

Políticas públicas para la agricultura familiar en Brasil y Argentina

Reflexiones sobre su implementación en el periodo 2002-2016

Fernando González y Tamires Arruda Fakihi

Introducción

Con temporalidades diferentes, en Brasil (desde mediados de la década de 1990) y en Argentina (desde mediados de la década pasada, 2000-2010) se han puesto en marcha un cúmulo de políticas públicas para el sector ahora denominado “agricultura familiar” (AF). Ello ha generado diferentes debates en el terreno académico. Por un lado, el que gira en torno a la categoría “agricultura familiar” y su utilización en la formulación de las políticas públicas. Por otro, los debates sobre la relación entre este sector y la problemática alimentaria. En tercer lugar podemos ver un amplia producción en torno a la dimensión territorial de las políticas para el sector, vinculadas a las propuestas surgidas de organismos internacionales como la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), que las promueven en la región y en el mundo.

Habiendo transcurrido entre una y dos décadas desde el surgimiento de estas políticas, en este artículo presentamos una serie de reflexiones sobre su implementación, tanto en Brasil como en Argentina. Para ello no podremos dejar de lado elementos que hacen al carácter situado (en tiempo y espacio) de las políticas públicas, como la definición de los sujetos que son parte del universo de la AF. Sin embargo, será nuestro objetivo analizar los efectos de las políticas públicas en la conformación de ese mismo sujeto al que se busca incluir (el agricultor familiar) y por lo tanto a nivel de la producción social del territorio, en el periodo que va desde 2003 al 2016.

Con ese objetivo, presentamos un trabajo con un enfoque comparativo, aún a sabiendas de las amplias diferencias entre ambos países, y aún más entre los casos analizados. La selección de este enfoque no busca alcanzar generalizaciones, sino encontrar elementos comunes, regularidades en la implementación de estas políticas, que puedan a su vez alumbrar los desafíos que el Estado y los sujetos participantes enfrentan.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. Comenzaremos con una breve revisión de cómo entendemos las políticas públicas (y por lo tanto al Estado). Luego haremos una breve descripción comparativa del sector agropecuario de ambos países, con la intención de situar los diferentes contextos en los que se desarrollan las políticas analizadas. Seguidamente repasaremos el recorrido de las políticas públicas para el sector que se desarrollaron en ambos países. Luego daremos lugar a la descripción analítica de los casos en los que hemos trabajado, para poder compararlos hacia el final del texto y reflexionar sobre ambos procesos.

La información empírica con la que desarrollaremos estos trabajos, es la recogida en los diferentes estudios de caso, donde se han aplicado estas políticas. Para el caso argentino, son dos partidos (municipios) de la provincia (estado) de Buenos Aires: Benito Juárez y Coronel Suárez; y para el brasilero, la comunidad quilombola Sapatu, ubicada en el Valle de la Ribera, en el estado de San Pablo.

Las reflexiones finales a las que llegamos son parte de las indagaciones que hemos realizado en las investigaciones que dieron origen a las respectivas tesis (de maestría y doctorado) y al mismo tiempo buscan profundizar reflexiones actuales sobre el destino de la agricultura familiar, sus tensiones y contradicciones.

Políticas públicas, un terreno de disputa

Analizar el proceso de implementación de determinadas políticas públicas requiere comprender qué es lo que entendemos por ellas, cómo surgen, cuáles son sus determinaciones en términos de fuerzas sociales, las limitaciones de su alcance y por supuesto, sus efectos. Pero para ello, es necesario explicitar también nuestra concepción sobre el Estado, institución de la que emana aquello que denominamos “política pública” y que buscamos analizar.

Partimos de una concepción marxista del Estado como condensación de una relación social de dominación, contradictoria y dialéctica. Creemos que “el Estado, al consagrar y legitimar la dominación de clase (...) y, al reproducir las relaciones sociales de esa formación, constituye la condensación del conjunto de sus contradicciones” (POULANTZAS, 1976, p. 147). Al mismo tiempo, es necesario reconocer, una existencia real del Estado y no solo su concepción abstracta. Es por ello que afirmamos que fruto del propio desarrollo social – contradictorio y conflictivo – van emergiendo las instituciones estatales. Resumidamente “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, p. 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.

En este sentido, el Estado actúa como garante de las estructuras sociales, políticas, ideológicas y jurídicas del sistema capitalista. Como sostiene Marta Marques (2000, p. 82):

El Estado es concebido como una entidad cuya actuación es pauta por la coherencia y la racionalidad, basadas en reglas impersonales que aseguran la igualdad de derechos para todos los ciudadanos. De esta forma, el actúa como un importante sostén de la ideología moderna capitalista, encubriendo las contradicciones sociales presentes, inclusive, en el interior del propio Estado. Mientras tanto, en la práctica, su actuación resulta de la confrontación entre fuerzas diversas representativas de los intereses, objetivos y voluntades de las diferentes fracciones sociales empeñadas en la lucha política y (...) es en el nivel de la lucha política que se define la acción estratégica del Estado.

Por otro lado, creemos que el Estado cumple una función primordial en la producción social del espacio. Para Harvey (2013), el Estado es responsable de crear y mantener infraestructuras sociales, sostener el sistema de salud, de educación, de jubilación, de comunicación etc. Con funciones diversas las infraestructuras sociales son un elemento importante para proteger y asegurar el espacio nacional. Ellas también son atractivas para que el capital se fije en determinado espacio y desarrolle su ciclo de acumulación. Sin embargo ese proceso de circulación del capital favorece algunas infraestructuras a costa de otras, culminando en una geografía social desigual.

En este sentido, es en el seno del Estado, a través del embate político entre fuerzas, que los grupos de interés influyen en la toma de decisión y formulación de políticas públicas. Esas a su vez atraviesan un ‘ciclo vital’ específico, desde su emergencia hasta su implementación y posterior modificación, como plantean Oscar Oszlak y Guillermo O’Donell (1995). Estos autores plantean que las políticas emergen como resultado de un proceso que va desde la formulación de demandas sociales por distintos actores, la negación de algunas demandas, la problematización como ‘cuestiones socialmente problematizadas’ de otras, y por último la toma de posición de las instituciones estatales sobre estas últimas. Desde ésta perspectiva entienden a la política pública “como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (OSZLAK & O’DONNELL, 1995, p. 112).

Con un enfoque diferente, John Kingdon (2003) también considera que las políticas públicas toman forma en un proceso más amplio que la mera instrumentación de programas, proyectos. Propone pensarlas en un conjunto de cuatro procesos: definición de la agenda de actuación; consideración de las alternativas para la formulación de políticas; elección de la alternativa y su aplicación. La formación de la agenda de actuación del gobierno va a depender de la percepción y definición de las cuestiones públicas por los tomadores de decisión, la mayoría de las veces, influenciados por grupos de interés (JANNUZZI, 2011). Este proceso no es ágil y simple y sí marcado por un contexto conflictivo de intereses, que depende de los grupos de presión bien organizados para que el problema en cuestión entre en la agenda pública (JANNUZZI, 2011).

En este sentido, dentro de las políticas públicas y del Estado en su conjunto, podemos ver cómo se manifiestan las territorialidades de los diversos actores. Entendiendo la territorialidad como “el intento de un individuo o grupo de afectar, influir o controlar gente, elementos y sus relaciones” (SACK, 1986, p. 17), podemos ver como esta se hace presente en todo el “ciclo vital” de la política pública. De esta manera, visualizamos a lo largo de este artículo cómo luego de enfrentamientos entre fuerzas sociales y políticas por la valoración de un problema social emergente, el Estado brasilero y el argentino, en contextos diversos y con temporalidades distintas, buscaron construir instituciones y políticas públicas que respondan a la demanda social sobre la resolución de las problemáticas del sector de la

“agricultura familiar” (AF). En este transcurso, se imponen determinadas visiones sobre las prácticas económicas, productivas, comerciales y culturales de este sector, dando lugar a territorios diferentes, donde conviven algunas territorialidades subordinadas a otras.

Sector agropecuario y de la agricultura familiar en Brasil y Argentina

Las políticas para la agricultura familiar tienen un recorrido distinto en Brasil y en Argentina. Esto no podría ser de otra manera, dadas las importantes diferencias entre la situación del agro de ambos países. Como sostienen Manzanal y Schneider, “la población rural brasilera es casi 9 veces mayor que la argentina; lo cual nos indica (...) que la sociedad argentina es mucha más urbanizada que la brasilera, aunque ésta viene urbanizándose más aceleradamente en los últimos años”. En términos porcentuales, hace medio siglo se mantiene la siguiente proporción: la población rural brasilera representa dos veces lo que la argentina representa sobre sus respectivos totales de población. Por otro lado, mientras en Brasil empleo agrícola sigue representando un 10% (descendiendo abruptamente en el lapso de 3 décadas), en Argentina históricamente no supera el 1%. En cambio, ambos países tienen un PBI Agrícola que rondaba el 10% del total hacia 1970 y que ahora representan aproximadamente la mitad de esos valores. Así lo demuestran los datos del Banco Mundial:

Cuadro 1. Sector agropecuario en Argentina y Brasil

		1970	1985	2000	2015
% Población rural / total de población	ARG	21,1	15	10,9	8,2
	BRA	44,1	30,1	18,8	14,3
PBI Agrícola / PBI	ARG	9,6	7,6	5,1	6,0
	BRA	12,3	11,5	5,5	5,0
% Empleo agrícola / total de empleos	ARG		(0,3)*	0,7	0,5
	BRA		(27,6)*	21,3	10,2

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

* Los datos corresponden a 1990, donde comienza la serie sobre empleo agrícola de la fuente utilizada. Lo utilizamos para graficar la tendencia.

Por otro lado, comparativamente el peso del sector denominado “agri-

cultura familiar” es muy diferente, como diferente es la definición que se hace de este sujeto socioeconómico. En Argentina, según la definición elaborada por Edith S. de Obschatko para la Secretaría de Agricultura Ganadería, Pesca y Alimentación en 2002 el 75% de las explotaciones agropecuarias del total del país corresponden a los distintos tipos de “explotaciones agropecuarias familiares” (OBSCHATKO, 2009, p. 25).¹ En el caso brasileño, a partir de la definición establecida en la Ley Federal nº 11.326 del año 2006², que establece las directrices para la formulación de la Política Nacional de Agricultura Familiar y Emprendimientos Familiares Rurales, se obtuvo en el Censo Agropecuario 2006 el dato de que 84,4% de los establecimientos agropecuarios brasileños corresponden a la AF. Algunas diferencias al respecto se pueden visualizar en el siguiente cuadro (Cuadro 2)

Cuadro 2. Agricultura Familiar en Argentina y Brasil

	Brasil	Argentina
Agricultores Familiares / Total de EAP	84,4%	75%
Agricultores no familiares / Total de EAP	15,6%	25%
Sup. total ocupada por el Total de las EAP (en millones de hectáreas)	80,25	30,92
Sup. Ocupada por AF (en%) / Total de la Sup. ocupada	24,3%	18%
Sup. media de la AF (en hectáreas)	18,37	142

Fuentes: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2006), *Censo Agropecuario 2006: Agricultura Familiar*. Ministerio de Desenvolvimento Agrario. Rio de Janeiro. OBSCHATKO et al, (2009), *Las explotaciones agropecuarias familiares en la República Argentina: un análisis a partir de los datos del Censo Nacional agropecuario 2002*. Ministerio de

¹ La definición de agricultor familiar en Argentina está sujeta a diferentes usos. Cuando se trata de operacionalizar este concepto se utiliza una clasificación a partir de distintas categorías de tipo económico/censal. “De este perfil (que prioriza categorías económicas) surgieron tres tipos de agricultores familiares según su nivel de capitalización (Obschatko, 2007: 9). En una reciente actualización de esta tipología se agregó una cuarta categoría que incorpora a productores aún más capitalizados” (MANZANAL & GONZÁLEZ, 2010, p. 17). En cambio la definición de las organizaciones del sector no se vincula sólo con las explotaciones agropecuarias y dista de ser económica. Ejemplo de ello es la definición adoptada por el Foro Nacional para la Agricultura Familiar que la define como una “forma de vida” y “una cuestión cultural”. Aquí cobra más importancia el aporte familiar pero no sólo como fuerza laboral sino también como medio en el que se da la transmisión de saberes, valores y otras características propias de la identidad del sector (Ibíd., p. 18).

² Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm>. Acceso en: jul. 2018.

Agricultura Ganadería y Pesca. Buenos Aires

Procesos de institucionalización de la AF

En este apartado nos interesa hacer un rescate del debate sobre la noción de “agricultura familiar” y los conflictos en el uso del término aplicado a las políticas públicas. Con ello buscamos ofrecer una idea de cómo el Estado, impulsado por las organizaciones de agricultores familiares y otros actores interesados, buscó en ambos países actuar sobre esa agenda, sobre esa cuestión socialmente problematizada. Así, se generaron diferentes procesos sociales y políticos que con diversas características hicieron emerger instituciones, programas e instrumentos de política pública que al mismo tiempo que ‘creaban’ al sector de la agricultura familiar, daban cuenta de su preexistencia.

En el caso brasileño, desde 1950 las luchas en el campo empezaron a intensificarse mediante los conflictos por la tierra. En ese contexto los trabajadores del campo fueron consolidando un término universal que identificara su lucha, y ese término era “campesino”. En portugués, éste término tiene significancias diferentes a su uso en el español. Lleva implícito un sentido de lucha de clases, dado que las denominaciones “mestizo”, “caboclo”, “caçara” se utilizaron con el objetivo de disminuir la lucha de esa clase y consolidar la idea de sujetos que están al margen de la sociedad. O sea, el término “campesino” tenía una connotación clasista, no era visto como alguien de afuera de la sociedad, pero tampoco era visto como alguien de dentro, era visto entonces como un explotado como sostiene Martins (1981).

Con el golpe de Estado en 1964 las alternativas para las luchas campesinas fueron reducidas y abrieron espacio para la sindicalización. El Estado pasó a regular en el plano legal y político las inquietudes del sector en el campo, con la implementación, por ejemplo, del Estatuto de la Tierra en 1964 (MARTINS, 1981). El proceso de redemocratización que culminó con la promulgación de la Constitución Federal de Brasil en 1988 marcó el inicio de las transformaciones en la relación del Estado y la sociedad civil. En ese momento, los movimientos sociales buscaron influir en la toma de decisión del Estado, logrando entre otras cosas, que la figura de la “función social de la tierra” adquiriera carácter constitucional (art. 186 de la Constitu-

ción Federal de Brasil).

En la década de 1990 el Estado creó y sostuvo estructuras institucionales para la AF, como por ejemplo, la creación del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (ProNAF) en 1995 y la creación del Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) en 1999. En este proceso, el término “agricultor familiar” pasa a identificar a los diferentes sujetos del campo, capaces de insertarse en el mercado y garantizar su reproducción a través de la comercialización de sus productos.

En el terreno académico, el debate sobre AF y su consecuente aplicación en las políticas públicas, fue impulsado por teóricos como Graziano da Silva, Eli da Veiga y Abramovay como destacó Larissa Bombardi (2004). Sus teorías preveían destinos históricos a la AF, aquellos que no podrían sobrevivir al avance del capitalismo y serían obligados a proletarizar y aquellos que, a través de créditos y tecnologías, serían capaces de insertarse en los mercados, convirtiéndose en empresarios del campo. Aunque existían teorías contrarias a estos estudios, el término “agricultor familiar” pasó a denominar a los sujetos sociales con diferentes historias de lucha, desde las comunidades quilombolas hasta agricultores familiares más tecnificados y presentes en la relación con el mercado.

Partiendo de la definición de Grisa y Schneider (2014) podemos hablar de tres generaciones de políticas públicas para la agricultura familiar que se ejecutaron en Brasil: la primera vinculada a un referencial agrícola y agrario; la segunda pauta por la cuestión social y de asistencia social; y la tercera basada en la agenda sobre la seguridad alimentaria sustentable.

Sobretudo a partir de 1990, en conjunto con una serie de políticas públicas y medidas que fueron adoptadas para que el campo se modernizase al mismo paso de la industria, fueron complementadas políticas de crédito rural, de garantía de precios mínimos, de seguro agrícola, de investigación agropecuaria, de asistencia técnica y extensión rural, y de incentivos fiscales a las exportaciones, medidas que marcaron la primera generación de políticas públicas para la AF. Esa postura duró cerca de 20 años y benefició a los medianos y grandes propietarios, sobretudo del Sur y Sudeste, dedicados a monocultivos volcadas a la exportación (GRISA & SCHNEIDER, 2014).

La segunda generación, compartió un entendimiento que el Estado debería corregir las fallas del mercado, especialmente combatiendo la pobreza. Este enfoque surgió en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso

con el Programa “Comunidad Solidaria”, que englobaba acciones en torno a la alimentación, pobreza y desigualdad. En general, la propuesta buscaba reducir la mortalidad infantil, garantizar la alimentación, generación de empleo y renta. Este espíritu es el que nutrió el Plan Hambre Cero (2003), bajo el primer gobierno de Lula Da Silva. El centro de este programa era la elaboración participativa de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (GRISA & SCHNEIDER, 2014). Otros programas como las nuevas líneas del ProNAF (ProNAF Mujer, ProNAF Floresta y ProNAF más alimentos), fueron también implementados en este periodo.

Por último, la tercera generación de políticas, tenían como base las discusiones sobre soberanía y seguridad alimentaria, donde a partir de políticas como Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) y el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) buscaban a través de la comercialización de productos de la AF, garantizar la soberanía y seguridad alimentaria de grupos vulnerables.

Se puede decir que esos son los marcos conceptuales que impulsaron la formulación e implementación de las políticas públicas para la AF en Brasil, desde las que buscaron modernizar el campo a través de créditos agrícolas e asistencia técnica rural, hasta aquellas volcadas a garantizar seguridad alimentaria en el país.

En Argentina, este proceso estuvo menos signado por la lucha del sector y más vinculado a la intervención estatal. El término “agricultor familiar”, que adquirió un uso muy amplio en la última década ha buscado unificar en un mismo universo a sujetos antes identificados como “campesino”, “pequeño productor”, “colono”, “chacarero”, “trabajador rural”, “minifundista” y otras identificaciones, cómo también ocurrió en Brasil.

Sin embargo, en el terreno académico ya en 1975 Archetti y Stolen (1975) mostraban la diversidad en la composición de las explotaciones familiares, proponiendo incluso hablar de “farmers”, para diferenciar a los campesinos de los productores que logran una reproducción ampliada de capital. En cambio, campesinos y/o minifundistas eran quienes “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, p. 23). Durante los años 80 del siglo pasado se constatan trabajos académicos que utilizaban denominaciones cercanas a agricultura familiar (BARSKY, 1992; FORNI & TORT, 1984). Sin embargo, desde el estado el

término es tomado recién en el nuevo milenio.

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’. En los años 90, 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.³ Al mismo tiempo también se lanzaban otros programas, también para productores considerados familiares, pero con posibilidad de capitalizarse.⁴ Recién hacia el año 2003, el INTA lanza el ProFam “del que participan productores familiares dispuestos a superar problemas comunes” (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 & GONZÁLEZ, 2010, p. 14)⁵. Es decir, si bien antes los diferentes sectores de la AF eran atendidos a través de diferentes proyectos, programas y direcciones, 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” (Ibíd.). En 2008 se creó una Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, que luego se constituyó en Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, y que en 2014 fue solamente Secretaria de Agricultura Familiar.

En el caso argentino, como afirman diversos trabajos, la emergencia de la “agricultura familiar” como sujeto político estuvo relacionada con la cri-

³ El “Programa de Crédito y Apoyo Técnico para Pequeños Productores Agropecuarios del Noreste Argentino” (PPNEA) y su par para el “Noroste Argentino” (PNOA), la “Unidad de Minifundio” del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el “Programa Social Agropecuario”, son solo algunos de los antecedentes de la política para el sector. En todos estos 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.

⁴ Un ejemplo es ‘Cambio Rural’ que manejaba el grueso de los recursos de la cartera agropecuaria y estuvo siempre orientado a los sectores pasibles de entrar en la modernización agraria.

⁵ En el año 2008 con la constitución de la Mesa de Enlace Agropecuaria “por primera vez desde 2002, una fracción de la burguesía, la burguesía agraria de conjunto, rompió abiertamente con el ‘bloque en el poder’ y puso en cuestión las relaciones de fuerza alumbradas por la rebelión popular del 2001” (PIVA, 2015, p. 114).

sis del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner con las organizaciones que representaban los intereses de lo que podríamos llamar “agricultura empresarial” (MANZANAL & GONZÁLEZ, 2010; GISCLARD et al., 2015; LATTUADA et al., 2015). Sin embargo, los orígenes del proceso datan del año 2004 con un cierre abrupto en 2015, donde el cambio de orientación política de la fuerza gobernante detuvo el ciclo de estas políticas. Transcurrieron tres momentos en el ciclo vital que conforma el proceso de las políticas públicas para la AF en Argentina.

El primero se caracteriza por la emergencia “desde arriba” de la cuestión, donde cobran un papel importante las negociaciones internacionales establecidas en el seno del MERCOSUR, en la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF). El segundo momento, que podemos caracterizarlo como el de institucionalización de la AF a nivel nacional, tiene como hecho relevante las múltiples innovaciones institucionales que ocurrieron a nivel de la estructura estatal en todos sus niveles (nacional, provincial y local). El tercero es justamente el de la consolidación, pero junto al declive de las mismas e incluye la sanción de la “Ley de Reparación Histórica de la AF”.

El primer período de este proceso está caracterizado por una fuerte iniciativa estatal para incorporar a la agricultura familiar a la agenda política nacional. Para ello, un primer paso necesario fue la construcción “desde arriba” del sector. Ello se llevó a cabo a través de diferentes mecanismos de coerción institucionalizada, pero también de construcción de consensos. Uno de estos mecanismos fue la participación subordinada de algunas organizaciones de productores familiares en la REAF, donde se establecieron los principales lineamientos de las políticas a implementarse para el sector (GONZÁLEZ, 2011). Directrices para la identificación de la AF, Registros Nacionales de la AF, inserción de la AF en las cadenas de valor globales son algunos de los temas que aquí se pusieron de relieve. Ellas estuvieron siempre vinculadas a las ideas de ‘competitividad’, ‘integración/inserción en los mercados’ y fueron de la mano con las políticas de ‘transformación’ o de ‘reconversión’ productiva de los agricultores familiares. A nivel político en este momento se crean en Argentina instituciones como el Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FoNAF), creado en 2006 bajo la órbita del propio estado (MANZANAL & GONZÁLEZ, 2010). Esta iniciativa constituyó un proceso de transformación ‘desde arriba’, donde se procesan una parte de las demandas ‘de abajo’, pero negándoles autonomía, “lo cual genera consenso, sin dar poder político” (BALSA, 2006, p. 27).

Luego, con la necesidad de recomposición de las relaciones de fuerza en el año 2008, se produce una rápida institucionalización del sector a nivel nacional. Es así que en este periodo surgen la mayoría de las instituciones estatales que implementarán la política para el sector: Subsecretaría y luego Secretaría de Agricultura Familiar, con cada vez más independencia dentro de la estructura estatal; los “Institutos de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la AF” (IPAF) dentro del INTA; Foros universitarios para el apoyo al sector. En esta época también se revaloriza políticamente el sector y varios miembros de las organizaciones de la AF pasan a ocupar cargos en estas nuevas instituciones en una estrategia por parte del estado de subordinación de las mismas, al tiempo que una estrategia de fortalecimiento por parte de ellas (GONZÁLEZ, 2016). Es en este mismo periodo que el sector comienza a ser visto como un sujeto productivo y no un mero receptor de políticas asistenciales (como lo era en las décadas anteriores). Ello se puede ver, por ejemplo en el crecimiento de los espacios para la comercialización del sector.⁶

Por último, hablamos de un periodo de consolidación del sector hacia 2014, cuando se sanciona la Ley de Reparación Histórica de la AF. La misma reafirma el giro de concebir al sector como un actor central en la producción de alimentos, al declarar “de interés público la agricultura familiar, campesina e indígena por su contribución a la seguridad y soberanía alimentaria del pueblo” (Ley n° 27.118, art. 1). En ese sentido, toda la política pública se orientó a: i) el fortalecimiento de la organización de la AF, ii) a la comercialización de productos de la AF, iii) al abastecimiento local y el desarrollo de los territorios – con ‘agregado de valor en origen’ (Ibíd., art. 4). Sin embargo, todos estos objetivos están enmarcados en una propuesta mercantil hegemónica: “Las acciones y programas que se establezcan se orientarán a 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). Por lo tanto, vemos que estas iniciativas, buscan transformar a los agricultores familiares en agricultores competitivos, modernos y eficientes y son esas transformaciones las

⁶ El INTA en el año 2010 registró, a nivel nacional, 144 Ferias de la Agricultura Familiar (GOLDSBERG, 2010). Este dato no fue actualizado, pero su crecimiento fue llamativo. Por ejemplo, en la Provincia de Buenos Aires se registraban 28 ferias hacia el año 2014 (respecto a las 14 registradas en 2010), según surge de una investigación de la Delegación provincial de la Secretaría de AF (CASTRO & FANTINI, 2014).

que devienen también en transformaciones y/o reconversiones ideológicas, operando sobre los modos de vida de los sujetos a los que se aplica, como veremos en el siguiente apartado (GONZÁLEZ, 2017).

Todo este proceso conlleva, produce y reproduce determinadas relaciones de poder. Pero las mismas son cambiantes, dado que a lo largo del mismo los actores ejercen y despliegan su territorialidad (en tanto intención de influir, afectar relaciones, objetos y/o personas), de diversas maneras, con diferentes objetivos, y en diferentes tiempos y espacios. Desarrollan estrategias diversas a través de variadas instituciones -públicas, privadas- ONGs y/o asociaciones, desde donde legitiman su apropiación del espacio (SAQUET, 2015, p. 85). Considerando que el territorio es también articulaciones sociales, cooperaciones, cohesiones (SAQUET, 2015), en ocasiones, los actores que ejercen poder buscan incluir a las territorialidades subalternas (SACK, 2013, p. 80). Mientras que en otras ocasiones, esas territorialidades se confrontan, de manera más o menos velada. Eso podremos verlo en los casos estudiados.

Implementación de las políticas a nivel local en São Paulo y Buenos Aires

En este apartado, buscaremos describir y presentar brevemente dos casos de implementación de políticas públicas para la AF en Argentina y Brasil. Si bien no nos valemos de una metodología estrictamente comparativa, buscamos con este análisis encontrar regularidades y recurrencias en la implementación en ambos casos, de las políticas en cuestión. Previo a la descripción de ambos casos es necesario hacer algunas aclaraciones sobre los mismos. Ambos fueron parte de investigaciones más profundas que desembocaron en diferentes tesis de posgrado (de maestría y de doctorado).

Los casos son sumamente diferentes por varios motivos. Principalmente mientras el caso brasilero se trata de una comunidad quilombola, ubicada en el Valle del Ribeira, en el estado de San Pablo, el caso argentino se basa en la aplicación de políticas en partidos del sur de la provincia de Buenos Aires (Benito Juárez y Coronel). Mientras en el primero de los casos se trata de comunidades con sus formas de organización autónoma, su propia cultura, forma de vida, de concebir la tierra y de practicar la agricultura; en el segundo se trata de productores que son más del estilo “farmer” y están

más integrados a la sociedad, tanto en sus posibilidades de acceso al mercado, como cultural y socialmente (es decir, forman parte de una cultura hegemónica).

Políticas para la AF en una comunidad quilombola (Sapatu, San Pablo)

En primer lugar para comprender las particularidades de las comunidades quilombolas, es necesario conocer brevemente su desarrollo histórico. Los “quilombos” empezaron a formarse en Brasil, desde el siglo XVI. Fueron constituidas por negros que se escapaban de las haciendas donde eran esclavos o que habían conseguido previamente su libertad y que pasaron a habitar diferentes tierras (producto de donaciones, herencias y/u ocupaciones). En ellas, la organización de la comunidad siempre se ha dado de forma autónoma o semiautónoma en relación al trabajo con la tierra.

La historia de formación de la comunidad de Sapatu se entrelaza con la historia de ocupación del Valle del Ribeira⁷ y con la resistencia de la población negra en la región. La ocupación está interconectada a los ciclos productivos del oro y del arroz que perduraron por los siglos XVI y XVII, apoyados en la mano de obra esclava en el interior de las grandes granjas, pero también en la producción de campesinos libres que vivían cerca de ellas y de los ingenios, relacionándose con las redes de comercio local (CARVALHO, 2006). En el caso de las comunidades negras del Valle se formaron y se reprodujeron en tierras donadas, tierras compradas, tierras ocupadas y otras, estableciendo su modo de vida durante el proceso de declinación de los ciclos productivos económicos creando y recreando su territorialidad específica.

La comunidad Sapatu, fue reconocida por el Estado en 2001, pero aún no tiene título de sus tierras. Está ubicada a 35 km del centro del municipio de Eldorado - São Paulo, rincón del Valle del Ribeira. Sapatu alberga 82 familias en un área de 3.711 hectáreas, cuyas familias están organizadas desde 1998 por el medio de la Asociación Remanentes de Quilombo del Barrio

⁷ La Cuenca Hidrográfica del Ribeira de Iguape da nombre a la región que abarca municipios del este del Estado de Paraná y sureste del Estado de São Paulo, el Valle del Ribeira alberga una gran concentración de Unidades de Conservación de Protección Integral y de Uso Sostenible y de comunidades tradicional.

Sapatu. De ellas, 38 familias comercializan productos agrícolas, 12 hacen de ello su única actividad rentable. Otras 9 familias obtienen ingresos a partir del turismo local, mientras 11 familias presentan por lo menos un miembro que trabaja regularmente con salario fijo, en su mayoría empleo público municipal (ARRUDA FAKIH, 2018, p. 45-66)

La familia quilombola presenta una configuración de familia extendida, donde toda la familia comparte las actividades del núcleo familiar, siendo ésta una de las características de la AF. Las tareas son divididas de acuerdo a condiciones físicas, de edad y también de género. Por ejemplo, en el trabajo en la tierra, los hombres son responsables por la limpieza del espacio, derribo de mata y grandes cosechas, y las mujeres se encargan de limpiar los patios cercanos a las casas, que albergan gallinas, animales pequeños y pequeñas plantaciones. Las artesanías, son confeccionadas por hombres y mujeres, pero la comercialización en las ferias y otros lugares externos es realizada por los hombres, así como el trabajo de guía turístico en la región.

La tierra es considerada por estas comunidades como “tierra patrimônio”, construida desde los valores étnicos y socioculturales de esos grupos, que tienen referencia en la historia de sus antepasados. La forma de concebir la vida en comunidad, la relación con la tierra, la reproducción de la vida material y simbólica, son características fundamentales para entender cómo esas comunidades se han resistido y se adaptan al tiempo presente y las relaciones que establecen (Gusmão, 1991).

Es justamente en esta forma de producción y de vida donde generan un impacto las políticas públicas de reconocimiento de sus derechos, las políticas de crédito, de comercialización de productos agrícolas y otras políticas sociales que impulsaron cambios organizacionales en esas comunidades. Este conjunto de políticas públicas, son, en su mayoría, políticas generales destinadas a la AF, independientemente de las características específicas de cada grupo (quilombolas, caiçaras, caipira; tabaréu; caboclo; colono; quilombola).

Pero las políticas de inclusión de esta población comenzaron con políticas de promoción de la igualdad racial. Según Vera Rodrigues (2010), el Programa Brasil Quilombola (PBQ) surge con el objetivo de articular y desarrollar un conjunto de medidas ejecutadas por diferentes departamentos del Gobierno y diferentes esferas, coordinadas por la Subsecretaria de Políticas para Comunidades Tradicionales (RODRIGUES, 2010). El Programa de Quilombo Brasil opera en cuatro áreas de acción: (1) reconoci-

miento oficial de la tierra; (2) infraestructuras y servicios; (3) desarrollo económico y social y (4) control y participación social. Aunque la creación de esas estructuras representan un avance en la lucha quilombola, excepto el primer eje de acción, todos los demás se refieren a políticas dirigidas a la AF, que pasó a englobar a las comunidades quilombolas.

La política de reconocimiento de estos territorios garantizó a las comunidades el derecho a permanecer en las tierras ocupadas, reconociendo otro modo de gestionar el territorio, de manera colectiva. Este proceso tuvo impacto no sólo en la vida y organización de esas comunidades, sino también en la estructura del Estado, una vez que el derecho individual y particular sobre la tierra se convierte en derecho colectivo, de compartir las decisiones y usufructo del territorio. Todo este proceso ayudó a reconfigurar las fuerzas políticas dentro de los territorios, así como la forma de organización de esas comunidades, que ante las condiciones para garantizar el reconocimiento fueron trazando estrategias de movilización y organización.

Por otro lado, y como elemento principal de este análisis, las políticas que llegaron a la comunidad para afianzar la producción de alimentos son parte de las políticas para la AF. Una de ellas es el ProNAE, con el que se dirigió inversión en líneas de producción agrícola para la ampliación y siembra de nuevos cultivos, junto a políticas de asistencia técnica rural. Otras políticas hicieron énfasis en la comercialización, como el PAA y PNAE, cumpliendo el papel de introducir la producción familiar en el mercado, propiciando su comercialización a precio justo, garantizando por intermedio de la compra estatal, seguridad y soberanía alimentaria. Sin embargo, casi todas las políticas exigieron un asociativismo burocratizado, que no era parte de los modos de llevar adelante la actividad agrícola en la comunidad. Para ser incluidas en esas políticas, las comunidades precisaban cumplir ciertas condiciones formales de los programas. Debido a esta situación los productores fueron desarrollando diversas estrategias para acceder y permanecer en estos programas, sorteando así las permanentes dificultades para acceder a esos derechos.

Todas estas políticas y estructuras sociales creadas y sostenidas por el Estado afectan e influyen de formas diversas en las prácticas cotidianas de las comunidades. Sin embargo, al mismo tiempo que las políticas van modificando el territorio, van ellas siendo modificadas por los sujetos participantes de esas políticas que van encontrando estrategias para su recreación.

De esta manera una práctica estatal, que busca englobar y modificar territorialidades subalternas, se ve también modificada. En el caso de Sapatu los productores han desarrollado estrategias para comercializar dentro del PAA, aún cuando la lista de productos que pueden ser comercializados en ese programa, no están en consonancia con las cosechas y los cultivos locales de la AF, o cuando no logran cumplir con los requisitos burocráticos de esos programas.

Por ejemplo, vemos aquí el caso de un productor con dificultades para acceder al retiro de su producción por parte del PAA y problemas con los límites de comercialización establecidos por DAP y Nota Produtora⁸. Ante esta situación, estas familias productoras familiares desarrollan estrategias para comercializar igualmente por esta vía. Por ejemplo un productor que no tenía DAP y Nota Produtora, al no poseer volumen de producción para los programas como el PAA y el PNAE, organiza un canal de venta indirecta a través de redes de afinidad. “Para ellos directo no entrego. Entrego para mi hermano, que tiene una cuota que él no llega a cubrir, él agarra y me avisa para cubrir su cuota” (Dacio, productor, entrevista realizada en julio 2017). En este caso, este productor no tiene la documentación exigida para acceder a los beneficios de las políticas para el sector, por lo cual entrega parte de sus productos para que su hermano, la comercialice junta a la suya. Así, se hace menor el impacto de las políticas sobre la forma de vida de la comunidad, garantizando la pervivencia de una territorialidad específica a nivel local.

Otra política a la que acceden las familias productoras de Sapatu, es el proyecto Microbacias II-acceso al mercado, una acción del Estado de São Paulo, para aumentar la competitividad de los agricultores familiares, que estén organizados en asociaciones y cooperativas. Algunas líneas del programa están ligadas al fortalecimiento de las organizaciones a través del aumento de la productividad y la mejoría de la calidad de sus productos; mejores prácticas de manejo del suelo y el agua; gestión de los sistemas de producción; estímulo a la participación más activa de los agricultores en las asociaciones y cooperativas etc. La comunidad de Sapatu consiguió una inversión de 200.000

⁸ DAP es la “Declaración de Aptitud” del ProNAF, un documento de identificación de la agricultura familiar tanto para las personas físicas, como para las personas jurídicas (cooperativas, asociaciones.). Es el principal requisito para el acceso de las familias agrícolas a diferentes políticas públicas. “Nota Produtora” es un ticket fiscal que posibilita la venta de los productos del agricultor familiar, administrada por los respectivos estados brasileiros.

reales de este programa para la compra de equipamientos con el objetivo de reactivar una fábrica para procesamiento de banana, palmito, mandioca y calabaza, y para invertir en actividades de turismo rural.

Esta política tuvo impacto sobre todo las relaciones sociales al interior de la comunidad y sobre la conformación de dicho territorio específico. La comunidad originalmente buscaba con esa inversión mejorar sus condiciones de trabajo, principalmente buscaban equiparar la situación de quienes trabajaban con turismo y quienes lo hacían en la agricultura. Pero al no tener una cultura burocrática y de gestión, como conocemos en la ciudad, la comunidad pasó por una serie de conflictos, hasta que un grupo empezó a buscar la separación y creación de una nueva asociación. De esta manera, se debilitan los lazos entre la comunidad, y mientras un sector se apropia de la infraestructura creada a partir de la política pública, el otro no participa de sus beneficios.

De diferentes maneras las políticas y las acciones del Estado, que llegaron hasta Sapatu, tuvieron impacto sobre las formas de vida, sea en la organización productiva, como con los programas PAA y PNAE, sea en la organización social y comunitaria, como con la política Microbasias II y el propio reconocimiento de la comunidad a partir de la Constitución Brasileira. Por otro lado, la comunidad también fue creando mecanismos para influir en las políticas o por lo menos buscando tener acceso a ellas, conservando así su propia territorialidad.

Políticas para la AF en el sudoeste bonaerense (Benito Juárez y Coronel Suárez).

En el caso de los productores familiares del sudoeste bonaerense, estos comparten las características del grueso de los productores agropecuarios, principalmente en términos culturales e ideológicos. Y en ese sentido podemos sostener de acuerdo a lo planteado por Javier Balsa (2017) que entre los productores bonaerenses existe una fuerte preponderancia de los valores 'liberal-conservadores' que estructuran "una mirada global del mundo agrario más atenta a considerar el derecho de propiedad como algo sagrado", que a pensarlo como propiedad colectiva (BALSA, 2017, p. 19). Esto marca una principal diferencia con el caso brasileiro.

En ambos partidos (estados en la denominación brasileira), podemos encontrar una caracterización de las explotaciones agropecuarias familia-

res totalmente distante del caso anterior. Según el trabajo de Obschatko (2007), que 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, existían al año 2002 en Benito Juárez 213 EAP de pequeños productores (PP) con una superficie promedio de 205 hectáreas, contabilizando en total una superficie ocupada de 43.700 hectáreas. En cambio, en Coronel Suárez eran 579, según esos mismos datos. La superficie media en este caso era de 161 hectáreas y 93.000 hectáreas ocupadas por el sector. Por otro lado, al 2015 según datos no oficiales del Registro Nacional de la AF (ReNAF) se habían registrado 47 Núcleos de AF (NAF) en Benito Juárez (27 de ellos tenían hasta 10 hectáreas, 18 entre 10 y 50 hectáreas y 2 más de 100).⁹ En Coronel Suárez en cambio eran solo 35 los productores familiares registrados (19 tenían hasta 10 hectáreas, 8 entre 10 y 50 hectáreas y 8 más de 100).

Otra característica que comparten estos dos casos bonaerenses es la falta de organización autónoma por parte de los productores familiares. En el caso de Benito Juárez la representación de la AF, busca ser llevada adelante por diferentes mediadores que llevan adelante la política para el sector. El propio estado, impulsó la creación de “La Unión Juarense”, un grupo donde los productores se agrupan para acceder a los diferentes beneficios de las políticas para el sector. Por otro lado, estos mismos productores forman parte de organizaciones que representan los intereses de los medianos y grandes productores. En Coronel Suárez vemos esta situación en el rol ocupado por el Consejo para la Producción y el Desarrollo (COPRODESU), que se erige como representante de todos los sectores, incluyendo la AF.¹⁰ Esta institución

⁹ Sin embargo, un relevamiento de la Mesa de Desarrollo Local de Benito Juárez realizado en el año 2011, recogió la existencia de 239 EAP familiares y de 133 productores (hay productores con más de una EAP). De los cuales 10 se dedicaban a la avicultura, 72 a la agricultura, 80 a la ganadería, 49 a la horticultura, 9 al tambo, y el resto a otras producciones (cunicultura, avicultura, extraagropecuario)

¹⁰ Es objetivo del COPRODESU, “el desarrollo de la sociedad en su conjunto con un profundo sentido de la justicia social, al permitir igualdad de oportunidades y equidad en la distribución”. Sin embargo 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.

(funciona como una ONG) es la que coordina la Mesa Local de la AF y es la que media con el estado nacional para implementar la política a nivel local.

En este marco es que se van aplicando las políticas públicas que emanan desde niveles regionales (REAF) y nacionales. Al momento de procesarse estas políticas en los niveles locales, aquellas que tienen como finalidad garantizar la inclusión de los productores familiares, son también utilizadas como recursos para ejercer diferentes niveles de coerción, con la cual se llevan adelante transformaciones en las formas de producir, comercializar y concebir la agricultura en general y la AF en particular.

Un ejemplo de ello lo vemos en los requerimientos burocráticos a los que son sometidos los beneficiarios de la política para el sector. Para ser sujeto de derecho de estas políticas hay que estar inscripto en el ReNAF, sin eso no hay Monotributo Social Agropecuario y “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).¹¹ Creemos que así, las políticas de ‘inclusión social’ también limitan la autonomía de la AF.

Por otro lado, las políticas enmarcadas en el “agregado de valor en origen” buscan mejorar la inserción en el mercado de los productores a través de la construcción o reacondicionamiento de infraestructuras (Frigoríficos, usinas lácteas, salas para faena y envasado) con las que procesar los productos de la AF. Sin embargo, estas iniciativas llevan la exigencia de que los productores adopten patrones de producción propios de otro tipo de agricultura (normas bromatológicas, productivas, impositivas etc.). Por lo tanto, la inserción por medio del “agregado de valor en origen” que proponen las políticas para este sector hacen más sólida determinada ‘forma de hacer agricultura’, más competitiva, más ‘moderna’ como proponen las instituciones internacionales que promueven esta agenda de políticas públicas.

También en estos casos se hace presente la propuesta de la compra pública, que es promocionada en la región a partir de la experiencia del PAA y el PNAE en Brasil. En el caso de Benito Juárez, con la existencia de una institución llamada ‘Abasto Municipal’ (existente desde 1959) que articuló

¹¹ RENSPA es el Registro Nacional Sanitario de Productores Agropecuarios, por el cual a través de un código se asocia al productor agropecuario con el campo donde realiza su actividad. Cuenta con datos del establecimiento, del productor, de la actividad que allí realiza y de los animales que posee.

a productores porcinos (“La Unión Juarensé”) con la venta a precios más accesibles al público local y a las instituciones locales (Hogar de menores, de ancianos, jardín maternal, hospital y 4 comedores barriales). En Coronel Suárez esa posibilidad se abre con la Usina Láctea y el abastecimiento a hospitales y escuelas locales. En ambos casos, se presentan dos elementos que dejan en posición de subordinación a la AF: i) los márgenes de negociación del precio de los productos, y ii) la toma de decisión sobre el proceso de compra pública y los productos a adquirir (que repercute en lo que se va a producir y en cómo se producirá). Según lo manifestado en ocasión del trabajo de campo realizado, 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 Suárez, las autoridades plantearon 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.

Creemos que estas acciones enmarcadas en las políticas para la AF que son promovidas a nivel regional, nacional y local, fortalecen a los agricultores familiares, pero situándolos al mismo tiempo en una posición subordinada. En el primero, porque revalida la posición dominante del sector industrial y/o comercial dentro de las cadenas de valor, donde se intenta incluir a la AF. En el segundo porque, si bien a nivel local se fortalece e incluye al sector, en realidad se los subordina a las decisiones adoptadas por el estado municipal.

Principales efectos de las políticas en el territorio

En esta sección avanzaremos sobre algunas semejanzas y diferencias observadas en las formas de organización familiar y comunitaria de los sujetos estudiados, y de ciertos efectos de las estructuras y políticas públicas implementadas para la llamada agricultura familiar, en Brasil y en Argentina, en particular en los casos sobre los que hemos trabajado en São Paulo y en Buenos Aires.

En primer lugar observamos que los productores familiares del sudoeste bonaerense presentan características ideológicas y culturales más semejantes a los patrones difundidos entre los grandes productores de esa región; en cambio, la comunidad quilombola Sapatu, debido a la historia de formación de esas comunidades en Brasil, preserva características culturales y so-

ciales con raíces históricas diferentes a las generales de la región, cultivando una identidad colectiva donde principios como los de solidaridad, ayuda mutua y uso colectivo del territorio se hacen presentes.

Con todo, el territorio de Sapatu no está exento de conflictos sobre el uso y reconocimiento colectivo de la tierra. Existe una parcela de familias quilombolas, una minoría, que ya tenían título individual cuando el Gobierno reconoció la propiedad colectiva de la comunidad. Esas familias también comienzan a presentar una visión de la propiedad como algo sagrado, de derecho privado y no como un patrimonio colectivo, dado que es la visión que en las políticas cobran mayor fuerza y que impulsan. De esta manera, se da una disputa simbólica en la forma de concebir y construir el territorio.

En relación al fortalecimiento de la AF, ambos países impulsan la creación de organización del sector. En Argentina, se impulsa la construcción de organizaciones de base, de asociativismo (como es el caso de “La Unión Juarense”, a la que hemos referido anteriormente); en Brasil, luego de la reforma constitucional de 1988 y del diseño de las políticas para la AF, impulsó la creación de la Asociación Remanescientes del Quilombo del Barrio Sapatu, en 1998. Esta estrategia estatal, al tiempo que visibiliza al sector y lo fortalece en términos de acceso a recursos y al ejercicio de mayores derechos, limita las posibilidades de accionar autónomo, dado que en diferentes ocasiones las organizaciones creadas se encuentran con las propias limitaciones que impone el Estado al crearlas. Pero aun así, modifica las relaciones de poder dentro de los territorios, haciendo emerger un sector que no era reconocido.

Otro aspecto importante a sintetizar es el que refiere a la relaciones de subordinación que los agricultores familiares establecen con organizaciones de otros sectores sociales. Mientras los productores del sudoeste bonaerense son representados en la práctica por organizaciones que representan intereses de agricultores empresariales, donde la AF se encuentra subordinada (Asociación de Productores de Benito Juárez, COPRODESU), los agricultores familiares que forman parte de la comunidad quilombola Sapatu tienen una representación política propia. Esta situación les permite a los miembros de Sapatu establecer relaciones con instituciones gubernamentales con menores grados de subordinación, a fin de garantizar el acceso a las políticas públicas federales y estatales para la AF. También, éstos se insertan en espacios consultivos y deliberativos (Consejos de Gestores de los Parques), para garantizar los derechos y el modo de vida de las comunidades que viven en las reservas naturales, fortaleciendo las alianzas con

uno de los actores que se incluyen en el amplio universo de la AF brasilera, las poblaciones extractivistas. Ello genera mayores relaciones de reciprocidad entre actores en el territorio.

Por último, y como aspecto más relevante de los análisis realizados, vemos como las políticas para la AF contienen ciertas exigencias de documentación, de establecimiento de asociaciones formales, de requisitos para la adquisición de créditos, para la comercialización, y para la misma producción, entre otras cuestiones. Estas normativas son formas a través de las cuales el Estado busca garantizar la inclusión de los productores familiares en el mercado. Al mismo tiempo se utilizan como recursos para subordinar los grupos y llevar adelante transformaciones en la producción, en la comercialización, en la organización social y principalmente cambios ideológicos en las formas de concebir y practicar la agricultura. Estas iniciativas tienen efectos mayores en la agricultura familiar con menores grados de capitalización, que busca ser así, conducida hacia formas más modernas y competitivas, es decir más integradas a la agricultura capitalista. Esta tensión, fue identificada por uno de los productores entrevistados que manifestó que en su parecer, desde el Estado buscan “transformar al agricultor familiar en un productor exitoso económicamente, microempresario” (Entrevista Francisco. Referente de la AF bonaerense).

Estas tensiones entre inclusión y subordinación, entre transformación/modernización y conservación de la forma de vida del sector, son justamente las que definen los efectos que las políticas generan en los sujetos beneficiarios, y en los territorios que devienen de esa relación. Como afirma Cris Shore (2010: 36) las políticas públicas 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. Por otro lado, cada una de las estrategias que los actores llevan a cabo al impulsar y/o resistir las iniciativas del estado o algunos de sus efectos particulares, son expresiones de una territorialidad determinada. Estas territorialidades solo expresan un control ‘espacial’ en tanto afectan relaciones, personas u objetos a través del control de aspectos económicos, políticos, culturales y/o ideológicos.

Reflexiones finales

Este artículo buscó traer algunas reflexiones sobre la implementación de las políticas públicas para la AF en Brasil y Argentina. Aunque con temporalidades, sujetos y contextos sociales diferentes, esas políticas produjeron efectos en la vida social y económica de esos sujetos, así como en sus territorialidades, en ambos países. Buscamos demostrar elementos comunes entre las políticas, a fin de proponer una discusión sobre los desafíos en la implementación de las mismas.

Partimos de una concepción del Estado como un conjunto de instituciones a partir del cual se condensa la disputa de fuerza y conflictos presentes en la sociedad, legitimando la dominación de clase a través del mantenimiento y sustentación de estructuras que aseguran la reproducción del sistema capitalista. En ese sentido, las políticas públicas son también un campo de disputa de intereses entre los diversos sujetos y clases sociales.

A través de estrategias diversas, los sujetos sociales fueron encontrando formas de influenciar en la construcción e implementación de las políticas públicas para la AF tanto en Brasil como en Argentina, construyendo diferentes territorialidades. En Brasil, con una población rural expresamente mayor que en Argentina, siendo la población brasileña menos urbanizada que esta última, el peso del sector AF, así como su definición, se consolida como un sector de mayor peso social y económico, pero también político. En el caso brasileño, el 84,4% de los establecimientos agropecuarios brasileiros corresponden a la AF, y en el argentino corresponde al 75%. Con esta situación estructural de soporte se generaron diferentes procesos sociales y políticos que desembocaron en la construcción de políticas, programas e instituciones estatales que tratan esas 'cuestiones socialmente problematizadas', procesos marcados por la disputa de poder y los diversos sujetos interesados.

De manera general en ambos países emergieron políticas para el sector. En el caso brasileiro, más vinculado con la intensificación de la lucha social campesina, que a partir de 1990 fue la forma de contener los conflictos en el campo. Con una agenda de reforma agraria regulada, creando el ProNAF como forma de subsidiar la AF y creando un ministerio específico para el sector. Luego, la AF ganó más espacio, y se asistió a un proceso que garantizó avances y condiciones para el desarrollo de la AF, al tiempo que vinculó a los agricultores familiares al crédito y la necesidad de circulación monetaria, influyó la organización social burocrá-

tizada, a través de las asociaciones y cooperativas, así como la producción de determinados productos agrícolas. En el caso argentino la influencia primordial fue la de la intervención estatal, que impulsó una agenda determinada por instituciones regionales como la REAF. En esa agenda prevalecieron los esfuerzos por fortalecer el sector, insertarlo en las cadenas de valor y en el mercado, modernizar y transformar a los agricultores familiares en productores competitivos. Es decir, se promovieron formas de hacer agricultura que distan de las concepciones que en muchos casos promueven las organizaciones del sector. Aun así, las organizaciones han podido contrapesar dichas iniciativas, conservando en algunos casos las formas productivas del sector.

Visualizando los efectos, vemos como denominador común en ambos países que las estructuras creadas por el Estado brasileño y argentino tuvieron impactos sobre la vida social y política de los sujetos afectados, así como fueron alteradas, en la medida de lo posible, por esos mismos sujetos. Tanto en la comunidad quilombola Sapatu, como en la organización de productos familiares de Benito Juárez y Coronel Suárez, las exigencias legales y estatales para que esos grupos tengan acceso a los programas y políticas exigen organización social y productiva distinta de aquella entonces conocida por esos grupos, en ese contexto, los sujetos van encontrando estrategias para inclusión, buscando su reproducción, construyendo una territorialidad específica. Al mismo tiempo que estas normativas buscan garantizar el acceso e inclusión de esos productores en el mercado, se utilizan como forma de subordinar a estos grupos a los intereses del sistema capitalista, propagando la ideología de una agricultura moderna y competitiva.

Partiendo de la afirmación de Raffestin, quien afirma que “la territorialidad se inscribe en el cuadro de la producción, del intercambio y del consumo de las cosas” (1993, p. 161), hemos analizado como estas iniciativas estatales que buscan trazar modificaciones en ese cuadro. En este sentido, las políticas públicas para la AF, como respuesta estatal a una ‘cuestión socialmente problematizada’, produjeron transformaciones de diverso tipo. En primer lugar con los cambios en las institucionalidades a nivel regional y nacional que sucedieron en ambos países hasta 2016. En segundo lugar, aunque en el caso argentino haya sido una construcción ‘desde arriba’, la emergencia de un nuevo sujeto político (la AF) modificó relaciones de fuerza en todos los niveles y por lo tanto, mejoró las capacidades potenciales de influir en las políticas por parte del sector.

En cambio, el análisis en los ámbitos locales nos lleva a poner en tensión ese fortalecimiento que se observa, fruto de la emergencia del sector. Y es éste el análisis que más nos interesa, ya que nos permite evaluar mejor los efectos de las políticas en el territorio, entendido 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, 2004, p. 79). Por lo tanto, mientras vemos que algunos elementos propios de la territorialidad de la AF son tenidos en cuenta en la política estatal para el sector (referidos principalmente a la comercialización), otros elementos van directamente en contra de la identidad del mismo (principalmente los que buscan convertir agricultores familiares en agricultores modernos, eficientes, competitivos etc.).

Bibliografía

- ARCHETTI, E.; STOLEN, K. *Explotación familiar y acumulación de capital en el campo argentino*. Buenos Aires: Siglo XXI, 1975.
- BALSA, J. La ideología sobre lo agrario de los productores rurales bonaerenses (2013). *Mundo Agrario*, La Plata, 18(37) , 2017
- BALSA, J. Las tres lógicas de la construcción de hegemonía. *Revista Theomai*, Buenos Aires: Bernal, (14), p.16-36, 2006.
- BARSKY, O. *Explotaciones familiares en el agro pampeano: procesos interpretaciones y políticas*. Buenos Aires: PRONDEC, FLACSO, 1992
- BOMBARDI, L. O papel da geografia agrária no debate teórico sobre os conceitos campesinato e agricultura familiar. *GEOUSP Espaço e Tempo*, São Paulo, (14), p. 107- 117, 2003.
- CARVALHO, M. C. P. *Bairros negros do Vale do Ribeira: do escravo ao quilombo*. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.
- CASTRO, A.; FANTINI, M. *Ferías y mercados de la agricultura familiar en la provincia de Buenos Aires. Ordenanzas municipales y proyectos legislativos*. Buenos Aires: Secretaría de Agricultura Familiar, 2014.
- DIEGUES, A. C. *Populações tradicionais em Unidades de Conservação: o mito moderno da natureza intocada*. Série: documentos e relatórios de pesquisa - nº 1. São Paulo: Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras, 1993.

- DUARTE, M. G. *Conflitos fundiários e meio ambiente: estudo de caso do mosaico de Unidades de Conservação do Jacupiranga Vale do Ribeira - SP*. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – FFLCH-USP, São Paulo, 2012.
- FORNI, F. TORT, M. I. *Las explotaciones familiares en la producción de cereales de la región pampeana argentina*. Buenos Aires: CEIL, 1984.
- GIACOMINI, R. L. B. *Conflito identidade e territorialização. Estado e comunidades remanescentes de quilombos do Vale do Ribeira de Iguape-SP*. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – FFLCH-USP, São Paulo, 2010.
- GISCLARD, M.; ALLAIRE, G.; CITTADINI, R. 2015. Proceso de institucionalización de la agricultura familiar y nuevo referencial para el desarrollo rural en la Argentina. *Mundo Agrario*, La Plata, 16(31), 2015.
- GOLSBERG, C. ; DUMRAUF, S. *Agricultura familiar: ferias de la agricultura familiar en la Argentina*. 1ª ed. Buenos Aires: Ediciones INTA, 2010.
- GOMES, F. dos S. Quilombo do Rio de Janeiro no século XIX. In: REIS, J. J.; GOMES, F. dos S. (Orgs.). *Liberdade por um fio: história dos quilombos no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996. p. 263-290.
- GONZÁLEZ, F. La agricultura familiar en Argentina: entre el consenso, la coerción, la inclusión y la subordinación. *Redes*, Santa Cruz do Sul: Ed. UNISC, 21(3), p. 75-96. 2016.
- _____. Hegemonía y Desarrollo Rural: análisis territorial de políticas de desarrollo rural en Benito Juárez (Buenos Aires, Argentina). *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, Madrid: Ediciones Complutense, 8(2), p. 203-223, 2017.
- GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. *Rev. Econ. Sociol. Rural*, Brasília, 52(1), p. 125-146, 2014.
- HAESBAERT, R. *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” á multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- HARVEY, D. *Os limites do capital*. 1ª edição. São Paulo: Boitempo, 2013.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Agropecuário 2006: Agricultura Familiar, 2006*.
- JANNUZZI, P. M. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília: IPEA, (36), 2011.
- KINGDON, J. W. *Agendas alternatives and public policies*. New York: Longman, 2003.

- LATTUADA, M.; NOGUEIRA, M. E.; URCOLA, M. *Tres décadas de desarrollo rural en Argentina. Continuidades y rupturas de intervenciones públicas en contextos cambiantes (1984-2014)*. Buenos Aires: Teseo, Universidad Abierta Interamericana, 2015.
- MANZANAL, M.; GONZÁLEZ, F. Soberanía alimentaria y agricultura familiar. Oportunidades y desafíos del caso argentino. *Realidad Económica*, Buenos Aires: Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE), 255, p. 12-42, 2010.
- MANZANAL, M. Estrategias de sobrevivencia de los pobres rurales. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1993. 107 p.
- MARQUES, M. I. M. *De sem-terra a “posseiro”, a luta pela terra e a construção do território camponês no espaço da reforma agrária: o caso dos assentados nas fazendas Retiro e Velha*. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – FFLCH, USP, São Paulo, 2000.
- MARTINS, J. de S. *Os camponeses e a política no Brasil*. Petrópolis-RJ: Vozes, 1981.
- OBSCHATKO, E.; FOTI, M. Del P.; ROMÁN, M. *Las explotaciones agropecuarias familiares en la República Argentina: un análisis a partir de los datos del Censo Nacional agropecuario 2002*. Buenos Aires: Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura - PROINDER, 2009.
- OSZLAK, O. Reflexiones sobre la formación del estado y la construcción de la sociedad argentina. *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, 21(84), enero-marzo 1982.
- OSZLAK, O.; O’ DONELL, G. Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 2(4), p. 99-128, 1995.
- PIVA, A. *Economía y política en la Argentina kirchnerista*. Buenos Aires: Batalla de ideas, 2015.
- POULANTZAS, N. *Estado, poder y socialismo*. México: Siglo XXI, 1979.
- RODRIGUES, V. Programa Brasil Quilombola: um ensaio sobre a política pública de promoção da igualdade racial para comunidades de quilombos. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, 15(57), p. 263-278, 2010.
- SACK, R. *Human territoriality: its theory and history*. Cambridge: Cambridge University, 1986. 256 p.

- _____. O significado de territorialidade. In: DIAS, L. C.; FERARRI, M. *Territorialidades humanas e redes sociais*. Santa Catarina: Editora Insular Ltda., 2013.
- SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL. *Guia de políticas públicas para comunidades quilombolas*, 2016.
- SHORE, C. La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la “formulación” de las políticas. *Antípoda*, Colombia: Universidad de los Andes, (10), p. 21-49, enero-junio de 2010.