarrolladas (Coord. Pcial. SsAF, 2010 B: 10: 2).

Estos actores, son agentes estatales pertenecientes a la actual SAF, que se pone en pie a partir de la extensión territorial que garantizaba el PSA. En la provincia de Buenos Aires, según un informe de la Coordinación provincial del año 2010, la proyección para el 2011 era cubrir los 135 municipios de la provincia. Si bien no se logró este objetivo y hacia fines del 2015 no pudimos conseguir información fidedigna de la cobertura territorial de la SAF en la provincia, podemos afirmar que su crecimiento fue más que notable. Ello se traduce en mayor

⁶³ Este enfoque surge en la gestión del PSA de los años 2006-2007 (PSA/SAGPyA, 2006).

posibilidad de dar asistencia técnica en diferentes áreas. Así lo manifiesta un agente de desarrollo de dicha institución:

“éramos alrededor de 20 técnicos del PSA en toda la provincia de Bs. As. y ahora somos más de 100, con la SsAF se incorporó muchísima más gente. Ahora hay referentes en cada una de las áreas productivas. Por ejemplo referentes en producción ganadera, producción de cerdos, de ovinos, de porcinos, lechera, producción apícola. O sea hay distintos referentes para cada área productiva, referentes en comercialización, en difusión” (...) (Entrevista Esteban. Agente de desarrollo de la SsAF)

Sin embargo, como hemos visto el rol de los llamados ‘agentes de desarrollo’, dista de ser solamente técnico, sino que es 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 el manejo de la información sobre el acceso a diferentes mecanismos de inclusión social y/o productiva-. Sin embargo en el nuevo rol que se les asigna, el conocimiento técnico pasa a estar en un segundo plano. Esto fue confirmado por uno de los máximos responsables provinciales de la SsAF al decir que a los agentes de desarrollo les exige “que no vayan y miren sólo como está la chancha, (...) eso es una parte del laburo, porque hay que tener una política de abordaje integral” (Entrevista Orlando, Coord. Pcial. SsAF)

Esta integralidad no refiere solo a las problemáticas de los agricultores familiares, sino a la capacidad que deben tener de poder visualizar todo el entorno en el que se desarrollan los beneficiarios de las políticas de AF. Esto de por sí incluye la capacidad de articular a los beneficiarios con las instituciones locales, y a su propia institución con las instituciones locales. De ello dio cuenta uno de los agentes consultados, 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).

Conclusiones

En el marco de la construcción de las políticas públicas para la AF, la construcción de consensos está presente en todos los momentos del proceso. Para ello los diferentes agentes estatales, tanto de la SsAF a nivel local, como de otras instituciones, tienen una función específica, la de "ser un organizador de masas, organizador de la 'confianza' (...)" (Gramsci, 1970: 2) de los agricultores familiares. Es decir una función de intelectuales orgánicos.

Por lo tanto, la implementación a nivel local de los lineamientos de política pública nacional para el sector, siempre están relacionados con las estrategias de estos actores que son quienes deben llevar a cabo la tarea de articular los diferentes interesados (aunque más no sea potencialmente) en la cuestión. 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 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:

Nosotros dijimos '¿para qué vamos a hacer tanto esfuerzo en tratar de limitar algo cuando en realidad 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 más o menos entre todos los programitas que yo comentaba que trabajamos, tenemos, más o menos, una audiencia, una audiencia cautiva para decirlo de alguna manera, 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 institucional es que la política pública para la AF se implementa en la Provincia de Buenos Aires. En cada intervención realizada por el estado encontramos expresiones que buscan consolidar determinados atributos del sector al que refiere la política. 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.

Cada una de estas acciones pone de relieve diferentes territorialidades. Ellas llevan a cabo procesos de valorización “de las condiciones y los recursos potenciales de contextos territoriales en procesos de desarrollo (...) [con] continuidades y discontinuidades en el tiempo” (Ibíd.: 84). Por ello, para profundizar sobre las transformaciones territoriales, en el próximo capítulo intentaremos recoger institucionalidades preexistentes en los dos partidos estudiados en profundidad.

TERCERA SECCIÓN. Estudios de caso en el Sudoeste Bonaerense.

En esta sección realizaremos el análisis de los estudios de casos seleccionados. Los mismos son los partidos bonaerenses de Benito Juárez y Coronel Suarez. Como hemos visto en el capítulo metodológico, ellos fueron seleccionados por contar con un nivel más alto de implementación de las políticas para la AF planteadas por la Coord. Pcial de la SsAF. El análisis que planteamos lo desplegaremos en dos capítulos diferentes.

El primero de ellos (capítulo 5) explicara ambos casos de forma separada, en un apartado cada uno. De esa manera intentaremos dar cuenta de algunas de las particularidades de cada caso, por lo que se partirá de algunas características institucionales y del sector de la AF con base en fuentes secundarias. En ambos casos daremos cuentas de ciertos antecedentes presentes en el partido en torno a políticas para el sector de la AF, o para la SSA ("Feria de la Horticultura Familiar" y "Abastos Municipales").

En el segundo capítulo (6) haremos un análisis de las acciones hegemónicas y subalternas en base a las dimensiones que hemos propuesto en el marco teórico-metodológico. Pero no lo haremos centrándonos específicamente en los casos, sino tratando de dar cuenta como ellos son una representación de un proceso más general, donde muchas de las acciones que se delinean a nivel regional y nacional, repercuten en las relaciones de poder en sus diferentes dimensiones, fortaleciendo territorialidades y transformando el territorio.

Capítulo 5. Implementación de políticas públicas para la AF en Benito Juárez y Coronel Suarez.

Introducción

En la sección anterior reconstruimos diferentes características de las políticas públicas para la AF que se plantean en distintos niveles de definición en el periodo (2002-2015). Una de ellas refiere a la forma en que son implementadas: la cogestión entre instituciones estatales y la sociedad civil organizada. Otras hacen referencia al contenido: comercialización (economía social y compra pública), agregado de valor, fortalecimiento de las organizaciones.

En nuestros casos, quienes llevan adelante dichas acciones son diferentes instituciones (SAF, INTA, dependencias municipales). Frente a ellas algunas organizaciones (Unión Juarense, Asociación de Productores de Benito Juárez, Centro de Propietarios de Carnicerías, COPRODESU) ejercen poder para lograr direccionar los lineamientos de la política en favor de sus intereses, muchas veces contrapuestos entre sí. En esas acciones se manifiestan las territorialidades de los diversos actores sociales, a los que a los fines de esta investigación consideramos hegemónicos o subalternos y que en su confrontación más o menos explícita, conforman el territorio en cuestión.

Los casos de Benito Juárez y Coronel Suarez son significativos para este análisis, ya que concentran varios de los lineamientos planteados como centrales desde las instituciones que orientan la política pública para el sector (REAF, FIDA, SAF). En Coronel Suarez el proceso es más reciente y está vinculado con la puesta en marcha de políticas para la AF desde los niveles nacionales, provinciales y su ejecución local. En cambio, Benito Juárez tiene una política de abastecimiento local de carnes -que supo ser también de 'artículos de primera necesidad'- que cuenta con más de 50 años de trayectoria. Esta iniciativa, al articularse con las políticas de AF del periodo analizado (2003-2015), produce ciertas tensiones y conflictos entre los distintos actores involucrados. También, producto de esta dinámica conflictiva, emergen propuestas alternativas de funcionamiento.

Para el tratamiento de los casos primero se caracterizará institucionalmente ambos partidos y al sector de la AF en cada uno. Luego, en un segundo apartado se describe el caso de Benito Juárez, donde tiene una centralidad el programa "Abastos Municipales", que desarrollamos para luego relevar el impacto que supuso la llegada de las políticas públicas para la AF al partido. Por último, se relata el caso de Coronel Suárez, centrándonos en el "Frigorífico Municipal de Huanguelén", pero buscando ver la totalidad de las acciones que se efectúan a nivel local para el sector.

1. Caracterización de la AF y la institucionalidad en los partidos seleccionados

Antes de comenzar a describir las políticas implementadas en los casos, haremos una breve descripción de dos elementos centrales para el análisis. El primero es una caracterización breve de la AF local, con base en datos secundarios provistos por instituciones oficiales. En segundo lugar detallaremos brevemente algunas características de las tramas institucionales en ambos partidos. Ellas son centrales para entender el lugar en que se desarrollan las acciones, tanto hegemónicas como subalternas.

Comenzando por la caracterización del sector que sería beneficiario de las políticas bajo análisis, un elemento clave a tener en cuenta y al que ya hemos referido es la ambigüedad de su definición. No nos referimos solamente a las indefiniciones en relación a las características de los sujetos involucrados. Sino también a la ambigüedad con la que el propio estado define quienes son beneficiarios de la política pública. Ello se ve reflejado, por ejemplo en los datos cuantitativos que se presentan en torno a la cuestión.

El trabajo de Obschatko (2007) nos permite caracterizar con algún grado de aproximación, la cantidad de EAP que podrían ser beneficiarias de las políticas en cada uno de los partidos.⁶⁴ En el cuadro que se expone a continuación se expresa

⁶⁴ El estudio de Obschatko, et al (2007) establece, desde categorías económicas tres 'tipos' de agricultores familiares según su nivel de capitalización (Obschatko, 2007: 9). En otra edición (Obschatko, E., et al, 2009), conceptualmente más adecuada a nuestra investigación se agregó una

que en Benito Juárez existían (al año 2002) 213 EAP de pequeños productores (PP), mientras que en Coronel Suarez eran 579.

Cuadro N° 10. EAP de Pequeños Productores en la Pcia. de Buenos Aires y en los partidos seleccionados

	EAP de Pequeños Productores		EAP de PP- TIPO 1		EAP de PP- TIPO 2		EAP de PP- TIPO 3	
	Número de EAP	en %	Número de EAP	en %	Número de EAP	en %	Número de EAP	en %
Buenos Aires	27168	53,0	11375	41,9	9175	33,8	6618	24,4
Benito Juárez	213	41,4	116	54,5	58	27,2	39	18,3
Coronel Suarez	579	58,7	57	9,8	120	20,7	110	19,0

Fuente: Elaboración propia con base en Obschatko, E. et al (2007).

Nota: Las EAP de PP Tipo 1 son las más capitalizadas, y las EAP de PP Tipo 3 las menormente capitalizadas. Para conocer los detalles de esta tipología ver Obschatko (2007).

Si bien es difícil saber con los datos provistos por las instituciones oficiales, cuántas de estas EAPs tendrían las características que se adjudican a la AF (gestión ejercida por la familia; propietario de totalidad o parte de los medios de producción; mano de obra principalmente familiar; etc.) podemos arriesgarnos a afirmar que las EAPs de PP tipo 3 corresponden a estas características. También es probable que muchas EAP de PP Tipo 2 lo hagan.

En cambio cuando revisamos los datos del ReNAF para ambas localidades, encontramos una diferencia sustantiva entre la cantidad que se registra a nivel censal y lo que dicho registro lleva contabilizado. Estas diferencias pueden deberse a múltiples motivos, entre ellos la característica de voluntario y por lo tanto la no exhaustividad del ReNAF. En los siguientes cuadros podemos visualizar el total de Núcleos de AF (NAFs) registrados hasta el momento y la situación de ellos en cuanto a la superficie que posee cada NAF.⁶⁵

cuarta categoría que incorpora a productores más capitalizados. Aun así, el segundo estudio no presenta los datos desagregados por partido, como ya hemos aclarado en función de la metodología.
⁶⁵ Mientras la categoría EAP es una categoría censal, la categoría NAF es la establecida por el ReNAF (Ver capítulo 4). EAP es una "unidad estadística definida como unidad de organización de la producción" y debe contar "con una superficie no menor a 500 m² (...) integrada por una o varias parcelas ubicadas dentro de los límites de una misma provincia"

Cuadro Nº 11. NAFs en los partidos seleccionados según el ReNAF

	Benito Juárez	Coronel Suarez
al 2011	26	28
al 2015*	47	35

Fuente: Información provista por el ReNAF e informantes calificados

*Información no publicada oficialmente, provista por un informante

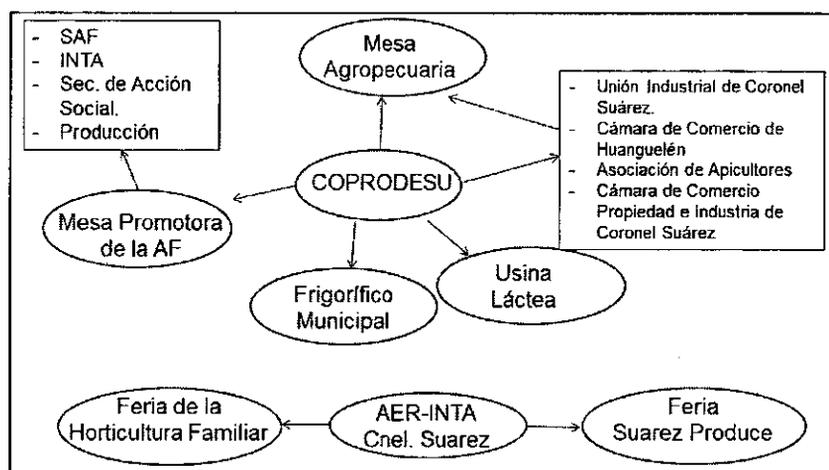
Cuadro Nº 12. NAFs por superficie total en los partidos seleccionados según el ReNAF (al 2015)

Sup. Total (Has)	0	1-5	5-10	10-25	50-10	50-100	100-200	200 y más	Total
Benito Juárez	3	14	10	3	15	0	1	1	47
Coronel Suarez	3	6	10	2	6	3	1	4	35

Fuente: Información del ReNAF no publicada oficialmente, provista por un informante

Esta ambigüedad en la identificación de los sujetos se plasma también a nivel institucional, donde podemos visualizar que se construyen institucionalidades diferentes para los diferentes actores, sean considerados parte de la AF o sean concebidos como PP. En el caso de Coronel Suarez creemos que ello se visualiza de manera más clara en la existencia de dos mesas de 'consenso' y en la existencia de una trama institucional para los productores hortícolas y otra para los productores porcinos y tamberos (beneficiarios de políticas para la AF). Entre ambas no hemos podido comprobar la existencia de vinculaciones. También hemos comprobado el rol central de instituciones como el COPRODESU que centraliza toda la representación de los "sectores productivos", incluyendo a la AF y hegemonizándola.

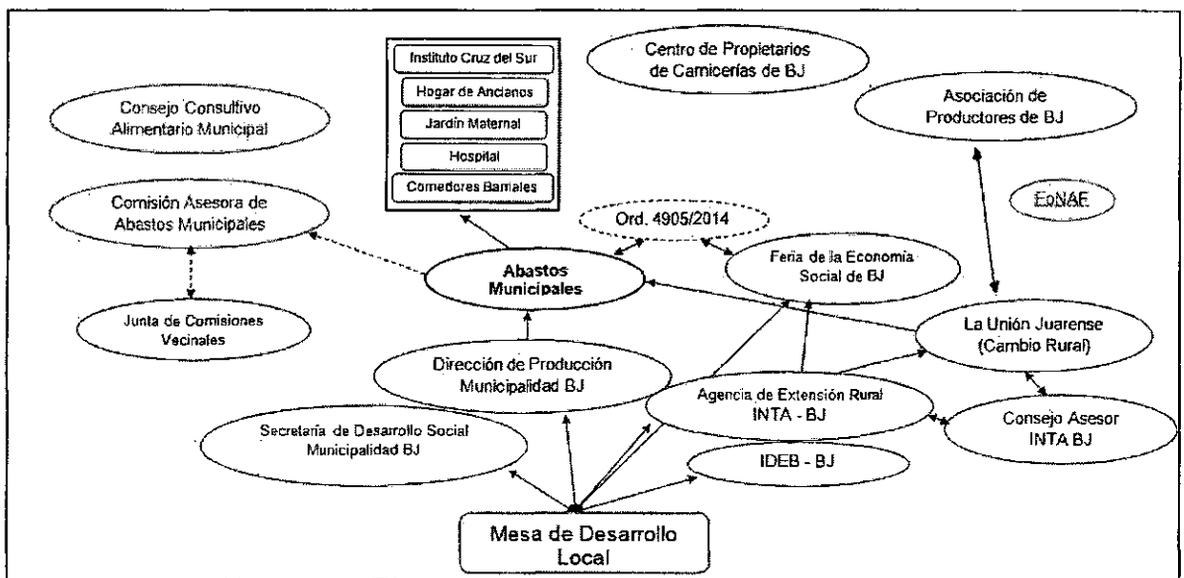
Grafico 1. Diagrama de la institucionalidad para la AF en Coronel Suarez



Fuente: Elaboración propia.

En el caso de Benito Juárez la trama institucional es más densa, y está más unificada. La AF forma parte de ella en varios sentidos y en varios puntos de la trama, especialmente en la Feria de la Economía Social y representados en “La Unión Juareense”. Todos se encuentran vinculados a la Mesa de Desarrollo Local, y a su vez buscan tener influencia sobre “Abastos Municipales”. Sin embargo también hay actores e instituciones que buscan hegemonizar a los actores de la AF, que se disputan el sentido de esa categoría. Claramente los agentes estatales del INTA y la Asociación de Productores de Benito Juárez (APBJ) llevan a cabo estrategias para ello. En el próximo diagrama podemos ver dicha trama, donde también aparecen actores vinculados a la sociedad civil con diferentes grados de influencia a nivel local.

Grafico 2. Diagrama de la institucionalidad para la AF en Benito Juárez.



Fuente: Elaboración propia.

2. Benito Juárez: “Abastos Municipales” y las nuevas políticas para el sector.

Una de las características de Benito Juárez es que con anterioridad al surgimiento de políticas alimentarias y mucho más de su vínculo con la AF (o los PP, chacareros, etc.), existe un programa que vincula la producción local con las necesidades alimentarias de la población juareense, y de las instituciones estatales: “Abastos Municipales”.

Sus orígenes datan del año 1959, sin embargo, la documentación recolectada durante el trabajo de campo, permite comprobar la existencia de antecedentes respecto a la 'cuestión' a nivel local. En los años '20 del siglo pasado ya era una preocupación el 'precio de los artículos de primera necesidad'.⁶⁶ Hacia los años '40 comienzan a cobrar relevancia diferentes aspectos que hacen a la industria de la carne y al consumo de la misma. Ejemplo de ello es la sanción en el Concejo Deliberante de ordenanzas para la construcción de un Matadero Rural tipo "A". Recién a fines de la década de 1950 es que cobró relevancia la 'cuestión' del precio de la carne y otros productos de primera necesidad. Tal es así que funcionaba por aquel momento, según consta en periódicos locales de la época (Tribuna y Patria Nuestra) una Comisión de Abastecimiento Local y una Provincial, que intentaba regular los precios de los artículos de primera necesidad.

De ésta situación da cuenta la posición sostenida por la "Unión Propietarios de Carnicerías" que en 1959 se posicionaba sobre la 'cuestión' al sostener que:

El debatido problema de la carne y de su elevado costo, ha sido motivo de diversos comentarios. La opinión pública conoce que se viene soportando un alza en el costo de la vida, que incide notoriamente en todas las clases sociales y en modo especial en las de condición humilde.

(...) Los comerciantes carniceros no pueden vender el producto a menos de los precios actuales.

(...) La Comisión Local de Abastecimientos, que está empeñada en el plausible criterio de vender la carne más barata, con el ofrecimiento de un número de hacendados del partido, cumpliría su alta misión para las clases pobres y laboriosas, pero sería atentorio, a sus fines, si de los beneficios resultaran gananciosos los que precisamente no tienen necesidad de hacer

⁶⁶ Esta afirmación se desprende de que existían pedidos en el Concejo Deliberante local referidos al precio de los artículos de primera necesidad. Por ejemplo, el 14 de septiembre del año 1919, figura en actas el siguiente informe: "sobre la solicitud del P. Socialista pidiendo el abaratamiento de los artículos de primera necesidad, resuelven que la Comisión se tome el tiempo que crea necesario para presentar el proyecto sobre Panadería, Carnicería y Báscula Municipal" (Fuente: Recopilación histórica brindada por Elena Bilbao en base al archivo del Partido Socialista juarense)

compras pues sus recursos son harto elocuentes, para todos los que saben de sus patrimonios (Ver Anexo Documental).

Un primer dato que surge de esta declaración es la vinculación entre los 'hacendados' y la municipalidad a través de esta Comisión Local de Abastecimiento. Otro es la presión que realiza esta organización para conservar para sí una porción del mercado local para la venta de carne, aquellos que tienen recursos "harto elocuentes".

a) Creación de los "Abastos Municipales" y objetivos.

Con estos antecedentes se discute y se sanciona en el Concejo Deliberante Local, en junio de 1959, la Ordenanza 199. Esta normativa:

- "crea en el carácter de 'ABASTOS MUNICIPALES' especiales establecimientos que tendrán como función específica el expendio de artículos de primera necesidad, tales como: carne, leche, hortalizas, etc.

- crea una Comisión Especial de Asesoramiento y Control de los referidos establecimientos, que podrá estar integrada por los miembros del Honorable Concejo Deliberante, las Comisiones Vecinales, o los Sindicatos organizados, siendo las mismas funciones de carácter honorario" (Ord. 199/1959).

Con estas bases la ordenanza propone considerar "a la creación de los establecimientos especiales denominados 'ABASTOS MUNICIPALES' como principio municipal para la formación de una gran Cooperativa de Consumo Popular" (Ibíd.). Este proyecto original del programa, que se pensaba como garante de todos los artículos alimenticios de primera necesidad, no ha logrado realizarse de manera plena. Así lo sostiene uno de sus impulsores, Aldo Mosse - quien fuera concejal al momento de aprobar la ordenanza e Intendente en los periodos posteriores:

"la idea era poder proveer de alimentos de primera necesidad a las clases menos pudientes. A los pobres. Sin generar tampoco una situación de pobre y no pobre. Sino simplemente buscar la forma de poder vender

carne barata. Vendía carne de calidad vaca... nada más que vaca. No de ternero, ni novillo... simplemente vaca. Y subsidiada por el poco personal que tenía que le pagaba la municipalidad. (...) e incorporamos no solamente carne, sino también frutas y verduras”. (Entrevista Aldo Mosse, ex Intendente de Benito Juárez)

Sin embargo, algunos de los objetivos enunciados en la ordenanza no se alcanzaron, por ejemplo conformar una “Cooperativa de Consumo Popular”. El informante sostuvo que se buscaba “hacerla cada vez más participativa, pero ese paso no se dio” (Ibíd.). No obstante se construyó una institución única en su tipo que ha perdurado ya más de 50 años. Podemos evaluar su funcionamiento con tres variables para esta descripción: a) diversidad de productos, b) cobertura geográfica y, c) abastecimiento institucional. Un resumen de esa situación la podemos ver en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 13. Situación de Abastos Municipales de Benito Juárez en las distintas gestiones municipales (excepto provisión carne vacuna)

Años	Intendente	Frutas Verduras	Secos	Cerdo	Pollo	Sucursal Barker
1959-1962	J. P. Salenave	-	-	-	-	NO
1963-1966	A. Mosse	SI	SI	NO	NO	NO
1966-1973	J. P. Salenave	SI	SI	NO	NO	NO
1973-1976	S. Zabalza	SI	SI	NO	NO	SI
1976-1983	J. L. Magnanini	SI	-	NO	NO	SI
1983-1987	A. Mosse	SI	NO	NO	NO	SI
1987-1991	J. C. Mortati	SI	NO	NO	NO	SI
1991-1993	S. Zabalza-Lorenzo	SI	NO	NO	NO	SI
1993-1999	R. Magnanini	NO	NO	NO	NO	-
1999-2003	R. Magnanini	NO	NO	NO	NO	-
2003-2007	J. Marini	NO	NO	NO	NO	NO
2007-2011	P. Gamaleri	NO	NO	NO	NO	SI
2011-2015	J. Marini	NO	NO	SI	SI	NO

Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida en trabajo de campo

Si bien no podemos evaluar con exactitud el alcance de la diversidad de productos, podemos afirmar que en determinados momentos esto era realizado. En 1963 la Ordenanza N°345 aprueba la adquisición de papas y hortalizas, dejando claro que en este periodo se ofrecían otros alimentos. Una empleada administrativa de Abastos (entre 1961 y 1979) manifestó que “al principio se vendía carne y fideos. Fideos de una empresa familiar de Tandil (...) Después ya fueron anexando, leche cuando estaba Santana Zabalza [1973-1976], y antes de

la leche pusieron verdulería y frutería” (Entrevista Mónica, ex administrativa de ‘Abastos Municipales’). Cuando volvió Aldo Mosse a ser intendente (1983-1987), este expendio de verduras y frutas tuvo continuidad, y pudimos comprobar que el mismo se realizaba con “un buen administrador (...) en Buenos Aires o en Mar del Plata” (Entrevista Aldo Mosse). En la gestión siguiente del intendente Juan Carlos Mortati, “se siguió con el expendio de carne y también verduras y frutas”. En cambio, “No se logró vender leche. Que es un rubro que en ciertos casos es de muchísima importancia” (Entrevista Juan Carlos Mortati). En cambio –según nuestros datos- podemos decir que desde mediados de la última década del siglo pasado (gestión Municipal a cargo del intendente Rafael Magnanini), no se ofrecen verduras y frutas en “Abastos municipales”.

Durante los más de cincuenta años de este programa, ha bajado la cantidad de ‘artículos de primera necesidad’ ofrecidos. También ha habido muchos cambios en la *cobertura geográfica* del Abasto, lo cual podemos verlo en que durante el año 1975 se comienza a poner en marcha la ampliación del expendio de alimento en las localidades juarenses de Barker y de Villa Cacique. Para ello se discute la Ordenanza N° 804 con la que se amplía la partida de Abastos.⁶⁷ Sin embargo la existencia de dicho expendio fue muy inestable, razón por la cual no pudimos recoger información fidedigna de cuando ha cerrado. En cambio sí pudimos comprobar que en 2007, con la gestión de Pedro Gamaleri a nivel local, vuelve a reabrir. Pero la nueva gestión municipal en 2011 (Julio Marini) decide cerrarla.

El tercer aspecto sobre el que hacemos hincapié es el *abastecimiento de las instituciones* estatales locales. “Abastos Municipales” no solo es un mecanismo de compra pública, para la venta a precios regulado, sino también se propone abastecer las instituciones estatales locales de los artículos alimenticios requeridos en su funcionamiento diario. Si bien hoy lo hace solamente con carne, cuando se proveía de verduras, frutas y alimentos secos, también entregaba a estas instituciones. Las mismas son, en la actualidad, las siguientes:

- Instituto Cruz del Sur (Hogar de menores)

⁶⁷ Se aprueba la compra de un inmueble por \$550.000 en la localidad de Barker para el funcionamiento de Abastos Municipales.

- Hogar de Ancianos.
- Jardín Maternal.
- Hospital.
- Comedores barriales (4): i) Barrio Belén, ii) Barrio Molino, iii) Barrio Pachán, iv) Barrio Parque Muñoz.

Viendo esta última característica del programa, creemos que es una iniciativa local que pone en marcha uno de los elementos de las políticas públicas que se buscan implementar en el periodo que analizamos, el de las compras públicas a nivel local para garantizar seguridad alimentaria. Para visualizar como era la provisión total de los alimentos de esas instituciones se recogió información de una de ellas, donde una encargada afirmó:

“A mí me traen los lunes 5 kg de picada, que lo provee Abastos. Después los martes 5 kg de milanesas, para churrasco, para lo que quieras hacer, más otros tres kg de carne, pulpa para hacer estofado. Los jueves me traen picada, sin grasa. (¿Cerdo? -preguntamos) No, cerdo no. Y pollos tenemos otro proveedor que no es abasto. En lo que es no perecederos los proveedores son municipales pero se licitan, por ejemplo, cooperativa obrera, Polypez (...) diferentes comercios se licitan y quien gana la licitación, el más barato gana (...). Apolo 11 trae las verduras, Polipez trae los pollos” (Entrevista Carla, encargada de comedor barrial).

De ello se desprende que este mecanismo de compras públicas no abastece la totalidad de las necesidades alimentarias de las instituciones y que el sector comercial es uno de los beneficiados de ello, al hacerse con una porción de ese ‘mercado’. Este motivo hace que sean los actores que menor predisposición muestran frente a las ampliaciones de Abastos Municipales, como lo ha manifestado al momento de su inauguración la Unión de Carniceros de Benito Juárez (ahora Centro de Propietarios de Carnicerías -CPC-).

Al comienzo del periodo de nuestro estudio (2002-2015) el Abasto ya no ofrecía la variedad de productos que ofrecía en su momento y se encontraba en un estado de franco retroceso. Algunas de sus bocas de expendio fueron

cerradas, las instalaciones destinadas a otros usos y el expendio se redujo solo a carne. Sin embargo la gestión local del intendente Pedro Gamaleri (2007-2011) aplicó la política de volver a reabrir el expendio en las localidades de Barker-Villa Cacique. En la entrevista realizada con éste ex intendente, el mismo sostuvo que “una de las cosas que logramos hacer es reabrir Abastos Municipales en Barker (...) Abasto de Barker funciona y el abasto de Juárez comenzó a funcionar muy bien” (Entrevista Pedro Gamareli, Ex Intendente de Benito Juárez). Por último respecto a la posibilidad de restablecer la provisión de otros artículos de primera necesidad en el Abasto, el mismo informante sostuvo que: “lo íbamos a implementar después no lo hicimos porque se nos fue el tiempo, era vender productos secos, otro tipos de productos también y un trabajo con acción social” (Ibíd.)

Una de las indagaciones realizadas sobre esta institución, es quienes eran los beneficiados por las compras de la municipalidad para realizar esta provisión de carne. Pudimos dar cuenta que, mayormente eran realizadas a medianos productores ganaderos de la zona. A ello refieren varios entrevistados al decir que “les compran a los terratenientes” (Entrevista Marta. Integrante de las Juntas Vecinales) o como refirió otra informante que trabajó en SENASA y sostenía que “cuando pedíamos los ‘documentos de transito animal’ (DTA) veíamos que se le compraba a un productor importante, que por ahí está haciendo descarte” (Entrevista Tania, Agente INTA).

Esta situación era vista por varios agentes estatales, vinculados a la AF, como algo a modificar y se desarrollaron algunas acciones tendientes a vincular las producciones de la AF local con ‘Abastos Municipales’. Todas ellas eran realizadas a través de las nuevas formas institucionales para la elaboración e implementación de las políticas a aplicarse a nivel local, siguiendo los lineamientos de las instituciones nacionales y provinciales, explicadas en el capítulo precedente. Una de esas acciones fue la ampliación de la oferta de carnes incorporando cerdo y de pollo (algo que comentaremos en el siguiente ítem) vinculada a las producciones familiares. Otro ejemplo, es la sanción de una

reglamentación sobre Economía Social, que incluye un nuevo rol de las compras públicas a nivel local.

Para comprender el impacto que generan las políticas para el sector de la AF en la institucionalidad preexistente de Benito Juárez, haremos un repaso del surgimiento de la misma, donde se reconocen los diferentes elementos de las políticas públicas planteadas a nivel regional, nacional y provincial.

b) Nuevas instituciones y políticas para la AF en Benito Juárez

En los últimos años, como resultado de las transformaciones institucionales producto de la emergencia de la AF como actor político, se realizaron varias iniciativas que visualizaron en mayor grado la existencia de agricultores familiares en un partido que pareciera negar su existencia. Las mismas fueron llevadas a cabo en gran parte siguiendo el modelo que planteó la SAF, de articulación a nivel local con todas las instituciones que intervienen en los diferentes aspectos de la vida de los agricultores familiares.

Para ello, una de las primeras iniciativas que llevaron a cabo los agentes estatales encargados de dichos lineamientos (SAF, INTA) fue la constitución de un espacio de 'cogestión' entre diferentes instituciones estatales: La Mesa de Desarrollo Local (MDL).

b.i) Mesa de Desarrollo Local

La puesta en marcha de una 'nueva institucionalidad' es parte de un cambio en la estrategia provincial basado en "el abordaje descentralizado de los territorios bonaerenses, y en la institucionalización de las articulaciones con las organizaciones de agricultores familiares, los gobiernos y otros organismos vinculados al territorio" (Coord. Pcial. SsAF, 2010: 11). Este planteo no solo se ejecuta desde la SAF, sino que también se realiza desde el INTA, como lo manifestó una de las autoridades del "Centro Regional Buenos Aires Sur" (CERBAS) 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 el INTA local y el agente de la SAF afectado a Benito Juárez convergen en poner en pie una estrategia que convoque a otras instituciones y organizaciones locales para consensuar acciones en torno al desarrollo rural. Esta instancia se puso en marcha a mediados de 2011 y se oficializa con el decreto 1209/11 el 7 de septiembre de 2011. Oficialmente la constituyó el INTA local, dos instituciones municipales -Secretaría de Desarrollo Social y Dirección de Producción- y la Asociación Civil Centro IDEB-Benito Juárez.⁶⁸ Su acta constitutiva sostiene que la misma “Se constituye como 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). También tuvo participación la APBJ.

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). Si bien la intervención de esta nueva institución no busca ser solamente “rural”, ni exclusiva para la “agricultura familiar” desde aquí se implementaron las primeras acciones tendientes a poner en marcha los lineamientos de política pública para la AF: el relevamiento de pequeños productores.

Esta acción tuvo bastante repercusión a nivel local y contó con el apoyo de todas las instituciones participantes de la MDL. Por su parte, la SAF se involucró en el relevamiento aportando herramientas para incluir socialmente a los agricultores familiares relevados. Específicamente se promovió la inscripción en el

⁶⁸ Instituto de Desarrollo Empresario Bonaerense (IDEB).

ReNAF, y la inscripción por esa vía de los agricultores 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 (Pro-Huerta, Cambio Rural, Subsecretaría de Agricultura Familiar, el Programa Jóvenes Rurales Emprendedores, entre otros)". (Mesa de Desarrollo Local, 2011)

Si bien, según la información recolectada, solo se completó el relevamiento del 'Cuartel I' de Benito Juárez, este relevamiento fue el paso previo y necesario para desarrollar el accionar estatal en torno a la AF. Permitió al mismo tiempo trazar una caracterización de la AF local, sobre todo al sector más ligado a la vida de la localidad cabecera del partido. En el cuadro N° 17 se muestran algunos de los resultados obtenidos según tipo de actividad productiva, antigüedad, y destino de la producción. Para visualizar los datos de la superficie que posee cada productor, agrupamos la información por productor relevado. Esta diferencia se da porque en los datos originales, brindados por la AER-INTA no se diferenciaba entre las extensiones de las diferentes EAPs que un mismo productor poseía. Por ello es que mientras se registraron 239 EAPs, registrados 133 productores. Todas estas características las podemos ver graficadas en las dos tablas siguientes:⁶⁹

⁶⁹ Es importante destacar que la consideración de EAPs utilizada para este relevamiento no se corresponde con la utilización que de ella hace el INDEC, sino que refiere al predio utilizado en diferentes actividades productivas, un mismo predio utilizado en actividades diferentes fue contabilizado como dos predios.

Cuadro N° 14. Relevamiento de Pequeños Productores y Agricultores Familiares. Cuartel I de Benito Juárez.

	Tipo de EAP								Totales
	Agricultura	Avicultura	Frutales	Ganadería	Horticultura	Tambo	Otros*	s/d	
Total	10	72	5	80	49	9	5	9	239
%	4,2	30,1	2,1	33,5	20,5	3,8	2,1	3,8	100,0
	Antigüedad de la EAP (años)								Totales
	0-9	10-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60...	s/d	
Total	138	31	16	9	9	14	7	15	239
%	57,7	13,0	6,7	3,8	3,8	5,9	2,9	6,3	100,0
	Destino de la producción de las EAP							Totales	
	Auto consumo	Venta	Autoconsumo y venta	Forraje	Consumo y forraje	s/d			
Total	116	56	50	1	2	14	239		
%	48,5	23,4	20,9	0,4	0,8	5,9	100,0		

Fuente: Información otorgada por la AER Benito Juárez del INTA en base a la información recogida en el relevamiento.

*En 'Otros' se sintetizaron actividades menores como cunicultura (2), apicultura (1), Extragropecuario (1), Mixta Ganadera (1).

Cuadro N° 15. Superficie por productor relevado (en has)

	0-10 *	10 - 50	50 - 100	100 - 300	300 - 500	500 - ...	sin dato	Totales
Productores	80	21	7	6	0	2	17	133
en %	60,15	15,79	5,26	4,51	0,00	1,50	12,78	100

Fuente: Información otorgada por la AER Benito Juárez del INTA en base a la información recogida en el relevamiento.

* Entre las 0 y las 10 hectáreas se encuentran la mayoría los productores relevados. Al mismo tiempo, podemos diferenciar que entre 0 (cero) y 1 (una) hectárea son 54 los productores relevados, entre 1 y 5 son 14, y entre 5 y 10 se cuentan 12.

Una de las consecuencias de este relevamiento fue la conformación de 'La Unión Juareense', una organización surgida de los procesos de asociativismo del programa "Cambio Rural". Con base en esa organización, se llevó a cabo un accionar destinado a volver a ampliar 'Abastos Municipales' con las producciones de los agricultores familiares relevados, en especial con la producción de cerdos de esta organización. Uno de los productores vinculados a la experiencia afirmó que "fue el asesor nuestro fue que tiró la idea y junto con la chica de producción que estaba antes, arrancaron" (Entrevista Fernando y José. Productores Familiares). Sin embargo, comentó que "el problema que tiene son los precios y que no está bien (...) Nosotros no podemos discutir el precio. 'Pagamos 8, listo' nos dicen" (Ibíd.)

Podemos ver aquí una doble subordinación, ya que al mismo tiempo que 'el asesor y la chica de producción' son quienes promueven las acciones que los productores llevan adelante, otras instituciones estatales son quienes deciden el precio que pagan por la producción de estos productores que comienzan a organizarse. Sin embargo, los productores desarrollan otras acciones que buscan limitar algunos aspectos de dicha subordinación, ya que plantean "tener una reunión o hacer algo a ver si podemos pelear el precio... que paguen lo mismo que paga ahora el matarife (Ibíd.)

Otro de los proyectos que se buscó instrumentar por medio de la MDL fue la instalación de una 'Usina Láctea', basada en la experiencia del municipio aledaño -San Cayetano-. Mediante esta infraestructura se buscaba consolidar otro mecanismo de 'compre estatal' para incluir económica y socialmente a productores tamberos a los que las industrias lácteas privadas les pagaban poco por el litro de leche cruda. A eso se refería uno de los informantes, miembros de la MDL:

"Con la mesa de desarrollo también estamos inmersos en una iniciativa a partir de la experiencia desde localidades como la de San Cayetano con la posibilidad de armar una Usina Láctea donde todos los tamberos chicos trabajen en conjunto con el Municipio abasteciendo los comedores locales y el resto al comercio con un precio diferencial" (Entrevista Ezequiel. Ex Director de Producción de Benito Juárez)

Sin embargo, todas estas propuestas encontraron diferentes obstáculos para ponerse en marcha plenamente. El principal de ellos (según refieren varios informantes) fue el cambio de gestión Municipal, ya que la nueva gestión decidió no continuar con la MDL. Algunos proyectos, como el de Usina, no ha llegado siquiera a implementarse. En cambio uno de los proyectos impulsados por la MDL que logró su implementación y su posterior fortalecimiento fue la Feria de la Economía Social y Solidaria (FESS) de Benito Juárez. La puesta en marcha de este espacio de comercialización cumple con uno de los objetivos establecidos dentro del PEAf provincial, la constitución de los ECAF.

b.ii) Feria de la Economía Social y Solidaria (FESS) de Benito Juárez

En diferentes localidades los ECAF reciben variadas denominaciones ya que son fruto de diversas estrategias que las organizaciones locales encuentran para poder constituirse como un actor local de mediana relevancia. Así, mientras en algunos partidos (Balcarce, Gral. Pueyrredón, Las Flores, Gral. La Madrid) se promocionan bajo la denominación de Ferias Verdes y/o Agroecológicas, en otros se enmarcan en la promoción de la producción local (Coronel Suarez, Tornquist, Villarino). En varios de los partidos donde hemos recogido información se realizan bajo la denominación y el paraguas de la Economía Social (Azul, Lobería, Tandil, González Chaves, entre otras). Este último es el caso de Benito Juárez.

Desde 2011 actores vinculados a la MDL plantean la realización de una Feria de la Economía Social y Solidaria (FESS) en Benito Juárez. En la información obtenida, se sostiene que este proyecto busca "impulsar la creación de una Feria Franca que aglutine al conjunto de puestos móviles que funcionen en un espacio público con el objeto exclusivo de la venta minorista de productos alimenticios, fruti-hortícolas, de granja, panificados, regionales y artesanías de los productores" (Mesa de Desarrollo Local, 2011). Para la puesta en marcha del proyecto se contó con la información del relevamiento realizado anteriormente y se intentó que los productores relevados participen. El proyecto original estaba destinado a "los mismos productores -especialmente los productores familiares que tienen a ésta como su principal fuente de ingreso- quedando expresamente prohibidos los intermediarios" (Ibíd.).

En una muestra más de la combinación de consenso y coerción, de construcción 'desde arriba' e iniciativa -controlada- 'desde abajo', se busca conformar una "Organización de feriantes", que de manera autónoma pueda sostener la FESS, éste fue uno de los objetivos de las instituciones que la promovieron.⁷⁰ Así lo manifestaron los informantes consultados, al sostener que

⁷⁰ Así se expresa en el reglamento: "La FESS conformará una Organización de Feriantes, compuesta por 6 representantes de los tres grandes rubros de la Feria (artesanías-manualidades, verdes y alimentos). Esta organización estará acompañada por un representante del Municipio, un representante del INTA y un representante de la SSAFYDR. La Organización de Feriantes durará en sus funciones por un lapso de 1 año, renovándose en asamblea" (FESS, 2011).

"queremos que los feriantes sean una organización autónoma, y que ellos mismos se organicen y digan bueno 'este espacio es nuestro totalmente'" (Entrevista *Lucila*, miembro de la FESS). De esta organización participan directamente todos los feriantes, y en ella se discute, entre otros temas las incorporaciones de puesteros y las demandas que se llevan adelante frente a las instituciones estatales.

Fue esta propia "Organización de feriantes", que en conjunto con las instituciones impulsoras de la FESS redactaron, discutieron y reformularon el reglamento. De esta forma, se constituye en un ámbito de cogestión entre instituciones estatales y la sociedad civil. El reglamento surgido expresa que "los productos que podrán comercializarse son los siguientes: artesanías y manualidades en general, productos verdes (hortalizas, frutas, plantines y plantas) y productos alimenticios procesados" (FESS, 2011). También se establece que la feria es absoluta responsabilidad de los feriantes "según las decisiones que se tomen en las asambleas" (Ibíd.). Sin embargo el rol que ocupan las instituciones estatales en la gestión de la feria es determinante. Por ejemplo el INTA y la Dirección de Producción son quienes fiscalizan los productos ofrecidos y a ofrecer (aunque "pueden convocar a la organización de feriantes" según reglamento). Otro aspecto importante del reglamento es que si bien "se priorizará a los productores y artesanos de la localidad" se abre la posibilidad para la "participación de productores y artesanos de otras localidades" (Ibíd.). Y es por ello que se han incorporado algunos feriantes de las localidades de Barker-VillaCacique como consta en las Actas N°11 y N°12 de la FESS.⁷¹

En los tres años de existencia de la feria los actores que participaron y/o participan de la misma son mayoritariamente artesanos y productores de alimentos procesados. En cambio el rubro menos estable en participación es el de "verdes" (verduras, aromáticas, plantas en general), según los testimonios

⁷¹ En el acta N°11 dice "Se habla de la participación de feriantes de Barker y Villa Cacique. Están todos de acuerdo en que sigan participando. Se realizarán encuentros con ellos para ponerlos en conocimiento de cómo funciona la feria". El acta N° 12 relata específicamente una reunión de feria realizada en la delegación Barker, el día 15 de agosto de 2013, donde se especifica que "como feriantes estables en Barker son 5 (cinco) y luego hay otras personas interesadas" (FESS, 2011)

recogidos. Un miembro de la FESS lo dijo en las siguientes palabras: "en un punto hemos crecido, sobre todo en el grupo, viste, pero en otras te voy a decir lo que seguramente te dicen otros: los productores verdes no están" (Entrevista *Lucila*, miembro de la FESS). Es por ello que desde el INTA trazan dos estrategias para fortalecer ese aspecto donde la experiencia está más débil: el seguimiento de las huertas con la "Red de Promotores" y la conformación de un grupo Cambio Rural exclusivo de productores hortícolas.

Como reflexión preliminar podemos decir que, si bien el aspecto vinculado a la AF de la feria es el más débil, la creación de la misma valoriza la importancia de la producción familiar de alimentos y permite la aparición de un nuevo actor en la disputa institucional local. Este hecho de por sí modifica las relaciones de poder y visualiza territorialidades alternativas de los actores subalternos. Aunque los niveles de autonomía de los que goce la organización de los feriantes puedan ser juzgados como bajos, la institucionalización de esta experiencia posiciona en otro lugar a los actores subalternos y estos pueden (y deben, por lo menos teóricamente) ser tenidos en cuenta en las discusiones sobre la política pública local. Esto se ve comprobado en la acción que la FESS ha llevado a cabo para lograr la sanción de una ordenanza para la "Promoción y desarrollo de la Economía Social Y Solidaria (ESyS) de Benito Juárez". La misma fue llevada como iniciativa al Concejo Deliberante por la FESS en conjunto. Nos ocuparemos específicamente de este asunto a continuación.

c) "Promoción y desarrollo de la Economía Social y Solidaria" (ESyS).

En el marco del fortalecimiento de la FESS, los integrantes de esta experiencia pudieron lograr la sanción de una ordenanza que reglamente de una manera mucho más clara algunas características de la ESyS y les otorgue mayores herramientas para fortalecer su actividad. Según manifestó uno de los informantes el proceso fue repentino, ya que se abrió una oportunidad.

Lo teníamos en agenda pero no veíamos como meterlo (...) en un momento se dio la oportunidad y nosotros dijimos 'hagámoslo todo junto,

hagamos la ordenanza para la promoción de la economía social y creamos la Mesa ahí mismo'. Entonces (...) lo metimos justo en la última sesión del concejo del año pasado (2014). Lo metimos por el Frente para la Victoria porque ahí había una lucha interna. Nosotros con tal que salga no teníamos problema (...). Se mandó rápido, se pasó a Comisión, sabíamos que lo iban a pasar a Comisión (...) entre esa y la última reunión de Concejo nos reunimos con todos los bloques, fue casi toda la feria, estuvo muy bueno. Planteamos los alcances de la ley, la necesidad de promover la ESyS (...) hablaron varios feriantes y después se votó por unanimidad (Entrevista Camilo, Ex Jefe de AER INTA B. Juárez).

En el texto de la ordenanza 4905/2014, aprobada en diciembre de 2014 quedan explicitados los límites y alcances de la "Promoción de la ESyS". 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 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.

Otro punto saliente del proyecto es la promoción y diseño de “políticas que incentiven las producciones agroecológicas de alimentos”, y su articulación con sistemas participativos de garantía que certifiquen la calidad de dichos productos eludiendo los mecanismos privados de certificación a los que muchos agricultores familiares no pueden acceder. Pero buscamos hacer mayor hincapié en el efecto que esta ordenanza puede tener en el Abasto Municipal, por eso ponemos en un lugar primordial el rol que otorga a la ESyS en las compras públicas.

c.i) Nuevo rol de las compras públicas

Respecto al impacto que esta ordenanza podrá tener en torno al programa Abastos Municipales y en el estado local en su conjunto, es importante repasar lo que se sostiene en el artículo 5. El texto de la ordenanza local sostiene la necesidad de “promover la adecuación del régimen de compras del estado municipal de forma tal que se garantice la adquisición de un mínimo de productos y servicios certificados como provenientes de la ESyS” (Ord. 4905/2014, art. 5, inc.12). Este aspecto de la misma es parte también de las discusiones actuales sobre las diferentes formas de fortalecer y promocionar al sector y de los lineamientos que al mismo tiempo se discutían en torno a la “Ley de Reparación Histórica de la AF”, donde se sostiene la importancia de destinar un porcentaje de las compras públicas para los productores de la AF a nivel local.

Debemos entender también la incorporación de esta normativa y de este último punto en particular como parte de una dinámica política que se estaba gestando también alrededor de “Abastos Municipales”. Ella se comenzó a dar previamente con algunas propuestas surgidas de la MDL y luego se comenzó a formalizar con la apertura de Abastos hacia las producciones de los productores

enrolados en “La Unión Juarense”. En cada una de estas iniciativas se registran diferentes posiciones por parte de los actores que intervienen en estas definiciones, cada una de ellas es reflejo de la defensa de sus propios intereses y por lo tanto de diferentes territorialidades. Así, por ejemplo, vemos que desde el CPC se sostiene que “perjudica al comercio que se las tiene que rebuscar vendiendo carne normalmente (...) por eso, se tendría que llegar un arreglo y ser privatizado. La municipalidad no tendría que manejar un comercio” (Entrevista Alberto. Presidente del CPC de B. Juárez)

De la forma en que estas acciones y territorialidades se procesen en el seno del estado y de la cristalización que surja como resultado de dicho proceso, dependerán también las transformaciones territoriales que la implementación de estas políticas pudieran tener a nivel local.

3. Políticas para la AF en Coronel Suarez

En el partido de Coronel Suarez, hay registro de un temprano interés por un sector de la agricultura familiar en particular, el que realiza actividad hortícola. Esto se refleja por ejemplo en que desde el año 1998 “se comenzó a trabajar muy fuertemente desde el Programa Pro Huerta. En colaboración con el Municipio local se impulsa la Feria de Horticultura, una de las primeras de la provincia. Hoy sigue vigente y va por su 15ª edición” (Nuevo Día, 23 de noviembre de 2013).⁷²

Sin embargo, al momento de consultar sobre las características de la AF local los referentes han minimizado la existencia del sector, prevaleciendo una mirada que la invisibiliza. Ejemplo de ello es el testimonio de un referente del INTA local, que ha sostenido que “hay muy poco productor (...). Ya casi no quedan. Los vecinos los van sofocando, comprando. Han ido desapareciendo sin pena ni gloria” (Entrevista *Mariano*. Agente de la AER del INTA en Coronel Suarez). Al momento de caracterizar al sector, este mismo funcionario afirmó que “estamos hablando de gente que pide 250 mil dólares por hectárea. No es agricultura familiar” (Ibíd.). Sin embargo su caracterización es que “los pequeños agricultores son un tercio de la población del sector agropecuario”. Para este funcionario AF es

⁷² Hasta febrero del año 2016, ya se habían realizado 17 ediciones.

producción de subsistencia, en cambio los pequeños productores no son parte de ese universo. Otro funcionario rescató y valorizó la existencia de un sector de la agricultura familiar, pero compartiendo la caracterización anteriormente esbozada.

"la AF acá es bastante enorme pero acá se toma más que nada a los huerteros familiares, después tenes otra escala que son los agricultores comerciales, que también podrían llegar a entrar según la definición que tiene cada uno de la AF (...) Para mí son aquellas personas, no son ni siquiera pequeños productores, son personas que tienen la capacidad de cultivar hortalizas, se pueden autoabastecer y si tienen un excedente lo pueden comercializar. Acá dentro de la agricultura familiar el 98% es así. Acá la AF está más ligada al huertero" (Entrevista Rodrigo, Agente Pro-Huerta INTA Coronel Suarez.).

Esta caracterización de la AF, se contrapone con algunas de las políticas para el sector que se buscan implementar a nivel local, y que en mayor medida no están orientadas a este sector, sino a pequeños productores de cerdo y de leche. Al sector 'huertero' se lo asiste continuando con la Feria de la Horticultura Familiar (anual) y la conformación de un nuevo ECAF, que en este caso es parte de una feria denominada "Feria Suarez Produce", sobre la que avanzaremos más adelante. Con esta caracterización, comienzan a implementarse los lineamientos de política pública en el partido.

Los lineamientos sobre los que trabajaremos son los que nos han llevado a seleccionar el caso: a) la puesta en marcha del espacio de cogestión a nivel local: La Mesa Promotora de la AF; b) la conformación de la Feria "Suarez Produce"; c) la recuperación de infraestructuras para el 'agregado de valor' en la cadena porcina, así como la puesta en función de una "Usina Láctea". Respecto a este último lineamiento, se quiere poner en marcha un proceso de compra pública a nivel local.

a) Mesa Promotora de la AF

En el año 2009, según consta en periódicos locales se conformó una "Mesa Promotora de la AF", coordinada por el "Consejo para la producción y el desarrollo

de Coronel Suárez” (COPRODESU). Esta iniciativa fue impulsada por el referente zonal de la SAF “en el marco de una reunión que contó con la participación de productores de Coronel Suárez, los Pueblos Alemanes, Pasman, La Ventura y Huanguelén” (Nuevo Día, 27 de diciembre 2010), todas localidades del partido. Con base en la conformación de esta Mesa se analizó la situación del sector y se planificaron acciones a futuro.

Las instituciones que articulan en este espacio son: a) el INTA local, a través de su AER; b) la SAF bajo representación de su ‘agente de desarrollo’; c) la Secretaría de Acción Social local. 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” (Ibíd.). Estos datos son los que luego el ReNAF toma, ya que en noviembre del 2011 se registraban solo 28 núcleos de AF y en 2015 presentan como oficiales 35.

Sin embargo, esta institución luego fue eclipsada con la revalidación de la “Mesa Agropecuaria” como representante ya no a los ‘agricultores familiares sino a los ‘pequeños y medianos productores’, que aunque existía previamente fue relanzada en el 2013. En las múltiples coberturas sobre la creación de esta Mesa Agropecuaria, se revelan los nombres de los productores que la integran, y pudimos comprobar que algunos de ellos son productores empresariales⁷³. Entre ambas ‘mesas’ la que tomo mayor representación sobre los temas agrícolas es justamente esta segunda mesa, la de “pequeños y medianos”. Un elemento de prueba de ello es que el COPRODESU la considera parte integrante de la institución y no así a la Mesa Promotora de la AF.

Creemos que la puesta en funciones de estos espacios responde a las diferentes acciones hegemónicas llevadas a cabo, sobre todo desde el poder local. En el año 2009, cuando el poder local se encontraba enfrentado con los actores más concentrados del agro -representado a nivel local por la Sociedad

⁷³ Uno de ellos, por ejemplo es proveedor del INTA y su actividad es la cerealera. Otro gestiona una empresa inscrita como ‘operador en la compra-venta de granos y legumbres secas’.

Rural y las asociaciones vinculadas a la Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO)- se lanza la Mesa Promotora de AF, con el fin de visibilizar y fortalecer a otros actores. En cambio, de la información recogida se deduce que luego del año 2011 frente a los enfrentamientos entre las autoridades locales y la antigua Mesa Agropecuaria, se decide constituir una nueva mesa Agropecuaria que permitiera ejecutar la política ministerial sin los actores que se oponen a ella (Sociedad Rural local y actores aliados a ella). Sin embargo no hay registros de la continuidad de la Mesa Promotora de la AF. Por ello, consideramos que la existencia de estas dos instancias de cogestión representa también una disputa de poder y son la muestra de territorialidades en disputa a nivel local. Mientras que la mesa de la AF estaba mayoritariamente conformada por instituciones estatales, la de 'pequeños y medianos' fundamentalmente por los propios productores. Mientras la AF pareciera necesitar una representación tutelada, el otro sector goza de autonomía y reconocimiento. Da cuenta de ello el parte de prensa municipal al informar que la 'Mesa Agropecuaria "tendrá la potestad de definir en reunión plenaria su organización y funcionamiento, así como su estructura orgánica, que oportunamente informará al Ejecutivo Municipal"⁷⁴. Tal es así que el intendente del último periodo político (2011-2015) sostuvo en su momento que "todas las decisiones que tome la mesa son vinculantes para mí (...). Lo que no se va a hacer es darle curso a notas de aquellos que tienen intención de romper con este trato y diálogo que estamos teniendo con el Ministerio" (Nuevo Día, 17 de enero del año 2011).

De esta manera tanto la Mesa de AF como la Mesa Agropecuaria también, funcionan como un ámbito de generación de consenso, pero en el que también se expresa la coerción, ya que los límites para la aplicación de políticas quedan establecidos. Solo se aplican aquellas recomendaciones que entren dentro las políticas consensuadas a nivel Ministerial y no a nivel local. Así y todo, los lineamientos de políticas públicas para la AF continuaron implementándose. Una

⁷⁴ Ver Prensa Municipal en <http://www.coronelsuarez.gob.ar/index.php?pageid=13¬iciaid=28336> (acceso enero 2016).

demostración de ello es la conformación de la Feria "Suarez Produce" como un ECAF.

b) Feria Suarez Produce.

Si bien desde 1998 se realiza anualmente la Feria de la Horticultura Familiar que facilitaba a los productores vinculados al programa Pro Huerta vender el excedente de su producción, es a partir del año 2011 que se constituye la feria "Suárez Produce". Según la información recogida, el surgimiento de la segunda iniciativa, está relacionado con la revalorización de la primera. En el año 2006 la feria anual estaba por ser suspendida, pero por gestión del INTA (ProHuerta) se logró reactivar y darle aún mayor impulso. En una entrevista pública desde INTA sostuvieron que

"en el 2006, no se iba a hacer más (...) desde Acción Social decían que no querían saber nada, habían tenido una crítica desde un medio local. (...) La primera misión que me asignaban era continuar con la Fiesta de la Verdura y me encontraba con este panorama y un día paso por el Mercado de las Artes y me digo '¡Qué lindo lugar para hacer una feria!' y se lo comenté a las chicas [*de la Sec. De Acción Social*] y (...) cambió la historia" (Nuevo Día, 27 de diciembre 2010)⁷⁵

Al lograr emplazar las ferias hortícolas en el Mercado de las Artes "se rememora lo que era antes el mercado de abasto, la gente va temprano a comprar (...) va entusiasmada" (Ibíd.). Este hecho visualiza la territorialidad de actores subalternos como lo son los productores hortícolas familiares, y actúa en dos dimensiones. Una de ellas es la apropiación del espacio físico de dicho Mercado de las Artes, una dimensión política, aunque dicha apropiación sea temporal y no permanente. Otra dimensión es simbólica, cultural y apunta a reforzar la imagen

⁷⁵ Mercado de las Artes: es una infraestructura céntrica en la localidad cabecera de Coronel Suarez a tres cuadras de la plaza central donde originalmente estaba el mercado municipal, destinado al expendio de productos primarios producidos en la zona. Inaugurado oficialmente con el nombre de "Mercado Municipal Casey" el 1 de enero de 1928. La Ordenanza N° 1904/1985, lo declara "Sitio Histórico Municipal" y se propone destinarlo a actividades culturales. En 1998 el mercado pasó a denominarse "Mercado Municipal de las Artes" y por Ord. N° 1998 del 19 de junio de 1994 el HCD le impuso el nombre de "Jorge L. Borges". Fuente: www.coronelsuarez.gob.ar

de unidad entre los productores familiares y los consumidores, dando lugar a pensar en el 'rol' de la AF como garante de seguridad y/o soberanía alimentaria, tan pregonado en las políticas bajo análisis. Estas acciones fueron bien recibidas por la comunidad y por los productores, que vieron revalorizadas sus producciones y su rol dentro de la comunidad local

Basados en esta decisión, se impulsa la 'Feria Suarez Produce', que sería "un espacio con frecuencia mensual para que los productores, artesanos y emprendedores puedan dar a conocer sus emprendimientos y vender sus productos" (Carcedo et al, 2014: 11). Es decir, como en el caso de Benito Juárez se adopta una estrategia de ampliar las alianzas con las que la AF se articula. En este caso en nombre del "compre local". La iniciativa fue impulsada por la Dirección de Desarrollo Social local y la AER del INTA. Uno de los informantes del INTA lo manifiesta de la siguiente manera:

"Tenían una serie de pequeños productores y artesanos, que buscaban un espacio para vender. Se ponen en contacto con nosotros a través del ProHuerta y ahí surge una comisión (...) y analizamos lo que les falta, que en su gran mayoría pasa por la capacitación, (...) y apoyo de donde se pueda y entonces gestamos un proyecto integrado dentro de INTA, financiado por la institución y que nos permite capacitarlos" (Entrevista Mariano, AER-INTA Cnel. Suarez)

La información recogida revela que en un comienzo (2011) la feria contaba con 18 integrantes, pero en dos años la cantidad de integrantes más que se triplicó como se puede visualizar en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 16. Integrantes de la Feria Suarez Produce (por rubro, al año 2013)

Rubro	Total
Huerta + Jardín + Vivero	5
Conservas y Panificados	9
Artesanías y Manualidades	21
Textiles	24
Total	59

Fuente: Feria Suarez Produce (2013) Catálogo.

En cuanto a la composición de la Feria por parte de la AF, en el año 2014 hemos observado solamente 9 integrantes pertenecerían a la caracterización de la AF tomada por el referente del INTA a cargo de Pro-Huerta (huerteros)⁷⁶. Algunos de ellos no producen exactamente alimentos, sino plantas. De los 5 que hacen huerta, una productora comercializa plantines de cactus, otra plantines hortícolas y ornamentales. De los 9 que hacen "conservas y panificados" 5 producen conservas derivadas de verduras y otras producciones de la AF. De esta cuantificación se desprende que, si en Coronel Suarez hay registrados (al 2015) 35 agricultores familiares, la iniciativa del ECAF solo alcanza a un cuarto (25 %) de los productores registrados.

Esta iniciativa se corresponde con la búsqueda por parte de actores hegemónicos (llevada a cabo por el estado local) de promover la integración social de estos actores subalternos (agricultores, artesanos, etc.) generando una mayor relación con la comunidad a través de la valorización de sus trabajos. Algo que en algunos casos ha sucedido efectivamente, según el testimonio de uno de los feriantes, quien afirmó que "hay productores de verduras que han llegado a armarse su propio invernadero con lo cual han cambiado muchas cosas, muchos productores de plantas que se han hecho viveros, rudimentarios pero que venden muchos" (Entrevista Mario, Feriante).

Otro aspecto central, que aparece recogido en otros testimonios de feriantes, es el que refiere a las relaciones interpersonales, entre ellos y con los consumidores. Eso mismo se puede ver en los siguientes testimonios recogidos en una publicación especial realizada por el INTA (Carcedo et al, 2014: 12).

"La feria nos permite conocer a las personas, llegamos a un vínculo más cercano con los clientes, te piden algo y (...) averiguas como hacerlo, (...) te propones una nueva meta"

"Participar en la feria me encanta, tengo más posibilidades, veo que puedo expandirme más con lo mío y que la gente conozca más lo que

⁷⁶ Recordamos que para los agentes entrevistados del INTA, mientras para uno de ellos la AF serían "productores de subsistencia" para el responsable local de Pro-Huerta "la AF está compuesta 98% (...) ligada a lo que es un huertero".

hago. La gente te pregunta como la haces, y yo les cuento todo, me siento muy enriquecida y más alentada en todo.”

Este impacto en la vida local puede pasar desapercibido, pero es necesario hacerlo visible para analizar las transformaciones en la producción social del territorio, aunque su magnitud sea pequeña. La importancia de este aspecto de esta iniciativa es que “podría contribuir al descubrimiento de lo que es escaso en el lugar” produciendo “un territorio capaz de abrigar diferentes formas de producir y consumir ayudaría al desarrollo de un mercado socialmente necesario y, por consiguiente, más distributivo” (Silveira, 2008: 14-15).

Hacer hincapié en las pequeñas mejorías que los actores subalternos manifiestan haber conseguido no debe dejar de lado el aspecto esencial de estas políticas. Creemos que el mismo es transmitir una determinada ‘visión de mundo’ hacia los sectores subalternos. Es para ello que se busca integrar social, económica y políticamente (cogestión) a la AF. Hacia ello también apuntan las iniciativas de promoción del ‘valor agregado en origen’, como sucede con el Frigorífico de Huanguelén y el Proyecto de la Usina Láctea.

c) Frigorífico Municipal de Huanguelén y Usina Láctea.

Mientras agentes del INTA consideran que la AF solo corresponde a ‘huerteros’ o a ‘productores de subsistencia’, otras instituciones locales (SAF, Dir. de Producción municipal y el COPRODESU) implementan políticas para el sector escapando de dicha caracterización. En ese sentido es que se comienza a poner en marcha alrededor del año 2005 un proyecto de recuperación del ex Matadero Municipal que beneficiaría a la AF del partido.

Estas instalaciones son propiedad municipal y como ha sucedido en muchas localidades, en Argentina se comenzaron a construir con una finalidad sanitaria para evitar faenas clandestinas. La información respecto a los antecedentes históricos dice que “este matadero municipal se comenzó a construir en el año 1960 y se finalizó en el año 1968” [pero] “el mismo fue cerrado por los dirigentes del último gobierno militar de nuestro país, quedando así las instalaciones en el

abandono por más de 25 años” (Diario InfoSuarez, 29 de enero del 2011). Luego según las ordenanzas emitidas por el Concejo Deliberante local, en 1994 las instalaciones se concesionan a un privado con la condición de que realice mejoras (Ord. N° 2932/94). Esta operación se repite en el año 1999 (Ord. N° 3506/99). En cambio, en el año 2004 al vencerse la segunda licitación, la municipalidad decide tomar el control del Matadero y no volver a concesionarlo. Entonces, el Matadero Municipal “logra inaugurarse en mayo de 2005, para la faena de vacunos” (Ibíd.).

Para el año 2010, pasados dos años del conflicto por las retenciones a las exportaciones, y desde la recientemente lanzada Subsecretaria de Agricultura Familiar comienzan las gestiones para adecuar el Matadero a la faena de carne porcina y convertirlo también un Frigorífico Municipal Clase B (transito provincial). Esto no solo se enmarca en la construcción de infraestructuras para la AF, sino que tiene también su anclaje en el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2010-2020 (PEA²) que planteaba aumentar un 57% la producción del complejo porcino (MAGyP, 2010: 93). También se relaciona con los acuerdos realizados con la Asociación Argentina Productores de Porcinos (AAPP), respecto al impulso al consumo de carne de cerdo y de un régimen de compensaciones para los productores de esta especie.⁷⁷

Aún en este marco, la reapertura de este Frigorífico es anunciada como una política para la AF. La misma se realiza en octubre del año 2010 y en su acto inaugural 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:

⁷⁷ Mediante la Resolución 1599/2010, la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA) establece el régimen de compensaciones para los productores dedicados a la cría de animales de la especie porcina con alimentación sustentada a base de maíz. Esto fue anunciado por la Presidenta de la Nación en un discurso en el que instó a la población a consumir más carne de cerdo, ya que “si logramos diversificar la alimentación, vamos a tener más para exportar”.

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

Estas palabras responden a los lineamientos llevados a cabo por el Ministerio a través de la dependencia que se ocupa de la AF (SsAF en ese momento, luego SAF). Con esta acción al mismo tiempo se estarían realizando dos de ellos: a) promover y/o fortalecer las organizaciones de los agricultores familiares y b) promocionar el "agregado de valor en origen". Por último, está proyectado con lo generado en esta infraestructura poder abastecer a las instituciones locales a través de la compra pública. En cambio hasta enero 2016 no se había podido llegar a ese objetivo.

Según un funcionario local de la Dirección de Producción actualmente en esta infraestructura solo se realiza la faena de carne porcina pero "funciona como un servicio, el municipio cobra una tasa de faena, que incluye además de la faena el análisis general de triquinas" (Entrevista Nicolás, Director de Producción). Sin embargo, también ha manifestado que se está "trabajando en generar un ciclo dos, que sería trozado y envasado de la carne y en el ciclo tres que es el embutido". Pero para finalizar el proyecto también "se piensa armar una suerte de convenio y eso sí que termine en comedores y demás" (Ibíd.).

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. 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 Pasman y Huanguelén) los beneficiados por esta iniciativa, a los que luego se los buscó nuclear en una cooperativa para gestionar una "Usina láctea".

Para poner en pie este proyecto se firmó un convenio a través del cual la Municipalidad cede al COPRODESU un predio aledaño al Frigorífico de Huanguelén para la construcción de una usina láctea que sería gestionada directamente por productores que hoy venden su leche en el mercado irregular. Para ello comprometieron fondos el Gobierno nacional y provincial como surge de la información recogida. 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). Sin embargo, la iniciativa tiene dificultades estructurales para salir a flote. Más allá de los aportes económicos que puedan hacerse desde el Estado, el informante sostiene que

“va a ser difícil de implementar, porque por ejemplo una persona que la está vendiendo al público en negro a \$5, \$6 el litro de leche, le tienen que pagar más o menos lo mismo, por ejemplo La Serenísima paga \$3, vos si la vendes sin pasteurizar, la estas vendiendo a \$6. Hay que lograr que el municipio le pueda pagar alrededor de los \$6, porque si no a esta persona no le conviene, la va a seguir vendiendo en negro, ilegal” (Ibíd.).

En cambio, hay otra mirada al respecto. Según manifestó Nicolás este no sería un problema para el proyecto, ya que los productores son de mucha menor capacidad productiva y no pueden vender en esos valores. Esto significa por un lado que el proyecto busca favorecer a productores sumamente desfavorecidos por los esquemas socioproductivos como manifiesta los siguientes testimonios:

“Tenemos cuatro o cinco productores que no le venden a Sancor o La Serenísima porque no le pueden vender, no hay forma, no le pueden entregar. Uno de ellos nos contó -y había dos técnicas del ministerio presentes, que querían ver cómo vendía- y él decía; 'ordeño, envaso en una botella de Coca Cola y salgo a repartir', y le preguntan [*las técnicas del ministerio*] '¿y con frío?',... y él dice: 'si en esta época si, ya en octubre afloja' (risas). (Nicolás, Director de Producción)

La intención del testimonio es mostrar las características productivo-tecnológicas de los productores integrados a esta experiencia de agregado de valor y posterior comercialización. Por otro lado, los mismos productores también sufren la dificultad de estar distantes y “al no tener equipos de frío en su campo hacen pasta para mozzarella; la pasta para mozzarella se paga lo mismo que la leche. A esos tamberos la idea es ponerle esos equipos” (Nicolás Director de Producción), para poder luego adquirir esa producción desde la municipalidad.

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

Sin embargo, nos preguntamos si ello no conduce a adoptar patrones de producción propios de otro tipo de productores y que por lo general son regulados y exigidos por instituciones internacionales. Ellos se relacionan con formas de producción de grandes productores y de empresas que monopolizan la producción de cada rubro. Nos preguntamos entonces si esta imposición no hace más sólida determinada ‘visión de mundo’ o determinadas ‘formas de hacer agricultura’.

4. Reflexión preliminar

Al reflexionar sobre las territorialidades que se expresan y se construyen en torno a estas políticas públicas en los casos que hemos seleccionado, surgen algunos elementos que son de necesario análisis. El primero de ellos es el componente institucional, de qué actores se disputan la representación de la AF, frente a tanta ambigüedad. Ello está relacionado con las identidades que se construyen de los sujetos englobados ahora en la definición de AF.

En el caso de Benito Juárez la representación de la AF, busca ser llevada adelante por los diferentes mediadores que llevan adelante la política para el sector. La reciente conformación de "La Unión Juarensé" (producto de la implementación de: a) la MDL, b) el relevamiento de 'pequeños productores', c) los financiamientos del programa 'Cambio Rural') es un intento de dar autonomía a esos actores. Sin embargo, frente a ellos también está presente la APBJ, que busca 'hegemonizar' a los mismos, incluyéndolos. En la MDL esta falta de representación genuina de la AF es notoria. Por otro lado, la conformación de la FESS, es un intento (por parte de los agentes estatales vinculados a la AF) de generar un respaldo mayor a las iniciativas vinculadas al sector, pero sin un gran respaldo del propio sector.

En Coronel Suárez vemos que el rol ocupado por el COPRODESU es de vital importancia, tal es así que un informante, encargado del Frigorífico Municipal, al ser consultado sobre las compras públicas sostuvo que "la municipalidad no puede vender ni comprar nada, (...) nosotros prestamos el servicio nada más (...) la municipalidad no puede, tiene que ser por intermedio del 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"⁷⁸. 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.

⁷⁸ Ver página web de la institución: www.coprodesu.org.ar/institucional/gestion.html (acceso septiembre 2015)

Otro elemento interesante para el análisis es que otros actores, se oponen a ciertos cambios institucionales, haciendo una defensa de sus propios intereses y buscando conservar poder (económico y también político). Ello se hace visible, por ejemplo en la resistencia y/o los impedimentos a la posibilidad de implementar y/o ampliar las compras públicas para beneficiar así a la AF. En el caso de Benito Juárez aparece claramente la histórica oposición de los carniceros, como representación del sector comercial local (actual beneficiado en los rubros no cárnicos del abastecimiento institucional). En cambio, en Coronel Suarez, si bien ni de parte del Frigorífico, ni de la Usina Láctea se ha comenzado, nuestro informante calificado nos ha manifestado que "ya ha habido muestras del sector comercial de que no estarían de acuerdo" (Ibíd.).

Con estas reflexiones preliminares, buscamos visualizar de mejor manera como el poder se manifiesta de diferentes formas. En ocasiones con la oposición de determinados actores a las acciones desarrolladas por el estado o por los actores con los que antagoniza. En cambio, creemos que la mayoría de las veces el poder se manifiesta de una manera "productiva". Esto es, produciendo sujetos que lleven adelante la visión de quienes ejercen la dominación como si ella emanara de su propia conciencia. En el próximo capítulo intentaremos dar cuenta de ello, pero ya no solo en los casos de estudio sino, en el proceso social que se genera en torno a esta 'cuestión'.

Capítulo 6. Análisis de la implementación de políticas públicas para la AF.

Introducción

Previo al análisis propiamente dicho, recordaremos algunos elementos teóricos de nuestra investigación, los cuales están más profundamente desarrollados en la primera sección de esta investigación.

Entendemos la política pública como proceso social que responde a '*cuestiones socialmente problematizadas*' (Oszlak y O'Donnell, 1982) y más precisamente como "un conjunto de acciones y omisiones" del estado, que concitan "la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil" (Oszlak y O' Donnell, 1995: 112). Este proceso conlleva, produce y reproduce determinadas relaciones de poder. Pero las mismas son cambiantes, dado que a lo largo del mismo los actores intentan "afectar, influir o controlar" las acciones de otros actores o sus relaciones (Sack, 1986). Esos actores ejercen y despliegan su territorialidad. Lo hacen a través de diversas instituciones -públicas, privadas- ONGs y/o asociaciones, desde donde legitiman su apropiación del espacio (Saquet: 2015: 85). Para lo cual también deben incluir a las territorialidades subalternas (Sack, 2013: 80).

Este proceso es llevado mediante una internalización diferencial de las demandas (Balsa, 2006 A). Esto significa que "las demandas no son internalizadas en el sistema tal como son formuladas por los grupos dominados" (Ibíd.: 27), sino que son procesadas para adecuarlas a los requerimientos de los grupos dominantes ('revolución pasiva'). De ello intentaremos dar cuenta en este capítulo.

Sin embargo, debemos analizar también cómo en torno a este proceso los actores subalternos desarrollan sus propias acciones. Observar esta relación es esencial ya que permite mirar de manera más certera como se cristalizan las relaciones de fuerza de una sociedad particular y como ello se condensa en el estado. Así echaremos luz sobre las formas diferenciales de construcción social del territorio, develando las territorialidades en disputa.

Realizaremos este análisis observando todas aquellas acciones (hegemónicas y subalternas) que se desarrollan en torno a las políticas públicas

para la AF y la SSA. Si bien hacemos foco en la provincia de Buenos Aires y en los casos seleccionados, analizar el proceso requiere prestar atención a lo regional y a lo nacional. Para ello utilizaremos las dimensiones de la hegemonía planteadas en el marco teórico-metodológico: a) dimensión económica; b) dimensión política; c) dimensión ideológica y/o cultural.

Comenzaremos por las iniciativas de los actores hegemónicos y luego trabajaremos con los subalternos.

1) Las acciones hegemónicas en las políticas públicas y el territorio.

Son acciones hegemónicas todas aquellas llevadas a cabo por actores que buscan asegurarse "la dirección intelectual y moral del proceso político y social" (Ferreira, 1986: 221), articulando a otros grupos sociales. Quienes forman parte del "bloque político" dominante y llevan a cabo estas acciones son 'actores hegemónicos'. En nuestro caso son aquellas instituciones estatales (MAGyP, SAF, INTA, dependencias municipales) que buscan ese objetivo con respecto a la AF. También instituciones no estatales que persiguen esa finalidad (FIDA, FAA, APBJ, COPRODESU). En cambio, en muchos casos -no en todos- quienes llevan adelante estas acciones no son parte de las clases dominantes, sino simplemente sus 'intelectuales orgánicos'. Son los mediadores.

Comenzaremos por las acciones económicas que buscan elevar el nivel de vida de los sectores sobre los cuales se ejerce la hegemonía. En segundo lugar otras de tipo político que buscan garantizar niveles de participación de la sociedad civil en el estado con diferentes formas de participación política. Por último, veremos las acciones de diferente tipo vinculadas a consolidar y transmitir hacia los sectores subalternos la 'concepción del mundo' de los sectores dominantes.

a) Acciones hegemónicas en su dimensión económica

Corresponden a esta dimensión de la acción hegemónica las iniciativas que buscan "asegurar la 'incorporación' de los estratos populares al desarrollo económico-social" (Thwaites Rey, 2007: 148). En el caso que nos ocupa, aquellas

que buscan incluir, integrar a los agricultores familiares. Para el mejor tratamiento de las mismas, las veremos de acuerdo en que las mismas son procesadas.

A nivel regional

La REAF, como ámbito donde las demandas de la AF fueron procesadas, es una de las instituciones regionales donde se puede observar mejor las acciones hegemónicas. En ellas intervienen instituciones como el FIDA, el BID, la FAO, los estados nacionales y representantes de organizaciones de diverso tipo dentro de la AF del Mercosur. Las mismas impulsan planes para una *inserción subordinada* de la AF en el mercado. Ejemplo de ello, son diferentes recomendaciones para que el sector pueda insertarse "exitosamente" en las "cadenas de valor" (FAO et al 2013) o en los "modelos de gobernanza de las cadenas agroindustriales" (Failde et al, 2011).⁷⁹

Los 'grupos temáticos' de la REAF, donde las demandas son procesadas son sumamente trascendentes para el análisis de estas acciones.⁸⁰ La mayoría de ellos sesionan sobre temas vinculados a la situación productiva, impositiva y comercial de la AF. Hemos tomado los más importantes en torno a nuestras variables de análisis (inclusión social, agregado de valor, comercialización, financiamiento) con las que analizamos la dimensión económica de las políticas en torno a las cuales los actores ejercen poder.⁸¹

1. Financiamiento de la AF.

En 2005 se promueven "políticas públicas de financiamiento para poder insertarse plenamente en el proceso de integración y desarrollo regional" (REAF, 2005). Luego en el año 2008 se logra por medio de la Resolución 45/08 del Consejo del Mercado Común (CMC-Mercosur) la creación del "Fondo de la AF"

⁷⁹ En Argentina ello se evidencia en los documentos sobre "Articulación de los agricultores familiares en la cadena agroindustrial del tomate y de porcinos" (Fiorentino et al, 2010). Se sostiene que dichas iniciativas "se originan en acuerdos entre los gobiernos de los países que integran la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF)" (Ibid.: 4).

⁸⁰ Para más información sobre el funcionamiento de la REAF recomendamos volver al capítulo 4.

⁸¹ Hemos dejado de lado la información de los grupos de "Seguro Agrícola" con el que se promueve la creación del 'Fondo Seguro de Cosecha' con el fin de contribuir a "la estabilidad y el crecimiento de la producción y la renta de estos agricultores familiares, promoviendo la seguridad alimentaria" (Recomendación CMC-Mercosur N° 03/08).

(FAF-Mercosur) con el objetivo de “financiar los programas y proyectos de incentivo para la AF del Mercosur, así como permitir la participación activa de la sociedad civil” (REAF, 2008: anexo 8). El lanzamiento de este mecanismo hace posible la existencia de otras herramientas de política pública para el sector.

2. Facilitación del Comercio.

Se busca impulsar el “desarrollo de programas nacionales de promoción y facilitación del comercio de los productos de la AF que aseguren (...) la captación por parte de la agricultura familiar de los ingresos adicionales generados” (REAF, 2006). Se promueve los ‘Sellos de la AF’ “para la identificación de productos” del sector. Sin embargo, el principal objetivo en esta variable es “promover la inclusión social y económica de la AF en las cadenas productivas nacionales y regionales” (REAF, 2014 Recomendación al GMC en diciembre 2014). Se promueven las ‘compras estatales’ que garantizarían una venta más estable de la producción, declarando incluso “el rol fundamental del sector público en la promoción social y económica del medio rural a través del (...) abastecimiento del mercado institucional de alimentos, por medio de las compras y adquisiciones gubernamentales” (REAF, 2014 anexo 8).

3. Seguimiento de las Negociaciones Agrícolas de la OMC.

La información presente en torno a este punto es importante ya que creemos que evidencia lo manifestado en torno a la búsqueda de una inserción subordinada para la AF. La REAF declara como objetivo la “inserción de las especificidades de la agricultura familiar en la OMC (...) buscando ser coherentes con lo acordado en la Declaración Ministerial de Doha de 2001”⁸² (REAF, 2005 anexo VI). Esto despertó las preocupaciones de COPROFAM que en 2011 expresó “preocupación con los resultados de dichas negociaciones por los

⁸² La declaración Ministerial de Doha (noviembre de 2001) busca “establecer un sistema de comercio equitativo y orientado al mercado (...) para corregir y prevenir las *restricciones y distorsiones* en los mercados agropecuarios mundiales”. Una de sus propuestas es establecer “reducciones *sustanciales de la ayuda interna causante de distorsión del comercio*”. Sin embargo se sostiene que “el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo será parte integrante de todos los elementos de las negociaciones y se incorporará a las listas de *concesiones y compromisos* con inclusión de la seguridad alimentaria y el desarrollo rural” (OMC, 2001)

impactos negativos que pueden traer para la agricultura familiar y para las políticas públicas de apoyo a la AF" (COPROFAM, 2011).

4. Agregado de valor:

Como parte de los estudios para reconocer la situación en la que se encuentran los agricultores familiares de la región se encomiendan a cada país estudios de las "cadenas de valor" en las que están insertos. Se realizaron los de la cadena del tomate y de porcinos, donde los técnicos de FIDA MERCOSUR destacaron la existencia de "saldos exportables" y su integración con el sector industrial.

Veamos ahora como el proceso social de la política pública para la AF sigue su curso en el país, continuando con la dimensión económica de la hegemonía.

A nivel nacional

Desde el estado nacional vemos que estas líneas de acción son tomadas a medida que avanzan las discusiones, las recomendaciones de la REAF hacia el MERCOSUR, y desde ahí hacia los países miembros del bloque. No obstante, el estado nacional toma como parte de sus acciones en lo referente a la inclusión de la AF a los programas previos. Ese conjunto de experiencias es definido como "Matriz de Políticas Públicas" (REAF, 2008 Anexo VI) a todos los diferentes programas de desarrollo rural existentes hasta el año 2009. La mayoría de esos buscan garantizar el 'acceso a servicios' (como se lo llama en dicho documento) mayormente *financieros*. Se incluye en esta matriz, los siguientes servicios:

- i) de Asistencia Técnica (tecnológica, sanitaria),
- ii) de gestión organizacional y de establecimientos,
- iii) de financiamiento (*subsidios y/o créditos*),
- iv) de información y capacitación,
- v) legal (sobretudo referente a tierras).

Todos estos programas son centrales en las acciones que el estado (y a través suyo los actores hegemónicos) realizan para "elevar el nivel de vida" de los agricultores familiares. Entre ellos está el PSA, programa sobre el cual se monta la institucionalidad estatal para la AF a nivel nacional. Por el contrario, "Cambio

Rural” es utilizado para destinar recursos a las actividades productivas de la AF, conformando a través suyo pequeños grupos, que luego buscan ser incluidos en programas de “agregado de valor” (como sucede en nuestros casos de estudio).

Otra acción realizada 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 proveedores del estado mediante contratación directa, activándose así la vinculación con otra de las variables que hemos seleccionado, la *‘compra pública/estatal’*.

Entre cuanto a la *comercialización* se promueven dos mecanismos. Uno de ellos es institucionalizar la experiencia de las Ferias Francas. Surgidas en Misiones y luego de fortalecerse a nivel provincial es tomada como propia por múltiples organizaciones del sector e incluso por instituciones estatales. En un relevamiento del INTA del año 2010 se registraron 144 ferias (Golsberg, 2010). En posteriores documentaciones oficiales se puede ver y comprobar como esta estrategia oficial de institucionalizar los ECAF ha sido una de las más relevantes. “En el último año se comercializaron más de 600.000.000 de pesos beneficiando de forma directa a los eslabones más débiles de la cadena: productores y consumidores”, señaló el Ministro de Agricultura Carlos Casamiquela (Agencia Télam 28 de agosto 2012).

Para afianzar más aún la comercialización se promueve las “compras estatales y/o públicas”. En muchas iniciativas del propio estado esto se ha comenzado a realizar (ProHuerta compra semillas a FECOAGRO, una cooperativa de la provincia de San Juan). Pero el mayor impulso a este mecanismo es su

inclusión en la “Ley de Reparación Histórica de la AF”, que otorga privilegios para que la AF pueda ser proveedora de instituciones estatales (art. 22). Reflejo de esta acción es el compromiso de sancionar una el “Régimen de compras a la AF”, que ha sido ingresado en el Congreso Nacional y aprobado en la Cámara de Diputados, pero no ha logrado su sanción en el Senado Nacional.⁸³

En cuanto a las políticas de *agregado de valor* ellas se tradujeron en la propuesta de “industrializar la ruralidad”. Según uno de los funcionarios con mayor trayectoria consiste en “producir los bienes de capital que esas materias primas obtenidas con alta eficiencia requieren para ser transformadas en alimentos complejos” (Pagina 12, 12 de septiembre del 2011). Esos bienes de capital no son solo maquinarias sino “las plantas de empaque, de faena de pollos, las instalaciones frigoríficas para cerdos, vacunos y ovinos, las plantas de procesamiento de leche” (Ibíd.).

A nivel provincial y local

Al momento de procesarse estas políticas en los niveles locales, las dimensiones propuestas para el análisis se entremezclan, ya que así es como la hegemonía opera en la realidad. También se entremezcla el nivel provincial y el local, sobre todo debido a que las instituciones provinciales tienen poca inserción en la ‘cuestión’.

Comenzamos por el Monotributo Social Agropecuario, que es la política de *inclusión social* para el sector. Vemos que en este nivel esta política no es solo de inclusión, sino que permite al estado hacer uso de los otros mecanismos de construcción de hegemonía, los institucionales y políticos (que veremos seguidamente). Uno de los funcionarios consultados sostuvo que a los agricultores familiares les informaban “sobre el monotributo social rural, (...) y en algunos casos que había posibilidad o que veíamos la posibilidad de bajarles algún crédito (...) y para eso necesitan estar ingresados en el ReNAF (...)” (Entrevista Tania.

⁸³ Al cierre del periodo legislativo 2015 el “Régimen de compras” no ha sido sancionado debido a que la Cámara de Senadores no la ha aprobado. Su N° de expediente es el 4036-D-2015 y puede ser consultado en su primera versión en <http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=4036-D-2015>. (acceso diciembre 2015)

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)⁸⁴. De esta manera vemos como estas políticas de 'inclusión social' también limitan la autonomía de la AF.

En segundo lugar las políticas de "*agregado de valor en origen*" tienen 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, para que después esa harina pueda venir a los barrios de la provincia" (Entrevista Orlando, Coord. provincial de la SsAF). En muchos casos ello se refuerza con infraestructura creadas a tal efecto (como las Usinas Lácteas y los Mataderos /Frigoríficos) y con la asistencia productiva de programas como "Cambio Rural" y los "Programas Sectoriales" (Porcino, Avícola, etc.). Así lo manifestó otro informante de nivel provincial al decir que

"hubo una bajada del Ministerio de Agricultura con recursos que se canalizaban a través de los municipios (...). Eso fue, fue un modelo. En otros se bajó el Plan de Ganados y Carnes, que también bajaba a los municipios y los municipios lo adaptaban. Entonces podían atender una parte de infraestructura de pequeños productores" (Entrevista Marcos. Funcionario CERBAS-INTA)

Estos programas tienen un impacto concreto a nivel local. Mejoran las condiciones materiales de existencia de los agricultores familiares, sus capacidades productivas o su inserción en el mercado.

En el caso de Benito Juárez los miembros de "La Unión Juareense" reconocen estas mejoras en las compras que hacen a través de la organización: "lo que más están dando ahora, es la compra de alimentos. (...) nos agrupamos y compramos más barato" (Entrevista Fernando y José, Miembros de "La Unión Juareense"). La conformación del grupo, permitió el autoabastecimiento de alimento para continuar produciendo y con una moladora propia "el alimento balanceado lo hacemos acá.

⁸⁴ El RENSPA es el Registro Nacional Sanitario de Productores Agropecuarios, institución que depende del SENASA.

Compramos la moledora nosotros... chiquita” manifestó uno de los productores, que “de hacer solamente lechones, hace capones (...) de tener chanchos, hoy tiene cerdos” (Ibíd.). De esta manera mejoraron calidad y cantidad de la carne que producen, mejorando también su rentabilidad y siendo también eventuales proveedores del Abasto Municipal, el antiguo mecanismo de compra pública local.

En Coronel Suarez esta política de agregado de valor deriva en la recuperación del Frigorífico Municipal de Huanguelén cuya propiedad y gestión quedó en manos del estado local, reafirmando la territorialidad del estado sobre dicho espacio. En cambio el otro proyecto de agregado de valor es la Usina Láctea, que en este caso será gestionada por una cooperativa de pequeños tamberos especialmente formada para ello (con asistencia de la SAF y fondos nacionales) y su comprador será la municipalidad según informantes calificados. En ambos casos el comando de las acciones que allí se realicen estará en manos del estado. En un caso con la gestión y en otro con el control por medio de la compra pública.

En torno a lo relativo a *comercialización* se continuó impulsando los ECAF. En Benito Juárez se impulsó la FESS, pero con poca participación de agricultores familiares productores de alimentos. En cambio fue fuente de mejoras y para algunos de ellos significó un punto de partida para mejorar su emprendimiento y mejorar económicamente.⁸⁵ En Coronel Suarez, la Feria de Horticultura Familiar tiene mayor trayectoria se pueden visualizar logros más importantes en torno a esta política. “Hay productores de verduras que han llegado a armarse su propio invernadero con lo cual han cambiado algunas cosas, muchos productores de plantas que se han hecho viveros, rudimentarios pero que venden mucho” manifestó uno de los responsables de dicha política local. (Entrevista *Mariano*. Agente INTA-Coronel Suarez.)

Estas acciones son solo la ‘base material’ de la hegemonía (Thwaites Rey, 1994). Para ella ser más efectiva debe afianzar el dominio político que se desarrollan en un entramado político-institucional determinado por reglas

⁸⁵ Al referirse a ello una de las responsables de la Feria comentó de un feriante de plantines y hortalizas que “hizo un montón de contactos y como que empezó a vender, empezaron a comprarle al por mayor y entonces dejó de participar” (Entrevista Tania, agente ProHuerta Benito Juárez).

específicas. Ello reforzará más el consenso sobre las relaciones de poder que se construyen y sobre las territorialidades que se configuran como dominantes.

b) Acciones hegemónicas en el terreno político.

Esta dimensión, es la de la *revolución pasiva*, la de un proceso de transformaciones 'desde arriba' mediante el cual se satisfacen demandas 'de abajo'. En palabras de Néstor Kohan (2007: 26) es cuando "la clase dominante y dirigente intenta meterse 'en el bolsillo' (...) a sus adversarios (...) incorporando parte de sus reclamos, pero despojados de toda radicalidad y todo peligro revolucionario".

En este sentido, pretendemos ver como desde diferentes formas institucionales se neutralizan las demandas de los sectores más perjudicados de la AF, incorporándolas en el accionar del bloque político dominante y del estado. Las variables que planteamos observar son: a) internalización de las demandas; b) cogestión; d); fortalecimiento de las organizaciones; e) transformismo.

A nivel regional

En el capítulo 4 de esta investigación, pudimos ver que el origen de las políticas públicas para la AF está relacionado con el surgimiento de la REAF. Este espacio institucional del MERCOSUR, está vinculado con compromisos internacionales donde actúan miembros de instituciones multilaterales como el FIDA, la FAO. Se llevan a cabo lineamientos, estudios, discusiones, que luego son procesadas y elevados a los órganos del MERCOSUR para ser aprobados. Las organizaciones de la AF solo pueden participar en las Secciones Nacionales, en los Grupos Temáticos y en las reuniones plenarias, previa mediación de los estados parte.

La *internalización de las demandas*, según la propia información brindada por la REAF (2006: 16), se realiza de manera 'participativa' "por medio de la sistematización de informaciones, del análisis de posibilidades concretas". No obstante, este análisis queda en manos de los propios técnicos de FIDA, del

Mercosur, y de los estados nacionales, que son quienes deciden como elevarlo al GMC. Produciéndose a nivel regional una subordinación política.

Al mismo tiempo, se plantea ese como un modelo de “*cogestión*”, valido para la construcción de consensos que viabilicen el modelo económico dominante. Ello se visualiza en la demanda de COPROFAM (2003: 2 cursiva nuestra), que en el año 2003 exigía que “las políticas internas e instrumentos que atienden las especificidades de la agricultura familiar en cada país, también requieren ser *armonizadas* para posibilitar la inclusión de estos agricultores en las oportunidades de mercado que brinda la integración regional”. Esta idea de la armonización estará siempre presente en las políticas para la AF.

En cuanto al *fortalecimiento de las organizaciones*, vemos luego de un análisis de la participación de la “Sociedad Civil”, que luego de creado el FoNAF (2006) se registra una participación menos diversa de la AF argentina en la REAF.⁸⁶ Recién en 2013, se vuelve a registrar la participación de otras organizaciones en las reuniones plenarias de la REAF. Por lo cual a nivel regional la estrategia de centralizar la participación de la AF en el FoNAF, debilitamiento a la AF en cuanto a su representación diversa en este espacio regional.

Por último no visualizamos en este nivel estrategia alguna vinculada al *transformismo*, como si pudimos visualizarlo en todos los demás niveles

A nivel nacional

La subordinación política que a nivel regional se comienza a visualizar adquiere mayores dimensiones en el plano nacional. Aquí podremos ver como esa *revolución pasiva* se fue desarrollando y como aparecen otros mecanismos de construcción de hegemonía. Entre ellos el ‘transformismo’ por el cual muchos ‘intelectuales orgánicos’ de la AF se incorporan en el bloque político dominante.

⁸⁶ Analizamos las listas de participantes de los diferentes encuentros de la REAF, y pudimos comprobar como a partir de 2007 y hasta 2013 los participantes de la sociedad civil en la delegación argentina fueron por el FoNAF. Recién luego de ese año vuelven a aparecer como participantes miembros de otras organizaciones.

La estrategia oficial del estado nacional (y de FAA) para el *fortalecimiento del sector* fue la creación del FoNAF, como instancia de *cogestión*. Ello se ve en sus propios documentos:

Este espacio se originó en diciembre de 2004 (...) en el ámbito de la Cancillería *por iniciativa de la Federación Agraria Argentina (FAA)* (...). En mayo de 2005, a propósito de la realización de la III REAF (...) se convoca a la llamada "Sección Nacional" de la REAF (...). Luego (...) se propone la creación de un espacio para debatir las políticas públicas nacionales para la AF (...). El 15-12-2005, en la sede de la SAGPyA, se deja formalmente constituido el FoNAF (FoNAF, 2007: 2)

En este sentido, la acción hegemónica fue crear una instancia estatal de representación de la AF, con grados de autonomía pero dirigida por el estado. A través suyo se comienzan a derivar las fuentes de financiamiento. Entonces podemos ver que hay fortalecimiento, muchas organizaciones comenzaron a participar del proceso de construcción de la AF, pero su subordinación al estado es clara respecto al FoNAF. Respecto a otras organizaciones podemos ver algo similar, por el fenómeno del transformismo.

El primer ejemplo de ello es que varios miembros de la FAA, pasaron a ocupar cargos en la SAGPyA (Soumoulou, L., Cerviño, P., Iurman, P.). Este '*transformismo*' se da dado que el propio estado transforma a varios de sus dirigentes en agentes estatales del gobierno. Esta acción fue denunciada por otras organizaciones campesinas como el MNCI que sostuvo que "el FoNAF fue pensado y creado por una alianza de sectores de las FAA y funcionarios de la SAGPyA" (MNCI, 2009). No obstante, con el paso del tiempo, el MNCI y otras organizaciones también pasaron a formar parte importante de la gestión política para el sector.⁸⁷ Esto puede ser defendido por las organizaciones respectivas

⁸⁷ Uno de los 'intelectuales' del MNCI (Fresneda, R.) fue nombrado primero Director de apoyo a las organizaciones (año 2012) y luego Subsecretario de Fortalecimiento Institucional de la SAF (año 2014). El Movimiento Agrario de Misiones –MAM- ocupó el cargo de la Dirección Nacional de Identificación y Formalización de los agricultores familiares (Torres, R.), la Asamblea Campesina e Indígena del Norte Argentino –ACINA- gestionó la de Fortalecimiento y Apoyo a las Organizaciones de la AF (Castillo, J.L.), el Frente Nacional Campesino (FNC) dirigió la de Programas y Proyectos para la AF (Berguer, M.), mientras que la de Ferias Francas e intercambios regionales quedó a cargo de un miembro de la FTV-Madre Tierra (Vera, J.).

como parte de la 'guerra de posiciones' dentro de la estructura estatal, y ciertamente lo es. Sin embargo el comando del proceso político sigue estando en manos de otros actores.

La *internalización de las demandas* en este sentido recorre varios canales, a diferencia de la instancia regional, en Argentina las diferentes instancias de cogestión y la presencia en el estado de múltiples 'intelectuales' de la AF hace más posible la internalización de ciertas demandas a favor de sus intereses, siempre dentro de ciertos consensos, como veremos más adelante.

A nivel provincial y local

En cuanto al *fortalecimiento del sector*, no encontramos grandes indicios de que ello se haya producido. Si bien ha crecido la actividad estatal en torno a la AF, las organizaciones creadas son casi en su totalidad dirigidas por las instituciones estatales. En la mayoría de los casos el carácter de las mismas es claramente económico-corporativo. Esto se comprueba en los casos de estudio, donde tanto "La Unión Juarense" en Benito Juárez como la cooperativa que gestionará la usina láctea en Coronel Suarez, son organizaciones creadas para derivar los recursos disponibles de la política pública.

Respecto a la *cogestión*, este fue un mecanismo que utilizó el estado para generar compromisos entre actores diversos, con intereses sumamente diferentes. Una de esas fue la Mesa Provincial de Desarrollo Rural cuyo objetivo fue "crear un ámbito de cogestión permanente (...) que lleve adelante una visión consensuada de las políticas de desarrollo rural a nivel provincial" (Ministerio de Asuntos Agrarios, 2011). Como vimos en el capítulo 4, la representación de la AF adquiere un carácter testimonial. Mientras tanto a nivel local la participación de la AF en los espacios de cogestión es directamente nula. En el caso de Benito Juárez, en su corta existencia fue un espacio de cogestión entre instituciones estatales. En Coronel Suarez, la existencia de la Mesa local de la AF, planteó un antecedente de cogestión específico para el sector (mediado por COPRODESU), pero ella no fue continuada, en cambio se le dio más relevancia a la Mesa Agropecuaria.

En cuanto al fenómeno del *transformismo*, en el accionar de la SAF en la Provincia de Buenos Aires encontramos que sucede algo similar que a nivel nacional, como lo han manifestado referentes provinciales de las organizaciones pertenecientes al FoNAF (y previamente a la 'Mesa Provincial de Organizaciones de Agricultores Familiares'). Uno de ellos nos relató:

"Soy el delegado de la Subsecretaría. La mesa provincial pidió a la Subsecretaría que dos agricultores familiares nos transformáramos en agentes de desarrollo (...) uno es un compañero de allá de Madre Tierra, y el otro soy yo, en la provincia de Buenos Aires" (Entrevista Francisco, referente de la AF Provincial y agente de desarrollo de la SsAF.).

Esto que denominamos 'transformismo', como acción hegemónica, no niega automáticamente la autonomía de los actores subalternizados. En ese sentido, no creemos correcto utilizar el término 'cooptación', con el que se alude al mismo proceso ya que los actores subalternos desarrollan estrategias para conservar grados de autonomía. Veremos luego algunas de ellas.

En el caso de Benito Juárez, la subordinación política de los agricultores familiares se expresa como disputa entre las instituciones representantes de los grandes y medianos productores y las instituciones estatales ligadas a las políticas para la AF. La misma es parte de la lucha por representar a la denominada "agricultura familiar" ante su ambigua definición y su heterogénea composición.

La APBJ (adherida a CARBAP) a partir del año 2008 intensificó su acción hacia el resto de los productores, cuando decidió ampliar la base de su sustentación. Uno de sus referentes nos afirmó que "en el 2008 se convocó un poco más a la gente", pero no solo a los grandes productores. "Acá los productores son todos iguales. Los que vienen son de grandes a pequeños, de toda clase. No hay distinción de productores (...) también hay gente que no produce" (Entrevista Comisión Directiva APBJ). Esta definición muestra los objetivos de ampliar la base social de representación siendo a las claras una

'acción hegemónicas' en el sentido descrito por Ferreira (1986, 221)⁸⁸. Esta acción se completa con el 'transformismo' en torno a "La Unión Juarenses". Pero tanto las instituciones estatales -el INTA local- como la "APBJ", buscan incorporar a sus representantes dentro de sus instituciones. Mientras el INTA, invita a esos productores a participar del Consejo Asesor de la AER local, ellos confirman su participación como parte de la Juventud de la APBJ. Esta acción hegemónica por parte de APBJ, tiene su efecto en las concepciones sobre la actividad agrícola que los productores desarrollan.

En torno a la *internalización de las demandas a nivel local*, ellas quedan en manos de los mediadores, por lo general agentes estatales que en la mayoría de los casos desempeñan las funciones del 'intelectual orgánico' hegemónico. En cambio al ser el estado mismo un escenario de la disputa hegemónica, su capacidad de llevar a cabo la función de 'intelectual orgánico' es más débil e inestable, ya que también son interpelados por acciones y territorialidades contrapuestas. Estos actores también pueden desarrollar 'autonomía relativa' (sobre la que hemos profundizado en el primer capítulo). Ella se manifiesta cuando se desplazan a miembros de la clase dominante del estado e instauran a sujetos que provienen o bien de otras clases sociales o simplemente encarnan un tipo de racionalidad diferente a la de los actores hegemónicos (Tapia, 2009: 111).

En el caso de Benito Juárez, ello puede ser visto en diferentes testimonios que comentaron sobre las rivalidades entre el INTA local y la APBJ (Entrevista Pedro Gamaleri, Ex Intendente). O en el mismo testimonio de uno de los agentes implicados que comentó que con el gobierno local habían comenzado a tener desencuentros y enfrentamientos. También se manifestó de manera más dura dentro de INTA, que es presa de las relaciones de poder en todos los niveles.

"Nosotros al empezar a tener más visibilidad, fuimos ganando enemigos (...). Es así que me entero que uno de los ricos de Juárez, que tiene una agronomía en la ruta 86, que participa en la APBJ, la mujer también, (...) lo llaman a Anglesio (presidente de INTA) y le dicen

⁸⁸ Una 'acción hegemónica' busca también "absorber las conductas variantes y neutralizar la acción de grupos que poseen otra concepción del mundo" logrando así "ampliar el espacio social en que actúa" (Ferreira, 1986: 221).

'necesitamos alguien en Juárez que labore ganadería, porque los que están ahora trabajan en agroecología y en AF nomas' (...) Anglesio baja un contrato en una semana para otro técnico en Juárez, de perfil bien productivista (...). Le hicieron entrevista y le dijeron que no responda a la oficina de Juárez que tiene que responder a la oficina de Olavarría, donde está la Coordinación. Esas es el poder dentro del INTA" (Entrevista Camilo, ex Jefe de la AER-INTA Benito Juárez).

En este sentido la internalización de demandas de los actores subalternos a nivel local, está condicionada a las territorialidades que logran imponerse como dominantes, que controlan las instituciones de tal manera que las territorialidades subalternas no vayan ganando posiciones.

Estas formas de dominación hegemónica, no buscan solamente perpetuarse en el terreno estructural (la base económica) o superestructural (el estado y sus instituciones). Ellas son simplemente una condición y un medio para hacer posible la dirección intelectual de los grupos subalternos. A ello prestaremos atención ahora.

c) Acciones hegemónicas en su dimensión ideológica

Esta dimensión de la construcción hegemónica en una sociedad es sin duda la más incluyente. Contiene varios elementos como pueden ser identidades colectivas, representaciones (de lugares, objetos, personas, etc.), roles, concepciones sobre lo deseable, lo posible y lo imposible, lo bueno y lo malo. Esos elementos conforman 'concepciones de mundo' relacionadas con las diferentes acciones hegemónicas a nivel económico y/o político. En ellas "la hegemonía es constituida por un conjunto de ideologías relacionadas que incluyen (...) la validación del individualismo competitivo y el fetiche del saber especializado resultante de la racionalidad tecnológica" (Peet, 2007: 26).

En cuanto a la dimensión planteada como *identidad y rol de la AF*, creemos que estudiar "cómo son nombrados por el discurso dominante los sujetos subalternos, cómo se autodenominan (...), y, por último, cómo se piensan" (Balsa,

2006 A: 26), es central para comprender el proceso de construcción de la identidad AF y su rol en la seguridad y/soberanía alimentaria.

La redefinición de este sujeto, se vincula necesariamente con dos ideas conexas. La primera son las *“formas de hacer agricultura”* dado que la AF “no se define solo por el tamaño de la explotación (...) sino sobre todo por la forma en que la familia desarrolla su actividad (...) y el modo como la vive” (Van Der Ploeg, 2013: 61). La segunda son las diferentes *concepciones sobre el desarrollo rural* que los diferentes actores reivindican o aceptan inconsciente y subordinadamente.

A nivel regional

Si bien la definición de AF de la REAF es amplia, en sus propuestas económicas se ve que la identidad que se construye es la de “agricultores familiares” exitosos que transitan hacia la agricultura empresarial. Ello se ve en las palabras de sus propios actores que sostienen como objetivo de la REAF:

“aspiraciones que van más allá de las cuestiones meramente económicas. El MERCOSUR tiene objetivos más amplios, relacionados con la cultura, (...). A medida que avanza el proceso de integración del MERCOSUR hacia una política positiva, que busca construir competitividad para insertarse en un mundo globalizado, es cada vez más necesario la participación activa de nuevos actores en este proceso (...) promoviendo el dialogo político sistemático y haciendo valiosos aportes que apuntan a mejorar las condiciones de competitividad e inclusión social” (REAF, 2006)

Vemos así que se promueve es una agricultura familiar determinada, dispuesta a ‘insertarse en un mundo globalizado’, pero no de cualquier manera, sino hacerlo competitivamente. Esta idea no es neutra sino que busca la “transformación de la pequeña y mediana agricultura en sistemas eficientes y competitivos” (Rojas López, 2008). Esta misma idea se puede visualizar en múltiples propuestas de desarrollo de agencias internacionales. Tal es así que FIDA MERCOSUR (2012: 5) manifiesta como éxitos de la integración regional “los proyectos de reconversión productiva e incluso de reconversión ~~para~~ salirse del sector de actividad”.

Este discurso de transformar y reconvertir a la AF ha operado como un poderoso mecanismo de hegemonía. Ello va unido al imaginario de que la AF puede ser la base de un "modelo productivo y de consumo con una fuerte base local, capaz de garantizar un nivel de calidad de vida parecido al de las poblaciones urbanas" (ICEI, 2011: 12). Por lo cual queda claro su intención de basar sus propuestas en "*formas de hacer agricultura*" más 'modernas', más 'eficientes'.

Estas concepciones se resumen en la visión de un *desarrollo rural* que integre a la AF, mejorando sus condiciones productivas y optimizando su competitividad, es decir para que pueda competir mejor en los mercados, como un agente (empresario) más. En este sentido el desarrollo rural es también visto como lo define Schejtman y Berdegú (2004: 4) "un proceso de transformación productiva e institucional".⁸⁹ Este enfoque es traducido de diferentes maneras en los niveles nacional, provincial y local.

A nivel nacional

Estos imaginarios que se desprenden de la instancia regional a través del propio trabajo de 'intelectuales orgánicos' de diferente tipo (funcionarios, referentes de las organizaciones de la AF, de ONGs) son revalidados a nivel nacional con sus consiguientes impactos a en la naturalización de las relaciones de poder y en los territorios que ellas conforman.

En cuanto a la *identidad y el rol* que se le adjudica a la AF, vemos que de parte de las instituciones estatales se busca clasificar mediante determinados criterios a este sujeto. Sin embargo esos intentos -materializados en los trabajos de Obschatko et al (2007 y 2009) o en el ReNAF- tuvieron que ser abandonados en tanto dichas definiciones eran rechazadas por las organizaciones (Ver Capítulo 4). Por lo tanto esta identidad se construye oficialmente en la disputa de su verdadero significado (y de su representación). En cambio el rol despierta menos disputas ya que tanto para las organizaciones como para las instituciones

⁸⁹ Mientras la transformación productiva busca "articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio a mercados dinámicos", el desarrollo institucional busca "la concertación de los actores locales entre sí" (Schejtman y Berdegú: 2004:4)

estatales la AF es garante de la seguridad y soberanía alimentaria (como se define en la "Ley de reparación histórica de la AF").

En cuanto a las *formas de hacer agricultura* al mismo tiempo que se promueven la 'transformación' y 'reconversión' de la AF, el estado debe reconocer las formas subalternas de hacer agricultura, para integrarlas. Ambos enfoques conviven y se manifiestan en conjunto dentro de las políticas para el sector. Mientras hay iniciativas para la reconversión (Cambio Rural es un ejemplo), hay otras acciones que permiten la promoción de agriculturas no hegemónicas. Sin embargo, en las mismas declaraciones de funcionarios y de organizaciones podemos ver que el estado no adopta como una prioridad presupuestaria la política para la AF, mucho menos en sus formas subalternas.⁹⁰

En cuanto al desarrollo rural el FoNAF sostiene institucionalmente -es decir luego del proceso de cogestión- que el desarrollo rural "debe orientarse a la AF como línea estratégica de desarrollo rural sustentable (...), porque garantiza el abastecimiento alimenticio y creación de excedentes a corto, mediano y largo plazo, además de ocupar efectivamente el territorio" (FoNAF, 2007: 2). Promoviendo este desarrollo, reaparece el 'consenso' en pos de la 'inserción en el mercado' como idea-fuerza central.⁹¹ El ejemplo de ello es la creación de la "Mesa Nacional de Diálogo para el Desarrollo Sustentable de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena". De esta experiencia participan actores de la AF, el estado y representantes del agronegocio (actores hegemónicos a nivel nacional), con el objetivo de garantizar la "paz social en los conflictos agrarios".⁹²

⁹⁰ Ver entrevista realizada al Secretario de AF en el diario *El País*. "La agricultura familiar y la de mercado tienen que convivir" el día 26 de junio del año 2014.

⁹¹ La fórmula del Desarrollo Territorial Rural (DTR) se repite: "un proceso de transformación productiva e institucional (para) articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio a mercados dinámicos (por medio de) la interacción y la concertación de los actores locales" (Schejtman y Berdegué, 2006: 4 la cursiva es nuestra). El mismo Ministerio propone aplicar las "Bases para el Ordenamiento Territorial Rural". Según ellas, el esfuerzo de toda implementación de políticas en ámbitos rurales debe estar puesto "en la búsqueda de acuerdos que minimicen estos conflictos", dado que ésta situación "lleva al colapso de los recursos y los sistemas productivos, y finalmente, al deterioro de la calidad de vida de la sociedad" (MAGyP, 2012: 14).

⁹² De esta Mesa participan diferentes organizaciones campesinas como ACINA, FNC, MNCI-VC, FONAF y entidades de las asociaciones empresarias AcSoja (Asociación de la Cadena de la Soja Argentina) y Aapresid (Asociación Argentina de Productores en Siembra directa). También estuvieron presentes distintas autoridades estatales y el Obispado de Añatuya, Monseñor Adolfo Uriona y delegados del Municipio de Añatuya. (UCAR, 2014)

Como vemos las concepciones del desarrollo, de la posibilidad de alcanzar consensos, no es solo un análisis teórico sobre concepciones del territorio, sino que tiene implicancias políticas en el accionar de los actores y en el territorio que se construye como resultado de esas acciones, tanto a nivel nacional, como provincial y/o local.

A nivel provincial y local

En las instituciones estatales de nivel provincial la distinción en torno a la *identidad (y al rol)* de los agricultores familiares se manifiesta como dada, a través de las instituciones nacionales que dirigen la política en torno al tema. Los funcionarios no han brindado caracterización certera de la AF. Este menosprecio por la necesidad de definir claramente la identidad de la AF Bonaerense (“¿para qué vamos a hacer tanto esfuerzo en tratar de delimitar?” manifestó un informante (Entrevista Marcos, funcionario CERBAS-INTA), trajo aparejado un uso del concepto mucho más arbitrario, dada la mayor heterogeneidad e invisibilidad del sector en la Provincia. Esta acción, impide la formación de un sujeto colectivo que defienda sus intereses y brinda la posibilidad de que sean dirigidos por organizaciones de la agricultura empresarial. Es ello lo que vemos que sucede tanto en Coronel Suarez, como en Benito Juárez, donde la voz del sector ‘en su conjunto’ es la voz de los grandes productores.

En cuanto a las *formas de hacer agricultura* que se promueven a nivel local, están mediadas por la divulgación de determinadas expectativas, conocimientos técnicos, ideas que son transmitidas por ciertos ‘intelectuales orgánicos’. Sujetos que poseen “determinados conocimientos técnicos en alguna otra área próxima a la producción económica” (Gramsci, 1970: 5). Esto se ve más aún en aquellos vinculados a las tareas de extensión y asesoramiento técnico. Una productora hortícola de Benito Juárez, que produce para los acopiadores (de Mar del Plata y Bahía Blanca), pero que produce con su familia, nos dijo al ser consultada sobre sus “formas de hacer agricultura” que:

“Las semillas son siempre de Mar del Plata. Son semillas importadas porque son semillas seguras. Entonces todos nosotros trabajamos siempre

con semilla importada. Nunca nacional ni... nada. Te puede dar muy bueno como te puede fallar todo el lote. Es así la semilla nacional (...) del tomate si o si tenés que comprar importado. Son semillas... a veces vienen de Suiza... depende porque los que te venden la semilla te van ofreciendo (Entrevista Flavia. Productora Hortícola Familiar de Benito Juárez).

Cuando fue consultada sobre quien le hizo esa recomendación afirmó que fue "el ingeniero". El conocimiento 'validado científicamente' a través de los técnicos es uno de los mecanismos por los cuales los actores subalternos aceptan como 'mejor' las "formas de hacer agricultura" hegemónicas. En muchos casos ello hace que el 'rol' que los productores se auto-adjudican está vinculado a la territorialidad y al imaginario de desarrollo que de estos técnicos promueven. Esta familia productora, deja su venta a nivel local para llevar al mercado concentrador de Mar del Plata, donde ejercen su influencia justamente los técnicos de 'Seminis'.⁹³ Sostienen que "es mucho más cómodo. Llevas las verduras, y decís, 'tengo tanta cantidad de lechuga, ¿lo querés?'. Ahí nomás compramos las semillas, los 'remedios' y listo" (Ibíd.).

En Coronel Suarez pudimos que se tiende a incorporar en la práctica de comercialización de la AF, conocimientos propios de una '*forma de hacer agricultura*' hegemónica. Al describir su tarea al frente de los programas para la AF, uno de los técnicos relataba que en la feria "los productores ponen precio al tanteo, en muchos casos hay pérdidas por esto. Porque no tienen en cuenta su tiempo de trabajo. Lo consideran margen de ganancia y no costo variable" (Entrevista Mariano, Agente INTA-Coronel Suarez.). Esta concepción de la práctica de comercialización ignora otras formas y otros valores que los agricultores suelen tener en este terreno (intercambios, trueques) "extendiendo los principios del orden mercantil a una esfera de actividad (...) que se halla estructurada de manera refractaria al cálculo" (Schiavoni, 2010 A: 127).

⁹³ Con sede en Mar del Plata, en la cercanía al Mercado Concentrador, "Seminis" provee semillas, pero también todos los otros accesorios vinculados a la producción hortícola convencional (agroquímicos, maquinaria y tecnología, etc.). En el año 2005 Seminis fue adquirida por la multinacional Monsanto según surge de su propia página web: "Monsanto adquiere Seminis, líder global en la industria de semillas de frutas y hortalizas, accediendo al suministro de más de 3500 variedades de semillas a productores en más de 150 países". Ver: <http://www.monsanto.com/global/ar/quienes-somos/pages/historia-local.aspx>

En tanto a los *modelos de desarrollo rural* que desde el estado se promueven en todas las definiciones de las instituciones que deberían cogestionar políticas públicas para la AF se presenta la misma definición, la del DTR que busca construir consensos en pos del "desarrollo del territorio" y su inserción competitiva en los mercados.⁹⁴

Frente a cada una de estas acciones hegemónicas, los actores subalternos también desarrollan sus propias acciones. En muchos de esos casos desarrollan conductas más de tipo adaptativa, aceptando y legitimando la dominación y sus formas de ver el mundo. En otros lo cuestionan de diferentes maneras, con diferentes intensidades y lenguajes valorativos.

2) Las acciones subalternas en las políticas públicas y el territorio.

En el marco teórico de nuestra investigación reflejamos la caracterización que hacemos de los 'actores subalternos'. Brevemente rememoramos que en nuestra investigación ellos son quienes "sufren siempre la iniciativa de los grupos dominantes" (Gramsci, 1986: 178). Se encuentran por lo tanto subordinados tanto en el plano socio-económico, como ideológico y político.

En los abordajes que pudimos recoger sobre los grupos, clases y acciones subalternas se presenta en varios autores menciones a la dificultad de su análisis. La misma deviene de que "la historia de los grupos sociales subalternos es necesariamente disgregada y episódica" (Gramsci, 1986: 178), fruto de que "sus movimientos estuvieron casi invariablemente destinados al fracaso" (Hobsbawn, 1983: 52). Ello sumado a que, producto de la subordinación, muchas acciones subalternas son absorbidas en las acciones hegemónicas, haciendo más difíciles su percepción y diferenciación de las dominantes.

Estudiar estas acciones, es elemental para poder ahondar en el estudio del territorio y sus transformaciones. Esto principalmente para develar como distintas territorialidades se sobreponen y se afectan. Es como consecuencia de estas

⁹⁴ En el capítulo 4 se recoge la concepción del desarrollo propia de la Mesa Provincial de Desarrollo Rural y en el capítulo 5 las de los espacios de cogestión a nivel local. En ambos niveles se expresa la idea del territorio como un "espacio que expresa una identidad y un sentido de propósitos compartidos entre múltiples agentes públicos y privados" (Schejtman y Berdegué, 2004; Mesa de Desarrollo Local de Benito Juárez, 2011).

disputas que las formas de producción territorial devienen dominantes. Las mismas están "marcadas por construcciones territoriales que las anteceden y por las territorialidades subalternas, dando lugar a la emergencia de configuraciones sociales y geográficas que se acoplan y/o contraponen con la dominante de formas variadas y divergentes" (García Vettorazzi, 2010: 48).

En ocasiones nos estaremos refiriendo no tanto a 'acciones' sino a 'tomas de posición' de actores que forman parte de la 'cuestión'. Pero ellas no son a veces más que expresiones de disconformidad, en otras ocasiones son estrategias individuales para obtener mejores beneficios de la acción estatal y en ocasiones se conforman como acciones colectivas.

A diferencia del apartado anterior sobre las acciones hegemónicas, aquí trabajaremos solamente sobre los niveles nacional, provincial y local. Esto se debe a que no contamos con información sobre como los diferentes actores subalternos se posicionan dentro de la REAF y hacia ella. De la misma manera que en el apartado anterior, trabajaremos de acuerdo a las dimensiones de la hegemonía presentadas oportunamente.

a) Acciones y posicionamientos subalternos (dimensión económica).

Recordamos que esta dimensión de la construcción de hegemonía es aquella que busca integrar económica y/o productivamente a la AF. Respecto a ella, las organizaciones que nuclean a la AF fueron adoptando varias posiciones teniendo en cuenta las diferentes herramientas que los actores hegemónicos buscaban implementar a través de las políticas públicas para llevar a cabo dicha inclusión. Si recorremos los posicionamientos de acuerdo a las variables, podremos ver algunos de ellos con mayor claridad.

A nivel nacional

En cuanto al *financiamiento de la AF*, los referentes del FoNAF sostienen que ellos son inaccesibles para el sector. Afirman que "para acceder a un crédito o a una compensación necesitas un título de propiedad. Y hoy en día el 90% de los agricultores chicos y familiares tiene una situación irregular de tenencia de tierra"

(La Nación, 26 de abril del 2008). Como respuesta a esta situación desde las organizaciones del sector se han gestionado, a través del MDS los 'microcréditos'. Este mecanismo de crédito (con interés de 6% anual) solamente financia un máximo de 12 salarios mínimos vital y móvil.⁹⁵ En sus primeras versiones este programa solo podía incluir a los productores más descapitalizados, por ello desde FONAF se impulsa la "Banca Rural". Estos fondos quedan a disposición de FONAF en cada provincia a través directamente del MAGyP. En las diferentes ocasiones, se define quien y como gestiona esos fondos, dependiendo de la provincia. Esta acción del FONAF, representa un intento por mantener el control de las acciones que sobre ellos ejerce el estado.

En cuanto a la política de *inclusión social* ella surge como demanda del FoNAF que manifestó la necesidad de "un sistema impositivo diferenciado, (...) que nos permita estar en blanco" (La Nación, 26 de abril del 2008). Esta demanda es procesada y luego presentada como parte de la política oficial hacia el sector con el Monotributo Social Agropecuario. Sin embargo algunos productores entrevistados han manifestado ciertas dificultades para hacer efectivo este derecho, ya que ello se hace a través del ReNAF y "cuesta muchísimo hacer un RENAF, porque se desvirtuó lo esencial, que era: cómo te llamas, cuántos hijos tenés, dónde vivís, listo: 'a partir de este momento, tenés una obra social y podés elegir una obra social, y tenés una jubilación'" (Entrevista Francisco. Referente de la AF Provincial).

En cuanto al "*agregado de valor*" también fueron las organizaciones que pidieron "incentivos como los que tienen las industrias, pero destinados a nosotros, que promuevan la instalación de fábricas y plantas adonde se envase, elabore y agregue valor, para que produzcamos alimentos" (La Nación, 26 de abril del 2008). Esta demanda también fue absorbida dentro de la acción hegemónica sintetizada en la idea de "industrializar la ruralidad", que las propias organizaciones ahora reivindican al afirmar que hay que "industrializar la ruralidad para generar más trabajo" (FONAF et al, 2015).

⁹⁵ Se gestiona a través de la Comisión Nacional de Microcréditos del MDS. En palabras del propio ministerio, se trata de "una herramienta fundamental para que los emprendedores accedan a un capital de trabajo a través de una garantía solidaria" Ver en www.desarrollosocial.gov.ar/microcredito.

Por último en torno a la *comercialización*, desde las organizaciones se promueve la construcción de otra economía, la economía social, popular y solidaria.⁹⁶ Esto ha sido manifestado por un referente provincial de la AF.

“rechazamos mucho la economía formal, la economía de mercado, y tratamos de generar otra economía más solidaria, y no andamos especulando “porque este trigo tiene...”, hace 8 años que lo hacemos sin agro-tóxicos, que valga 10 pesos el kilo. (...) Pero nosotros no le pusimos agro-tóxicos, no para que valga más caro la harina, sino por una cuestión de conciencia. Y esas cosas no se le pueden cobrar al consumidor (Entrevista Francisco, referente de la AF Provincial).

Esta articulación en torno a la economía social, no solo refleja un posicionamiento, sino que se traduce en una acción que permite a la AF ampliar los actores con los que articulan las propuestas de comercialización, por lo tanto fortalecerse y modificar las relaciones de fuerza en diferentes niveles. A nivel nacional se expresó en la creación de la “Dirección nacional de ferias francas e intercambios regionales” controlada por las organizaciones de la AF.

A nivel provincial y local.

En cuanto al *financiamiento* a nivel local se estableció un mecanismo por el cual las organizaciones pueden controlar la gestión de los microcréditos. Desde la Mesa Provincial de Organizaciones sostuvieron que “el gobierno de la provincia de Buenos Aires otorga fondos a las organizaciones para trabajar con los microcréditos. Pero son las organizaciones las que deciden” (Entrevista Fernanda. Referente de la AF Provincial). En cambio, en Benito Juárez y Coronel Suarez toda gestión de mecanismos de financiamiento -mayormente del programa “Cambio Rural”- están controlados por agentes estatales, dado que las propias organizaciones de la AF son creadas por las instituciones estatales para ejecutar la política pública.

⁹⁶ Las referencias a estas experiencias aparecen vinculadas a la expresión “Economía Social”. Sin embargo, muchas organizaciones también utilizan las expresiones popular y/o solidaria. Una interesante sistematización de estas experiencias se puede ver en Villagra et al, 2010.

En cuanto a la *inclusión social*, hemos visto que el monotributo social conllevaba ciertos controles (inscripción en ReNAF) y que para gozar de ese beneficio, los productores no deben 'facturar' más de \$48.000 anuales (hacia fines del año 2015 ese seguía siendo el monto). Un productor familiar nos manifestó frente a ello:

"Yo soy monotributo normal. El social no, porque me paso. 10 vacas son, ponele, \$30000 (...) Esta señora (se refiere a una productora vecina) sí tiene monotributo social, pero no hace figurar nada. Tiene vacas, ordeña, hace los quesos y vive de eso. Pero vos que sí o sí tenés que facturar, porque el frigorífico te da boleta, sí o sí figurás" (Entrevista Cristian, productor familiar).

Nos encontramos en esta ocasión con la manifestación de una acción subalterna que se expresa de manera individual, no organizada, pero pudimos ver que otros productores manifiestan estar en la misma situación, y optar por estrategias similares a fin de evitar ciertos controles a los que el estado los somete, sea o no haciendo uso del beneficio.⁹⁷

En torno a la variable de *comercialización*, la mayoría de las organizaciones a nivel provincial adhieren a la propuesta de la economía social, como lo demuestra la realización del 1er Encuentro Provincial de Ferias de la Economía Social, impulsado por las propias ferias (siempre con mediación estatal de INTA y SAF).⁹⁸

En nuestros casos vimos que la acción de envolver a la AF en torno a la economía social es lo que posibilitó la puesta en marcha del ECAF en Benito Juárez. De esta manera las políticas para el sector adquieren mayor visibilidad y ello posibilitó la sanción de la ordenanza que amplía las posibilidades de comercializar a través del abasto municipal (y del municipio en general), generando una nueva institucionalidad con mayores derechos para el sector. En el caso de Coronel Suarez, la situación es similar. Existía previamente un espacio de

⁹⁷ Manifestó un integrante de La Unión Juarense que "el monotributo social era para el que estaba en negro del todo (...) o sea, en el caso mío no me servía, porque facturaba hacienda y me pasaba" (Entrevista Fernando y José).

⁹⁸ 1er Encuentro Provincial de Ferias de la Economía Social realizado 6 y 7 de noviembre de 2012.

comercialización de horticultores familiares (anual), pero al momento de ampliar a un espacio mensual, ello se realizó bajo la bandera del "compre local" y de la economía social. En cuanto al compre estatal en este caso está vinculado vinculadas a la política de "agregado de valor". Ambas estrategias a nivel local, permiten modificar las relaciones de poder, visibilizando prácticas agrícolas y comerciales no hegemónicas.

En torno a la práctica de *agregado de valor*, los referentes provinciales de la AF han sido críticos. Sostuvo uno de los miembros de la Mesa Provincial de Organizaciones, que estos proyectos tienen un criterio "concentrador".

"En Giles, para una pista de engorde, pidieron \$650.000. Es un proyecto para hacer una pista de engorde de capones. El que lo hizo está loco, porque para amortizar 650 000 pesos con capones, ¿a quién vamos a alimentar? (...) ¿quién se los lleva? ¿Quién los mata y quién los comercializa? El frigorífico concentrador ¿Quién se queda con la ganancia? ¡El frigorífico concentrador! ¿Cuánto le va a pagar al agricultor familiar? 8 mangos el kilo" (Entrevista Francisco, referente de la AF Provincial).

Es en este sentido que las organizaciones provinciales plantean que no son necesarias (y apropiadas) las grandes infraestructuras. Por eso es que proponen "hacer 100 salas pequeñas en vez de un frigorífico concentrador, hagamos 100 chiquititas donde el tipo tiene 50 pollos para matar. Y está administrada por ellos" (Ibíd.). Esta demanda de la administración de los espacios creados para agregar valor es lo que se observa en Coronel Suarez, donde la usina láctea queda bajo la gestión de la cooperativa de tamberos familiares (sin olvidar que fue formada especialmente a tal efecto, por técnicos del estado). En cambio en Benito Juárez la concesión del frigorífico local no ha sido puesta en cuestión, aun siendo sumamente utilizado por la municipalidad para 'Abastos Municipales'.

Vemos que en el análisis de las acciones subalternas en su dimensión económica, ya sea en lo referente a financiamiento, inclusión social, comercialización o agregado de valor se expresan territorialidades subordinadas. Ellas surgen influidas por la territorialidad hegemónica y por lo tanto los límites de su acción están determinados por ella. Sin embargo, toda respuesta a la

dominación, modifica la acción hegemónica, al tiempo que la acción subalterna también se ve modificada.

b) Acciones y posicionamientos subalternos (dimensión política).

La dimensión política de las acciones hegemónicas y los posicionamientos, respuestas y o acciones que ejercen los actores subalternos frente a ellas están claramente entrelazadas. Mientras las primeras buscan integrar dentro de un bloque hegemónico las demandas de los sectores subordinados, las otras buscan obtener los mayores beneficios posibles de dicha integración. Habiendo desarrollado en el apartado anterior las acciones que a través del estado (o a través de instituciones privadas de los grupos hegemónicos) diversos actores realizan para garantizar dicha subordinación, intentaremos ver, con algunos elementos, las acciones desarrolladas por los actores subalternos. Prestaremos atención a las siguientes variables: a) cogestión; b) estrategias para conservar autonomía; c) enfrentamientos, alianzas y concesiones.

A nivel nacional

Comenzando por las acciones subalternas a nivel nacional, recordamos que la creación de múltiples instituciones para ejecutar 'políticas diferenciadas' para la AF dio lugar al 'transformismo', como forma de llevar adelante la *cogestión*.⁹⁹ Una de las instituciones del proceso de institucionalización de la AF fue el FoNAF, que buscó la incorporación de todas las organizaciones del sector y por resolución ministerial luego el estado designó como sus autoridades a las mismas autoridades estatales (directores de programas, secretario, etc.), negando así la idea de *cogestión* y dejando ver que se trató de una subordinación.

Esta acción hegemónica despertó resistencias dentro de la AF y por ello mismo algunas organizaciones no se integraron al FoNAF. Las que sí lo hicieron desarrollaron una *estrategia para lograr más autonomía*, obteniendo personería jurídica propia que la independiza del ámbito estatal como "Federación de

⁹⁹ Las organizaciones de la AF que se incorporan al 'bloque político' como funcionarios en los niveles nacionales fueron: el MNCI, el MAM, ACINA, el FNC, la FTV-Tres Arroyos (Madre Tierra).

organizaciones” (FONAF).¹⁰⁰ El resto de las organizaciones que no se incorporaron al FoNAF -y por lo tanto luego a la FONAF- conformaron un frente de organizaciones donde todas están representadas y lograron la conformación del CAFCI. Sin embargo, esta estrategia no deja de estar integrada en la acción hegemónica de absorber a los ‘intelectuales’ de la AF.

Por último, para mejorar cualitativamente la posición de la AF en las relaciones de fuerza generales del país, las organizaciones del sector han recurrido a determinadas alianzas y han realizado concesiones. Podemos decir que la incorporación de estas organizaciones al bloque político gobernante a nivel nacional es una alianza, y es lo que les permite acceder a mayores recursos de todo tipo (económicos y políticos). Sin embargo para ello han realizado concesiones con sectores antagónicos como los promotores del agronegocio que componen la “Mesa Nacional para el Desarrollo Sustentable de la AF”.

A nivel provincial

Aquí la integración de la AF en mesas de *cogestión* donde participan incluso sectores de la agricultura empresarial, fue discontinuada. En cambio fue tomado como representatividad del sector las reuniones del Foro Provincial de AF (FoPAF). Ello fue una respuesta de la AF para adquirir visibilidad y diferenciarse de la agricultura empresarial, que también participaba de la “Mesa Provincial de Desarrollo Rural”. En cambio en los partidos estudiados no hemos registrado participación efectiva de las organizaciones en las “Mesas” de cogestión, de las que solo participaban instituciones estatales.

Por otro lado, frente a la estrategia *transformista* de la SAF, que incluyó a dos referentes de organizaciones de la AF provincial como agentes de desarrollo, estos han desarrollado algunas estrategias tendientes a evitar su neutralización. Los mismos usan ese intento de ‘transformismo’ para fortalecer el sector. Uno de ellos manifestó que intenta siempre ganar *autonomía*, incluso desobedeciendo órdenes de la estructura estatal:

¹⁰⁰ En el FoNAF nunca se integraron el MNCI, el FNC, la ACINA y otras organizaciones menores.

“Cuando a mí me dicen de la subsecretaria: ‘No podes ir a trabajar a Pringles porque son Cobistas’. Yo le digo que yo quería ir a trabajar a Pringles porque yo iba a trabajar para los compañeros. Quiero ir a poner un mojón en Pringles de lo que es este modelo’. Y lo hice. Si no nunca entras, nunca entras. (...) Y son de Cobos. Municipios que son de nuestro partido, no te dan pelota. Entonces vos decís: ‘¿Dónde estamos?’” (Entrevista Waldemar, referente de la AF Provincial y agente de desarrollo de la SsAF.)

Por otro lado a nivel local, la búsqueda de autonomía de los agricultores familiares no registra estrategias importantes. Solo podemos considerar como tal el intento de “La Unión Juarenses” de ‘pelear los precios’ del Abasto Municipal frente a su producción de cerdos.

En cuanto a las alianzas, concesiones y enfrentamientos, en estos niveles solo podemos reconocer la alianza que los sectores de la AF promueven con una multiplicidad de actores en torno a las Ferias de la Economía Social, estrategia que se replica a nivel provincial como local. Sobre ello hemos planteado su importancia para los ECAF. Parte de las alianzas establecidas por la AF a nivel provincial y local son ciertas instituciones estatales: INTA, Escuelas Agropecuarias, Centros Educativos para la Formación Total (CEPTs).

Como venimos sosteniendo, cada una de estas estrategias para controlar las acciones de los otros actores o influir sobre ellas, tienen como fin consolidar una visión de mundo de los actores que buscan convertirse en hegemónicos o que simplemente buscan conservar dicha hegemonía. Veremos a continuación algunos elementos de esa dimensión ideológica/cultural.

c) Acciones y posicionamientos subalternos (dimensión ideológica).

Frente a las acciones desarrolladas por actores hegemónicos y por sus intelectuales orgánicos en esta dimensión, podemos reconocer diferentes posicionamientos desarrollados por los actores subalternos. Intentamos así visualizar como se cristaliza la hegemonía y las relaciones de poder en los diferentes niveles.

Tendremos en cuenta nuevamente las mismas variables que para esta dimensión de las acciones hegemónicas hemos planteado: a) las identidades y el rol de la AF que se promueve; b) las 'formas de hacer agricultura' (existentes, deseables y posibles); c) las concepciones sobre el desarrollo rural que los actores subalternos elaboran.

A nivel nacional

Aquí mostraremos algunos aspectos que hacen a los posicionamientos de los actores que aun siendo subalternos desarrollan una mirada independiente del desarrollo rural. Sin duda la efectividad de la construcción de hegemonía es tal en el agro pampeano, que estas posiciones son minoritarias. Aun así permiten dar cuenta de algún grado de 'resistencia' de parte de la AF a los actores hegemónicos tanto a nivel provincial como local.

En cuanto a la *identidad y el rol de la AF*, sin duda una de las acciones hegemónicas más fuertes en este terreno es la de querer transformar a los agricultores familiares en 'microempresarios', lo cual se manifiesta en los fundamentos de muchos programas para el sector y en las acciones de los 'intelectuales' que las llevan a cabo. Eso fue manifestado por uno de los referentes de la AF, quien sostuvo que "los municipios, los ministerios, lo que impulsan es eso: transformar al agricultor familiar en un productor exitoso económicamente, microemprendedor" (Entrevista Francisco, Referente de la AF provincial)¹⁰¹. Frente a ello, este informante sostiene que "de esta manera entramos en la idea de la competencia del uno contra el otro y los pequeños ahí pierden" (Ibíd.). El posicionamiento subalterno frente a este proyecto (denominado por el MNCI "agronegocito"¹⁰²) busca anclarse en la recuperación de elementos culturales de la vida rural, que se opone a ver el campo como fuente de lucro. De ahí se

¹⁰¹ Incluso el informante establece vínculos entre esta visión hegemónica y los programas de compra estatal: "en Brasil trabajaron mucho el tema de la producción agroecológica... y lograron que el Estado compre producciones agroecológicas para los comedores que dependen del Estado; y hoy, esos productores que han crecido productivamente (...), comienzan a seducirlos con la exportación -porque sus productos son mejor pagos afuera-" (Entrevista Francisco)

¹⁰² Esta denominación es la que la VA da a los proyectos de convertir campesinos en 'agricultura familiar de mercado', la expresión surge de las divergencias entre las políticas que propulsa la VC en Latinoamérica y ciertas políticas para el "agronegocio familiar" (CLOC-VC, 2015)

desprende la definición amplia del FoNAF (2007), entendiendo a la AF como “una ‘forma de vida’ y ‘una cuestión cultural’”. Por ello, el FoNAF (2006, 10) se opone a “cualquier concepto de Desarrollo Rural que excluya de la categoría de ‘productores’ a las familias rurales que se encuentran en estado de subsistencia o sin los recursos mínimos para encarar una actividad productiva”.

En este sentido para las organizaciones es más importante “forma de hacer agricultura” que las condiciones económicas de los productores para definirse como AF. Así lo manifestó uno de los referentes al decir que

“la agricultura familiar es la forma de producir, yo no lo mediría por cantidad. Porque un productor familiar puede sembrarte diez mil hectáreas, y si te lo hace consiente de no usar agroquímicos (...). Ahora si viene un tipo, siembra cinco hectáreas, y te las fumiga de todos lados. Ese no es un productor familiar” (Entrevista Waldemar. Referente de la AF provincial y agente de desarrollo de la SsAF.).

Esto está relacionado con un posible ‘*proyecto subalterno*’ de desarrollo rural. Pero el mismo encuentra dificultades a niveles inferiores al nacional para expresarse más allá de los posicionamientos de los referentes de la AF.

A nivel local

Los mismos referentes han comentado que las visiones que las organizaciones promueven a nivel nacional, tienen una “necesidad de estructuras a nivel comunidad, de trabajo de territorio, (...) ese trabajo en territorio, viene desde la resistencia, cuando ningún gobierno, ni municipal, ni provincial, ni nacional, nos ayudaba” (Entrevista *Fernanda*. Referente de la AF Provincial). Esas redes de solidaridades a nivel de los territorios, en cambio, están en proceso de conformación tanto en la provincia como localmente. Lo que puede ser más visible a nivel nacional, por las gestiones llevadas adelante por organizaciones, es territorialmente mucho más débil y generalmente llevado adelante por los ‘*intelectuales subalternos*’ (referentes de organizaciones de la AF) y/o por ‘agentes

estatales' con autonomía relativa frente a los actores hegemónicos. Esto es identificado por los propios referentes, que sostienen que

"Todavía tenemos compañeros, que por ahí van a hacer algún trabajo en algunos lugares de mucho dinero, y te cuentan el viaje al Louvre de la familia, del dueño del campo, y te lo cuentan como si hubiesen ido ellos al Louvre. Y bueno, estas cosas va a pasar mucho tiempo hasta que podamos romper con esa cultura, mucho tiempo va a pasar" (Ibíd.).

Es esto mismo lo que pudimos comprobar en cuanto a las representaciones que actores subalternos realizan sobre sus propias problemáticas. Es así que a nivel local no pudimos encontrar rasgos de una identidad autopercibida por los productores entrevistados. Todas las referencias recogidas son de mediadores (del INTA, de la SAF) al consultar a los productores sobre que era para ellos ser agricultor familiar o si se reconocían como tales las respuestas eran todas del estilo de las que este productor nos manifestó: "cuando hablamos en el grupo, estaba también eso de la agricultura familiar, ¿no entraba en eso?... creo que ahí nos dijeron que era eso de la agricultura familiar" (Entrevista *Fernando y José*, productores y miembro de "La Unión Juarenses",).

Lo mismo vemos que ocurre en cuanto a las "formas de hacer agricultura", donde los productores que pueden adhieren a la agricultura convencional, como el caso de la productora hortícola ya citada (Entrevista *Flavia*), u otro productor de la región de González Chaves que manifestó que "la soja la siembro porque es lo que da plata" (Entrevista *Cristian*) al justificar su adhesión a "formas de hacer agricultura" que no sería propias de la AF (según el parámetro de las organizaciones de la AF).

Esta subordinación creemos que se expresa fundamentalmente en lo que concierne a las concepciones sobre el modelo *desarrollo rural*. Por un lado, uno de los miembros de la Comisión Directiva de la APBJ sostiene que el principal problema de su sector -los 'pequeños' y medianos productores- es que "el trigo se deja de hacer porque no es redituable, no es redituable al precio de venta que vos tenés. ¿Por qué se da ese precio de venta? Ese precio de venta se da porque se cierra exportación de trigo" (cita). Esa misma representación es sostenida por uno

de los productores porcinos que participa de la experiencia de la conformación de "La Unión Juarense" al decir que "ya nos ha pasado... como pasó con la vaca en el 2007, 2008 que las vacas se regalaban. Y pasó con el trigo el año pasado. El año pasado no se sembró trigo prácticamente porque se cerraron las exportaciones". (Entrevista Fernando y José, productores y miembros de "La Unión Juarense").

No nos parece casual que los mismos actores que son hegemonizados en la APBJ por medio del mecanismo de "transformismo" son quienes sostengan esas opiniones, más bien todo lo contrario. Aquí la hegemonía política y económica se manifiesta en hacer más universal la concepción del mundo y de las "formas de hacer agricultura" de los actores hegemónicos.

Cuadro N° 17: Acciones hegemónicas y subalternas en torno a las políticas para la AF a nivel regional, nacional y provincial/local.

	Acciones hegemónicas	Acciones subalternas
Nivel regional		
Dimensión económica	<ul style="list-style-type: none"> - Financiamiento: Se crea el Fondo de AF, para financiar las actividades de la AF. - Comercialización: Se impulsa fuertemente el modelo de compras públicas de Brasil. También las marcas colectivas (Sello de la AF). Ferias adquieren menor protagonismo. - Inclusión social: se expresa como inserción en los mercados (incluso internacionales) - Agregado de valor: se traduce como articulación con las cadenas de valor de los grandes actores económicos. 	
Dimensión política	<ul style="list-style-type: none"> - Internalización de las demandas: Mediadas por técnicos de las instituciones internacionales (FIDA, MERCOSUR) - Fortalecimiento del sector: Representación del FoNAF, niega diversidad en la AF. - Cogestión: Se plantea el modelo de la cogestión para las Secciones Nacionales. - Transformismo: - 	
Dimensión ideológica	<ul style="list-style-type: none"> - Identidad y rol de la AF: Transformación y reconversión de la AF en una agricultura competitiva. - Formas de hacer agricultura: Agriculturas integradas a las cadenas de valor, modernización agrícola. - Concepciones sobre desarrollo (rural-local): Inserción competitiva en mercados globales en base a consensos entre todos los actores (DTR). 	
Nivel nacional		
Dimensión económica	<ul style="list-style-type: none"> - Financiamiento: Se otorgan diferentes mecanismos de financiamiento (Microcréditos, Cambio Rural). - Inclusión social: Monotributo Social aparece como la acción más importante en torno a esta categoría. - Comercialización: Fuerte impulso a los ECAF, como una de las actividades centrales de SAF e INTA para el sector. Comienza a aparecer la compra pública como propuesta viable. - Agregado de valor: Se tradujo e impulsó como "industrializar la ruralidad". 	<ul style="list-style-type: none"> - Financiamiento: Se propuso la creación de "Banca Rural", donde organizaciones de AF pueden ejercer mayor control. - Inclusión social: El Monotributo Social, se ve como burocrático y poco eficiente. Muchos productores tienen que vender en negro para ser "incluidos" - Comercialización: Ferias en el marco de la Economía Social y disputa por mayores recursos. Compra pública no aparece en repertorio subalterno de manera autónoma. - Agregado de valor: Infraestructuras pequeñas vs grandes infraestructuras concentradoras, pero también se reivindica "industrializar la ruralidad"
Dimensión política	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento del sector: Institucionalización del sector: FoNAF (gestión comandada por el estado) - Cogestión: El FoNAF es concebido como un espacio de cogestión. - Internalización de las demandas: En manos de la nueva institucionalidad del sector FoNAF, SAF, CAFCI. - Transformismo: Técnicos de FAA se incorporan a SAGPyA. Organizaciones de la AF pasan a ocupar cargos en toda la estructura de la SAF. 	<ul style="list-style-type: none"> - Cogestión: Se rechaza el FoNAF como "organización" y se constituyen nuevos espacios de cogestión donde las organizaciones conserven grados de autonomía. - Estrategias para conservar autonomía: Creación de la FONAF (Federación) por parte de las organizaciones que participaban del Foro (FoNAF). Creación del CAFCI con el resto de las organizaciones (MNCI, FNC, ACINA, y otras) - Enfrentamientos, alianzas y concesiones: Alianza con miembros del

		'bloque político' dominante a nivel nacional. Concesiones con sectores de la agricultura empresarial ("Mesa Nac. para el Desarrollo Sustentable de la AFCI")
Dimensión ideológica	<ul style="list-style-type: none"> - Identidad y rol de la AF: Identidad en disputa. Rol de garante de la seguridad y la soberanía alimentaria - Formas de hacer agricultura: Conviven formas que buscan "reconvertir y/o transformar" (Cambio Rural), con acciones que valorizan formas subalternas de hacer agricultura (ProHuerta, ECAF, etc.). - Concepciones sobre desarrollo (rural-local): Inserción en los mercados en base a consensos entre todos los actores (DTR). 	<ul style="list-style-type: none"> - Identidad y rol de la AF: Oposición a la idea de transformar AF en "agronegocito". - Formas de hacer agricultura: Se reivindica que la AF es una forma de producir, que cuida el medio ambiente y se vincula al mercado local. - Concepciones sobre desarrollo (rural-local): Basado en el arraigo en el campo, una agricultora con agricultores y para la SSA.
Nivel provincial/local		
Dimensión económica	<ul style="list-style-type: none"> - Financiamiento: Fundamentalmente formación de grupos de productores a través de Cambio Rural (INTA) y el MDS (microcrédito). - Comercialización: Fortalecimiento de los ECAF, mediante el acompañamiento de SAF e INTA. Compre estatal a nivel local impulsado por el estado. - Inclusión social: Monotributo Social Agropecuario opera como mecanismo de inclusión y al mismo tiempo de control (Rema, RENSPA) - Agregado de valor: Puesta en funcionamiento de Frigoríficos, Usinas Lácteas y Mataderos Municipales. Gestión y control estatal. 	<ul style="list-style-type: none"> - Financiamiento: Exigencia de mayor control y gestión por parte de las organizaciones de la AF (provincial y local). A nivel local no se expresa fuertemente. - Comercialización: Construcción de economía social como alternativa al mercado. Ampliación de las bases sociales aliadas de la AF. - Inclusión social: Estrategias individuales frente al escaso monto permitido para quienes acceden al beneficio (no todos lo ven conveniente) - Agregado de valor: Búsqueda de ejercer control sobre la infraestructura construida al efecto, como forma de tener más influencia en la cadena (territorialidad).
Dimensión política	<ul style="list-style-type: none"> - Internalización de las demandas: Por medio de los técnicos de INTA y agentes SAF, limitaciones propias de su función. Desarrollan Autonomía relativa. - Fortalecimiento del sector: Subordinado, ya que la mayoría de las organizaciones son creadas para el mismo funcionamiento de los programas para el sector. - Cogestión: A nivel provincial la Mesa Provincial de Desarrollo Rural integró subordinadamente a la AF. - Transformismo: 2 agentes de desarrollo de la SAF a nivel provincial, son referentes de la AF. Miembros de 'La Unión Juarense' integran la Asociación de Productores de BJ. 	<ul style="list-style-type: none"> - Cogestión: Se consigue institucionalizar el Copa como alternativa a la Mesa Prov. de Desarrollo Rural (no era específica de la AF). A nivel local la AF no participa de la cogestión (solo entre instituciones) - Estrategias para conservar autonomía: Referentes de la AF que se convierten en agentes de la SAF, actúan de manera autónoma (desobedecen órdenes de SAF y municipios). A nivel local no se registran. - Enfrentamientos, alianzas y concesiones: Alianza con sectores enmarcados en la economía social (artesanos, productores de alimentos no AF) e instituciones estatales (escuelas, sectores de INTA)
Dimensión ideológica	<ul style="list-style-type: none"> - Identidad y rol de la AF: Identificación arbitraria de la AF. Impide formación de sujeto AF y deja abierta la posibilidad de ser hegemonizados por agricultura empresarial. - Formas de hacer agricultura: Si bien hay autonomía relativa (sobre todo en agentes estatales), se promueven mayormente formas propias de la agricultura empresarial. - Concepciones sobre desarrollo (rural-local): Basadas en el desarrollo territorial rural (DTR). 	<ul style="list-style-type: none"> - Identidad y rol de la AF: Mediada por múltiples intelectuales orgánicos. - Formas de hacer agricultura: Para los actores subalternos es indistinta, solo cambia en cuanto es posible o no adoptarlas. - Concepciones sobre desarrollo (rural-local): Los actores subalternos adquieren las concepciones de los actores hegemónicos a nivel local.

Fuente: Elaboración propia en base al análisis de información del trabajo de campo y fuentes secundarias.

3) Conclusión:

En las relaciones que establecen actores subalternos y actores hegemónicos, cada cual despliega un conjunto de herramientas, en pos de controlar o influir las acciones de los otros. Aquí se expresan territorialidades diferentes, asimétricas en relación a las posibilidades que cada cual tiene de influir sobre la otra. Al mismo tiempo esta relación es siempre transformadora “visto que hay interacción entre los actores que procuran modificar tanto las relaciones con la naturaleza como las relaciones sociales. Los actores sin darse cuenta de eso, también se auto modifican” (Raffestin, 1993: 159). Sin embargo, vale preguntarnos ¿Quiénes son los que se modifican en nuestros casos? ¿Son los agricultores familiares que se transforman en otro tipo de actores acercándose cada vez más a la agricultura empresarial? ¿Son los actores hegemónicos que se ven debilitados en su accionar y pierden capacidad de influir sobre el territorio? ¿Es el estado simplemente que se transforma producto de una nueva “condensación de las relaciones de fuerza” (Poulantzas, 1969) en los diferentes niveles?

Partimos de que el desarrollo territorial rural actualmente en boga, se sostiene a través de la territorialidad de los actores hegemónicos en todos sus niveles, con los que los otros actores deben negociar, consensuar. 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” (Manzanal, 2009: 43). Sin embargo, es necesario evaluar las posibilidades reales de que ello suceda.

Para evaluar el estado de las territorialidades subalternas podemos seguir algunas de las reflexiones de Gramsci sobre esos actores sociales. Sostiene que para conocer la historia (y la geografía) subalterna es necesario estudiar:

- “1) la formación objetiva de los grupos sociales subalternos, por el desarrollo y las transformaciones (...) de la producción económica (...);
- 2) su adhesión activa o pasiva a las formaciones políticas dominantes, los intentos de influir en los programas de estas formaciones para imponer reivindicaciones propias, (...);
- 3) el nacimiento de partidos

nuevos de los grupos dominantes para mantener el consentimiento y el control de los grupos subalternos; 4) las formaciones propias de los grupos subalternos para reivindicaciones de carácter reducido y parcial; 5) las nuevas formaciones que afirmen la autonomía de los grupos subalternos, pero dentro de los viejos marcos; 6) las formaciones que afirmen la autonomía integral, etc.” (Gramsci, 2011: 491-492)

A partir de reflexionar sobre estas variables podemos analizar las posibilidades de que las territorialidades subalternas encuentren lugar para desarrollar un modelo de desarrollo rural ‘contrahegemónico’, o se encaminen a ello. Con base en ello podremos evaluar también que transformaciones encontramos en las relaciones de poder existentes en los diferentes niveles del análisis realizado.

Algunas de estas variables podremos analizarlas en las conclusiones de la investigación. Mientras tanto, podemos decir, con lo analizado en este capítulo que las acciones hegemónicas expresan la territorialidad de los actores que ejercen la dominación y persiguen el claro objetivo de integrar dentro del bloque hegemónico las demandas de los sectores subordinados - solo de aquellas que pueden convivir con el núcleo central de la dominación hegemónica-. Mientras que las acciones subalternas, representan la territorialidad de aquellos sobre los que se ejerce la dominación y que buscan obtener los mayores beneficios posibles de dicha integración.

Estas apreciaciones nos acercaran a dar respuesta la premisa de nuestra investigación que plantea que las políticas estudiadas generan procesos de transformación territorial, pero en el marco de una territorialidad dominada por los actores hegemónicos y por lo tanto subordinando económica, política e ideológicamente a la AF.

CUARTA SECCIÓN. Conclusiones de la investigación.

Capítulo 7. Relaciones de poder y construcción del territorio en las políticas de AF.

Introducción

Durante el transcurso de este trabajo, hemos desarrollado las características que una 'cuestión socialmente problematizada' adquiere al ser tratada como tal por el estado. La 'cuestión' refiere en esta oportunidad a la emergencia del sector de la AF como nuevo sujeto político y a las políticas que para él se implementan en Argentina en el ciclo que se abre en el año 2002 hasta el año 2015. Periodo que coincide con el gobierno a nivel nacional de un mismo 'bloque político': el kirchnerismo.

En el proceso por el cual dicha 'cuestión' va consolidándose como tal, se desarrollan diferentes acciones por parte de quienes se ven interesados en afectar o influir el curso de esos hechos. En esas estrategias se pueden visualizar relaciones de poder y territorialidades en lucha, que se condensan en una territorialidad hegemónica, que envuelve a las territorialidades subalternas, incorporando algunos de sus elementos en una síntesis donde se manifiesta el equilibrio inestable de las fuerzas sociales en pugna.

Estas acciones se pueden ver a partir de la segunda sección. El capítulo 4 relata elementos del proceso general en que se originó la 'cuestión' y donde se adoptaron ciertos compromisos entre los estados y hacia el interior de los estados. Es el desarrollo de la REAF en la región y a nivel nacional y provincial el surgimiento de múltiples instituciones para el sector, donde desde el estado se propone la construcción de un determinado tipo de AF y desde los actores subalternos se valoriza otras características de la AF.

En la tercera sección, el capítulo 5 visualizó ciertas prácticas de poder, y el efecto que en ellas tuvo la ejecución de las políticas en dos partidos de la provincia de Buenos Aires visualizando así su efecto en la construcción social del territorio. Y en el capítulo 6 se recapituló para dar cuenta de todo el proceso y de las relaciones de poder que se expresan en diferentes dimensiones (económica, política e ideológica). Con este análisis se pretende reflejar que el poder se ejerce con más grados de consenso que de coerción, si bien este último elemento no desaparece. Por sobre todas las cosas intentamos mostrar

el aspecto propositivo del poder, que busca crear sujetos que se adecúen al desarrollo económico vigente y por lo tanto a las necesidades de los grupos sociales hegemónicos.

Enfatizando esos elementos organizamos nuestras reflexiones finales en tres puntos de desarrollo y uno de cierre. Los tres elementos propuestos han emergido como centrales en el transcurso del proceso de investigación, permitiéndonos adentrarnos en el conocimiento más específico y particular del ejercicio del poder y de la hegemonía. Los mismos son:

- El rol de los intelectuales orgánicos en la 'cuestión' de la AF.
- La identidad de la AF en disputa: entre el 'agronegocito' y la AF como 'forma de vida'.
- Subordinación e inclusión en las políticas para la AF.

Con base en estos tres elementos abordaremos las conclusiones finales donde reflejaremos lo sucedido en torno a la hegemonía, territorialidad y transformaciones territoriales en Benito Juárez y Coronel Suárez.

El rol de los intelectuales orgánicos en la 'cuestión' de la AF.

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). El surgimiento de la AF como sujeto político en la región, está directamente relacionado con ello. Las negociaciones para la creación de la agenda del sector, llevadas adelante en el proceso de integración regional dentro del MERCOSUR así lo demuestran.

La arquitectura sobre la cual se montan estos compromisos está relacionada con el accionar de ciertos actores en especial, vinculados entre sí a través del FIDA. De esta institución, surgida como agencia especializada de la ONU, forman parte diversos integrantes de las principales organizaciones que componen COPROFAM. Por Argentina integrantes de la FAA, por Brasil miembros de CONTAG. También son parte de FIDA agentes estatales de trayectoria, tanto del MDA brasilero como de la ex SAGPyA argentina. En especial en el caso argentino participan funcionarios del programa "Cambio

Rural”, vinculado a las estrategias de ‘transformación’ y/o ‘reconversión’ de los agricultores familiares (en su definición amplia).

Estos actores, así como otros que en niveles inferiores de la política cumplen su función de mediadores -es decir de articuladores entre sujetos concretos e instancias de dominación estatal- cumplen las funciones que Gramsci (1980: 394-395) enumera al describir el rol de los ‘intelectuales orgánicos’: a) organizar el ‘consentimiento espontáneo’ de la población, y b) gestionar la coerción estatal frente a aquellos grupos que no ‘consienten’. Pudimos ver en el capítulo 4 como estos dos elementos estuvieron presentes en el marco de la REAF y en Argentina con la creación del FoNAF. Si bien, como veremos, no todos los agentes estatales vinculados al desarrollo rural cumplen de la misma manera esta función, la misma es de importancia en la construcción de la hegemonía. Retomemos algunos momentos del proceso para reafirmar estas conclusiones:

1- Los intelectuales orgánicos de FIDA (que financia a la REAF), de la FAA y de la SAGPyA fueron los principales interlocutores del proceso de conformación de la REAF. Otras organizaciones de la AF argentina solo comienzan a participar de la REAF luego de consolidado el proceso. Esto significa que solo los representantes de FAA participaron de la definición del “Reglamento Interno” (REAF, 2004). Estos técnicos, funcionarios, representantes del sector más capitalizado de la AF (es el caso de FAA) instrumentan luego un amplio abanico de herramientas para incluir a los otros segmentos del sector (campesinos, indígenas, productores periurbanos, urbanos).

Pero la centralidad de su rol en el proceso de emergencia de la AF, no es solo por incluir en un espacio a otros actores, sino fundamentalmente por construirlos como sujetos políticos y formarlos de acuerdo a los propios objetivos del proceso en curso. Es por ese motivo que se realizan (en el marco de REAF y con financiamiento de FIDA) una importante cantidad de cursos, talleres, seminarios y estudios a nivel país, buscando que las necesidades, conocimientos y prácticas de la heterogénea AF sean “armonizadas” con “las oportunidades de mercado que brinda la integración regional” (COPROFAM, 2003).

Así, en la REAF se produce un lenguaje propio, donde propuestas subalternas aparecen en el propio léxico de las agencias estatales, pero resignificadas por medio del trabajo de los intelectuales orgánicos. También este proceso logra que los actores subalternos se apropien del lenguaje oficial, e incluso tomen como demandas lo que las propias agencias internacionales proponen como solución a los problemas del desarrollo rural. Un ejemplo de ello se puede ver a continuación: mientras el principio de soberanía alimentaria surge como una propuesta contrahegemónica de los movimientos vinculados a Vía Campesina, la idea de "industrializar la ruralidad" se desprende de una iniciativa hegemónica surgida de agencias estatales y apoyada por las organizaciones de grandes y medianos productores (SRA se manifestó en favor de ello). Sin embargo, luego del mencionado proceso de construcción de compromisos sociales, son los actores subalternos los que ahora buscan "promover la soberanía alimentaria y la industrialización del sector agropecuario (...) para que de esta manera se pueda crecer de forma independiente de las grandes multinacionales" (FoNAF, et al, 2015).

Como hemos visto en el capítulo 4, los mismos actores técnicos de FAA y de SAGPyA, también con financiamiento del FIDA, construyen una institucionalidad a nivel nacional, que como hemos visto, combinó consenso y coerción. Nos referimos a la puesta en marcha del FoNAF, impulsado por un sector de la FAA que mantenía buenos vínculos con el Gobierno Nacional en los años anteriores al conflicto por las retenciones móviles (2008), algunos de los cuales se incorporó luego a la SAGPyA. El consenso se manifestó fuertemente al interior del sector al punto que han llegado a participar del FoNAF más de 600 organizaciones según los propios referentes del foro (al 2006). Se han conformado Foros Provinciales (FoPAF) dando muestra de fortaleza que el sector antes no poseía. Sin embargo, como bien se desprende de las normativas que lo conforman y de los testimonios de algunos actores, el grado de coerción que el FoNAF contempló fue importante, ya que forzaba a los productores a agruparse en él, so pena de no recibir los beneficios que existían por ley para el sector (MNCI, 2009).

En el transcurso de conformación y consolidación de la AF al interior de Argentina, también se realizaron una cantidad importante de eventos de formación, donde el rol pedagógico de quienes llevan a cabo la función de

intelectuales orgánicos merece ser puesto en un primer plano. Financiadas por FIDA se llevaron a cabo "iniciativas para estimular el aprendizaje" por parte de los agricultores argentinos en "áreas de difusión del conocimiento [como] políticas de armonización para pequeñas familias campesinas". Las mismas "circulan en la región principalmente a través del FONAF, el cual ha contribuido a fomentar una cultura de diálogo y aprendizaje" (FIDA, 2010: 57) entre los agricultores que ahora componen la AF.

2- Este proceso llega también a los niveles más bajos de ejecución de la política pública a través de un agrupamiento de instituciones que sirven de apoyo a estas acciones hegemónicas (capítulo 5). En nuestros casos se puede ver en la conformación de las "Mesas de Consenso" ("de Desarrollo Local", o "Promotora de la AF"), que se emparenta con aquello que Peet (2007:31-32) llama "centros de poder". En estos casos se da a través de los agentes estatales anteriormente vinculados a los programas de desarrollo rural (agentes INTA, agentes de la SAF -ex PSA-) pero también de actores provinciales y locales (incluso actores privados) con una fuerte incidencia en la ejecución de las mismas. Todos estos actores son los que definen quienes se condicen con las definiciones generales de la AF para recibir los beneficios.

Estas Mesas son la conformación de espacios de articulación y formación de intelectuales orgánicos en los niveles inferiores de la ejecución de política pública: el nivel local. Ellas llevan a cabo las gestiones para realizar capacitaciones, cursos, encuentros a través de los cuales articular a los sujetos beneficiarios de la política pública con los conocimientos que desde las instituciones nacionales (y regionales) se difunden. Esto se ve más claramente en los 'agentes de desarrollo' de la SAF, que tienen entre sus funciones (según se desprende de las instrucciones que reciben –ver Coord. Pcial SsAF, 2010 A y B) conformar organizaciones de productores, asumiendo un rol político clave e intentando vincular a los productores al estado y al "bloque político" dominante. Otros agentes los vinculan a los conocimientos y prácticas hegemónicas, como ciertos agentes del INTA de perfil más 'productivista' (expresión utilizada por un propio agente de dicha institución). Sin embargo también Ellos pueden asumir mayor o menor autonomía respecto de los actores hegemónicos, lo cual nos lleva a una reflexión teórica sobre las posibilidades de ejercicio de la misma.

Creemos que la "autonomía relativa" del estado y sus instituciones, en ocasiones se manifiesta también en sus propios agentes. Mientras que en Coronel Suarez los agentes vinculados a la AF llevan a cabo su tarea de manera 'natural', difundiendo conocimientos hegemónicos que ellos mismos aceptan como necesarios e inevitables, en Benito Juárez los agentes actúan con una autonomía relativa respecto a las ideas hegemónicas generando tensiones y conflictos dentro del estado y de los "centros de poder". Ello no fue bien visto por los actores hegemónicos locales, que buscan tener siempre las instituciones estatales plegadas a sus "imaginarios de desarrollo". Por ese motivo, los actores hegemónicos han desarrollado estrategias para retomar el control sobre dicha institución, logrando desplazar a dichos agentes y reafirmando así, su territorialidad.

Esto no es una excepción, y sucede en innumerables ocasiones, confirmando que para los grupos dirigentes, los 'intelectuales orgánicos' tienen una función político-social que excede lo técnico. Creemos que esto se debe a que, como sostenía Gramsci (1970: 10) "la mediación profesional difícilmente puede ser separada de la mediación política" en donde estos actores refuerzan la dominación a nivel local. Sin embargo, creemos que en las políticas para la AF, también su rol es importante al representar para el agricultor familiar "un modelo social en su aspiración a salir de su condición o mejorarla" (Ibíd.). De ello daremos cuenta a continuación.

La identidad de la AF en disputa: entre el 'agronegocio' y la AF como 'forma de vida'.

Uno de los elementos que queda sobre relieve en la investigación realizada es lo que ya han resaltado investigadores como Neves (2007), Schiavoni (2010 B), Gras y Hernández (2007) -y otros- acerca de la ambigüedad de la categoría AF. En particular Medeiros (2010: 150), sostiene que "hablar de agricultura familiar impone la necesidad de tener en mente la disputa política que cerca la categoría (...) para que aflore lo que está en juego y situar mejor los diversos proyectos en la representación de los agricultores". Esto es algo que visualizamos en el transcurso de la investigación y que creemos necesario puntualizar para los diferentes actores que disputan la representación y la identidad de la AF.

El elemento identitario, tanto el que los diferentes actores le adjudican a la AF, como el que es auto-percibido por los propios agricultores, es central en la territorialidad que actores hegemónicos y subalternos despliegan y en la hegemonía que se condensa producto de la relación entre ambas territorialidades. Si bien ninguna institución o “centro de poder” tiene una visión homogénea en torno a este elemento, haremos una aproximación a la que se posiciona más visiblemente de ellas.

1- Desde FIDA y REAF hemos reconocido a lo largo de la investigación que se impulsa una identidad para el sector vinculada a ideas hegemónicas como ‘competitividad’, ‘integración/inserción en los mercados’ y que van de la mano con las necesidades de implementar políticas de ‘transformación’ o de ‘reconversión’ productiva. En esta propuesta la AF puede y debe competir en los mercados (globales) para mejorar sus condiciones. Para ello se llevan a cabo capacitaciones y diferentes acciones, que buscan otorgar herramientas al sector con el fin de desempeñarse de la mejor manera en diferentes aspectos relativos a la inserción en los mercados.

En la REAF, más allá de las amplias denominaciones que se utilizan al referirse al sujeto, se construye una agricultura familiar que acepte transformarse hacia sistemas eficientes y competitivos, aunque esto conlleve salirse de la actividad y/o adoptar ‘formas de hacer agricultura’ propias de la pequeña empresa agrícola. Detrás de las propuestas de estas agencias se esconde una estrategia política de algunos actores hegemónicos para conservar su poder, e incluso acrecentarlo, haciendo crecer las bases de la “agricultura empresarial”, ya que toda agricultura lo sería.

Al respecto podemos recoger algunos elementos de este debate en las profusas discusiones sobre la AF en Brasil. Varios autores argumentan que “no hay diferencia o distinción entre agricultura familiar y otras formas de producción agropecuaria, sugiriendo que los productores de menor tamaño y escala fuesen caracterizados como o ‘agronegocinho familiar” (Schneider y Casso 2013:13) en referencia a que sus prácticas son iguales a las del denominado ‘agronegocio’.

2- En Argentina las disputas en torno a la identidad de la AF son mayores que en organizaciones como FIDA o en espacios institucionales como REAF. Ello se puede ver en la consideración que las diferentes instituciones

estatales tienen sobre el beneficiario de su acción. Mientras algunas adoptan la identidad de la AF como “una forma de vida, una cuestión cultural” (FoNAF, 2007), otras se basan en criterios económicos o productivistas derivando en acciones diferentes.

Las instituciones más directamente vinculadas al sector (como lo son la SAF en el MAGyP, el IPAF y ProHuerta en el INTA) adoptan la identidad que las organizaciones de la AF buscan imponer. Entonces, en la perspectiva de estas, la AF está más relacionada con la forma de producir que con criterios como superficie ocupada, tecnología, y otros. Por lo tanto se impulsa una AF ligada a ciertas características como los métodos de producción agroecológicos, la participación en circuitos de la economía social, ser parte de comunidades indígenas, u otras características de los actores subalternos en el agro. Sin embargo, cuando estas instituciones toman definiciones sobre sus beneficiarios, también deben basarse en los criterios establecidos por el ReNAF y por la ‘Ley de Reparación Histórica de la AF’. Ambos instrumentos de política pública también contienen variables de tipo ‘economicista’ (mano de obra, ingresos) que reflejan tanto consensos establecidos a nivel regional como la disputa por la identidad de este sujeto.

Por otro lado, partiendo de elementos presentes también en las características generales de la AF, instituciones como SENAF, o programas como “Cambio Rural” (con mucha incidencia en las políticas a nivel local), buscan construir otra identidad del sector. Estas iniciativas, proponen crear una imagen de la AF como un actor con capacidad de ‘inserción en el mercado en forma competitiva’ (Resolución 759/2009, creación de SENAF). O como bien lo manifiesta el nombre del programa “Cambio Rural”, se busca ejecutar sobre estos actores una “reconversión productiva” en pos de que aumenten sus capacidades competitivas. También la herramienta del microcrédito es parte de esta concepción, ya que se orienta a construir “emprendedores”, “microempresarios”.

3- Esta última concepción fue criticada por referentes de la AF organizada, que comienzan a visualizar críticamente la idea -presente en varios programas- de transformar la agricultura familiar en un ‘agronegocio’, rechazando la propuesta de “transformar al agricultor familiar en un productor exitoso económicamente, microemprendedor” (Entrevista Francisco. Referente

de la AF Provincial). Es sobre esta disputa de sentidos, que el accionar hegemónico opera a nivel local. Ya que cualquier productor medianamente capitalizado, o con posibilidades de capitalizarse, también pasa a ser parte del sector y en muchos casos (como vemos que ocurre en Benito Juárez con la APBJ) incluso puede tener vocación de dirigir ideológicamente a los agricultores familiares. Es por ello que las políticas de transformación y/o reconversión productiva, son expresión de territorialidades hegemónicas, que como tales buscan influir y afectar a sus beneficiarios, impulsando hacia ellos una transformación y/o reconversión ideológica.

Subordinación e inclusión en las políticas para la AF.

Hemos referido en ocasión del marco teórico sobre las diferentes dimensiones donde la hegemonía se puede visualizar, y sobre cómo ellas están relacionadas con la construcción social del territorio, en tanto son elementos de una territorialidad determinada. Tanto en una dimensión política, económica, como ideológica se utilizan determinados mecanismos para reafirmar la hegemonía. Ellas son formas determinadas de sostenimiento de las relaciones de poder. En cada una de las tres dimensiones y en cada uno de los niveles se manifiestan combinada y contradictoriamente dos elementos en tensión: inclusión y subordinación. Primero avanzaremos sobre la subordinación (e inclusión) política, para luego trabajar la económica y luego la ideológica.

1- En la dimensión política, todo el proceso transcurrido entre el surgimiento de la 'cuestión' en la región (REAF), su llegada al país (Sección Nacional-FoNAF) y la implementación de las políticas a nivel provincial y local, tuvo presente inclusión y subordinación. Ejemplo de ello es la REAF. Las organizaciones de la AF pueden participar y ser incluidas en el dialogo político regional, pero solo lo hacen por medio de la decisión del estado que comanda y dirige el proceso de integración. Por otro lado todo lo que, desde allí, se eleve a órganos como el GMC-Mercosur está subordinado a decisiones técnico-administrativas de funcionarios y técnicos del MERCOSUR, que son quienes procesan (y adaptan) las demandas a las necesidades del bloque regional.

En el nivel nacional, como hemos visto, la creación del FoNAF, fortaleció y visibilizó a la AF a nivel nacional. Le brindó un espacio de participación a

muchas organizaciones de base del sector que no tenían representación, que no tenían recursos para organizarse, ni interlocutores reconocidos ante el estado. La inclusión de más de 900 organizaciones dentro del Foro (FoNAF) y luego dentro de la Federación (FONAF), su reconocimiento como una voz de los agricultores familiares del país fue sin duda relevante como antecedente en la materia. Pero como hemos marcado y como han señalado las organizaciones que no han ingresado en esa institución/organización, este hecho fue también una subordinación del sector con el estado, ya que el FoNAF estaba dirigido por la SAGPyA, una dependencia del estado nacional.

Por otro lado, todos los casos en los que hemos referido al mecanismo del denominado 'transformismo', es decir aquellas situaciones en las que intelectuales subalternos (de la AF en esta oportunidad) son integrados al 'bloque político' dominante también son parte de esta relación contradictoria entre inclusión y subordinación de los representantes de la AF y del sector en su conjunto al estado (como desarrollamos en el capítulo precedente). Creemos que al ser parte del 'bloque político' (a nivel nacional) los representantes de las organizaciones de la AF asumen compromisos y acuerdos con los actores hegemónicos privados, que también buscan ejercer su poder para controlar, afectar o influir al estado. Esto lo hemos resaltado respecto de la creación de la "Mesa Nacional de Diálogo para el Desarrollo Sustentable de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena", que ahora - luego de los cambios de autoridad en el estado nacional- se denomina de la "Mesa de diálogo para la agricultura sustentable" y su representación es mayoritariamente de la 'agricultura empresarial'.¹⁰³ Por lo tanto, el elemento de subordinación de la AF en el periodo analizado (2003-2015) debilita al sector cuando el 'bloque político' dominante cambia, ya que parte de su fortaleza dependía de su inclusión en la estructura estatal.

En los estudios de caso, esta relación entre inclusión y subordinación en su dimensión política se da con dos elementos particulares: a) la participación directa de organizaciones privadas de los productores más capitalizados (APBJ

¹⁰³ La primera reunión de la "Mesa de dialogo por una Agricultura Sustentable" se realizó el 23 de diciembre del 2015. Contó con la presencia por el sector (ampliamente definido) del MNCI y de FAA. Sin embargo, participaron por la 'agricultura empresarial' CRA y los nuevos actores del agronegocio Asociación de Semilleros Argentinos (ASA), ACSoja, la Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola (AACREA). También han regresado a la escena del desarrollo rural ONGs como FUNDAPAZ que participó de dicha reunión.

en Benito Juárez, Mesa Agropecuaria y COPRODESU en Coronel Suarez) y b) la inexistencia de organización propia de la AF a nivel local, pese a los esfuerzos de los agentes estatales en cumplir con su misión de conformar y fortalecer las organizaciones del sector. Respecto al primer punto en el proceso de implementación de las políticas participan y median ONGs como el COPRODESU (Coronel Suarez), que no representa los intereses del sector sino los de "la sociedad en su conjunto". Su intervención resulta en una subordinación del sector, frente al resto de los actores, con más poder económico y político. Mientras tanto, en el caso juarense, donde podemos comprobar la inexistencia de "nuevas formaciones que afirmen la autonomía de los grupos subalternos, pero dentro de los viejos marcos [o de] las formaciones que afirmen la autonomía integral" (Gramsci, 2011: 491-492). En este caso, los agricultores que son parte del universo de la AF encuentran su referencia política en las organizaciones de los productores capitalizados, como lo es la APBJ.

2- En cuanto a lo económico, gran parte de las iniciativas que emergieron en el periodo bajo estudio estaban orientadas en dos sentidos: a) integrar al sector en el mercado, o en las 'cadenas de valor' o, b) incluir socialmente a los más desfavorecidos del sector. Estas dos formas de inclusión, una para la AF con posibilidad de capitalizarse y otra para la que no tiene esas capacidades, tienen elementos 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, el cual como hemos manifestado es una herramienta cogestionada con las organizaciones del sector, pero 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 Juareense") 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 Abastos Municipales (Comisión de Control y Asesoramiento) no se encuentran en funcionamiento y los productores han manifestado que tienen negada dicha posibilidad. En cambio, en Coronel Suarez, las autoridades plantean que no se van a discutir precios porque se va a trabajar con productores sin posibilidad alguna de venta, por lo cual deberían aceptar el precio impuesto por el municipio.

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

3- Ambas formas de subordinación, económica y política, refuerzan y son parte de una dominación ideológica. Ya hemos dicho que la identidad que se propone construir para el sector es una parte de esta dimensión y que 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.

Si atendemos al orden nacional, observamos cierta autonomía ideológica por parte del sector, ya que las posiciones asumidas por los referentes de la AF (FoNAF, 2007; Entrevistas Fernanda, Francisco, Waldemar) son en general de larga trayectoria. Se constata ello en las posiciones asumidas en torno a la comercialización con la perspectiva de la economía social, donde se rechazan criterios mercantiles. También en la fuerte defensa de la identidad del sector como un elemento cultural -no solo económico- y en su rol de garantes de la soberanía alimentaria.

Sin embargo, en los partidos donde realizamos trabajo de campo hemos podido comprobar, en mayor o menor medida una adhesión al pensamiento de los grupos dirigentes por parte de los productores entrevistados. Se registraron pocos indicios 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 Juarese"), 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). También creemos que se manifestó claramente cuando no hemos encontrado -a nivel local- referencia alguna a la soberanía alimentaria como una demanda por parte de los productores.

Estos elementos de subordinación nos permiten afirmar que en diferentes aspectos la territorialidad que legitima sus posiciones, sus valores, sus ideas, es la de los actores hegemónicos. Estos logran incluir a ciertos actores de la AF, pero subordinándolos a sus intereses. Para ello, deben gestarse transformaciones territoriales de otro tipo, que implican otras relaciones de poder, como se visualiza en las nuevas instituciones, los espacios de cogestión, las infraestructuras para el agregado de valor. Sobre ello reflexionaremos a continuación.

Hegemonía, territorialidad y transformaciones territoriales.

Durante el transcurso de nuestra investigación hemos observado, descrito y analizado diferentes procedimientos por los cuales actores diversos buscan desplegar su territorialidad. Para Sack, uno de los máximos exponentes en torno a dicho concepto, la misma se basa en el intento de "afectar, influir o controlar gente, elementos y sus relaciones, delimitando y ejerciendo un control sobre un área geográfica" (Sack, 1986). Las acciones particulares por las que lo llevan a cabo expresan elementos de las diversas territorialidades en pugna en un espacio concreto. Estas territorialidades no solo expresan un control 'espacial' en su sentido material, sino también un control de aspectos culturales y por lo tanto ideológicos. Raffestin (1993: 161) afirma que "la territorialidad se inscribe en el cuadro de la producción, del intercambio y del consumo de las cosas" por lo que, concluye que "concebir la territorialidad como una simple ligazón con el espacio sería hacer renacer un determinismo sin interés" (Ibíd.)

Cada una de las acciones analizadas desde el punto de vista de la construcción de hegemonía puede, entonces, analizarse desde la territorialidad. Mientras la hegemonía permite que un grupo social guie a la sociedad por medio del consenso, absorbiendo diferencialmente demandas subalternas, la territorialidad integra dentro de sí tanto las perspectivas de aquellos sujetos y grupos controlados como de aquellos que ejercen el control, la influencia (Sack, 2013). Por ello es que consideramos que estando presentes diversas territorialidades en un espacio en particular, ellas son sintetizadas en una territorialidad, que deviene hegemónica a través del consenso y de los diferentes mecanismos de inclusión de la subalternidad.

Las territorialidades en pugna, así como la hegemónica se ven afectadas por las políticas públicas que se implementan en el área donde se lleva a cabo esa disputa. Como afirma Cris Shore (2010: 36) ellas tienen un rol dominante al "regular y organizar las sociedades contemporáneas", ya que "construyen nuevas categorías de subjetividad y nuevos tipos de sujetos políticos". Ello modifica los criterios de 'acceso diferencial' a recursos, a las personas (Sack, 2013) o al propio estado. Es decir que modifican el territorio mismo.

En este sentido se puede comprobar que las políticas públicas para la AF, como respuesta estatal a una 'cuestión socialmente problematizada', producen

transformaciones de diverso tipo en su proceso de discusión, construcción, e implementación. Prueba de ello son: a) los cambios en las institucionalidades a nivel regional y nacional, b) la construcción 'desde arriba' de un nuevo sujeto político -y de varias de sus estructuras organizativas, c) la creciente visibilidad del sector y su capacidad potencial de influir en las políticas -como sucede con la sanción de la 'Ley de Reparación de la AF'. No obstante, los cambios que buscamos observar son los ocurridos en la conformación en la Provincia de Buenos, específicamente en Benito Juárez y Coronel Suarez, dos casos que juzgamos representativos de la acción estatal.

Para dicho análisis sostuvimos la premisa que las transformaciones territoriales ocurridas con la implementación de las políticas para el sector no lograban modificar la territorialidad preexistente a nivel local. Entonces cabe preguntarse. Considerando al territorio, desde una mirada multidimensional del poder que va "del poder más material de las relaciones económico-políticas al poder más simbólico de orden estrictamente cultural" (Haesbaert, 2004a: 79): ¿Qué es lo que se modifica en la conformación del territorio? ¿Cómo se modifican -si lo hacen- las territorialidades presentes en el mismo? ¿Se modifican sus límites?

Una de las transformaciones que en ambos partidos registramos es la aparición de nuevos actores, que modifican las relaciones de poder – y por ende modifican el territorio- localmente producto de la implementación de los ECAF. Tanto en Benito Juárez como en Coronel Suárez se dio impulsó a la comercialización de la AF en ferias, de la "economía social y solidaria" en el primero de los partidos, y de "producción local" en el segundo. Si bien la creación de estos espacios es producto de una acción estatal, los actores subalternos integrados en ella, realizan acciones que mejoran su posición en las relaciones de fuerza locales. Llevan a cabo una apropiación simbólica y material del espacio donde esa actividad se emplaza (en ambos casos en espacios de relevancia histórica y geográfica). Desarrollan en ellos una territorialidad que se involucra más en "nuestras relaciones cotidianas en tramas, (...) en la calle, en la plaza, (...) en la ciudad-urbana, en el rural-agrario" (Saquet, 2015: 86). En el caso de Benito Juárez, esta transformación en las relaciones de poder se manifiesta también en cambios institucionales, normativos, legales, que amplía los niveles de acceso de todos aquellos

involucrados en actividades de la economía social (incluyendo a la AF) a los recursos del estado. Es decir la territorialidad subalterna extiende aquí sus límites de influencia hacia áreas donde anteriormente no llegaba (por ejemplo la posibilidad de ser proveedor del estado).

Otra de las transformaciones registradas fue la puesta en marcha de procesos de cogestión interinstitucional para implementar políticas a nivel local. En Coronel Suárez, la efímera existencia de la Mesa Promotora de la AF, y en Benito Juárez la existencia de la Mesa de Desarrollo Local, posibilitaron la puesta en marcha de algunas de las políticas de inclusión social para el sector como el Monotributo Social y a través de ello la inclusión de productores en el ReNAF. En Benito Juárez producto de esta acción se conformó "La Unión Juarenses". Sin embargo esto no ha modificado la posición de la AF a nivel local, ya que ese grupo de productores, para existir como tal dependía de los recursos del estado y a las agencias que promovieron esa acción (INTA-SAF). Los informantes comentaban (en las últimas entrevistas realizadas) que la posibilidad de continuar con la experiencia de organizar a estos productores, dependía de la gestión de un nuevo proyecto en el Ministerio (lo cual es poco probable frente a los cambios en el bloque político que gobernará el próximo periodo a nivel nacional). En este sentido, los actores subalternos, han quedado incluidos dentro de una territorialidad hegemónica, la de las agencias estatales.

En Coronel Suárez, también se han producido otras transformaciones como son la reapertura del Frigorífico Municipal de Huanguelén y de una Usina Láctea. Estas infraestructuras, fueron planteadas para realizar el 'agregado de valor en origen', una de las acciones estatales con las que se busca 'industrializar la ruralidad'. El frigorífico representa la recuperación por parte del municipio de Coronel Suárez de un espacio que había sido abandonado, recuperado y luego concesionado a un actor privado. Este control es ejercido por el estado municipal y como tal refuerza la territorialidad de ese estado en una localidad que busca desde hace años su autonomía como municipio (Huanguelén). También esa territorialidad se refuerza con la Usina Láctea a través de la cual el estado municipal, ejerce influencia en diferentes localidades e incluso en el vecino partido de Guaminí de donde proceden algunos de los productores que la abastecerían. Por lo tanto las prácticas que se realizan en

torno a esta experiencia son expresión de una territorialidad estatal, son “expresiones materiales y simbólicas capaces de garantizar la apropiación (...) de un determinado territorio por un determinado agente social, o Estado” (Lobato Correa, 1996: 252). Nuevamente, en este caso vemos como las territorialidades subalternas se ven fortalecidas pero subordinadas y dependen en última instancia de las agencias estatales que desarrollan la experiencia de agregado de valor (SAF, MAGyP, Municipio de C. Suarez).

La mayoría de las transformaciones territoriales que hemos registrado producto de la implementación de políticas públicas para la AF, en los dos casos que sirvieron de muestra para nuestra investigación, tienen las características de una ‘revolución pasiva’. Esto no es algo que deba necesariamente llamar la atención. Ya hemos dicho que todo el desarrollo de la ‘cuestión’ de la AF puede ser visto como parte de una ‘revolución pasiva’ donde se internalizan diferencialmente las demandas y donde se integran a los actores subalternos a las acciones del propio ‘bloque político’ dominante.

En cambio son las propias transformaciones territoriales realizadas ‘desde arriba’ las que pueden ser analizadas dialécticamente desde la óptica de una ‘revolución pasiva’. Ya que “la noción de revolución pasiva busca dar cuenta de una combinación -desigual y dialéctica- de dos tensiones, tendencias o momentos: restauración y renovación, preservación y transformación” (Modonesi, 2012: 141). Es de esta manera que podemos ver como se conforma la territorialidad que deviene hegemónica y por lo tanto como se construye el territorio. Entonces volvemos a preguntar ¿Qué elementos subalternos se incluyen en la territorialidad hegemónica? ¿Existen iniciativas con vocación contrahegemónica en las territorialidades subalternas a nivel local? Acercarnos a estas preguntas aunque más no sea para dejar abiertas nuevas preguntas es necesario para construir una geografía que analice de manera relacional el poder y por lo tanto el territorio.

Una primera reflexión sobre estas inquietudes debe visualizar que elementos subalternos son integrados y preservados en esa combinación dialéctica que se produce. Para ello podemos comenzar visualizando ciertas demandas que las organizaciones de la AF tienen a nivel nacional y que no se presentan localmente. Es decir, que no se integran en la territorialidad hegemónica. Es el caso de la demanda de soberanía alimentaria, donde ni

siquiera los productores que comienzan a organizarse adoptan esa demanda como propia. En Benito Juárez, donde "Abastos Municipales" garantiza el abastecimiento local a través de la compra pública -mejorando las posibilidades de poner en pie acciones que incluyan la soberanía alimentaria- tampoco se registran acciones que eleven esa propuesta, menos aún desde los actores subalternos.

En cambio, otros elementos si son incorporados dentro de la territorialidad hegemónica. Un ejemplo de ellos es la economía social. En ambos casos el bloque político dominante adopta la demanda subalterna de establecer (fortalecer en el caso de Coronel Suarez) la feria para la comercialización de los productos, tanto de la AF, como otro tipo de producciones. Pero esta internalización de la demanda, no coloca a la AF en el rol de garantizar seguridad alimentaria, sino solamente como elemento de inclusión social. Algo similar ocurre con las políticas de agregado de valor donde los productores familiares son simplemente un elemento más en la cadena de valor, que es necesario integrar. En ello se basa el aporte del sector en el agregado de valor en origen, no en la necesidad de construir seguridad y/o soberanía alimentaria.

Por otro lado, pensar en iniciativas contrahegemónicas dentro de las territorialidades subalternas nos lleva a la reflexión gramsciana de la revolución pasiva como "falta de iniciativa popular en el desarrollo de la historia" y la reacción de las clases dominantes como elemento de progreso (Gramsci, 1986). En ese sentido, creemos que la debilidad organizativa de la AF Bonaerense, sus niveles de subordinación con respecto al estado, impiden que dicha iniciativa pueda formularse, más aún en los niveles locales. Cuando observamos algunos elementos dentro de las territorialidades vemos que ello puede impedir la conformación de iniciativas populares fortalecidas.

En este sentido, vemos que la posibilidad de que en estos territorios se dé lugar a territorialidades contrahegemónicas depende de la capacidad de los actores subalternos de reconocer los elementos que estando en gestación a partir de la subalternidad pueden fortalecer su posición en la relaciones de fuerza nivel local. Para ello, dichos actores necesitarán reconocer aliados (como lo han hecho en torno a la economía social), concesiones que estén dispuestos a realizar frente al 'bloque político' dominante y otras variables en juego. Pero eso debe resguardar la dirección intelectual de los actores

subalternos para quienes representen los intereses de esos sectores aliados. Considerando que el territorio es también articulaciones sociales, cooperaciones, cohesiones (Saquet, 2015) y no solamente conflicto, esta dimensión debe estar presente en el análisis de las territorialidades contrahegemónicas por venir.

En este sentido, si bien vemos que -revolución pasiva mediante- las transformaciones territoriales tienen más elementos de preservación que de transformación, de inclusión subordinada que de potencialidades emancipadoras, vale la pena hacernos la siguiente pregunta que también ronda en torno a la 'cuestión': ¿No será posible también que la creación de un sujeto político 'desde arriba' de lugar a cambios sociales 'desde abajo'? Posiblemente sea afirmativa la respuesta para quienes apostaron, apuestan y apostarán al proyecto de la agricultura familiar como garante de la seguridad y soberanía alimentaria.

Reflexiones finales

Llevar a cabo una investigación en ciencias sociales y particularmente en geografía sobre temas tan cruciales como los presentes en esta investigación requiere ser también cuidadosos con los niveles de generalización a los que llegan estas conclusiones. Las mismas no buscan ser más que las bases de nuevas preguntas e indagaciones sobre las formas en que el poder se ejerce y circula en los diferentes niveles y por lo tanto como se forja el territorio.

Sin desconocer otros abordajes (por ejemplo los vinculados a la propuesta teórica de Michael Foucault), hemos planteado una vinculación entre los aportes gramscianos acerca de la hegemonía y su relación con la conceptualización del territorio entendido como una expresión de las relaciones de poder. Creemos que ese enfoque es también útil para comprender como el estado es un lugar donde se construye y se disputa territorialidad. Los distintos actores participan en mayor o menor medida de una disputa por los sentidos de las acciones estatales (legitimándola por acción o por u omisión).

Para poder dar cuenta de estos elementos centrales en el análisis, la realización de estudios de casos se presentó como una alternativa de suma importancia, ya que más allá de las limitaciones que encontramos al realizarlo, sin esta metodología es aún más difícil comprender como los actores

subalternos aceptan como propias las visiones de mundo de quienes dirigen la sociedad. En este sentido, las voces subalternas son imprescindibles para quienes pretenden indagar como se construye el poder, aun cuando ellas mantengan una adhesión más pasiva o más activa a las posiciones de quienes ejercen la dominación social.

Creemos así, que visualizar la relación dialéctica entre hegemonía y territorio contribuye a seguir rompiendo las divisiones disciplinarias que mantienen las prácticas científicas parciales en campos separados (incluso en las ciencias sociales). Al mismo tiempo puede colaborar en visualizar los diferentes aspectos del dominio moderno sobre el espacio, que se afianza en diferentes fases, de las cuales hemos visto aquí solo algunas quedando muchas de ellas por explorar para enriquecer el conocimiento geográfico.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ABRAMOVAY, Ricardo (1992) *Paradigmas do capitalismo agrário em questão*. Ed: Hucitec- ANPOCS Campinas.
- ABRAMOVAY, Ricardo (1994) "A dualização como caminho para a agricultura sustentável" En *Estudos Econômicos* — Vol. 24, pp. 157-182.
- ABRAMOVAY, Ricardo (1999) "Agricultura familiar e desenvolvimento territorial" En *Reforma Agrária vol. 28-9 n° 1, 2, 3*, Ed: Associação Brasileira de Reforma Agrária.
- ABRAMOVAY, Ricardo (2006) "Para una teoría de los estudios territoriales", En Manzanal, M y Neiman, G. (2006) *Desarrollo rural: organizaciones, instituciones y territorios*, pp. 51-70, Ed: CICCUS, Buenos Aires-
- AGUIRRE, Patricia (2005). *Estrategias de consumo: qué comen los argentinos que comen*. Ciepp / Miño y Dávila. Buenos Aires.
- ALBURQUERQUE, Francisco (2004) "Desarrollo económico local y descentralización" en *Revista de la CEPAL 82*, Santiago de Chile, 157-171.
- ALFONSIN, R. (1984) *Mensaje presidencial del Dr. Raúl Alfonsín a la Honorable Asamblea Legislativa*, Imprenta del Congreso de la Nación, 1983. Buenos Aires. Disponible en: <http://www.hcdn.gob.ar/> (acceso febrero 2015)
- AMIN, Ash (2008). "Una perspectiva institucionalista sobre el desarrollo económico regional". En: Fernández, V.R., Amin, A. y Vigil, J.I. *Repensando el Desarrollo Regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*, FCE, UNL, Buenos Aires, Miño y Dávila, p. 101-120.
- APPADURAI, Arjun (1986) "Theory in anthropology: center and Periphery", *Comparative Studies in Society and History* 28 (1): pp. 356-61. Cambridge University Press.
- APPADURAI, Arjun (1988) "Putting hierarchy in its place", *Cultural Anthropology* 3 (1): pp. 36-49. Blackwell Publishing Ltd, London.
- ARCHETTI, E. Y STOLEN, K. A. (1975). *Explotación familiar y acumulación de capital en el campo argentino*, Siglo XXI, Buenos Aires.

- ARICÓ, José (2012). *Nueve lecciones sobre economía y política en el marxismo*. Fondo de Cultura Económica; El Colegio de México. ISBN: 978-950-557-901-3. Buenos Aires.
- AROCENA, J. (1995) *El desarrollo local. Un desafío contemporáneo*. CLAEH. Universidad Católica del Uruguay, Montevideo.
- BALSÁ, Javier (2012) "Agricultura familiar: caracterización, defensa y viabilidad" En *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*; p. 5 - 28, Buenos Aires.
- BALSÁ, Javier (2004) "Transformaciones en las formas de producción de la agricultura bonaerense, 1937-1969" En *Sociohistórica*; Año: 2004, p. 109 - 141. La Plata.
- BALSÁ, Javier (2006 A) Las tres lógicas de la construcción de hegemonía. En *Revista Theomai, N 14*, pp.16-36. Bernal, Buenos Aires.
- BALSÁ, Javier (2006 B) *El Desvanecimiento del mundo chacarero. Transformaciones sociales en la agricultura bonaerense 1937-1988*. Ed: UNQui. 328 p., 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
- BARSKY, Osvaldo, (1992) *Explotaciones familiares en el agro pampeano: procesos interpretaciones y políticas*. PRONDEC. FLACSO, Buenos Aires
- BARTOLOME, Leopoldo (1975) "Colonos, Plantadores y Agroindustrias. La Explotación Agrícola Familiar en el Sudeste de Misiones", *Desarrollo Económico*, N°58, julio-septiembre, pp. 239-264. Buenos Aires
- BASCO M., Álvarez G., Foti M. et al (1992) *Trabajando con mujeres campesinas en el noroeste argentino. Aportes al enfoque de género para el Desarrollo Rural*, IICA
- BENGGOA, José (Ed. 2006) *Movimientos sociales y desarrollo territorial rural en América Latina*, p. 45-83. Santiago de Chile, RIMISP – Catalonia.
- BERGAMASCO, Sônia Maria (1993), "Family Agriculture, Modernization and Rural Development in Brazil, *Revista Internacional de Sociología sobre Agricultura y*

Alimentación, Vol.3, pp.131-141, Ed: Cardiff University. Disponible en:

<http://www.ij saf.org/>

- BIALET MASSÉ, Juan (1985 [1904]). *Informe sobre el estado de las clases obreras: en el interior de la República*. Vol. I .Colección Nuestro Siglo. Ediciones Hyspamérica. Buenos Aires.
- BIANCHI, P. y MILLER, L. (2000), "Innovación, acción colectiva y crecimiento endógeno: un ensayo sobre las instituciones y el cambio estructural". En: Boscherini, F. y Poma L., *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas*, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, p. 77-98.
- BOBBIO, Norberto (1985) *Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política*, Fondo de Cultura Económica, México
- BOISIER, Sergio (2004) "Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente". *Eure. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano - Regionales* (Vol. XXX, Nº 90), p. 27-40, Santiago de Chile.
- BONER, Harold (1955) *Hungry generations; the nineteenth-century case against Malthusianism*. Ed.: King's Crown Press, New York.
- BORDIEU, Pierre (1997). "Espacio Social y Campo de Poder" En BORDIEU, P. *Razones Prácticas*. Ed: Anagrama, Madrid.
- BORDIEU, Pierre (2000): "Efectos de lugar", en Bourdieu, Pierre (Director): *La miseria del mundo*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- BRAVO, Ana Lucia (2010) Política de ayuda alimentaria y organismos transgénicos: impactos en los países receptores. Los casos de Ecuador y Guatemala. En Bravo, A. L.; Domínguez, D. I.; Sabatino, P.; Poth, C. y Rodríguez, J. (2010) Los señores de la soja. La agricultura transgénica en América Latina, CLACSO, pp. 309-406, Buenos Aires.
- BRITOS, S y COSTA, R. (2003) *Seguridad alimentaria y nutricional y políticas públicas. el caso argentino 2001-2007*. Centro de estudios sobre nutrición infantil (CESNI). Buenos Aires. Disponible en:
http://www.bvsde.paho.org/texcom/nutricion/memredsan_10.pdf
- BRITOS, Sergio, et al (2003) Programas alimentarios en Argentina. Centro de Estudios sobre nutrición infantil. Buenos Aires. Disponible en: <http://www.cesni.org.ar/>

- BUZZI, E. et al. (2005) *La tierra. Para que, para quienes, para cuantos*. Departamento de Desarrollo Rural, Federación Agraria Argentina. Ed. CICCUS. Buenos Aires.
- CARBALLO, Carlos (s/f). "Seguridad Alimentaria y Desarrollo Rural Sustentable: Orientaciones para la Transición", mimeo Proyecto UBACyT 2004/5 "Institucionalidad y tecnología para el desarrollo sustentable de los productores familiares".
- CARCEDO, A.; MASCOTENA, D.; MORRIS, D.; BEHRENDT, V.; MOSSE, L. (2014) *Manual de herramientas para feriantes*. Ediciones INTA, 49 p., ISBN: 978-987-521-520-7 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.
- CLAVAL, Paul (1976) La géographie et les phénomènes de dominarían. En *L'Espace Géographique*, N° 3. París
- CLAVAL, Paul (1978) *Espace et pouvoir*. PUF. París.
- CLAY, E. (2002). "Food Security: Concepts and Measurement, Paper for FAO Expert Consultation on Trade and Food Security: Conceptualising the Linkages" Rome, 11-12 July 2002. Published as Chapter 2 of *Trade Reforms and Food Security: conceptualising the linkages*. Rome: FAO, 2003.
- CLOC-VC (2015) *SOBERANIA ALIMENTAR E PROJÉTOS EM DISPUTA*. Disponible en http://issuu.com/ust-mnci/docs/soberania_alimentar_e_projetos_em_d
- COORD. PCIAL. SSAF (2010 A) *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).
- COORD. PCIAL. SSAF (2010 B) *Manual de procedimientos 2010*. 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).
- COPROFAM (2003) Carta de Montevideo. Disponible en: http://www.coprofam.org/?id_seccion=5#link1 (Junio 2010).

- Correa, L.; de Castro, I.E. y Gomes, C. (1995) *Geografia: Conceitos e Temas*. Editora Bertrand. Rio de Janeiro.
- CORREA, Roberto Lobato. (1996). "Territorialidade e Corporação: Um Exemplo". En: *Território: Globalização e Fragmentação*. Editora Hucitec, pp 251-256. São Paulo.
- DA SILVA, G.; GOMEZ, S. y CASTAÑEDA, R. (2008), "Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural en América Latina", *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, Nº 218.
- DA VEIGA, José Eli (2002), "A faz territorial do desenvolvimento" en *Interacões Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, Vol 3 Nº 5, Sao Paulo, p.5-19.
- DAHL, Robert (1957), "The Concept of Power", En *Behavioral Science*, 2:3 (Julio 1957), California
- DE CASTRO, Josué (1950) *Geografía del Hambre*. Ediciones Peuser. Buenos Aires.
- DE CASTRO, Josué (1964) *El libro negro del hambre*, Eudeba, Buenos Aires.
- DE CASTRO, Josué (1975) *Geopolítica del Hambre. Ensayo sobre los problemas alimentarios y demográficos del mundo*. Ed. Solar / Hachette. Buenos Aires
- 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.
- DE REZENDE, Maria José (2003) "Colonialismo, subdesenvolvimento e fome em Josué de castro", en *Cuadernos de Estudos Sociais vol. 19, nº2, p. 227-246, jul.-dez. 2003*. Recife
- DE SOUSA SANTOS, Boaventura (2010) *Refundación del Estado en América Latina Perspectivas desde una epistemología del Sur*. Ed: Instituto Internacional de Derecho y Sociedad, Lima.
- 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.
- DUCHACEK, Ivo (1986) "Mapas territoriales del poder: descentralización" en Duchacek, I.: *Mapas territoriales del poder*, Boulder- West View 3, chapter 3, s/d.

- DUSO, Giuseppe (coord.) (2005 [1999]). *El poder. Para una historia de la filosofía moderna*, México, Siglo XXI de México
- ECHANDI GURDIAN, MARCELA (2009) “El concepto de estado y los aportes de Maquiavelo a la teoría del estado”. En *Revista de Ciencias Jurídicas*. Nº. 119, MAYO-AGOSTO, 2009. SAN JOSE, COSTA RICA
- EHRLICH, Paul R. y EHRLICH, Anne (1968) *The Population Bomb*. Edit: Sierra Club/Ballantine Book, New York.
- ENGELS, Friedrich. (1980) [1884]. *El origen de la familia, de la propiedad privada y del Estado en relación con las investigaciones de L.H. Morgan*. Editorial Fundamentos. Madrid.
- ESCOLAR, Cora (1998) “Epistemología del trabajo de campo en geografía: problemas en torno a la construcción de los datos”. En: Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales. Disponible en <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-96.htm>.
- FAILDE, A.; MONDELLI M.; PEIXOTO, C. (2011) *Inserción de la Agricultura Familiar en los Modelos de Gobernanza De las cadenas agroindustriales: casos en uruguay y paraguay*. FAO. Santiago, Chile. Disponible en: <http://www.fao.org/3/as409s.pdf>
- FALLETI, T. G. (2004) “Descentralización educativa en Argentina. Condicionantes institucionales y consecuencias políticas”, en Clemente A. y Smulovitz C. (comp.) *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*, IIED, Buenos Aires. p. 93-122
- FAO (1996 A). “Plan de Acción de la Cumbre Mundial Sobre la Alimentación”. Disponible en <http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.htm>
- FAO (1996 B) “Declaración del Foro de las ONG’s en la Cumbre Mundial De La Alimentación de 1996”. Disponible En: <http://www.fao.org/wfs/begin/paral/cngo-e.htm> (acceso agosto 2013)
- FAO (2006). *Informe de políticas*. Junio 2006. Nº 2. Disponible en ftp://ftp.fao.org/es/ESA/policybriefs/pb_02_es.pdf (Junio 2010)
- FAO (2009). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. Crisis económicas: repercusiones y enseñanzas extraídas*. Disponible en <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/012/i0876s/i0876s.pdf> (Junio 2010)

- FAO (2010 B) “Disminuye el hambre mundial, pero sigue inaceptablemente alta”, Departamento Económico y Social de FAO, Septiembre de 2010, Roma.
- FAO (2010). «Un programa de políticas públicas para la agricultura familiar», en *31ª Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe*, Ciudad de Panamá, 26-30 de abril.
- FAO (2011) *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2011. Resumen ejecutivo. Altos precios de los alimentos: Oportunidades y riesgos*. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/014/am861s/am861s00.pdf> (acceso septiembre 2012).
- FAO; CEPAL; IICA (2013) *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe: 2014 / CEPAL, FAO, IICA*. -- San José, C.R. Disponible en <http://www.fao.org/docrep/019/i3702s/i3702s.pdf>
- FERIA SUAREZ PRODUCE (2013) *Catálogo*. Editado por INTA, Municipal de Coronel Suarez. Coronel Suarez (Pcia. de Buenos Aires)
- FERREIRA, Oliveiros S. (1986) *Os 45 Cavaleiros Húngaros - Uma Leitura dos Cadernos do Cárcere de Antônio Gramsci*, Ed. Hucitec, São Paulo.
- FINOT, Iván (2003) “Descentralización en América latina: cómo hacer viable el desarrollo local”, *Serie Gestión Pública, N° 38*, ILPES – CEPAL, Santiago de Chile, 34 p. ISBN: 92-1-322260-2.
- FIORENTINO, R.; PERI, G.; PIÑEIRO, D. (2010) “*Articulación de los agricultores familiares en la cadena agroindustrial de porcinos y de tomates*” Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, 2011 EBook. - (Estudios e investigaciones; 29. ISBN 978-987-25476-8. Buenos Aires:
- 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 et al (2015) *1er Congreso de la Federación de Cooperativas productoras de alimentos*. Disponible en: <http://www.alimentoscooperativos.org/>
- 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>

- FORNI, F. y TORT, M. I. (1984) *Las explotaciones familiares en la producción de cereales de la región pampeana argentina*. CEIL, Buenos Aires.
- FOUCAULT, M. 2006. *Seguridad, Territorio y Población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. [Versión original, Curso en el College de France 1977-1978]
- FOUCAULT, Michel (1993), *Microfísica del Poder*, Ediciones La Piqueta, Madrid
- FOURQUET, François y MURARD, Lion: *Los equipamientos del poder. Ciudades, territorios y equipamientos colectivos*, Barcelona, Ed. Gustavo Gili, 1978.
- GALBRAITH, John Kenneth (1983) *La Anatomía del poder*, Edivisión, México.
- GARCIA VETTORAZZI, M. V. (2010) *Acción subalterna, desigualdades socioespaciales y modernización: la formación de actores y circuitos del comercio indígena en Guatemala, Siglos XIX y XX*. Presses Universitaires de Louvain. Louvain, Belgique.
- GIDDENS, Anthony (1995): *La construcción de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- 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
- GOLDSBERG, Celeste (2010) *Agricultura familiar: Ferias de la Agricultura Familiar en la Argentina* / Celeste Golsberg y Sergio Dumrauf. - 1a ed. - Ediciones INTA. Buenos Aires.
- GONZÁLEZ VILLAR, C. (2004) *Descentralización y reforma política estatal en América Latina*. Ed. Universitaria de Misiones, UNAM, Posadas. 151 p.
- GONZÁLEZ, Leticia (2011) "La Reunión Especializada de Agricultura Familiar del Mercosur. Creación y avances de un novedoso espacio en la agenda de la integración regional". En *Densidades N° 8 – diciembre 2011*, pp. 59- 78. ISSN: 1851-832X. Buenos Aires. Disponible en http://www.densidades.org/?page_id=69 (acceso septiembre 2014).
- GONZÁLEZ, Leticia (2013) "La política agraria en el ámbito del MERCOSUR: espacios, actores y debates (1991-2013)". En *VI Encuentro del Centro de Reflexión en Política Internacional (CERPI) - IV Jornadas del CENSUD (La Plata, 2013)*. Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/42549> (acceso septiembre 2014).

- GORDILLO, Gastón (2006) *En el Gran Chaco. Antropologías e historias*. Edit. Prometeo. Buenos Aires.
- GORENSTEIN, Silvia -coord- (2006), *Diagnóstico y propuestas para la elaboración de una estrategia de desarrollo rural de la provincia de Buenos Aires*, SAGPyA PROINDER-Ministerio de Asuntos Agrarios de la provincia de Buenos Aires. Disponible en:
http://www.maa.gba.gov.ar/dir_des_rural/archivos/Diagn%F3sticoyestrategia.pdf
- GORENSTEIN, Silvia, Napal, Martín, & Olea, Mariana. (2007). Territorios agrarios y realidades rururbanas: Reflexiones sobre el desarrollo rural a partir del caso pampeano bonaerense. *EURE* Santiago), 33(100), 91-113.
- GOTTMANN Jean (1952) *La politique des États et leur Géographie*. Edit: Armand Colin. Paris.
- GOTTMANN Jean (1973) *The Significance of Territory*, Ed: University of Virginia Press, ISBN: 0-8139- 0413-7. 169 pp. Virginia.
- 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
- GRAS, C. y HERNANDEZ, V., (2007). L'agriculture argentine dans la globalisation: connaissances et subjectivités. En *Autrepart, n°43, Presses de Sciences Po.*, pp. 147-163.
- GREGORY, D. y URRY, J. (eds.) (1985). *Social Relations and Spatial Structures*. Edit: St. Martin's Press & Londres: Macmillan. Londres
- GREGORY, Derek y URRY, John -eds.- (1985). *Social Relations and Spatial Structures*. Edit: St. Martin's Press & Londres: Macmillan. Londres
- GUPTA, Akhil y FERGUSON, James (2008 [1992]), "Más allá de la "cultura": espacio, identidad y las políticas de la diferencia" En *Antípoda Revista de Antropología y Arqueología n°07*, Julio - Diciembre 2008, pp.: 233- - 256, Bogotá.

- GUPTA, Akhil y James FERGUSON (eds) (1997) *Culture, Power, Place: Explorations in Critical Anthropology*. Ed: Duke University Press, Londres.
- HAESBAERT, R (2010a), *Regional-Global, Dilemas da Região e da Regionalização na Geografia Contemporânea*, Bertrand Brasil, Rio de Janeiro, 208 p., ISBN 978-85-286-1445-9.
- HAESBAERT, R (2010b). "Transterritorialidade e antropofagia: territorialidades de trânsito numa perspectiva brasileiro-latino-americana". *En GEOgraphia*, Vol. 24 Edic: UFF. Rio de Janeiro. Disponible en:
<http://www.uff.br/geographia/ojs/index.php/geographia/article/view/378/297>
- HAESBAERT, R. (2006). *O mito da desterritorialização: do 'fim dos territórios' à multiterritorialidade*. Río de Janeiro, Bertrand Brasil.
- HARVEY, D. (2007) "La población, los recursos y la ideología de la ciencia", En Harvey (2007) *Espacios del Capital*. Editorial Akal, Cap.3, p. 51-80. Madrid
- HARVEY, D. (2008 [1990]) *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Amorrortu Editores, Buenos Aires, 401pp.
- HIERNAUX, Daniel y LINDON, Alicia (1993), "El concepto de espacio y el análisis regional". En *Secuencia*. Instituto Mora. México.
- HOBBS, Thomas. (2005 [1651]) *LEVIATÁN: o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. Fondo de Cultura Económica, México.
- HOBBS, Eric (1983): *Marxismo e Historia Social*, Universidad Autónoma de Puebla, Puebla,
- HOFFMAN, J. y TAYLOR, J. (2013). "Modelos de desarrollo y políticas públicas: Matadero municipal de Tapalqué". En *III Jornadas de Agricultura Familiar de la UNLP*. Facultad de Ciencias Veterinarias. Buenos Aires
- ICEI (2011) *Desarrollo Rural y Agricultura Familiar*. Elaborado por el Instituto de Cooperación Económica Internacional del MERCOSUR. Disponible en http://www.iceimercosur.org.ar/filevault/20110429_docs_paperaf/paperaf.pdf
- INTA (2011) *Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural -ProFeDeR-. Carpeta Institucional*.
- ISNARD, Hildebert (1978). *L'espace géographique*, París, Presses Universitaires de France.

- KOHAN, Nestor (2006) "La gobernabilidad del capitalismo periférico y los desafíos de la izquierda revolucionaria". En *Contexto Latinoamericano Revista de análisis político* Nº 3/abril - junio de 2007, pp 26-37. ISSN: 1834-0679, Bogotá.
- KRUGMAN, P. y VENABLES, A. (2000) *Economía espacial: las ciudades, las regiones y el comercio internacional*, Barcelona, Editorial Ariel S.A., 363 pp.
- KRUGMAN, Paul (1992) *Geografía y comercio*, Editorial Antonio Bosch Editor, S.A.
- KUSCHNIR, Karina & VELHO, Gilberto. "Apresentação". In: KUSCHNIR, Karina & VELHO, Gilberto (org). *Mediação Cultura e Política*. Rio de Janeiro: Aeroplano, 2001, p. 9-11.
- LACLAU, E y MOUFFE, C (2006 [1987]). *Hegemonía y estrategia socialista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica
- LAMARCHE, Hugues (1994) "Introdução geral". En LAMARCHE, H. (1994) *A agricultura familiar*. Campinas, Editora da UNICAMP:13-33.
- LAMARCHE, Hugues (1998) *Vers une theorie de l'exploitation familiale. L'Agriculture familiale II. Du mythe à la réalité*. Paris, L'Harmattan: 263-294.
- LEFEBVRE, Henry (1972) *Espace et politique*, Ed. Anthropos París.
- LEFEBVRE, Henry (2013 [1974]). *La producción del espacio*, Siglo XXI. México.
- LLANOS HERNÁNDEZ, Luis (2000). *El Concepto de Territorio y la Investigación en las Ciencias Sociales*. Universidad, Autónoma Chapingo. Estado de México. Vol. 7, Nº 3, 207.
- LOBATO CORREA, R; de Castro, I. y DA COSTA GÓMEZ, P. (org.) (1995) *Geografía: conceitos e temas*, Ed. Bertrand, Río de Janeiro.
- LOMBARDO, Patricia y TORT, María Isabel (1998) "Estrategias de intervención para pequeños y medianos productores agropecuarios en la década del '90", mimeo Jornadas Extraordinarias de Estudios Agrarios 'Horacio Giberti', Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- 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. *Geografía: conceitos e temas*, Ed. Bertrand, Río de Janeiro. p. 77-116.

- LÓPEZ CASTRO, N. y PRIVIDERA, G. (comps.) (2011). *Repensar la agricultura familiar. Aportes para desentrañar la complejidad agraria pampeana*. Buenos Aires: CICCUS Ediciones. 336 p.
- LÓPEZ CASTRO, Natalia (2012). *Persistencia en los márgenes. La agricultura familiar en el Sudoeste Bonaerense*. Buenos Aires: CICCUS Ediciones. 224 p.
- MACEIRA, D. y STECHINA, M. (2010) "Intervenciones de política alimentaria en 25 años de democracia en Argentina". En *Revista Cubana de Salud Pública 2010 N° 37 pp. 44-60*. La Habana.
- MAGYP (2011). *Argentina Líder Alimentario. Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020*. Disponible en:
<http://www.minagri.gob.ar>
- MAGyP (2012) *Bases para un ordenamiento rural Argentino*. Disponible en:
<http://64.76.123.202/site/ordenamiento/bases.pdf>
- MALUF, R., SCHMITT, C. y GRISA, C. (2009). "Estado de la situación del hambre y políticas de seguridad y soberanía alimentaria y de abastecimiento en los países miembros del MERCOSUR Ampliado". *Relatório técnico 4*, noviembre 2009, Observatorio de Políticas Publicas para a Agricultura, Rio de Janeiro, Brasil. Disponible en:
http://www.observatoriodoagronegocio.com.br/page41/page42/files/CERESAN_OP_PA_RelTec4.pdf
- MALUF, R., SCHMITT, C. y GRISA, C. (2009). "Estado de la situación del hambre y políticas de seguridad y soberanía alimentaria y de abastecimiento en los países miembros del MERCOSUR Ampliado". *Relatório técnico 4*, noviembre 2009, Observatorio de Políticas Publicas para a Agricultura, Rio de Janeiro, Brasil.
- MANÇANO FERNANDES, Bernardo (2008) *Sobre la tipología de los territorios*. Disponible en: <http://web.ua.es/es/giecryal/documentos/documentos839/docs/bernardo-tipologia-de-territorios-espanol.pdf> (acceso septiembre 2012)
- MANDEL, Ernest (1994). *El poder y el dinero*, Siglo XXI, México.
- 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 1926, p. 12-42.

- MANZANAL, Mabel (2014). "Crisis, especulación y desigualdad en América Latina. Las nuevas formas de valoración del capital y de producción del territorio frente a la problemática del hambre y la desnutrición" en Revista de Ciencias Sociales. Segunda época, N° 25, primer semestre. UNQui, Bernal
- MANZANAL, M. (2013), "Poder y desarrollo. Dilemas y desafíos frente a un futuro ¿cada vez más desigual?", en Manzanal, M. y M. Ponce (2013), La desigualdad ¿del desarrollo? Controversias y disyuntivas del desarrollo rural en el norte argentino, Buenos Aires, Ediciones ciccus.
- MANZANAL, Mabel (2003 A). "Instituciones y gestión del desarrollo rural en Argentina (experiencias y enseñanzas)", en Realidad Económica 197, IADE, Buenos Aires, ISSN 0325 1926, p.92-115.
- MANZANAL, Mabel (2003 B). "Instituciones, territorio y desarrollo local-rural (consideraciones teórico-metodológicas)", en Bertonecello, Rodolfo y Alessandri Ana, A.F., Procesos territoriales en Argentina y Brasil, Universidad de San Pablo-Universidad de Buenos Aires, San Pablo.
- MANZANAL, Mabel (2000), "Los programas de desarrollo rural en la Argentina (en el contexto del ajuste macroeconómico neoliberal)", En Eure, Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales, Vol. XXVI, N° 78, setiembre, Instituto de Estudios Urbanos, Santiago de Chile, p. 77-103.
- 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).
- MANZANAL, Mabel (2007) "Territorio, Poder e Instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio", en Mabel Manzanal, Mariana Arzeno y Beatriz Nussbaumer (comp.), Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos, entre la cooperación y el conflicto. CICCUS, p.7-35 (296 p.), Buenos Aires.
- 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.

- MARTINEZ, E. (2014) "Tapalqué quiere producir lo que consume", Diario Tiempo Argentino, 20 de Marzo de 2014. Buenos Aires.
- MARX, Karl (1973 [1848]). Manifiesto del Partido Comunista, Anteo, Buenos Aires.
- MAXWELL, S. 1996. *Food security: a post-modern perspective. Food Policy. 21 (2): 155-170.*
- MAXWELL, S. y SMITH, M (1992) "Household food security; a conceptual review". En Maxwell S. y Frankenberger, T.R. (eds). *Household Food Security: Concepts, Indicators, Measurements: A Technical Review.* New York and Rome: UNICEF and IFAD.
- MEDEIROS, Leonilde Servolo (2010). "Agricultura familiar no Brasil: aspectos da formação de uma categoria política" en Manzanal M. y Neiman G. (comp.) *Las agriculturas familiares del Mercosur. Trayectorias, amenazas y desafíos*, Edit. CICCUS, Buenos Aires.
- MEDEIROS, Leonilde Servolo (2010). "Agricultura familiar no Brasil: aspectos da formação de uma categoria política" en Manzanal M. y Neiman G. (comp.) *Las agriculturas familiares del Mercosur. Trayectorias, amenazas y desafíos*, Edit. CICCUS. Buenos Aires
- MIELITZ NETTO, Carlos G. A. (2010). "Agricultura familiar no contexto das políticas públicas brasileiras" en Manzanal M. y Neiman G. (comp.) *Las agriculturas familiares del Mercosur. Trayectorias, amenazas y desafíos*, Edit. CICCUS. Buenos Aires.
- MIOSSEC, Jean-Marie (1976) "Espace et pouvoir. La localisation des forces de décision dans le monde: esquisse de géographie politique théorique" En *L'Espace Géographique*, N° 3. París.
- MNCI (2009) "Algunas verdades sobre el FoNAF". Disponible en: www.mocase.org.ar/2009/08/algunas-verdades-sobre-el-fonaf.html (acceso: septiembre 2010)
- MNCI (2013) "Por una Ley de freno a los desalojos y un Instituto Nacional Para la Agricultura Familiar Y Campesina". Disponible en:

<http://www.mocase.org.ar/2013/09/por-una-ley-de-freno-los-desalojos-y-un.html> (acceso marzo 2015)

- MODONESI, M. (2010), *Subalternidad, antagonismo y autonomía*, Buenos Aires: CLACSO
- MODONESI, M. (2012). "Revoluciones pasivas en América Latina. Una aproximación gramsciana a la caracterización de los gobiernos progresistas de inicio del siglo". En THWAITES REY, M. (Ed.), *El Estado en América Latina: continuidades y rupturas* (pp. 139–166). Santiago de Chile: CLACSO/ARCIS.
- MONTECINOS, E. (2005) "Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática" en *Revista EURE*, Vol. XXXI, N° 93, Santiago de Chile, p. 73-88.
- MOUFFE, Chantal (1999). *El retorno de lo político*. Ed. Paidós, Buenos Aires
- MUZLERA, José (2009), *Chacareros del siglo XXI. Herencia, familia y trabajo en la Pampa gringa*, Ed: Imago Mundi. Buenos Aires.
- NEIMAN, G. y QUARANTA, G. (2007) "Los estudios de caso en la investigación sociológica" en Vasilachis I. (coord.) *Estrategias de Investigación Cualitativa*. Serie Biblioteca de Educación, herramientas universitarias. Ed. GEDISA, Barcelona. p. 214-238
- 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 A), "Apresentação". Neves, D. P. (org.). *Desenvolvimento social e mediadores políticos*. Porto Alegre: Editora da UFRGS\PGDRS, 2008:7-19
- NEVES, Delma Pessanha (2008 B) "Mediação social e mediadores políticos". Neves, D. P. (org.). *Desenvolvimento social e mediadores políticos*. Porto Alegre: Editora da UFRGS\PGDRS, 2008: 21-44
- NEVES, Delma Pessanha (1995), "Agricultura familiar: questões metodológicas". Em *Reforma Agrária* N°2 e 3, Vol. 25, mai-dez 1995. Campinas, Revista da ABRA: 21-36.

- NEVES, Delma Pessanha (2002) "A Agricultura Familiar e o Claudicante Quadro Institucional". En Acevedo Lopes, E. S.; Da Mota, D. M. y Da Silva, T. E (2002) *Ensaio: Desenvolvimento Rural e Transformações na Agricultura*. Capítulo IV, p. 135-159. Edit: Embrapa/Universidade Federal Sergipe.
- NUN, J. y LATTUADA, M. (1991) *El gobierno de Alfonsín y las corporaciones agrarias*, Edi. Manantial. Buenos Aires.
- O'DONNELL, Guillermo (1977) *Apuntes para una teoría del Estado*. Documento CEDES/G.E. CLACSO N°9. Buenos Aires. 50 p.
- OBSCHATKO, Edith; FOTI, María del Pilar y ROMÁN, Marcela (2007), Los pequeños productores en la República Argentina. Importancia en la producción agropecuaria y en el empleo en base al Censo Nacional Agropecuario 2002, Buenos Aires, SAGPyA- IICA.
- OBSCHATKO, Edith; FOTI, María del Pilar y ROMÁN, Marcela (2009) Las explotaciones agropecuarias familiares en la República Argentina: un análisis a partir de los datos del Censo Nacional agropecuario 2002. Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. PROINDER. Buenos Aires
- OMC (2001). Declaración Ministerial sobre Agricultura. Organización Mundial del Comercio, Doha, 9 - 14 de noviembre de 2001. Disponible en https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min01_s/mindecl_s.htm (acceso septiembre 2015).
- OSZLAK, O. y O' DONELL, G. (1995) "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación" en *Redes*, Vol. 2, Núm. 4, 1995, Universidad Nacional de Quilmes Argentina. pp. 99-128
- OSZLAK, Oscar (1982) "Reflexiones sobre la formación del estado y la construcción de la sociedad argentina" En *Desarrollo Económico*, v. 21, N° 84 (enero-marzo 1982), Buenos Aires.
- PARK, Robert E. (1925): *The City: Suggestions for the Study of Human Nature in the Urban Environment*, University of Chicago Press, Chicago.
- PARSONS, Talcott (1988 [1951]) *El sistema Social* Madrid, Alianza, 1988.

- PAZ, Raúl y JARA Cristian (2014) "Censos y registros de la agricultura familiar en Argentina: esfuerzos para su cuantificación". En *EUTOPIA Revista de Desarrollo Territorial* N°6. Diciembre 2014. Flacso Ecuador. Quito.
- PEET, Richard (2007) "Imaginario de Desenvolvimento". En FERNANDES, B. M., MARQUES, M.I.M., SUZUKI, J.C. (orgs.). *Geografia Agrária teoria e poder*, p. 19-37, Expressão Popular, São Paulo.
- PEET, Richard (2007) *Geography of Power: Making global economic policy*. Ed. Zed Books. London and New York.
- PIÑEIRO, Diego (1985). *Formas de resistencia de la agricultura familiar, el caso del noreste de Canelones*. Estudios sobre la sociedad uruguaya, N° 6. CIESU. Montevideo. 177p.
- PIVA, A. (2015) "Economía y política en la Argentina kirchnerista", 288p, Edit. Batalla de ideas, Buenos Aires.
- PORTANTIERO, Juan Carlos (1983). *Los usos de Gramsci*. Edit.: Folios Ediciones. Buenos Aires.
- PORTELLI, Hugues (1985 [1972]) *Gramsci y el Bloque Histórico*, p.121. Siglo XXI, México, 1985.
- PORTES, Alejandro (2007), "Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual". *Desarrollo Económico* 184, IDES, Buenos Aires.
- POULANTZAS, Nicos (1969) *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, Siglo XXI. México.
- POULANTZAS, Nicos (1979) *Estado Poder y Socialismo*. Siglo XXI, México.
- PROINDER (2003), *Los programas de desarrollo rural ejecutados en el ámbito de la SAGPYA*, Buenos Aires, Serie Estudios e Investigaciones 1, Dirección de Desarrollo Agropecuario, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, Ministerio de Economía y Producción.
- ProSAP (2006). *Servir al agro. Programa de Servicios Agropecuarios Provinciales*. ISBN 987-9471-32-6. 186 p. Buenos Aires. Disponible en www.prosap.gov.ar
- PSA/SAGPyA (2006), *Cartilla El Enfoque Socio-Territorial. Una reflexión sobre las alternativas al desarrollo*. Disponible en:

<https://modulosocioterritorial.files.wordpress.com/2009/09/enfoque-socioterritorial-una-reflexion-sobre-las-alternativas-al-desarrollo.pdf> (acceso julio 2012)

- RAFFESTIN, Claude (1993 [1980]) *Por uma geografia do poder*. Editora Ática S.A, Série Temas, Vol. 29: Geografia e Política. ISBN: 8508042906. Sao Paulo.
- REAF (2006) *Primer Ciclo REAF*, Publicación del Ministerio del Desarrollo Agrario (MDA/Brasil), Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE/Brasil) e del Programa Regional del Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura (Programa FIDA MERCOSUR). Porto Alegre. Disponible en:
<http://www.reafmercosul.org/index.php/acerca-de/biblioteca/publicaciones/item/16-reaf-2006> (acceso septiembre 2010)
- REAF (2010) *Reunión Especializada de la Agricultura Familiar*. Publicación Especial del Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), Noviembre 2010. Disponible en <http://www.reafmercosul.org/index.php/acerca-de/biblioteca/publicaciones/item/17-reaf-2010> (acceso noviembre 2012)
- RESTREPO, D. (2003) "Las prácticas participativas: entre la socialización y la privatización de las políticas públicas", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 25, Caracas. Disponible en: www.clad.org
- RIQUELME, Graciela et al (2010) "La problemática del acceso a la alimentación. Construcción de conocimiento en instituciones públicas de investigación". Organización de Estados Iberoamericano, Observatorio Iberoamericano de la Ciencia, la Tecnología y la Sociedad. Buenos Aires. Disponible en: <http://www.observatorioocts.org> (acceso julio 2011)
- ROJAS LOPEZ, J. (2008) "La agenda territorial del desarrollo rural en América Latina" en *Observatorio de la Economía Latinoamericana* N° 96, abril 2008. Disponible en: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/la/>
- 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.
- ROUSSEAU, Jean Jacques (2005 [1762]), *El Contrato Social*, Fondo de Cultura Económica, México.

- SACK, R (2013) "O significado de territorialidade", En Dias, L.C, y Ferarri, M. *Territorialidades Humanas e Redes Sociais*. Editora Insular Ltda, Santa Catarina.
- SACK, Robert (1986). *Human territoriality: its theory and history*, Cambridge University, Cambridge, p. 256
- SAF (2014) *Ferias y mercados de la Agricultura Familiar en la provincia de Buenos Aires. Ordenanzas municipales y proyectos legislativos*. SAF, MAGyP, Presidencia de la Nación. Disponible en: http://www.minagri.gob.ar/site/agricultura_familiar/publicaciones/ferias_ordenanzas_bair_es.pdf (acceso noviembre 2015).
- SAGPyA (1999) "Políticas para productores con capacidad empresarial en el norte argentino", Gobiernos Provinciales, FIDA, SAGPyA, mimeo, septiembre 1999, Buenos Aires.
- SAGPyA (2006). Resolución 132/06. Creación del Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FoNAF). Buenos Aires.
- SAGPyA (2007). Resolución 225/07. Creación del "Registro Nacional de Agricultura Familiar" y la "Unidad de Registro Nacional de Agricultura Familiar". Funciones. Buenos Aires.
- SALAS, Eduardo (2001). "Los casos del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, y del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos en Argentina". En Spink, Peter; Longo, Francisco y Koldo Echebarria; Stark, Carlos (2001) *Nueva Gestión Pública y regulación en América Latina. Balances y desafíos*. Caracas: CLAD, 255 p. Disponible en <http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/los-casos-del-ministerio-de-desarrollo-social-y-medio-ambiente-y-del-ministerio-de-economia-y-obras-y-servicios-publicos-en-argentina> (acceso marzo 2015).
- SALCEDO, S. y GUZMÁN, L (2014) "Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Política" Edit: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. ISBN 978-92-5-308364-0. Santiago de Chile.
- SÁNCHEZ, Juan Eugenio (1979) "Poder y Espacio". En *GeoCrítica. Cuadernos Críticos de Geografía Humana. Año IV. Número: 23*. Universidad de Barcelona. Disponible en <http://www.ub.edu/geocrit/geo23.htm#23>
- SANTOS, Milton (1996). *De la Totalidad al Lugar*, Oikos-Tau, Barcelona, 167p.

- SANTOS, Milton (2006 [1996]) *A Natureza do Espaço Técnica e Tempo. Razão e Emoção*. Ed. Universidade de São Paulo (Coleção Milton Santos; 1) Brasil. 260 p.
- SAQUET, M.A. (2015) "Por uma abordagem territorial". En SAQUET, M.A. y SPOSITO, E. S. -orgs.- (2015) *Territórios e territorialidades. Teorias, procesos e conflitos*. Consequencia Editora. 2da ed., Rio de Janeiro
- SAQUET, Marco A. (2007) "As diferentes abordagens do território e a apreensão do movimento e da (i)materialidade". En *Geosul*, v. 22, n. 43, p 55-76, jan./jun, Florianópolis.
- SCATTOLA, Merio (2002), "Orden de la justicia y doctrina de la soberanía en Jean Bodin" en DUSO, Giuseppe (coord.) (2005 [1999]). *El poder. Para una historia de la filosofía moderna*, pp. 49- 60, México, Siglo XXI de México
- SCHEJTMAN Alexander y BERDEGUÉ Julio (2004). *Desarrollo Territorial Rural*, mimeo, RIMISP- Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago de Chile.
- SCHIAVONI, G. (2008) *Campesinos y agricultores familiares: la cuestión agraria en Misiones a fines del siglo XX*. Ed. CICCUS. Buenos Aires
- SCHIAVONI, G. (2010 A), "Construir un mercado. La transformación del autoconsumo en mercancía en las ferias de agricultores en Misiones", en MANZANAL, M. y VILLARREAL, F. (orgs.), *El desarrollo y sus lógicas en disputa en territorios del norte argentino*, Ciccus, pp. 113-132, Buenos Aires.
- SCHIAVONI, G. (2010 B). "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.
- SCHIAVONI, G. , (2013) "Objetivación y medida: el registro de la agricultura familiar en Misiones", en Manzanal, M.y Ponce, M. (orgs.), *La desigualdad ¿del desarrollo? Controversias y disyuntivas de desarrollo rural en el norte argentino*, CICCUS, Buenos Aires.
- SCHNEIDER, Sergio y PEYRÉ TARTARUGA, I. G. (2006) "Territorio y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales" en Manzanal, M; Neiman, G y Lattuada, M (2006) *Desarrollo Rural, organizaciones, instituciones y territorio*. Ed. CICCUS. Buenos Aires. P. 71-102.

- 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.I.], 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)
- SEN, Amartya (1995). “Food, Economics, and Entitlements”, en J. Drèze; A. Sen y A. Hussain (comp.): *The Political Economy of Hunger. Selected Essays*, WIDER Studies in Development Economics, Oxford, Clarendon Press.
- SEN, Amartya (2004 [1992]). *Nuevo examen de la Desigualdad*, Alianza Edit., Madrid 221p.
- SEVILLA BUITRAGO, Alvaro (2014) “Hegemonía, gubernamentalidad, territorio. Apuntes metodológicos para una historia social de la planificación”. En *EMPIRIA. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*. N.º 27, enero-abril, 2014, pp. 49-72. ISSN: 1139-5737. Madrid
- SHORE, Cris. (2010), “La antropología y el estudio de la política pública: Reflexiones sobre la “formulación” de las políticas.”, en: *Antípoda N°10 Enero-Junio de 2010*, Colombia: Universidad de los Andes, pp. 21-49.
- SILVEIRA, Maria Laura (2008). Globalización y territorio usado: imperativos y solidaridades. En *Cuadernos del CENDES*, Año 25, N° 69. Septiembre-Diciembre 2008. pp1-19. Caracas.
- SOJA, Edward W. (1985). “La espacialidad de la vida social: hacia una re teorización transformativa”. En Derek Gregory & John Urry -eds.- (1985) *Social Relations and Spatial Structures*. Edit: St. Martin's Press & Londres: Macmillan; pp. 90-127. Londres
- SOVERNA, Susana TSAKOUMAGKOS Pedro y PAZ Raúl (2008) Revisando la definición de Agricultura Familiar. Serie Documentos de Capacitación N° 7 PROINDER/SAGPYA. Disponible en: www.Proinder.gov.ar
- TAPIA, Luis (2009) *La coyuntura de la autonomía relativa del estado*. Editado por: CLACSO, Muela del Diablo y Comuna. 220 páginas. ISBN: 978-99905-40-57-4. La Paz.

- THWAITES REY (1999), "El Estado: notas sobre su(s) significado(s)", FAUD, Mar Del Plata. Disponible en: http://www.catedras.fsoc.uba.ar/thwaites/est_conc.pdf (acceso agosto 2014).
- THWAITES REY (2004) *La autonomía como búsqueda, el Estado como contradicción*, Prometeo Libros, 116p. Buenos Aires.
- THWAITES REY -comp.- (2007) *Estado y marxismo: un siglo y medio de debates*, Editorial Prometeo, Buenos Aires.
- THWAITES REY, M. (2005). *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas: derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Prometeo, Buenos Aires.
- THWAITES REY, Mabel (1994) "La noción gramsciana de 'Hegemonía' en el convulsionado fin de siglo. Acerca de las bases materiales del consenso". En L.Ferreyra, E.Logiudice, M.Thwaites Rey (1994) *Gramsci mirando al Sur. Sobre la hegemonía en los 90*. K&A-Kohen Ediciones, Colección Teoría Crítica, Buenos Aires.
- UCAR, (2014) "La Mesa Nacional de Diálogo para el Desarrollo Sustentable de la Agricultura Familiar se reunió en Añatuya", Prensa Unidad Cambio Rural, 7 de marzo de 2014. Disponible en <http://ucar.gob.ar/index.php/novedades/noticias-ucar> (acceso diciembre 2015)
- VAN DER PLOEG, Jan Douwe (2008). "O que é, então, o campesinato?" En: *Camponeses e impérios alimentares. Lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização*. Porto Alegre, UFRGS: 33-71.
- VAN DER PLOEG, Jean (2013) "Diez cualidades de la agricultura familiar". En *LEISA revista de agroecología Volumen 29 nº 4, diciembre de 2013*. Lima
- VEIGA, José Eli da (1995) Delimitando a agricultura familiar. *Revista Reforma Agrária*, n. 25. Campinas: ABRA, p. 128-141, 1995.
- VEIGA, José Eli da.(1994) *A opção pela agricultura familiar. Proposta de políticas públicas*. Relatório para o Projeto FAO/INCRA-UTF/BRA/036, junho de 1994, 45p. (mimeo.).
- VILLAGRA, C.; HANDAM, V. y CITTADINI, R. (2010) "Economía Social y Agricultura Urbana: el caso de la Feria Verde de la Ciudad de Mar del Plata". En

Cittadini, R. (2010) *Economía Social y Agricultura Familiar: hacia la construcción de nuevos paradigmas de intervención*. Ediciones INTA. Buenos Aires.

– VILLARREAL, Federico (2010) “*Descentralización y Territorio. El caso del conflicto por el agua, en San Carlos (Salta, Argentina)*”, mimeo. Secretaría de Posgrado. Facultad de Filosofía y Letras (UBA).

– 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”. En *VIII Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales, Centro Interdisciplinario de Estudios Agrarios*, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, 29 de octubre al 1 de noviembre de 2013.

– WEBER, Max (2002) [1922-] *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Fondo de Cultura Económica. Madrid.

– WIRTH, Louis (1937): *The Urban Mode of Life*. In: *New Horizons in Planning*. Chicago, p. 23-30.

– ZUSMAN, P. (2011) “La tradición del trabajo de campo en Geografía”. En *Geograficando*, 7 (7), 15-32. En Memoria Académica. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.5089/pr.5089.pdf

Fuentes documentales:

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

– FIDA. Información Disponible en <http://fidamercosur.org/claeh/>

– Registro Nacional de la Agricultura Familiar –RENAF–, *Manual para el Registrador Habilitado*, Dirección de Registro Nacional de Agricultura Familiar, Buenos Aires, s/f.

– Honorable Congreso de la Nación Argentina.

~ Proyecto de Ley “Regimen de Compras para la AF” N° de expediente es el 4036-D-2015. Disponible en: <http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=4036-D-2015>. (acceso diciembre 2015)

– Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia de Buenos Aires.

- ~ Dirección de Desarrollo Rural Objetivos. Disponible en:
http://www.maa.gba.gov.ar/dir_des_rural/archivos2010/ObjetivosDesarrolloRural.doc (acceso febrero 2015)
- ~ Dirección de Desarrollo Rural. Acta N°1 Mesa Prov. de Desarrollo Rural)
http://www.maa.gba.gov.ar/dir_des_rural/archivos/Mesa_provincial_de_DR_ACTA_Nro.1.doc (acceso febrero 2015)
- Honorable Concejo Deliberante de Benito Juárez.
 - ~ Ordenanza N° 199/1959
 - ~ Ord. N° 804/1975
 - ~ Ordenanza 4905/2014
- Honorable Concejo Deliberante de Coronel Suarez
 - ~ Ord. N° 2932/94
 - ~ Ord. N° 3506/99
- Municipalidad del partido de Coronel Suarez
 - ~ Nomina de Sitos Históricos: Disponible en
<http://www.coronelsuarez.gob.ar/index.php?pageid=13¬iciaid=3416>
(acceso enero 2016)
 - ~ Prensa Municipal, 30 de agosto 2011
- Consejo para la Producción y Desarrollo de Coronel Suárez.
 - ~ Información disponible en www.coprodesu.org.ar
- Mesa de Desarrollo Local de Benito Juárez (Libro de actas)
- FESS (2011) Reglamento Interno de la FESS de Benito Juárez.

Fuentes periodísticas:

- Diario *El País*. Entrevista al Secretario de Agricultura Familiar Emilio Pérsico: "La agricultura familiar y la de mercado tienen que convivir" el día 26 de junio del año 2014.
- Agencia de Noticias Telam: "Se comercializaron más de \$600 millones en ferias de todo el país" del día 28/08/2012. Disponible en
<http://www.telam.com.ar/notas/201506/110664-ferias-agricultura-familiar.html>
- Diario La Nación. "Un sector de la agricultura con peso propio" Entrevista a miembros del FoNAF. 26 de abril del 2008.

- Diario Página 12. Opinión “¿Que es industrializar la ruralidad?”, Jorge Neme, Coordinador ejecutivo de la “Unidad para el Cambio Rural”, 12 de septiembre del 2011
- Diario Nuevo Día (Coronel Suarez)
 - ~ 27 de diciembre 2010
 - ~ 17 de enero del año 2011
 - ~ 23 de noviembre de 2013
- Diario InfoSuarez (Coronel Suarez)
 - ~ 29 de enero del 2011
- Diario El Fenix (Benito Juárez)
- Diario Tribuna (Benito Juárez)
- Diario Patria Nuestra (Benito Juárez)

ANEXOS

Anexo 1.

Guía entrevista para funcionarios estatales que ejecuten políticas a nivel provincial

1. Historia personal en torno a la AF y/o el desarrollo rural.
2. Sobre la AF en Bs As
 - ¿Cómo caracterizan a los AF (su población objetivo) en la provincia de Buenos Aires? ¿Cómo surge esa caracterización?
 - ♦ ¿Cuál es la situación actual de la Agricultura Familiar en la Pcia de Buenos Aires? (institucional, organizativa, política, económica, social, ambiental)
 - ♦ ¿Ha cambiado esa situación en los últimos años?
3. Sobre su institución.
 - ¿Cómo y cuando surge dentro de la institución el interés por la agricultura familiar?
 - ♦ ¿Cuáles son sus antecedentes?
 - ♦ ¿Cómo actúa dentro de la provincia de Bs As?
 - ♦ ¿Quiénes lo integran? ¿cómo eligen los integrantes?
4. ¿Cómo es la relación de la institución con las organizaciones de la AF en la Pcia?
 - ♦ ¿Tienen las organizaciones participación institucional en la institución?
 - ♦ ¿Cuáles considera que son las principales organizaciones de productores familiares con accionar en la provincia de Buenos Aires?
 - ♦ ¿Quiénes son los principales referentes provinciales de la AF?
 - ♦ ¿Qué percepción tienen sobre el accionar de las organizaciones de AF en el ámbito local, la provincia, la nación y el ámbito internacional?
5. ¿Cómo es la relación de la institución con otras Instituciones que realizan acciones en torno al DR, la AF, y la SSA?
 - ♦ FoNAF // ReNAF // SSAF // Desarrollo Social // MAA.
6. Sobre las políticas
 - ♦ ¿Qué políticas se están aplicando en el terreno de la soberanía alimentaria desde la institución? (tal vez hay que preguntar que se entiende por tal cosa)
 - ♦ ¿Funcionan mecanismos participativos para discutir estas políticas públicas para el sector?
 - ♦ ¿Cómo se da esa participación? ¿con quienes tienen que negociar para que las políticas se hagan efectivas?
 - ♦ ¿Cuáles son las fuentes de financiamiento de estas políticas?
 - ♦ ¿En qué región o conjunto de partidos considera que hay más acción del estado y de las organizaciones sobre este tema?

Tener en cuenta durante la entrevista

- Posibles contactos futuros para nuevas entrevistas
- Referencias a instituciones y fuentes de información
- Referencias a documentos
- Tener en cuenta todo lo que pueda decirnos que nos derive hacia las cuestiones que nos interesan.

Anexo 2.

Guía entrevista para funcionarios estatales que ejecuten políticas a nivel provincial

7. Historia de la organización.
¿Cuándo y cómo surge? Principales hitos, logros en este tiempo, etc.
Funcionamiento.
8. Sobre la AF en Bs As
¿Qué entienden por AF (en general)? ¿Cómo comienzan a utilizar la denominación? ¿Cómo adaptan esa definición a la provincia de Buenos Aires? ¿Cuál es la situación actual de la AF en la Provincia de Buenos Aires? (institucional, organizativa, política, económica, social, ambiental) ¿Ha cambiado esa situación en los últimos años?
9. Relación entre las organizaciones (apunta a conocer sobre FoNAF/FoPAF)
¿Cómo es la relación con otras organizaciones de la AF en la Pcia? ¿Tienen las organizaciones un espacio de coordinación a nivel provincial? ¿Cuáles considera que son las principales organizaciones de productores familiares con accionar en la provincia de Buenos Aires? ¿Quiénes son los principales referentes provinciales de la AF? ¿Qué discusiones tienen las organizaciones sobre su propio accionar en el ámbito local, la provincia, la nación y el ámbito internacional?
10. ¿Cómo es la relación de la institución con las instituciones estatales que realizan acciones en torno al DR, la AF, y la SSA?
• FoNAF // ReNAF // SSAF // Desarrollo Social // MAA.
11. ¿Qué entienden por seguridad y soberanía alimentaria? ¿y por desarrollo rural?
12. ¿Qué políticas se están aplicando en el terreno de la soberanía alimentaria en la provincia?
• ¿Funcionan mecanismos participativos para discutir estas políticas públicas para el sector? ¿Cómo ven esa participación? ¿con quienes tienen que negociar para que las políticas se hagan efectivas?
• ¿Cuáles son las fuentes de financiamiento de estas políticas?
13. ¿En qué región o conjunto de partidos consideran que hay más acción del estado y de las organizaciones sobre este tema?

Tener en cuenta durante la entrevista

- Posibles contactos futuros para nuevas entrevistas
- Referencias a instituciones y fuentes de información
- Referencias a documentos
- Tener en cuenta todo lo que pueda decirnos que nos derive hacia las cuestiones que nos interesan.

Anexo 3.

Implementación de los lineamientos del Plan Estratégico para la AF en partidos del sur de la Provincia de Buenos Aires.

Partido	Organizaciones de la AF	Espacio de "cogestión"	Espacios de Comercialización de la AF	Agregado de valor	Compre público/estatal	Fuente	Ubicación
Adolfo Alsina			Feria Manos Laboriosas.			- Golsberg, Celeste (2010) <i>Agricultura familiar: Ferias de la Agricultura Familiar en la Argentina</i> / Celeste Golsberg y Sergio Dumrauf. - 1a ed. - Ediciones INTA. Buenos Aires.	
Adolfo Gonzales Chaves	- Cámara de Microempresarios Chavenses (hasta 2008). - Familias Productoras Chavenses (2011 en adelante)		Feria permanente de Emprendedores de A.G. Chaves			- Entrevistas a informantes clave. - Ordenanza N° 201/2014 de Benito Juárez. Promoción y Desarrollo de la Economía Social.	
Ayacucho		Desarrollo local comunitario de las localidades rurales			Programa de Seguridad y Soberanía Alimentaria (abastece, pero no compra)	- Entrevistas a informantes clave. - Internet: www.ayacucho.gob.ar	
Azul		Mesa Local de la Economía Social y Solidaria	Feria Franca Municipal (Ord. 3548/2014)	Para apicultura: sala de extracción de miel y sala de envasados. Para producción porcina: fábrica de alimentos balanceados.		Entrevistas a informantes clave. INTA (2015) "Ferias y Mercados"	

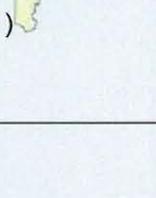
Anexo 3.

Implementación de los lineamientos del Plan Estratégico para la AF en partidos del sur de la Provincia de Buenos Aires.

Balcarce		Mesa Local de la Agricultura Familiar	Feria Verde Agroecológica.	Planta alimento balanceado comunitaria (en construcción)		Entrevistas a informantes clave.	
Benito Juárez	La Unión Juarense (Cambio Rural)	Mesa de Desarrollo Local (Plan de Ordenamiento Territorial)	-Feria de la Economía Social y Solidaria -Feria de Producciones Artesanales de Barker y Villa Cacique,		Abastos Municipales	Entrevistas a informantes clave.	
Coronel Dorrego	Gremial: Cooperativa 13 de septiembre.			Planta de alimento balanceado (Coop. 13 de septiembre)		http://subacoop.blogspot.com.ar/2012/12/la-subsecretaria-de-accion-cooperativa-12.html (acceso diciembre 2014)	
Coronel Suárez	Grupo Cambio Rural	Mesa de la Agricultura Familiar	Feria Suarez Produce	Frigorífico Municipal de Huanguelen.	en proceso	- Entrevistas a informantes clave. - Internet: http://www.coronelsuarez.gob.ar/index.php?pageid=13&noticiaid=10753 (acceso diciembre 2013)	
Dolores		En formación (SAF, INTA, Sec. de Prod Local)	En Formación			- Internet: http://www.compromisodigital.com.ar/?p=verNoticia&idNoticia=2973 (diciembre 2014)	
General Alvarado			Feria Verde "Tierra Sana"			- Internet: http://www.desarrollosocial.gov.ar/Noticia.aspx?Id=2681 (marzo 2015)	

Anexo 3.

Implementación de los lineamientos del Plan Estratégico para la AF en partidos del sur de la Provincia de Buenos Aires.

General Belgrano		En conformación al 2012				- Entrevistas a informantes clave.	
Gral Madariaga	Asociación de Productores Porcinos de General Madariaga		"Mercado de la Estación"			- Internet: http://www.madariaga.gob.ar/noticias/2917/mercado-de-la-estacion (diciembre 2014)	
General La Madrid			"Feria Verde de La Madrid"			- Entrevistas a informantes clave.	
General Pueyrredón	- Cooperativa Nuevo Amanecer. - Los Ponchos Rojos	Mesa de la Economía Social y Solidaria - Registro Municipal de Pequeñas Unidades Productivas Alimenticias (REPUPA)	-Feria Verde Plaza Rocha de Mar del Plata, -Feria Verde Sur de Mar del Plata			- Entrevistas a informantes clave. - Villagra, et al (2010). - Internet: http://www.mardelplata.gob.ar/Noticias/econom%C3%AD-social-presentan-proyecto-de-ordenanza-para-fortalecer-y-promocionar-el-desarrollo (diciembre 2012) - INTA (2015)	
Guamini	- Organizaciones de carácter productivo (cooperativas).	Mesa Local de la Agricultura Familiar		Planta de alimentos balanceados, Frigorífico de Aves Menores.		- Entrevistas a informantes clave. - Internet: http://www.guamini.gob.ar/index.php/noticias/produccion/28-se-reunio-la-mesa-de-agricultura-familiar (octubre 2014) http://www.92siete.com/nota/1949/se-conformo-la-mesa-de-agricultura-familiar-del-distrito-de-guamini (listado de organizaciones y representantes)	

Anexo 3.

Implementación de los lineamientos del Plan Estratégico para la AF en partidos del sur de la Provincia de Buenos Aires.

Las Flores	Asociación Civil de Pequeños Productores de Las Flores	"Comisión Local de Asuntos Agropecuarios". SAF- INTA, ProHuerta-	"Feria Agroecológica del Partido de las Flores" (ord. 2615/2012)			https://www.facebook.com/acproductoreslasflores?fref=photo (marzo 2015) http://www.noticiaslasflores.com.ar/se-realizara-en-plaza-mitre-la-primer-feria-agroecologica/ (marzo 2015) http://lasflores.gob.ar/comision-local-de-asuntos-agropecuarios/ (marzo 2015) - INTA (2015)	
Lobería		Mesa Local de consenso	Feria de Emprendimientos de la Economía Social	Sala comunitaria de faena de ganado menor.		http://www.loberia.gov.ar/infogeneral/noticias_detalle.php?secciones=&mes=03&anio=2015&c=2074 http://www.loberia.gov.ar/noticias.php?c=1510 (marzo 2015) - INTA (2015)	
Maipú	Asociación Civil Jaime De Nevares (Colonia Ferrari)	c/INTA, Ministerio de Desarrollo Humano Pcial.	"desarrollo de un sistema productivo comunitario y creación de redes de articulación con otros grupos en la zona"			Gorenstein, Silvia, Napal, Martín, & Olea, Mariana. (2007). Territorios agrarios y realidades rururbanas: Reflexiones sobre el desarrollo rural a partir del caso pampeano bonaerense. EURE Santiago, 33(100), 91-113.	
Mar Chiquita	Asociación Jóvenes Pescadores de la Costa de Mar Chiquita	SAF, Secretaría de Producción y Desarrollo Local (Municipio)		Sala comunitaria de Extracción de miel		Internet: http://prensamarchiquita.com.ar/pescadores-artesanales-siguen-cumpliendo-objetivos/ (marzo 2015)	
Necochea		Programa "Frescura Natural". (Subsecretaría de la Producción local, INTA	Se comercializa a través de bolsones en el marco del Programa "Frescura Natural"	Matadero recuperado (cooperativa)		Internet: http://necochea.gov.ar/?s=frescura+natural (marzo 2015)	

Anexo 3.

Implementación de los lineamientos del Plan Estratégico para la AF en partidos del sur de la Provincia de Buenos Aires.

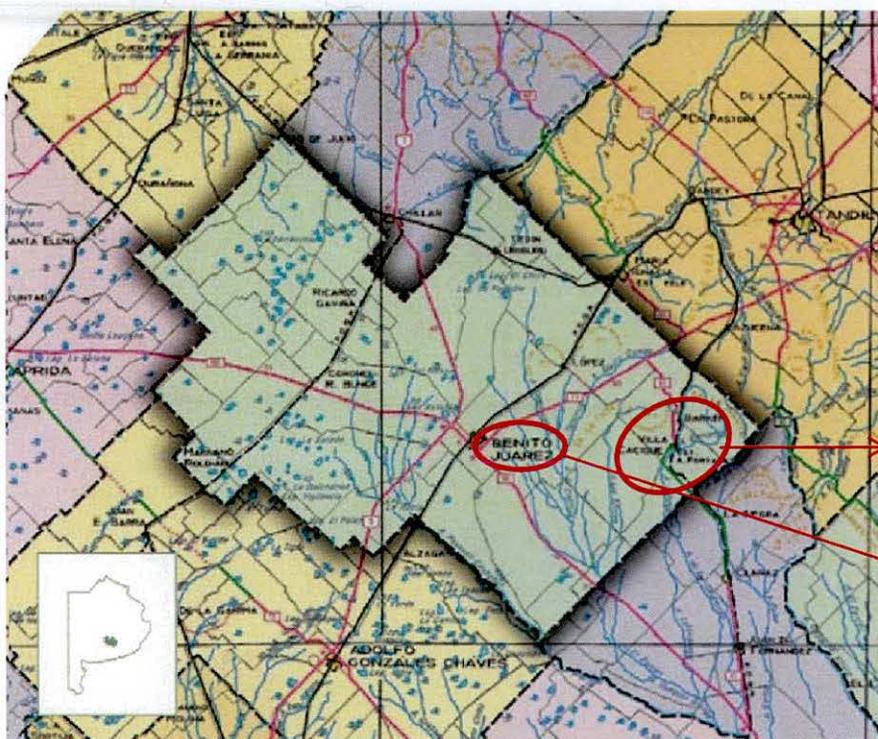
		Necochea, SENASA y SAF).					
Patagones	Asociación de Productores Hortícolas de Patagones	SAF, INTA, Municipio		"peladero de lechones"		- Internet: http://www.patagones.gov.ar/cardenal-cagliero/63-aniversario/ (marzo 2015); http://www.corforiocolorado.gov.ar/ (marzo 2015).	
Pinamar	Unión de Pesacadores de Pinamar					- Entrevistas a informantes clave.	
Puan		CEPT N°30, INTA Bordenave, Municipalidad.	Fiestas de la AF Ferias de la AF			Internet: http://www.diariodepuan.com.ar/2014/10/fiesta-de-la-agricultura-familiar-en-17-de-agosto/ (marzo 2015)	
Saavedra				Fábrica de chacinados de la escuela agrotécnica "Ezequiel Estrada". Frigorífico Bovino.		Internet: http://www.maa.gba.gov.ar/2010/prelsa/noticia.php?idnoticia=460	
San Cayetano				Usina Láctea Municipal	Compre publico de leche	- Entrevistas a informantes clave.	

Anexo 3.

Implementación de los lineamientos del Plan Estratégico para la AF en partidos del sur de la Provincia de Buenos Aires.

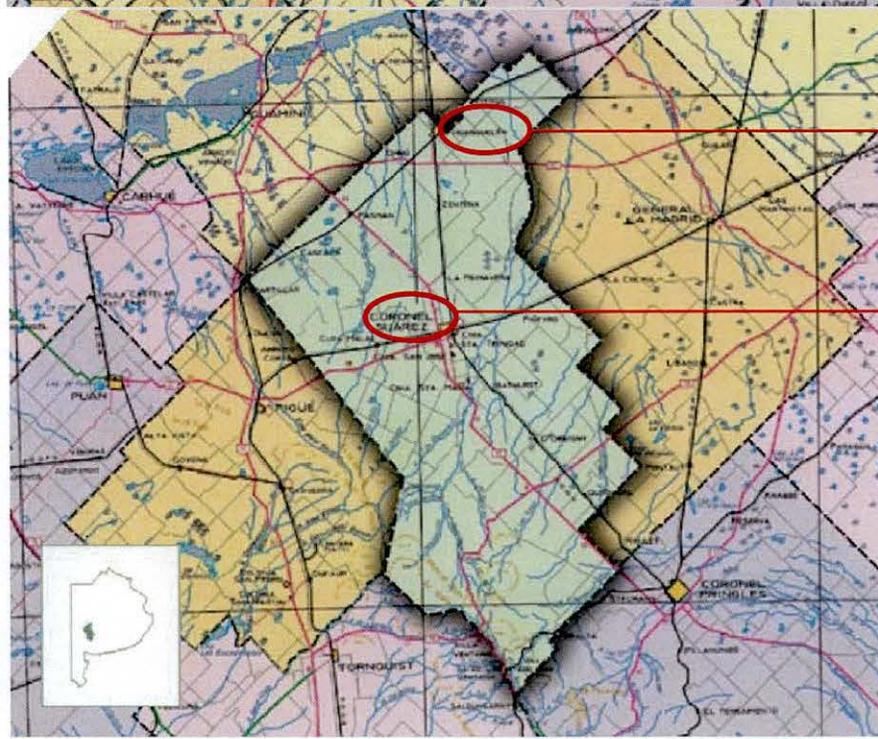
Tandil	Asociación de Pequeños Productores de Tandil (integra el FoNAF pcial)	Mesa Local de la AF	Feria de la Economía Social (UniCen)			- Entrevistas a informantes clave. - Internet: http://www.otraeconomiatandil.com.ar/	
Tapalqué				Frigorífico Municipal de Tapalque, Plantea Lactea recuperada	Compre público a través del Frigorífico.	- Entrevistas a informantes clave. - Hoffman y Taylor (2013) - Internet: http://www.infoazuldiario.com.ar/ver-noticia?id=17661	
Tornquist		Informal (SAF y Sec. de Producción Local)	Feria Municipal Distrital (SAF y Sec. de Producción Local) (proy de ord.	Recuperación del Matadero Municipal de Saldungaray		Internet: http://www.tornquist.gov.ar/index.php/produccion/1845-firmaron-un-comodato-por-el-ex-matadero-de-saldungaray.html -INTA (2015)	
Tres Arroyos	Asociación Civil "Madre Tierra". Proyecto Integrador "Tres Arroyos" (PInTA-FTV)	Mesa de la Economía Social	Feria y Mercado "Madre Tierra" (ord. 5531/2006)		Sala de elaboración	- Entrevistas a informantes clave. - Villagra, C.; Handam, V. y Cittadini, R. (2010) "Economía Social y Agricultura Urbana: el caso de la Feria Verde de la Ciudad de Mar del Plata". En Cittadini, R. (2010) <i>Economía Social y Agricultura Familiar: hacia la construcción de nuevos paradigmas de intervención</i> . Ediciones INTA. Buenos Aires.	
Villarino	- Asociación de Productores Rurales de Villarino Sur (APROVIS). - Asociación Civil de Productores Hortícolas del Sur Bonaerense	CORFO "Río Colorado"	Feria de Productos Regionales "Pedro Luro"			- Internet: http://inta.gob.ar/proyectos/basur-1272307 - Gorenstein, S.; et al (2006)	

Anexo 4. Localidades de C. Suarez y B. Juárez nombradas en la investigación



Barker y Villa Cacique, donde también funciona la FESS.

Localidad cabecera de Benito Juárez.

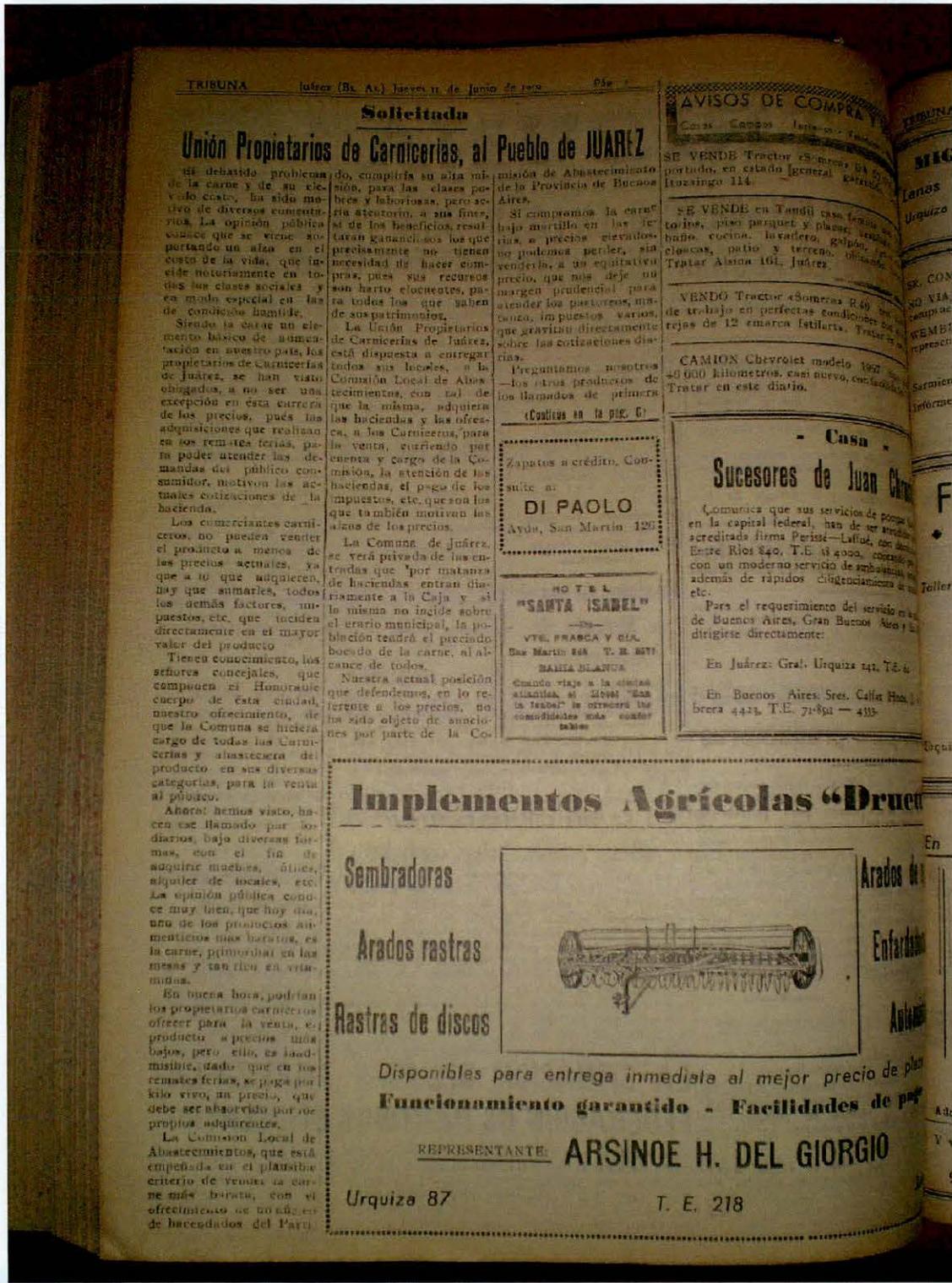


Localidad de Huanguelén

Ciudad de Coronel Suarez

Anexo 5. Anexo Fotográfico

Solicitada de la Unión de Propietarios de Carnicerías de Benito Juárez en el Diario Tribuna del 11 de junio de 1959.



TRIBUNA Juárez (Bx. As.) Jueves 11 de Junio de 1959 55a

Solicitada

Unión Propietarios de Carnicerías, al Pueblo de JUAREZ

El decaído problema de la carne y de su elevado costo, ha sido motivo de diversos comentarios. La opinión pública cree que se viene aportando un alza en el costo de la vida, que incide notoriamente en todas las clases sociales y en modo especial en las de condición humilde.

Siendo la carne un elemento básico de alimentación en nuestro país, los propietarios de Carnicerías de Juárez, se han visto obligados, a no ser una excepción en esta carrera de los precios, pues las adquisiciones que realizan en sus remates ferias, para poder atender las demandas del público consumidor, motivan las actuales cotizaciones de la hacienda.

Los comerciantes carniceros, no pueden vender el producto a menos de los precios actuales, ya que a lo que adquieren, hay que sumarle, todos los demás factores, impuestos, etc. que inciden directamente en el mayor valor del producto.

Tienen entendimiento, los señores concejales, que componen el Honorable cuerpo de esta ciudad, nuestro ofrecimiento, de que la Comuna se hiciera cargo de todas las Carnicerías y abasteciera del producto, en sus diversas categorías, para la venta al público.

Ahora hemos visto, hacen ese llamado por los diarios, bajo diversas formas, con el fin de adquirir machos, óvulos, alquiler de locales, etc. La opinión pública conoce muy bien, que hoy día, uno de los productos alimenticios más baratos, es la carne, primordial en las mesas y también en viviendas.

En buena hora, podrían los propietarios carniceros ofrecer para la venta, el producto a precios más bajos, pero ello, es inadmisible, dado que en los remates ferias, se paga por kilo vivo, un precio, que debe ser abarcado por los propios adquirentes.

La Comisión Local de Abastecimientos, que está empeñada en el plausible criterio de vender la carne más barata, con el ofrecimiento de no alzar a los hacendados del País,

compraría su alta misión, para las clases pobres y laboriosas, pero sería atentorio, a sus fines, si de los beneficios, resultaran ganancias los que precisamente no tienen necesidad de hacer compras, pues sus recursos son harto elementos, para todos los que habitan de sus patrimonios.

La Unión Propietarios de Carnicerías de Juárez, está dispuesta a entregar todos sus locales, a la Comisión Local de Abastecimientos, con tal de que la misma, adquiera las haciendas y las ofrezca, a los Carniceros, para la venta, cubriendo por su cuenta y cargo de la Comisión, la atención de las haciendas, el pago de los impuestos, etc. que son los que también motivan las alzas de los precios.

La Comuna de Juárez, se verá privada de las entradas que por matanza de haciendas entran diariamente a la Caja y si la misma no incide sobre el erario municipal, la población tendrá el preciado bocado de la carne, al alcance de todos.

Nuestra actual posición que defendemos, en lo referente a los precios, no ha sido objeto de anhelos por parte de la Comisión de Abastecimiento de la Provincia de Buenos Aires.

Si compramos la carne bajo martillo en las ferias, a precios elevados, no podemos perder, sin venderla, a un equitativo precio, que nos deje un margen prudencial para atender los impuestos, impuestos, impuestos, que gravitan directamente sobre las cotizaciones diarias.

Preguntamos nosotros —los otros productores de los llamados de primera

(Continúa en la pag. 6)

AVISOS DE COMPRA

Caja, Cargas, Inmuebles, etc.

SE VENDE Tractor 25-horse BA 1000 partido, en estado general, catalizador, Lanzingio 114.

SE VENDE en Tandil casa grande, 1000 m², piso parquet y plomo, baño, cocina, lavadero, gaspán, calefacción, patio y terreno. Ofertar. Tratar Abona 161, Juárez.

VENDO Tractor 40-horse R 40 con equipo de trabajo en perfectas condiciones, 12 marcas latillas. Tratar en este diario.

CAMION Chevrolet modelo 1957, 40.000 kilómetros, casi nuevo, catalizador. Tratar en este diario.

Casa

Sucesores de Juan Charra

Comunicamos que sus servicios de pólizas en la capital federal, han de ser atendidos por acreditada firma Perini-Lafont, con domicilio Entre Ríos 840, T.E. 43.4000, con el que contamos con un moderno servicio de explotación, además de rápidos y diligenciamientos de pólizas, etc.

Para el requerimiento del servicio en el exterior de Buenos Aires, Gran Buenos Aires y el extranjero diríjase directamente:

En Juárez: Gral. Urquiza 141, T.E. 43.4000

En Buenos Aires: Sres. Calle Florida 4413, T.E. 71-854 — 4335

Zapatos a crédito. Consulte a:

DI PAOLO
Ayuda, San Martín 125

HOTEL "SANTA ISABEL"

VTE. FRASCA Y CIA.
San Martín 168 T. E. 8571

SALA BLANCA

Cuando viaje a la ciudad, consulte al Hotel "Santa Isabel" en el centro de la ciudad, para conocer las condiciones más confortables.

Implementos Agrícolas "Druet"

Sembradoras

Arados rastras

Rastras de discos

Arados de discos

Enfardadores

Animales

Disponibles para entrega inmediata al mejor precio de plaza

Funcionamiento garantido - Facilidades de pago

REPRESENTANTE: **ARSINOE H. DEL GIORGIO**

Urquiza 87 T. E. 218

Edificio original de la boca de expendio de "Abastos Municipales" en la localidad cabecera



Edificio actual de "Abasto Municipales" en la localidad cabecera



Ganado Porcino de productores miembros de "La Unión Juarense"



Alimento balanceado producido por los mismos productores de "La Unión Juarense"



Feria de la Economía Social y Solidaria (FESS) en Benito Juarez



Mercado Municipal de las Artes y Feria de la Horticultura Familiar (C. Suarez)



Frigorífico Municipal de Huanguelén



Usina Láctea Municipal

