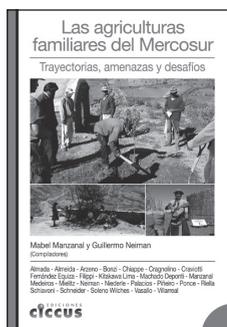






Las agriculturas familiares del MERCOSUR
Trayectorias, amenazas y desafíos



Las agriculturas familiares del Mercosur : trayectorias, amenazas y desafíos / Mabel Manzanal [et.al.] ; compilado por Mabel Manzanal y Guillermo Neiman. - 1a ed. - Buenos Aires : Fundación Centro de Integración, Comunicación, Cultura y Sociedad - CICCUS, 2010.

328 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-1599-35-6

1. Integración Regional. 2. Agricultura. I. Manzanal, Mabel. II. Manzanal, Mabel, comp. III. Neiman, Guillermo, comp.

CDD 338.9

Fecha de catalogación: 06/09/2010

Primera edición: Octubre de 2010

Colección “Trabajo, integración y sociedad”

Diseño de tapa y armado de interior: Laura Palumbo

Corrección: Edit Marinozzi

© Ediciones CICCUS - 2010

📍 Bartolomé Mitre 4257 PB “3” (C1201ABC)

☎ (54 11) 49 81 63 18

✉ ciccus@ciccus.org.ar

🌐 www.ciccus.org.ar

Hecho el depósito que marca la ley 11723.

Prohibida la reproducción total o parcial del contenido de este libro en cualquier tipo de soporte o formato sin la autorización previa del editor.



Impreso en Argentina

Printed in Argentina

Las agriculturas familiares del MERCOSUR

Trayectorias, amenazas y desafíos

Mabel Manzanal y Guillermo Neiman
(compiladores)

Fátima Almada, Jalcoine Almeida, Mariana Arzeno,
Leandro Bonzi, Marta Chiappe, Elisa Cragolino,
Clara Craviotti, Ana María Fernández Equiza, Eduardo
Filippi, Sandra A. Kitakawa Lima, Cidonea Machado
Deponti, Mabel Manzanal, Leonilde Medeiros, Carlos
Mielitz, Guillermo Neiman, Paulo André Niederle, Paula
Palacios, Diego Piñeiro, Mariana Ponce, Alberto Riella,
Gabriela Schiavoni, Sergio Schneider, Ronald Soleno
Wilches, Miguel Ángel Vasallo, Federico Villarreal.

EDICIONES
ciccus

AGENCIA
NACIONAL DE PROMOCION
CIENTIFICA Y TECNOLOGICA



CONICET



C E I L
P I E T T E



CONICET



REDSUR

Red de Posgrado e Investigación en Desarrollo Rural en el Cono Sur



Índice

Introducción.....	9
<i>Mabel Manzanal y Guillermo Neiman</i>	
I. LA AGRICULTURA FAMILIAR: CUESTIONES CONCEPTUALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS	
Mediação social nos projetos de desenvolvimento rural: reflexão teórica e contextualização do caso brasileiro.....	19
<i>Cidonea Machado Deponti e Jalcione Almeida</i>	
Describir y prescribir: la tipificación de la agricultura familiar en la Argentina.....	43
<i>Gabriela Schiavoni</i>	
Agricultura familiar no contexto das políticas públicas brasileiras....	61
<i>Carlos Mielitz Netto</i>	
Pobreza, políticas sociales y desarrollo rural. Algunas evidencias de su relación a partir de la experiencia argentina.....	79
<i>Guillermo Neiman</i>	
La agricultura familiar paraguaya: de la reforma agraria hacia el desarrollo de los territorios.....	91
<i>Fátima Almada</i>	
Agricultura familiar y políticas públicas en el Uruguay.....	111
<i>Miguel Vassallo</i>	
II. ORGANIZACIONES, DEMANDAS, REIVINDICACIONES Y ACCIONES DE LA AGRICULTURA FAMILIAR	
Agricultura familiar no Brasil: aspectos da formação de uma categoria política.....	131
<i>Leonilde Servolo de Medeiros</i>	
Concentración y extranjerización de la tierra en el Uruguay.....	153
<i>Diego Piñeiro</i>	

Disputas por los recursos territoriales en el norte argentino.
Diversas expresiones de lucha, dominación y poder..... 171
*Mabel Manzanal, Mariana Arzeno, Leandro Bonzi, Mariana
Ponce y Federico Villarreal*

Demandas y reivindicaciones educativas en familias campesinas.
Trayectorias, disputas y tensiones en la construcción de escuelas
alternativas en la provincia de Córdoba, Argentina..... 189
Elisa Cragnolino

III. LA AGRICULTURA FAMILIAR Y SUS ESTRATEGIAS PRODUCTIVAS, TECNOLÓGICAS Y DE ARTICULACIÓN CON LOS MERCADOS

Estratégias de articulação aos mercados da agricultura familiar... 207
Sérgio Schneider e Paulo André Niederle

La "fortaleza" de la producción familiar en un contexto
globalizado: los productores citrícolas familiares del río
Uruguay, Argentina..... 223
Clara Craviotti, Paula Palacios y Ronald Soleno Wilches

Producción familiar y cambios en la estructura social agraria de
Uruguay..... 243
Alberto Riella

La adopción de la tecnología en establecimientos ganaderos
familiares desde una perspectiva de género..... 261
Marta Chiappe

Dilemas e oportunidades do programa nacional de produção e uso
de biodiesel (PNPB) para a união das associações comunitárias
do interior de Canguçu (UNAIC), RS - Brasil..... 279
Sandra A. Kitakawa de Lima e Eduardo Filippi

La sustentabilidad de la agricultura familiar en la Argentina..... 297
Ana María Fernández Equiza

Sobre los autores..... 319

Introducción

Este libro¹ es una compilación de distintos artículos de investigadores latinoamericanos integrantes de la RedSur-Red de Posgrado e Investigación en Desarrollo Rural del Cono Sur² que fueron presentados fueron expuestos en el Taller “La agricultura familiar en los países del Cono Sur: situación y perspectivas”, realizado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los días 22 y 23 de Abril de 2009.

Esta reunión académica constituyó el II Taller de la RedSur,³ organizado por la Maestría en Estudios Sociales Agrarios de FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) Sede Argentina, y el PERT (Programa de Economías Regionales y Estudios Territoriales), Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Para su realización se recibió el apoyo financiero del CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas) y de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, además del auspicio del CEIL-PIETTE (Centro de Estudios e Investigaciones Laborales - Programa de Investigaciones Económicas sobre Tecnología, Trabajo y Empleo) del CONICET.

¹ La publicación de este libro se realizó gracias al apoyo recibido por el CONICET a través del subsidio para la realización de actividades en el marco de la RedSur (Resolución 653/08).

² La RedSur -Red de Posgrado e Investigación en Desarrollo Rural en el Cono Sur está integrada por investigadores de: a) Argentina, de las universidades nacionales de Buenos Aires (UBA), Córdoba (UNC) y Río Cuarto (UNRC) y de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO/Sede Argentina); b) Brasil, de las Universidades Federales de Río Grande do Sul (UFRGS) y Rural de Río de Janeiro (UFRRJ); c) Paraguay, de la Universidad Nacional de Asunción (UNA); y d) Uruguay, de la Universidad de la República (UdelaR).

³ El primer taller se llevó a cabo en Porto Alegre en noviembre de 2007 con el auspicio del PGDR (Programa de Posgraduación en Desarrollo Rural) de la UFRGS (Universidad Federal de Río Grande del Sur).

La importancia social, económica y productiva que ha tenido históricamente la “agricultura familiar” en el desarrollo socioeconómico de los países del Cono Sur, y el reconocimiento y la reivindicación que ha adquirido más recientemente –tanto en los debates académicos como en las discusiones políticas– obliga a profundizar el intercambio de experiencias y el debate entre distintos investigadores que, desde hace años y en el marco de sus propios países, vienen trabajando sobre esta cuestión. Precisamente, la RedSur impulsó desde su primer encuentro en noviembre de 2007, esta articulación entre instituciones universitarias y grupos académicos preocupados por la situación y evolución de la agricultura familiar en la región.

Este segundo libro de la RedSur⁴ busca avanzar y dilucidar problemáticas teórico-conceptuales comunes y descubrir y analizar semejanzas y particularidades en el devenir de la agricultura familiar del Cono Sur (en sus diferentes dimensiones escalares, y según sus particulares aspectos sociales, tecnológicos, productivos y organizacionales). Asimismo, se pretende avanzar en la reflexión conjunta para facilitar la realización futura de proyectos y trabajos compartidos, que permitan enriquecer y perfeccionar tanto el conocimiento mutuo como los mecanismos de política relacionados con la agricultura familiar.

Estos propósitos se tornan fundamentales, y aún más perentorios, cuando se corrobora la ausencia de correspondencia entre la importancia socioeconómica de la agricultura familiar y su inserción predominantemente marginal (lo cual se repite en cada uno de los respectivos contextos nacionales de los países del Cono Sur). Esta situación, aunque con diferencias y particularidades, da cuenta de la necesidad de fortalecer los vínculos y los estudios asociados con conclusiones y resultados que resulten validados por el debate académico de nivel internacional.

Desde la RedSur consideramos que el intercambio de las distintas experiencias nacionales conducirá a fortalecer y profundizar los diagnósticos de las respectivas agriculturas familiares y, conjuntamente, contribuirá a sustentar el diseño de políticas y proyectos más ajustados con sus necesidades y demandas. Esperamos que el presente libro constituya un aporte en esta dirección.

La siguiente compilación se compone de tres secciones: 1) la agricultura familiar: cuestiones conceptuales y políticas públicas, 2) organizaciones,

⁴ El primer libro (Jalcione Almeida e João Armando Dessimon Machado -Org.- *Desenvolvimento Rural no Cone Sul/Desarrollo rural en el Cono Sur*, Associação Holos Meio Ambiente e Desenvolvimento, ISBN 9788563304001, Porto Alegre 2009, e-book) contiene los artículos presentados y discutidos durante el mencionado primer taller de la RedSur y puede consultarse en www.ufrgs.br/pgdr.

demandas, reivindicaciones y acciones de la agricultura familiar y 3) la agricultura familiar y sus estrategias productivas, tecnológicas y de articulación con los mercados.

En la primera sección, Cidonea Machado Deponti y Jalcione Almeida con su capítulo *Mediação social nos projetos de desenvolvimento rural: reflexão teórica e contextualização do caso brasileiro*, sostienen que a pesar de la importante literatura acumulada sobre las mediaciones sociales y el proceso de intervención, aún hay una carencia de discusiones en relación a los agentes de desarrollo, en particular en lo que se refiere a sus prácticas, dificultades y su inserción “real”. Plantean para este tipo de estudio tres abordajes teóricos: la sociología crítica (Pierre Bourdieu), la ANT (Teoría de Actor-red) o de las redes sociotécnicas (Bruno Latour, Michael Callon y John Law), y la perspectiva orientada al actor (Norman Long y Jan Douwe van der Ploeg). Los autores sostienen que la comprensión de la mediación realizada por los técnicos vinculados a agencias de desarrollo, a través del análisis de la intervención social, permite revelar esas acciones y evitar simplificaciones sobre el propio proceso de mediación. También se aborda en este artículo la situación actual y los desafíos de la intervención para el desarrollo rural en el caso brasileño.

Gabriela Schiavoni en *Describir y prescribir: caracterizaciones de la agricultura familiar en las políticas y programas públicos* analiza la producción y circulación de la categoría agricultura familiar en la Argentina. Para ello, presta especial atención al modo en que se construyen las clasificaciones oficiales y muestra la especificidad del proceso actual de definición de indicadores de la pequeña producción. Al poner el acento en los encadenamientos que intervienen en la construcción de denominaciones con fines prácticos, las discusiones conocidas se retoman bajo un ángulo nuevo. La autora expone las diferentes dimensiones a nivel nacional de las clasificaciones de la agricultura familiar, y finalmente, examina esta situación en la provincia de Misiones a partir de la descripción etnográfica del Primer Foro de la Agricultura Familiar celebrado en esa provincia.

Carlos Mielitz Neto en su artículo *A agricultura familiar no contexto das políticas públicas e programas específicos para o setor- Brasil* considera la categoría “agricultor familiar” como una unidad de análisis y de movilización política en Brasil. Evalúa que el crecimiento de su importancia ha sido acompañado de conquistas significativas en términos de generación de políticas públicas dirigidas a resolver necesidades específicas. Para sustentar esta hipótesis, el autor presenta los instrumentos de intervención pública federal que el Estado brasileiro fue generando y actualizando, junto con una evaluación resumida de sus resultados y perspectivas; finalmente, señala los desafíos que tiene por delante la política pública brasileira para enfrentar las cuestiones pendientes.

El artículo de Guillermo Neiman *Pobreza, políticas sociales y desarrollo rural. Algunas evidencias de su relación a partir de la experiencia argentina* muestra cómo las intervenciones destinadas a reducir la pobreza rural en la Argentina llevaron, entre otros efectos, a una ampliación de la base social entre aquellos identificados como beneficiarios de las mismas, a la incorporación de otros espacios geográficos que tradicionalmente no eran considerados parte del “medio rural”, a la promoción del desarrollo de ocupaciones accesorias para los pequeños productores, a la modificación de las relaciones hacia el interior de los hogares. Se concluye que la aplicación y los efectos de estas políticas –que en algunos casos fueron acciones más o menos articuladas y, en otros, formaron parte de programas de intervención territoriales asociados a problemas o geografías particulares– tuvieron, al menos, un carácter contradictorio: si bien muchas veces no pudieron trascender el formato de acciones de corte asistencial y de efectos coyunturales, en otros casos contribuyeron a visibilizar una realidad más compleja de la ruralidad en vastas zonas del país.

Para el caso de Paraguay, y en el marco de la revaloración del tema de la reforma agraria que realiza el nuevo gobierno de ese país, Fátima Almada en su artículo *La agricultura familiar en el Paraguay y sus perspectivas en función de los territorios* rescata aquellos elementos que pueden contribuir a la comprensión de los procesos que la agricultura familiar ha atravesado en los últimos años para configurar dos dinámicas socio-productivas diferentes: una, reivindicativa de la propiedad y uso de la tierra, y otra, aún incipiente, vinculada con la competitividad de los territorios. La autora se plantea, además, una nueva forma de incidir en el medio rural, que integre realidades, heterogeneidades, oportunidades, y principalmente, que se fortalezca en alianzas, acuerdos y en la competitividad, a partir del enfoque de desarrollo territorial.

Por último, Miguel Vasallo en *El modelo neoliberal y la agricultura familiar en el Uruguay de los 90 y comienzos del siglo* repasa, para el caso de Uruguay, las políticas económicas implementadas desde la década de 1980, con particular atención a las vinculadas con el desarrollo agropecuario. Muestra que en el contexto de las políticas neoliberales no existió el espacio para acciones de desarrollo rural; luego señala que esta situación se revierte con posterioridad a la crisis acontecida entre el 2000 y el 2004 y, especialmente, con los cambios políticos que devinieron con el gobierno que asumió en el 2005. Desde entonces, el autor observa modificaciones importantes, como resultado de un nuevo marco de políticas económicas y sociales sustentadas en un enfoque muy diferente. Y se detiene en tres líneas específicas de acción que se dan a partir del 2005 vinculadas al desarrollo rural y a la agricultura familiar. Se trata de: 1) la política de colonización, 2) las acciones de los proyectos del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y 3) la política de

descentralización con la creación de los Consejos Agropecuarios Departamentales. Todo ello refleja, según el autor, una acción política sustentada en nuevas visiones del desarrollo, particularmente del desarrollo rural.

En la segunda sección, Leonilde Servolo de Medeiros en *Agricultura familiar no Brasil, formas de organização e demandas: uma reflexão* tiene por objetivo comprender la génesis política de la categoría de agricultor familiar en Brasil y el proceso que lo diferencia de la categoría de pequeño productor. Se hace énfasis en las transformaciones que ocurrieron a partir de los 80, momento en el que los agricultores familiares se presentan como actores en la escena política, en tanto protagonistas de importantes luchas sociales en Brasil y como demandantes de políticas públicas específicas para el sector, buscando construir una característica positiva, en comparación con las imágenes tradicionales que lo asociaban con un régimen familiar de producción. La autora apunta a la naturaleza de la interlocución y de las oposiciones que se construyeron a lo largo de los últimos 40 años, resaltando que gran parte de las demandas de esos agricultores está ligada a la elaboración de políticas públicas que los beneficien, tanto en relación a cuestiones productivas como de derechos sociales.

Diego Piñeiro en el artículo *Concentración y extranjerización de la tierra en el Uruguay: la posición de las gremiales de productores familiares* explora las diferentes causas que han ocasionado el proceso de concentración y extranjerización de la propiedad de la tierra en Uruguay y reflexiona respecto a sus consecuencias sobre la producción familiar y la sustentabilidad de la producción agropecuaria. Un interrogante central está referido a los motivos por los cuales la sociedad uruguaya, y particularmente su sociedad rural, no han reaccionado en forma proporcional a la magnitud del fenómeno. Para responder esta cuestión, el autor aborda la posición de las principales entidades gremiales representativas de los productores infiriendo, a partir de ellas, que posiblemente la sociedad esté dividida sobre este punto y que es posible, incluso, que muchos ciudadanos estén dispuestos a sacrificar el Desarrollo Sustentable por el crecimiento económico a corto plazo.

El artículo de Mabel Manzanal, Mariana Arzeno, Leandro Bonzi, Mariana Ponce y Federico Villarreal, *Las disputas por los recursos territoriales. Diversas expresiones de lucha, dominación y poder en ámbitos locales de Misiones y Salta, Argentina*, tiene como objetivo analizar la posibilidad de consecución exitosa de las propuestas de desarrollo territorial, a partir de una perspectiva conceptual crítica centrada en las concepciones de dominación y poder. Para ello, los autores y las autoras toman como referencia distintos conflictos que se suceden en ámbitos del norte argentino, y que están asociados con la proliferación, a partir de los 90, de disputas vinculadas al uso y "abuso" de recursos territoriales. Sobre la base de tres estudios de caso

(dos en Salta y uno en Misiones) donde están presentes distintos tipos de enfrentamientos entre actores sociales (locales y extralocales) por la forma de uso y/o apropiación de recursos del territorio, se concluye que además de las formas dominantes existen en los ámbitos locales otras maneras de ejercitar, percibir y orientar el desarrollo local. Y que su consecución y fortalecimiento dependerá de las formas de consolidación del poder por parte de estos actores tradicionalmente dominados.

Cerrando esta sección, Elisa Cragolino en *Demandas y reivindicaciones educativas en familias campesinas. Trayectorias, disputas y tensiones en la construcción de escuelas alternativas en la provincia de Córdoba* se refiere a las reivindicaciones educativas planteadas desde organizaciones campesinas y las maneras en que se vinculan con el Estado, focalizando en los procesos y proyectos que involucran a comunidades campesinas del norte y noroeste de Córdoba (Argentina). El enfoque reconoce a la educación como dimensión estratégica y disputada de la vida social, y desde este marco, la autora analiza los reclamos y las acciones educativas de las organizaciones nucleadas en el Movimiento Campesino de Córdoba. También se detiene en el modo en que estas organizaciones se vinculan con la historia de demandas educativas y con el interés en la escolarización que tuvieron las familias rurales del norte cordobés a lo largo del siglo XX. Asimismo, considera las dificultades y limitaciones que enfrentan las iniciativas que intentan la construcción de instituciones alternativas y nuevas vinculaciones con el Estado.

En la última sección de este libro, Sergio Schneider y Paulo André Niederle en *Estratégias de articulação aos mercados da agricultura familiar* discuten el lugar de la agricultura familiar en la teoría social, a partir de las contribuciones de la teoría neomarxista y de las perspectivas analíticas que se sitúan en el campo de la economía política de la agricultura y de la teoría orientada a los actores. El foco está puesto sobre la cuestión de la diversidad y heterogeneidad de las formas familiares de producción y de trabajo, tratando de mostrar las diferentes formas de abordarlas. El ensayo muestra que las denominaciones locales y regionales tales como *colono*, *sitante*, *posseiro*, *morador*, *ribeirinho* están en la base de lo que se denomina actualmente agricultura familiar, que aparece como una categoría política con pretensiones de sintetizar la diversidad social existente en el medio rural brasileño. Como conclusión, sostienen que los agricultores familiares pueden ser distinguidos de los campesinos, aunque ambos pertenezcan a un mismo grupo social y posean elementos comunes de identidad. Para elaborar esta distinción, la variable fundamental analizada es la de mercantilización, que muestra que el mayor involucramiento de los agricultores familiares en los mercados los convierte, al mismo tiempo, en más integrados y más dependientes.

Por su parte, Clara Craviotti, Paula Palacios y Ronald Soleno Wilches en *La “fortaleza” de la producción familiar en un contexto globalizado: los productores cítricos familiares del río Uruguay, Argentina*, abordan la problemática de la persistencia de los productores familiares en un complejo agroindustrial de fuerte arraigo regional en el noreste argentino –los cítricos dulces del corredor del río Uruguay– y, específicamente, el rol que en ello juegan las estrategias de vinculación con los mercados. Así, un primer nivel de diferenciación se da entre quienes destinan su producción exclusivamente para el mercado interno y aquéllos que preparan parte de la fruta para la exportación. Señalan que, de todos modos, dentro de los primeros existen diferentes situaciones en función del grado de integración vertical alcanzada y de los mecanismos desarrollados para lograrla, en donde las redes basadas en la familia extensa juegan un rol clave. En contraste, la inserción parcial en el mercado exportador de frutas frescas nos remite más claramente a la presencia de “mediadores” y saberes expertos, que acompañan procesos incipientes de reconversión productiva.

A continuación, Alberto Riella en *Producción familiar y cambios en la estructura social agraria de Uruguay* considera la evolución que ha tenido la participación de la producción familiar en el agro uruguayo en las últimas dos décadas del siglo XX y examina las actuales características de este segmento de productores, así como sus desafíos y potencialidades ante los cambios que hoy experimenta el sector. La hipótesis general que explora es que la agricultura familiar, si bien ha disminuido su peso de manera considerable, sigue siendo uno de los ejes principales para entender la ruralidad en el país. Además, pone de manifiesto que es necesario reconocer que se han producido cambios importantes al interior de este grupo y que ya no tiene las mismas características sociales y productivas que tenía tres décadas atrás.

El propósito del artículo de Marta Chiappe. *La adopción de la tecnología en la ganadería familiar uruguaya desde una perspectiva de género*, es analizar cómo inciden las relaciones de género en la tecnología adoptada en establecimientos familiares ganaderos del sur del Uruguay. La autora muestra, en principio, que las mujeres que participan en las tareas agropecuarias se dedican principalmente al manejo de los animales en el campo, a labores con herramientas manuales y a tareas de gestión vinculadas con los registros y las gestiones financieras, ya sea solas o con sus cónyuges. Asimismo, señala que la participación de las mujeres en las tareas agropecuarias muestra una tendencia hacia la incorporación de tecnología en los predios. Y, a la inversa, observa un nivel bajo de adopción de tecnología cuando las mujeres trabajan fuera del predio.

Sandra A. Kitakawa Lima y Eduardo Filippi en *Produção de agrocombustíveis e o ambiente: o Brasil e as políticas públicas voltadas à agricultura familiar*

na primeira década do novo século consideran que el actual *boom* de la producción de biocombustibles está produciendo una nueva euforia que atraviesa al sector agrícola brasileño. La razón de tal optimismo está directamente ligada a la transformación de la matriz energética nacional, que según los organismos públicos, estaría pasando por una revolución sin precedentes. El artículo discute este tema a través de: 1) el enfoque sobre la evolución de la producción de biocombustibles en el segmento de la agricultura familiar en la década actual, señalando las tensiones entre los segmentos patronal y familiar en relación a los biocombustibles y 2) la discusión de algunos estudios de caso que puedan ilustrar las estrategias de las organizaciones de la agricultura familiar que se destacan por su enfoque crítico del PNPB (Programa de Producción y Uso de Biodiesel). Entre los casos se destaca el de la UNAIC (União das Associações Comunitárias do Interior de Canguçu/RS) fundada en 1988 y conformada por 38 asociaciones de productores que tienen como objetivo explorar y difundir tecnologías sustentables.

Por último, incorporando la dimensión ambiental, Ana Fernandez Esquiza en *La sustentabilidad de la agricultura familiar. Condicionantes y posibilidades* propone una aproximación al estudio de la sustentabilidad de la agricultura familiar. El mismo parte del reconocimiento de su complejidad, ya que no depende exclusivamente de las prácticas al interior de las unidades productivas familiares, como tampoco puede pensarse sin considerar otros usos que afectan los ecosistemas de los cuales forma parte. La autora realiza una revisión de distintas perspectivas acerca de la agricultura familiar en Argentina y explora los condicionantes de su sustentabilidad a partir de su relación con la agricultura industrial y con la mega-minería. Expone la primera relación a partir de tres visiones –residual, simultánea o alternativa a la agricultura industrial– y la ejemplifica a través de la posición del Movimiento Campesino de Formosa. Presenta la segunda relación a partir del caso del conflicto por el uso del agua en San Juan, el que le permite ilustrar el impacto de la mega-minería en la sustentabilidad de la agricultura familiar. Finalmente, concluye que la construcción social de capacidad de regulación del uso de los ecosistemas –para evitar su destrucción o degradación– y su gestión estratégica como patrimonio natural es indispensable para la sostenibilidad de la agricultura familiar.

Esperamos que este libro nos ayude a todos los interesados en la agricultura familiar a su mejor comprensión y a fortalecer nuestros lazos, de modo que a partir del interés común por aportar nuevas ideas y propuestas, podamos también contribuir a difundir las necesidades de este sector social, tan frecuentemente desprotegido.

Mabel Manzanal y Guillermo Neiman, marzo de 2010.

*I. La agricultura familiar:
cuestiones conceptuales y
políticas públicas*



Mediação social nos projetos de desenvolvimento rural: reflexão teórica e contextualização do caso brasileiro

Cidonea Machado Deponti
Jalcione Almeida

Intervenção, mediação social e desenvolvimento rural

O tema central deste estudo é a mediação e a intervenção para o desenvolvimento rural.¹ A relação entre intervenção e desenvolvimento é, na maioria das vezes, enfocada como necessária. O que afirma e legitima as práticas de intervenção é ter como fim o desenvolvimento. A intervenção também se refere a uma troca ou doação da parte externa (interventora) à parte interna (receptora) que não pode ser produzida dentro da situação local. A ideia de intervenção considera o acesso por parte do agente que sofre a intervenção a um conjunto de recursos em que o interventor define seu fluxo, como por exemplo, projetos de crédito. E, ainda, esse vínculo pode ser interpretado como uma relação de troca em que se permutam bens materiais e simbólicos (Long, 2008; Ros, 2003). Dessa forma, a intervenção desconsidera o conhecimento acumulado de experiências anteriores, propondo novas práticas, formas de fazer as coisas, outorgan-

¹ Segundo Navarro (2001), a noção de desenvolvimento trata de uma “ação previamente articulada que induz mudanças em um determinado ambiente rural, sendo o Estado seu principal agente”. No caso brasileiro, nos últimos 50 anos, em dois momentos, a noção de desenvolvimento rural foi enfatizada. O primeiro, do final dos anos de 1950 aos anos de 1970, coincide com a expansão capitalista dos “anos dourados”, sendo o desenvolvimento rural moldado a partir de uma perspectiva modernizante. No segundo momento, a partir de meados da década de 1990, o tema ressurgiu com uma percepção de aparente impossibilidade de materialização do desenvolvimento, em que as definições destacam a melhoria do bem-estar das populações rurais.

do novos significados e reformando a prática social e o conhecimento, baseada na crença, segundo Long (2007), que a injeção de contribuições externas proporcionará melhor solução aos problemas já existentes. Assim, os conhecimentos locais são deslegitimados e as contribuições externas se colocam como necessárias e indispensáveis, reforçando a necessidade de intervenção.²

Segundo Sardan (1995), o desenvolvimento sob a sua forma operacional (serviços técnicos ou projetos) transita “inelutavelmente” por “agentes de desenvolvimento”,³ que constituem a interface incontornável entre um projeto e os seus destinatários. É através desses agentes sociais que as instituições de desenvolvimento passam a se dirigir ao público-meta. Assim, em torno das ações de desenvolvimento dois mundos entram em contato. Pode-se falar de duas culturas, de dois universos de significações, de dois sistemas de sentido. É em torno de tentativas de transferência de *saber-fazer* que estes dois conjuntos de saberes e de significações – os mediadores e os mediados – entram em relação (Sardan, 1995).

O mediador reporta-se àquela figura que assume o papel de estabelecer a ponte entre partes diferentes e, muitas vezes, divergentes, com o objetivo de solucionar conflitos e obter a conciliação entre os distintos grupos com seus diversos interesses. O mediador é um agente externo ao grupo mediado, raramente dominando, de forma integral, os códigos estabelecidos pelos mediados em suas ações. O mediador só existe interligado a uma rede de relações que lhes confere tal *status* (Oliveira, 2004).

Sardan (1995) afirma que os agentes de desenvolvimento não são necessariamente conscientes de seu papel de mediador, na medida em que é precisamente o seu papel de porta-voz que sempre é posto em evidência, sendo definido e legitimado por uma “competência técnica” (no campo do saber técnico-científico). Na quase totalidade dos casos, os agentes de

² Há teorias, como a Inovação Induzida, de Hayami & Ruttan (1985), que argumentam que as intervenções externas são consideradas necessárias para ativar o processo de desenvolvimento, estabelecendo que este deva ser induzido. Já de acordo com Long (2008), o desenvolvimento não se limita às práticas de intervenção, manifestando-se em estado potencial em todas as partes e estando obstruído ou impedido de alguma forma onde não se manifesta. Outra questão está relacionada à heterogeneidade como traço estrutural do desenvolvimento, onde as intervenções com soluções estandardizadas não respondem eficazmente, pois a intervenção não considera o entrelaçamento das estratégias e intenções dos agentes e dos interventores.

³ Há vários agentes sociais que atuam como mediadores sociais desempenhando atividades em organizações não governamentais (ONGs), associações de agricultores, instituições de extensão rural e pesquisa tecnológica, empresas, universidades, igrejas, sindicatos, lideranças comunitárias etc.

desenvolvimento não aprenderam a ser mediadores entre dois sistemas de conhecimento, em especial porque a sua competência técnica foi construída sobre uma denegação e uma rejeição dos conhecimentos locais. A capacidade de conhecer e de compreender esses conhecimentos está no centro da função de mediador e que deve também ser a função do agente de desenvolvimento, pois este se configura como um mediador.⁴

Os recursos da intervenção baseiam-se na educação, na qual os mediadores advogam como missão, assumindo uma posição de mensageiros, transferidores de ensinamentos e técnicas que são glorificados para garantia e construção da legitimidade. Dessa forma, intervenção e extensão rural se assimilam, pois a ação do extensionista clássico tende a substituir os conhecimentos dos agricultores sobre a realidade pelos seus conhecimentos, caracterizando essa transmissão como estática e mecânica. A postura de mensageiro, respaldada pela base científica de seu conhecimento, tende geralmente a se sobrepor ao saber do agricultor.

Assim, a intervenção pode ser de natureza conflituosa e contraditória. A relação é conflituosa quando impõe aos agricultores outras lógicas de articulação que, muitas vezes, não são aceitas, ocorrendo a reprodução das lógicas tradicionais, gerando desentendimentos e resistências por parte dos agricultores. Já o caráter contraditório caracteriza-se na seguinte situação: ao mesmo tempo em que a intervenção é um instrumento para alcançar o objetivo do interventor, através da indução de mudanças voluntárias, estas podem, por esta razão, não satisfazer aos objetivos dos agricultores. Ademais, as agências de desenvolvimento atribuem e formam o agente de desenvolvimento para a missão de porta-voz dos conhecimentos técnico-científicos, esquecendo ou ocultando a função de mediador, a tarefa de unir, conhecer e compreender os diferentes saberes. A mediação implica em uma reciprocidade entre os envolvidos: ela não é uma transferência de saber, mas uma interface, uma interrelação.

⁴ Neves (1998) salienta que os mediadores se apresentam como quem sabe o que deve ser produzido, a direção que deve ser impressa ao processo e o que vai acontecer. Entretanto, os mediadores não têm controle sobre este processo, eles próprios desconhecem o tipo e a prática de mediação que encarnarão nesta relação. Lidam com as resistências derivadas dos desacordos, dos desencontros de significados e de valores atribuídos a recursos materiais e simbólicos. Mesmo na aceitação lidam com reinterpretações e reapropriações. Ainda de acordo com essa autora, não dispo de competências necessárias à mediação entre conhecimentos, os agentes de desenvolvimento asseguram esta mediação de maneira imprópria ou unilateral. No entanto, de qualquer modo, a mediação ocorrerá, em boas ou más condições, com os seus equívocos e seus deslizes ou desvios de sentidos. As citações do discurso técnico-científico passadas pelos mediadores serão inelutavelmente reinterpretadas pelos agricultores no interior de seus próprios sistemas de conhecimento e de sentidos.

Em boa parte dos estados brasileiros os processos de desenvolvimento caracterizam-se pela intervenção ora pública,⁵ ora privada⁶ de agências através de agentes de desenvolvimento. A denominação destes agentes varia de acordo com os seus domínios de intervenção e as suas competências, podendo ser representados por agentes de saúde, enfermeiros, técnicos agrícolas, agrônomos, veterinários, agentes de alfabetização, assistentes sociais, educadores ou extensionistas. Estes escutam demandas, fazem discursos, legitimam procedimentos, valorizam práticas e, em contextos diversos, apoiam e condenam comportamentos e técnicas. Suas ações são realizadas através de palestras, reuniões, cursos, dias de campo, entrevistas, visitas, projetos e pareceres. Os agentes de desenvolvimento rural geralmente estão vinculados a um projeto de desenvolvimento em que as ideias, as previsibilidades e as intenções dos agricultores se expressam por um exercício de encontro e confronto com os objetivos institucionais que esses agentes representam.

O processo de intervenção caracteriza-se pela presença de diferentes percepções culturais, interesses sociais e lutas políticas entre os agentes envolvidos. Assim, os projetos de desenvolvimento baseados no modelo mecânico e de natureza linear (implementação → execução → resultados esperados) perdem poder explicativo. A análise do processo de intervenção deve considerar as arenas, interfaces, negociações, acordos, compromissos, as transformações evidenciando os agentes envolvidos, suas identidades, interesses e perspectivas. A análise da intervenção deve considerar o caráter dinâmico e de mútua determinação entre os fatores externos e internos. A intervenção não é um processo linear com limites claros no tempo e no espaço, portanto, é importante compreendê-la dentro do espaço sociovital dos envolvidos, compreendendo os diferentes significados por eles atribuídos, implicando, assim, na confrontação e interpretação de visões de mundo diferentes. Para Long (2007), a mediação faz-se mister em todas as partes do processo de intervenção.

Os agentes de desenvolvimento convivem constantemente com a gestão de conflitos, porque o espaço rural e agrícola é o resultado de frequentes negociações entre os agentes. A intervenção, sendo uma relação social, também implica em diferentes posições de poder e assimetria na disponibilidade de recursos sociais e materiais. A incorporação de saberes di-

⁵ Através de políticas públicas desenvolvidas pelo Estado (pública estatal) ou atuação de Organizações Não Governamentais (ONGs) (pública da sociedade civil), instituições de ensino, secretarias municipais e estaduais de agricultura. Neste texto, extensão rural pública ou oficial refere-se exclusivamente àquela promovida pelo Estado.

⁶ Atuação de empresas privadas, cooperativas, organizações de agricultores, organismos privados ligados à pesquisa, por exemplo.

versos (capitais) pelos agentes de desenvolvimento legitima-os a imporem sua visão de mundo e a experiência de vida acumulada pelos agricultores é, muitas vezes, desqualificada e negada. Nesse sentido, o conflito social ganha relevância, já que as relações sociais também se caracterizam pela disputa de poder e pela dominação⁷. Os agentes de desenvolvimento, ao passarem aos agricultores instrumentos para que estes possam construir uma visão de mundo própria, passam também a *sua* visão de mundo. No entanto, ressalta-se que os agricultores também possuem iniciativas, muitas vezes ofensivas e autônomas, as quais permitem reconfigurar o espaço social e material, provocando readaptações, recriações e transformações. Neste sentido é válido analisar, no âmbito do rural e do agrícola, o papel que assumem os agentes que buscam promover o desenvolvimento e articular mundos sociais diferentes.

Quadros analíticos da mediação social: potencialidades e limites

A seguir serão apresentadas e discutidas três abordagens teóricas para a mediação social: a Sociologia Crítica (Bourdieu), a Teoria do Ator-Rede (Latour, Callon & Law) e a Perspectiva Orientada pelo Ator (Long & Plog). Como o espaço aqui é exíguo para um detalhado tratamento desses quadros teóricos, a discussão se centrará nos aspectos e dimensões mais centrais dessas abordagens no que se refere mais diretamente ao processo de mediação social.

A *perspectiva orientada pelo ator*, da escola de Wageningen, objetiva explicar e entender as respostas diferenciais e as experiências vividas pelos atores sociais diversamente localizados e afetados a circunstâncias estruturais similares e a condições que pareçam relativamente homogêneas, e compreender os projetos de desenvolvimento, desde sua concepção até sua realização.

Este enfoque desenvolve conceitos básicos e apresenta pedras angulares que permitem uma compreensão mais ampla e completa da abordagem. Além disso, há um esforço para tornar mais concreta a discussão teórica, demonstrando análises empíricas baseadas em estudos que procuram conciliar a teoria e a prática, inclusive em contextos latino-americanos. O

⁷ As relações de dominação são caracterizadas pela imposição de pontos de vista, o que implica a existência de agentes em posições dominantes e outros em posições dominadas. Na configuração do espaço social, a dotação de capital dos agentes pode ser traduzida em poder. Cada agente apresenta uma determinada posição no espaço social. A forma de ver e construir o mundo, ou seja, impor uma ordem social é proporcional ao poder obtido através do capital simbólico.

objetivo dos principais autores representativos desta abordagem sociológica é apresentar um pano de fundo reflexivo útil para compreensão de seus argumentos teóricos.

Norman Long & Jan Douwe van der Ploeg apresentam críticas aos modelos de intervenção que são aplicados de cima para baixo, através de projetos desenvolvidos por agências de desenvolvimento com objetivos definidos e esperados e aplicados por agentes de desenvolvimento, como, por exemplo, os extensionistas.

É necessário, no entanto, esclarecer dois pontos: primeiro, os autores criticam as formas de intervenção mais do que a própria intervenção; segundo, defendem que o desenvolvimento, sendo um processo multifacetado, multi-ator, multinível, multidimensional, multisetorial permite ampla forma de objetivação, pois sua heterogeneidade e diversidade admitem diversas possibilidades, não excluindo e sim valorizando novos diálogos, redes, produtos, instituições, capitais ecológicos, sociais e culturais.

Long & Ploeg são a favor da compreensão da sociedade desde baixo, da documentação da situação cotidiana micro e da prática social. Eles não aconselham o esquecimento ou negligência das questões macrosociais, mas o cuidado de verificar que muitas dessas situações dependem de escolhas, estratégias e ações no plano microsocial. Eles salientam que não há uma predefinição dos acontecimentos, determinismo histórico, mas que a história é construída a partir dos conflitos de interesses entre os diversos “mundos da vida”.

Conforme esses autores, a compreensão da intervenção como um plano ou projeto com limites claros no tempo e no espaço, com objetivos pré-definidos por instituições e aplicados por agentes de desenvolvimento limita o desenvolvimento rural, porque a sua gênese está dentro das próprias comunidades, dentro dos grupos e das redes sociais rurais. O desenvolvimento não é algo que vem de fora e que se concretiza através de projetos. Os grupos locais possuem seus próprios projetos, práticas, estratégias, ações, identidades, motivações. A importância está em entender o mundo da vida⁸ dos locais, as alternativas e soluções estão nos seus estilos de vida, formas de vivência e na sua valorização, compreensão, potencialização e estimulação. Portanto, não se trata simplesmente de substituir políticas *top down* por políticas *bottom up*, mas redefinir e reorientar o olhar sobre o ru-

⁸ “Mundo de vida são mundos sociais vividos, em grande medida centrados em indivíduos particulares. Tais mundos são produtos de processos constantes de reordenamento e reavaliação de relações e experiências por parte dos indivíduos. Os mundos de vida incluem ações, interações e significados e se identificam com espaços sociogeográficos específicos, assim como com histórias de vida” (Long, 2007, p.443).

ral, considerando as interfaces, os jogos de poder, as arenas, os domínios, as redes etc.

Assim, há necessidade de uma melhor compreensão do tema do desenvolvimento rural. É urgente que se quebrem tabus. Somente o entendimento do processo multifacetado, a percepção dos elementos de continuidade e de mudança e da multitudine de estilos de agricultura permitirão a valorização da “arte da agricultura”. Conforme Ploeg *et al.* (2000 p.40), “*It can be fully explored and elaborated or it can be neglected and ignored. There is a world to win, but also a world to loose*”⁹. Tudo depende da atitude tomada frente ao processo que se delinea.

No quadro da *sociologia crítica*, Pierre Bourdieu desenvolveu uma teoria construtivista das práticas de reprodução social, uma “teoria total sobre o mundo social”, capaz de superar, ou melhor, de eliminar a antinomia da ação e da estrutura, integrando dialeticamente a ação e a estrutura, o *habitus* e o campo, em um mesmo sistema de reprodução, superando, assim, a oposição entre o subjetivismo e objetivismo.

A abordagem teórica bourdiana pode assim ser denominada de estruturacionista¹⁰, porque mostra o modo como a sociedade constitui o indivíduo, ao mesmo tempo em que o indivíduo constitui a sociedade. Bourdieu critica e reformula o estruturalismo, acusando-o de ignorar o sentido que os agentes conferem às suas ações, sentido este que orienta as suas práticas. Além disso, Bourdieu acrescenta a noção de estratégia, considerando que os agentes sociais têm capacidade de enfrentar situações imprevistas e constantemente renovadas e estabelecer relações entre os meios e os fins, adquirindo bens raros nos diversos campos sociais.

Na abordagem do autor é possível verificar os mecanismos que estão por trás das relações sociais, assim como a dominação, vista como natural, ou seja, naturalizada pelos próprios dominantes. Retirar o véu (desvelar) e entender como essas relações se estabelecem não pode ser considerado como algo determinista, nem como recusa à consideração da liberdade dos agentes sociais. Se Bourdieu desconsiderasse a capacidade dos agentes ele

⁹ Isso pode ser explorado e elaborado ou pode ser negligenciado e ignorado. Há um mundo a ser ganho, mas também um mundo a ser perdido (tradução livre).

¹⁰ Segundo Florit (1998), os princípios fundamentais do enfoque estruturacionista são (i) a substituição do determinismo estrutural tanto quanto do voluntarismo individualista através de uma síntese dialética que considere os agentes sociais não só procurando reconstituir a estrutura, mas também a transformando; (ii) a construção de uma série de conceitos que medeiam as relações entre a estrutura e a ação; (iii) a análise da consciência prática dos atores, isto é, do conhecimento tácito que o ator pode utilizar, mas que não é capaz de formular no discurso; e (iv) a consideração do tempo e do espaço como elementos centrais de toda interação social.

não os representaria dentro de um campo com dois polos: dominantes e dominados. Não se pode considerar agentes vazios, aqueles aos quais se pode exercer a violência simbólica. E também, não se restringe aos dominantes esta capacidade de exercer a violência simbólica; o que ocorre é que em determinados campos e possuidores de *habitus* específicos, as estratégias e as ações dos agentes se diferenciam; aquilo que é interessante dentro de um jogo para alguns pode não ser para outros, dependendo do sentido do jogo. É justamente a compreensão da dialética entre o *habitus* e o campo que permite o entendimento das ações dos agentes. Considerar a existência de um *habitus* não congela, nem determina como os agentes agirão, apenas orienta e, às vezes, condiciona determinadas ações.

Contudo, há limites para a ação dos agentes, tais como: limites objetivos, como a estrutura e o volume de capitais (próprios ao campo em questão), e limites subjetivos como a história incorporada (*habitus*). Por isso, o conceito de trajetória está no centro do pensamento de Bourdieu, pois reconstrói a cadeia de causa e efeito: “a história nos faz como sujeitos”. Os agentes sociais são basicamente lógicos. A lógica só é lógica enquanto ela for prática. Lógica incorporada é a reação prática adequada (*habitus*).

A multiplicidade e a heterogeneidade da relação entre agentes de desenvolvimento e agricultores são construídas a partir de relações personalizadas, do contato face a face, de relações de reciprocidade, de expectativas mútuas, de relações amistosas e hostis, de confianças e desconfianças, de sonhos, de projeções e de decepções. O conhecimento e a compreensão da mediação permitem o descortinar de relações que precisam ser entendidas caso se deseje um processo de verdadeira interação e interface entre, por exemplo, extensionistas e agricultores. Através da concepção teórica bourdiana é possível verificar o processo de mediação social e entender os discursos e práticas que os legitimam.

Já a *teoria do Ator-Rede ou das redes sociotécnicas* apresenta várias contribuições para a análise da mediação, particularmente no campo dos estudos da ciência e da tecnologia, entre elas as principais: a introdução dos objetos (artefatos) no interior do campo de investigação social e a recusa às fronteiras rigidamente construídas pela modernidade entre as ciências naturais e humanas.

A abordagem das redes sociotécnicas redefine o próprio objeto de investigação da sociologia das ciências que, ao invés de ser a construção social, passa a ser a sócio-natureza. Não existe, portanto, natureza de um lado e cultura de outro, mas apenas naturezas-culturas. Assim, este enfoque teórico promove uma modificação epistemo-ontológica da ciência, desafiando o mundo científico, pois ao mesmo tempo em que a sociedade constrói o conhecimento científico, ela é construída pelo conhecimento científico. Portanto, a ANT revela os meios para compreender como são

tecidas as redes que performam este mundo, além de promover rupturas com pilares de sustentação do “Projeto Moderno”, no qual a ciência se alimenta e fundamenta-se há tantos anos.

A ANT permite o reconciliamento entre modernização e tradição, o que torna compatível a ação individual e coletiva, permitindo a convivência pacífica entre humanos, a natureza e as coisas criadas pelos humanos.

A proposta ligada à sociologia da tradução (outra denominação da ANT) permite pensar a articulação entre a ciência, a técnica e a sociedade a partir do enfoque das redes sociotécnicas, que além de original, acentuam a ação, o trabalho de fabricação e transformação presente nas redes, não as reduzindo à ideia de vínculo. O enfoque das redes sociotécnicas pode ser uma importante ferramenta de análise, porque permite entender como complexas e heterogêneas relações sociais, diferentes interesses e concepções estão em disputa, além de permitir uma análise unificada entre o social e o natural.

Nesta abordagem a mediação social é percebida analiticamente pelas negociações que configuram as redes sociotécnicas (que integram humanos e não humanos), em processos mais ou menos conflitivos que dão visibilidade às redes. A mediação, neste contexto, ocorre na ação entre sujeitos, elementos naturais e coisas (artefatos) e pode ser analisada no bojo dos processos que multiplicam os “híbridos sociotécnicos” ou “quase-objetos” inscritos nos coletivos, tornando “a comunidade que se forma com esses seres algo mais íntimo” e dando “novo ímpeto para a redefinição do corpo social, de sujeitos e objetos como iguais” (Latour, 1994 p.108).

As limitações das abordagens

A abordagem orientada pelo ator é acusada de negligenciar as relações sociais e/ou o amplo cenário estrutural e centrar suas explicações na agência e na racionalidade instrumental dos indivíduos. Em outras palavras, nessa perspectiva, como o próprio nome já ressalta, os atores são totalmente capazes de transformar a realidade, traçar suas estratégias e responder diferentemente às circunstâncias similares. Mas, qual o peso da estrutura nestas ações? Se a noção de agência visa a conciliar a estrutura e a ação, será que esta noção consegue realizar esta conciliação? Embora esta abordagem não exclua a ideia de estrutura, talvez se fixe demasiado na capacidade dos atores.

Long & Ploeg (1994) respondem a esta crítica destacando que não negam o significado das relações sociais de produção e nem dispensam o conceito de relação social de produção, mas apenas enfatizam que as relações sociais específicas são construídas, reproduzidas e transformadas. O ponto importante de referência é a elaboração, a negociação e a confrontação dos projetos dos atores. A perspectiva orientada pelo ator não deseja

excluir a ideia de estrutura, mas considerar a construção das relações sociais específicas como tema central na análise.

Os autores destacam que essa abordagem permite ver atrás dos mitos, dos modelos, das políticas de desenvolvimento e das instituições; permite explorar os valores locais e conhecimentos, descortinar “*los detalles de lo vivido en los mundos de la gente*” (Long, 2007). Ainda, de acordo com Long, esta perspectiva pode servir como um antídoto contra os excessos das explicações estruturalistas e culturalistas e como um novo modo de conceituar as complexidades e dinâmicas da vida social.

Long & Ploeg (1994) igualmente criticam as intervenções planejadas, na medida em que estas não dão conta do conhecimento detalhado e do domínio das situações locais altamente diversas e desconsideram a heterogeneidade como traço estrutural e não casual do desenvolvimento rural.

Outro ponto que deve ser esclarecido é que a perspectiva do ator é, muitas vezes, confundida com a abordagem do planejamento participativo. É necessário deixar claro que os autores consideram esta última abordagem insuficiente, porque suas propostas representam interesses específicos, na maioria das vezes, diferentes das expectativas e dos projetos dos atores envolvidos. Além disso, alguns grupos são selecionados para *serem empoderados*, sem uma análise cuidadosa do conhecimento da dinâmica de implicação do poder nos projetos dos atores envolvidos. O *empoderamento* não depende, no primeiro momento, de características das pessoas beneficiadas ou da intervenção de *experts* que objetivam desenvolver habilidades adequadas, mas depende, crucialmente, das redes e das capacidades estratégicas que interrelacionam os projetos dos atores particulares com outros e da expansão do espaço de interface e de negociação (Long & Ploeg, 1994;1995). Long ainda destaca que a imagem que se transmite na proposta participativa é a de agentes de desenvolvimento externos dotados de poder, que o transmitem a agricultores despossuídos do mesmo até o momento em que se inicia a intervenção. Ainda que se convoquem os agentes de desenvolvimento a “escutar” o conhecimento local ou contextual dos agricultores e a desenvolver estratégias alternativas desde baixo, ainda continuará existindo a contradição de que são agentes externos que têm a tarefa de fortalecer o balanço de forças na direção dos interesses locais¹¹.

Não desmerecendo o exaustivo trabalho realizado pelos autores na tentativa de entender a intervenção para o desenvolvimento a partir de uma

¹¹ A abordagem participativa também apresentaria limitações de caráter analítico que acabam gerando uma compreensão restrita das complexas forças sociais e políticas que estão em ação nas relações entre agricultores e agentes de desenvolvimento (Guiant, 1997).

análise construtivista e observar as possibilidades de conciliação entre a estrutura e ação, destaca-se que essa abordagem não considera a relação entre sociedade e natureza que configura os contextos de desenvolvimento rural, considerando apenas os elementos sociais.

Com relação ao processo de mediação, analisado pela perspectiva do ator como intervenção para o desenvolvimento, os autores discutem a formação do conhecimento, ou seja, do processo cognitivo, a legitimação e os conflitos sociais com base na contribuição teórica de Anthony Giddens e Michel Foucault¹². Embora tais teorias apresentem grande repercussão teórico-prática, manifesta-se nítida preferência pela análise da capacidade dos atores sociais em detrimento da relação estabelecida no processo de intervenção.

Já o trabalho desenvolvido por Pierre Bourdieu tem ampla influência nos estudos recentes sobre a mediação social, mas esta irradiação não oculta algumas críticas de que esta abordagem teórica é objeto.

A concepção de classes sociais desenvolvida por Bourdieu é considerada alvo de crítica por alguns autores como, por exemplo, Henri Mendras e Alain Touraine¹³. Mendras propõe uma visão cosmográfica da sociedade, como um céu onde as estrelas se ordenam em constelações diversas, em estratos. Para esse autor, seria errôneo considerar que ainda existam classes sociais, no sentido entendido por Bourdieu. A noção de estrato social liga-se a uma abordagem empírica, enquanto a noção de classe social é uma noção teórica. Utilizar o termo estrato significa que os indivíduos que o compõem foram classificados segundo um critério qualquer que permite ordená-los.

Segundo Touraine, a luta de classes seria um conceito “obsoleto e caduco”, pois a passagem da sociedade industrial para a pós-industrial se traduz por uma modificação dos conflitos, tanto dos móveis quanto dos atores. Estes não seriam mais redutíveis a uma oposição entre duas classes, em contrapartida, diferentes movimentos sociais emergem. Os grupos sociais têm uma identidade própria e não se definem simplesmente por oposição às classes dominantes. Para Touraine, ao contrário do que afirma Bourdieu, as relações de dominação não bastam para explicar as diferenças sociais e culturais.

¹² A perspectiva orientada pelo ator, quando se baseia em Giddens, se refere à capacidade reflexiva dos atores e à noção de agência humana, esta entendida como a habilidade para conhecer e habilidade para fazer. De Foucault utiliza a noção de poder e de conhecimento.

¹³ As críticas sobre classe social feitas por Mendras e Touraine foram obtidas em Bonnewitz (2003).

As críticas de Mendras e Touraine, no entanto, parecem um tanto des-focadas, dando maior atenção ao conceito de classes sociais, definições que não prejudicam a análise das relações sociais permitida pelo enfoque teórico de Bourdieu, principalmente no que tange à mediação. Além disso, Bourdieu utiliza diversas categorias¹³ para explicar a dominação.

A sociologia de Bourdieu também é acusada de não fornecer uma análise pertinente da mudança social, porque estaria centrada nos mecanismos e estratégias de reprodução, sendo a análise da mudança social excessivamente estática e negligenciadora da história. Conforme Boudon (*apud* Bonnewitz, 2003 p.35-36), a teoria da reprodução bourdiana negligencia o papel dos atores, adotando uma concepção passiva dos indivíduos. A teoria faz do indivíduo um simples produto da sociedade, uma espécie de “fantoche animado por uma lógica social maior do que ele”, ou seja, a estrutura. Mesmo que o conceito de *habitus* tente superar a oposição entre ator e sistema e conceda certa autonomia aos agentes sociais, o sentido da causalidade iria das estruturas para os indivíduos.

Ainda sobre esta perspectiva analítica, alguns autores destacam que seu arcabouço teórico adotado é matizado de estruturalismo e de referências marxistas, além do uso de forma emblemática e naturalizada do conceito de *habitus*. O *habitus* seria onipresente e onipotente, estando ao mesmo tempo em toda e em nenhuma parte e não se sabe como ele é transmitido.

Definir a noção de *habitus* como onipotente e onipresente, além de mencionar a impossibilidade de compreensão de sua transmissão talvez tenha sido uma pesada crítica, e também fundada na incompreensão da relação dialética estabelecida entre a estrutura e ação. Considerar a análise social como estática e que negligencia a história é, segundo Bourdieu, uma forma de desconsiderar a existência da trajetória social e de todos os mecanismos de dominação, violência simbólica e conflitos sociais amplamente discutidos por ele.

No entanto, destacar que o sentido da causalidade incida mais das estruturas para os indivíduos, talvez seja uma crítica pertinente, porque embora Bourdieu considere as estratégias dos agentes e suas diferentes formas de materialização, elas são orientadas pelo *habitus* em um contexto onde o *campo* (espaço) social acaba tendo uma forte determinação.

Já a abordagem das redes sociotécnicas recebe críticas por diversos motivos, estes reforçados por ser uma “teoria” que representa algo origi-

¹⁴ Por exemplo, campo, habitus, capitais, violência simbólica, legitimidade, reprodução, conflitos sociais, representação.

nalmente “novo” na perspectiva analítica das ciências sociais nos últimos anos, propondo uma ruptura epistemológica.

Latour e seus seguidores são acusados de eliminar as estruturas materiais e ideais que configuram a ação e a se fixarem nas práticas que performam o mundo, associando humanos e não-humanos (elementos naturais e artefatos) em um “tecido sem costura e sem fim que cobre o mundo”. Na ANT nada é dado, pois tudo pode ser desconstruído; o mundo não é uma totalidade de fatos, mas uma concatenação infinita, concreta e quase viva de humanos e não humanos, que se co-constituem construindo um mundo em comum. Dessa forma, segundo alguns críticos, a ANT estaria desconhecendo a diferença e a alteridade, reduzindo tudo à unidade e à identidade Vanderberghe (2006).

O universo científico aparece como os outros universos, talvez demasiado como os outros. A posição relativista da noção de verdade científica suscita críticas ferrenhas e se coloca como o aspecto mais frágil dos trabalhos da ANT, desde o ponto de vista metodológico. Para alguns sociólogos o problema consiste em eliminar as rupturas sobre o mundo que eles mesmos criaram. Os métodos de hibridação (Latour) e tradução (Serres) seguem sendo dualistas e parecem que serão necessários novos esforços para elaborar um método de trabalho mais de acordo com a teoria que não seja sujeita às rupturas epistemológicas tradicionais (Hernández, 2003).

De acordo com Vanderberghe (2006), antropomorfizando os objetos a todo custo, a sociologia da tradução ou das redes sociotécnicas não comete somente um erro de categorias, para não dizer um erro ontológico, arriscando-se a ofender humanos e humanistas em particular, mas ela reduz também os objetos a simples coisas utilitárias e instrumentais. A indistinção operada entre humanos e não humanos e objetos e sujeitos não permitiria dar conta das especificidades dos comportamentos humanos.

Vanderberghe ainda prossegue na crítica destacando que o “A” de ANT indica correspondência com uma teoria da ação. Contudo, devido à insistência dos autores na interobjetividade, assim como na dessimbolização da realidade, descentram a tal ponto o sujeito que se pode perguntar se esta abordagem ainda permanece no âmbito da teoria da ação pragmática na qual ela se inspira, pois “extirpa os resíduos humanista até a raiz” (Vanderberghe, 2006 p.38).

Para a ANT a mediação seria uma “operação” entre sujeitos e objetos em redes, onde o privilégio da ação não residiria apenas nos sujeitos. A “quebra epistemológica” percebida nesta abordagem, sobretudo em relação às duas abordagens antes referidas, é a sua mais importante referência teórico-metodológica, trazendo consequências destacadas para a análise da mediação social.

Uma breve análise comparativa dos enfoques teóricos: a ação e o lugar da natureza

As três abordagens teóricas tratadas permitem capturar as complexas dimensões envolvidas na transformação do conhecimento nos processos de desenvolvimento rural. A perspectiva orientada pelo ator e a abordagem teórica de Bourdieu possibilitam desmistificar os pressupostos que permeiam as propostas de desenvolvimento rural e os discursos que as legitimam, enquanto que a ANT apresenta uma nova abordagem da relação sociedade/natureza, permitindo a quebra das dicotomias, considerando a proliferação de híbridos e a existência de redes sociotécnicas, características que levam a pensar o desenvolvimento rural sob uma nova epistemo-ontologia.

As abordagens teóricas apresentadas baseiam-se em pressupostos teóricos distintos. A perspectiva voltada ao ator tem seu foco no indivíduo, mas considera o plano macroestrutural; o marco teórico de Bourdieu tem como pano de fundo a estrutura, mas considera as estratégias dos agentes; e a teoria do ator-rede, a partir da Sociologia da Tradução, segue os atores na construção de seus mundos, explicando todos os pontos de vista conflitivos envolvidos nas negociações da configuração das redes sociotécnicas. Contudo, uma análise pormenorizada através de um exercício comparativo permite verificar que elas se aproximam muito mais do que aparentemente demonstram.

Um contraponto interessante pode ser verificado na diferença básica entre a concepção teórica bourdiana e a perspectiva do ator é que nesta última os atores refletem sobre as ações, são capazes de ter consciência sobre o que fazem. Em Bourdieu, os atos devem ser explicados, eles não se explicam por si só, não há consciência do que de fato move os atores.

As três teorias concordam que o conhecimento é construído socialmente, não sendo considerado como uma simples acumulação de fatos, mas abrangendo diversas formas de construir o mundo, podendo, assim, serem definidas como abordagens construtivistas. O conhecimento é interpretado como constituído pelas formas em que as pessoas categorizam, codificam e imputam significados a suas experiências, o que vale tanto para o que usualmente se entende por conhecimento científico e leigo (conhecimento local ou contextual), ainda que com diferenças nos procedimentos de validação. A dicotomização entre conhecimento científico e local/contextual é uma visão simplificada, pois este último é um híbrido que apresenta uma heterogeneidade de manifestações, uma combinação de elementos naturais, sociais e técnicos. O conhecimento, pois, é construído heterogeneamente.

A concepção teórica da sociologia crítica de Bourdieu foca a análise nas relações de poder e na dominação (violência simbólica), enquanto a ANT destaca as alianças e conflitos na configuração das redes sociotécnicas e a

perspectiva voltada ao ator privilegia as situações de interface e as situações de confronto.

As três teorias quebram com as análises dicotômicas, tais como: micro versus macro, ator *versus* estrutura, global *versus* local, procurando integrar esses planos analíticos. A ANT vai ainda mais longe quando lança a interligação sociedade/natureza e a simetria generalizada para análise de humanos e não humanos e demais dicotomias.

No que tange à relação sociedade/natureza, a perspectiva voltada pelo ator e a concepção teórica bourdiana não buscam essa integração analítica. A perspectiva do ator utiliza o conceito de agência, não havendo espaço para ação ou negociação coletiva entre a natureza e a vida social. A natureza é meramente um “*cipher*” da intencionalidade e prática humana. Em resumo, neste domínio do discurso, somente uma voz é ouvida.

A formulação de Long & Ploeg está fundada na especificidade do processo de trabalho agrícola, na diversidade e na heterogeneidade dos modelos de organização agrícola ou estilos de agricultura. Não há lugar para uma natureza agrícola nem para outros não humanos nesta (re)negociação. Esses autores tendem a considerar a produção agrícola como uma forma específica de práticas sociais, onde o ecossistema local entra meramente como uma categoria descritiva ou uma dimensão morfológica dos estilos agrícolas. A natureza, nesta perspectiva, é, como bem diz Goodman (1999), simplesmente a *mise en scène* para o teatro humano em que projetos são autonomamente planejados e contestados. Com esta preocupação exclusiva com a categoria social, a sociologia rural da perspectiva orientada pelo ator é profundamente enraizada na separação ontológica da natureza e sociedade.

Na abordagem bourdiana não há referências sobre a relação sociedade/natureza, pois o quadro analítico desenvolvido pelo autor concentra-se nas relações sociais, desenvolvendo uma teoria para o mundo social e analisando as situações de dominação simbólica.

Um possível caminho para o impasse dessa polaridade ontológica é oferecido pela ANT, que rejeita a noção de categoria da natureza e da sociedade e propõe de fato uma estrutura em que esta interação é contextualizada em termos heterogêneos de associações coletivas de elementos na natureza e do mundo social (os *coletivos*). Essas entidades produzidas pela interação são híbridos de natureza e de cultura ou “quase-objetos”, “quase-sujeitos” que são reunidos no ator-rede. As redes sociotécnicas diferem em tamanho, escopo e poder, mas todas obedecem ao princípio de simetria que significa ser coproduzida na natureza e na sociedade. A ANT cria uma perspectiva analítica e ética da interação sociedade/natureza.

Apesar da ausência de discussões sobre a relação sociedade/natureza na perspectiva do ator e na abordagem bourdiana, a primeira se distingue da última uma vez que os autores (Long, 1992; 2007 e Long & Plo-

eg, 1994;1995) assumem uma posição que reconhece que o ambiente não é somente uma representação simbólica e linguisticamente mediada, mas também a criação da atividade humana¹⁵. As condutas humanas afetam o ambiente, obrigando-nos a considerar não só os problemas socialmente construídos, mas também a transformação material da natureza.

A natureza se apresenta como uma condição objetiva na medida em que pré-existe aos sujeitos, e estes precisam se adequar a ela para a realização de suas atividades vitais. A natureza mostra seu caráter estruturador dos sujeitos, já que estes são coagidos a adequar-se a ela e, ao fazê-lo, se adaptam também ao conjunto de condições que impõe um ambiente natural. A relação entre os agentes sociais e a natureza é uma relação sem determinismos, porém, de mútua imbricação.

Para Long (2007), os atores deixam de ser considerados “recipientes vazios”, passando a considerá-los ativos participantes do desenvolvimento, que processam informação, constroem estratégias e negociam tanto com atores locais quanto com instituições externas. Os diferentes agricultores ou categorias de agricultores orientam-se por diversos interesses, objetivos e experiências. O resultado de todo este mosaico de práticas se refletiria na heterogeneidade da agricultura.

Possibilidades analíticas e de interação teórica

À luz das abordagens teóricas desenvolvidas para compreensão da mediação social e do processo de intervenção no meio rural faz-se agora algumas breves reflexões sobre as possibilidades e limites para utilização destes aportes teóricos.

Para analisar a mediação social e o processo de intervenção para o desenvolvimento rural há que se considerar a heterogeneidade do conhecimento e os problemas relativos ao poder que permeiam as relações entre agricultores e mediadores. Nesse sentido, a análise da mediação social sem a utilização de alguns elementos da teoria bourdiana poderia ficar incompleta, já que este autor contribui substantivamente com noções como a de dominação, violência simbólica, representação, legitimação e conflitos sociais. Bourdieu constrói uma teoria para dar conta das relações sociais e da reprodução. O enfoque da sociologia crítica apresenta-se, portanto, adequado, com categorias e conceitos próprios à análise deste tema. No entanto, destaca-se que o conceito de campo poderia ser substituído, com melhor aproveitamento analítico, pelo de *arena*

¹⁵ A construção social do ambiente possui dois elementos claramente distinguíveis, um físico e outro cognitivo, isto é, redesenham-se nossos ambientes tanto física quanto cognitivamente.

ou *espaço público*, pois estas noções são mais abertas e flexíveis, permitindo melhor avaliar o conflito e as negociações entre os envolvidos.

A perspectiva orientada pelo ator, apesar de apresentar-se em distinta corrente sociológica se comparada com a perspectiva bourdiana, aproxima-se desta muito mais do que aparentemente demonstra. No fundo, ambos os quadros teóricos analisam as relações sociais de forma similar, mas utilizando categorias e conceitos distintos, o que acaba por afastá-las dificultando o diálogo entre elas. Já a forma metodológica de observar o objeto é diferente. Contudo, acredita-se que seja possível uma aproximação dessas abordagens, sem maiores rupturas, no tocante às práticas e estratégias dos agricultores. Algumas questões discutidas de forma pormenorizada pela perspectiva orientada pelo ator poderiam ser incorporadas à concepção teórica bourdiana sem prejuízos analíticos.

Levando-se em conta a maior “entrada” da natureza na sociedade, a ANT é a abordagem que se mostra mais apropriada, apresentando uma ruptura epistemo-ontológica com as demais concepções aqui analisadas, sendo difícil sua combinação/integração¹⁶. A análise da mediação, a partir da sociologia da tradução, foca-se na mediação técnica, enquanto o enfoque da sociologia crítica explora os aspectos da mediação social de maneira exaustiva.

Em suma, destaca-se que as três abordagens teóricas se prestam para a análise da mediação. A utilização conjunta das teorias permitiria completar a análise na medida em que a deficiência de uma teoria poderia ser superada pela introdução de outra. No entanto, tal aproximação talvez não seja possível. O problema maior estaria na utilização de abordagens com pressupostos epistemológicos distintos e até contraditórios, que levam à observação do problema de forma diferente, tornando incompatível o olhar sobre o mesmo objeto. O uso conjunto exigiria “jogo de cintura” por parte do pesquisador, muito cuidado no trato metodológico, além de representar um grande desafio analítico. Este, no entanto, é um desafiante caminho a ser perseguido do ponto de vista acadêmico.

Por fim, é importante salientar algo que já parece um lugar-comum: não existe teoria perfeita; as teorias vão sendo substituídas e/ou qualificadas para explicar os fatos. Um novo fato pode promover a rejeição ou reformulação das teorias existentes, ou, ainda, pode provocar o surgimento de novas formas de interpretação social. Em outras palavras, não há uma

¹⁶ Alguns conceitos encontrados na abordagem orientada pelo ator apoiariam um tratamento simétrico da agência humana e não humana, mas, apesar de referências ao trabalho de Callon, Latour e Law em escritos recentes (Long & Ploeg, 1995), esse caminho não é seguido. Com sua preocupação exclusiva com categorias sociais, a sociologia da abordagem orientada pelo ator – assim como a bourdiana, diga-se de passagem – está profundamente arraigada na separação ontológica entre natureza e sociedade.

perspectiva que esgote o tema da mediação social, existindo vários enfoques que, em complementaridade, poderão ser utilizados para a compreensão deste tema, potencializando a capacidade de análise. Talvez, a construção de um arcabouço teórico-metodológico possa encerrar categorias e conceitos das diversas abordagens de forma coerente e lógica, permitindo o descortinar das relações que permeiam o processo de mediação. O momento é instigante, porque há espaço para novas formas de pensar que poderão colaborar e engrandecer o debate, mas que exigem uma postura aberta à compreensão dos diferentes aspectos da vida social.

A intervenção para o desenvolvimento rural no Brasil: situação atual e desafios. Pensando um contexto para a pesquisa da mediação

No Brasil, o desenvolvimento rural constitui-se, na maioria das vezes, em um conjunto de práticas, organizadas a partir de projetos ou programas, sempre havendo a necessidade de agentes que promovam o desenvolvimento¹⁷. Esses agentes, na maior parte dos casos, se encontram associados a agências promotoras de desenvolvimento, constituindo-se como “transferidores de conhecimento” para um grupo ou comunidade, como é o caso das agências de assistência técnica e extensão rural.

As agências de assistência técnica e extensão rural governamentais no Brasil são em número de 27, apresentando grande capilaridade e trabalhando prioritariamente com a agricultura familiar¹⁸, desenvolvendo atividades diversificadas¹⁹, sendo as principais na área técnica e das práticas produtivas, na elaboração de projetos, na assessoria ao crédito e microcrédito e no apoio institucional à organização de agricultores. A origem dos recursos financeiros é basicamente dos governos estaduais, representan-

¹⁷ No caso brasileiro, o Estado sempre esteve à frente como agente principal de qualquer proposta de desenvolvimento rural, sendo o único com legitimidade assegurada para propor e impor mecanismos no sentido de uma mudança social. Para tanto, apoia-se em estratégias pré-estabelecidas, metas definidas, metodologias de implementação, lógica operacional e demais características específicas de projetos e ações governamentais que têm como objetivo o desenvolvimento rural (Navarro, 2001).

¹⁸ Neste trabalho quando se trata de serviços de ATER (Assistência Técnica e Extensão Rural) está se referindo às agências estaduais responsáveis pela prestação de seus serviços, de caráter público e gratuito. Há também um grande número de organizações não governamentais no Brasil que prestam esses serviços.

¹⁹ Além das atividades acima citadas, destacam-se: gestão de estabelecimentos, comercialização e certificação, planejamento regional e territorial, habitação, saúde e nutrição, educação e turismo rural, atividades não agrícolas.

do, no início dos anos 2000, cerca de 80% do total de recursos disponibilizados (Muchagata, 2003).

A situação atual de crise institucional dos serviços oficiais de extensão rural força uma redefinição de objetivos. O momento é oportuno para discussões sobre o desenvolvimento rural, as políticas públicas para o mundo rural e o conhecimento e saberes dos atores locais e de suas racionalidades, estratégias e ações, pois os antigos modelos se mostraram inadequados para a efetivação do desenvolvimento e compreensão do processo complexo de geração, aquisição, utilização e transformação do conhecimento.

A crise da extensão rural brasileira a coloca frente a diversos desafios para a concretização do tão almejado desenvolvimento rural, dentre eles destacam-se:

a) *transformação do perfil dos extensionistas* – quando se reflete sobre a prática da extensão rural, alguns autores²⁰ concordam que o perfil profissional do extensionista, baseado no domínio e difusão de práticas tecnológicas e na capacidade de convencimento junto aos agricultores, não se adapta à busca do desenvolvimento rural. A revisão da postura autoritária e o reconhecimento de que não basta apenas o conhecimento tecnológico para que ocorra a transformação da realidade dos agricultores são os primeiros passos necessários à construção de uma nova postura institucional. A formação acadêmica ortodoxa dos profissionais que irão trabalhar com os agricultores é incompatível com a própria busca por desenvolvimento rural;

b) *a formação de equipes multidisciplinares* – torna-se necessário dialogar com as distintas disciplinas acadêmicas e as várias modalidades do conhecimento para que se possa apreender as diversas dimensões do real e reconhecer os limites da lógica dos diferentes tipos de conhecimento (Brandenburg, 1996). Há necessidade de equipes que trabalhem de forma conjunta, para que se possa alcançar a tão almejada sintonia entre a extensão e os agricultores, aproximando-se, dessa forma, da concretização do desenvolvimento rural;

c) *aposta no empoderamento local via participação* – centra-se na capacidade de os atores desempenharem ações locais. Muitas vezes, tem sido salientado que esses atores não estariam devidamente preparados para o desempenho de ações locais, pois as organizações dos agricultores familiares, dos assalariados rurais e dos sem-terra no Brasil seriam insuficientes em número e pouco representativas, com baixa capacidade de mobilização social, sendo que a escassa tradição associativa existente no campo seria um claro limi-

²⁰ Muchagata (2003), Neumann e Fröelich (2004), Caporal e Ramos (2008).

tador de iniciativas centradas nos âmbitos exclusivamente locais.²¹ A perspectiva de Long & Ploeg permite uma reflexão sobre esse ponto, ao ressaltar a importância de serem estudados, entendidos e valorizados os estilos de vida locais. Com isso, colaboram para a compreensão de que os pacotes ou políticas aplicadas pelos agentes interventores não são necessariamente o melhor para os grupos locais, pois desconsideram os projetos, as identidades e as motivações do público-meta. Aqui cabe a indagação: quem de fato não está preparado, os atores locais ou os agentes interventores?

d) *mudanças intrainstitucionais* – destaca-se a dificuldade de mudanças nas formas gerais de estrutura e de funcionamento das agências de extensão rural, sua estrutura hierarquizada e centralizada e a forma autoritária de exercer as funções de mando. A disciplina é um elemento-chave na formação extensionista, arraigada em um modelo de tipo militar e os métodos e as estratégias de trabalho mantêm o discurso dos antigos cursos de pré-serviço das décadas de 1950-60, ou seja, a prática cotidiana continua sendo convencional, difusionista e persuasiva (Caporal & Ramos, 2008). Os serviços de extensão rural pública enfrentam uma série de dificuldades, tendo sofrido diversas críticas ao longo de sua história. Dentre os problemas enfrentados, destacam-se: falta de acompanhamento dos atendimentos, do controle das atividades, da avaliação de desempenho e dos resultados da ação extensionista; excesso de burocracia; deficiência na disponibilidade dos meios de trabalho; recursos financeiros escassos necessários à manutenção e expansão dos serviços; tendência de uso de métodos mais cômodos e simples, que demandam menos esforço físico e intelectual por parte do extensionista; indefinição de prioridades pelas agências; ausência de hábito de atualização periódica dos conhecimentos para alguns casos e excesso de capacitações para outros; ingerência político-partidária; falta de entusiasmo e perda da qualidade dos serviços pela fragmentação da ação extensionista (Olinger, 1996);

e) *aspectos relacionados a orçamento e financiamento* – dependência financeira orçamentária dos municípios que exige uma contrapartida do técnico vinculada ao seguimento de regras impostas pelas prefeituras e, muitas vezes, impregnadas do viés político-ideológico. A dependência financeira do Estado transforma as agências em operacionalizadoras de políticas públicas com metas especificadas mediante convênios que desarticulam as demandas provenientes do seu público. Tudo isso aliado à redução orçamentária que força a intensa busca por editais de financiamento; e

²¹ Ver a esse respeito, Navarro (2001).

f) *diversidade de campos de atuação* – os extensionistas desenvolvem uma pluralidade de atividades que vão desde sugestões técnicas até o aconselhamento familiar. Destaca-se que o surgimento de novas demandas implica na agregação de novos campos de atuação. Este fato pode prejudicar a eficácia do trabalho em função da descontinuidade e favorecer a insatisfação profissional (Diesel *et al.*; 2006).

Todos estes problemas e desafios impõem à extensão rural brasileira a necessidade de uma nova postura, tanto frente ao seu público quanto aos governos federal, estadual e municipal. O caráter contraditório da intervenção e da mediação social realizada pelas agências oficiais de desenvolvimento, seus determinantes e implicações, podem ser mais bem compreendidos quando analisados a partir das correntes teóricas estudadas. Os conceitos e noções como *interface social*, *legitimidade*, *capital social*, *arena*, *dominação*, *domínios*, *conhecimentos híbridos* e *agência humana*, entre outros, poderão ser grandes aliados na compreensão deste tema tão complexo.

Bibliografia

- CAPORAL, Francisco R. e Ramos, Ladjane (2008). “Da extensão rural convencional à extensão rural para o desenvolvimento sustentável: enfrentar desafios para romper a inércia”. Disponível em: <http://www.pronaf.gov.br/dater/arquivos/0730612230.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2008.
- BONNEWITZ, Patrice (2003). “Primeiras lições sobre a sociologia de Pierre Bourdieu”. Vozes, Petrópolis, Rio de Janeiro. 149 p.
- BOURDIEU, Pierre (2005). “A dominação masculina”. Bertrand Brasil, Rio de Janeiro. 158 p.
- BOURDIEU, Pierre (1988). “A economia das trocas linguísticas: o que falar quer dizer”. Edusp, 2ª ed. São Paulo. p. 81-128.
- BOURDIEU, Pierre (1996). “Razões práticas: sobre a teoria da ação”. Papirus, Campinas, São Paulo. 223p.
- BRANDENBURG, Alfio (1996). “Modernidade, meio ambiente e interdisciplinaridade”, Desenvolvimento e Meio Ambiente, UFPR, n. 3, Curitiba. p. 49-59.
- DIESEL, Vivian; Neumann, Paulo S.; Silveira, Paulo R. C.; Froelich, José M. (2006). “Entendendo a diversidade e superando a fragmentação da ação extensionista”. Tommasino, Humberto e Hegedus, Pedro (ed.). Extensión: reflexiones para la intervención en el medio urbano y rural. Facultad de Agronomía, Universidad de la República, Montevideo. p. 31-44.
- FLORIT, Luciano F. (1998). “Teoria social e relação sociedade/natureza a partir da obra de Anthony Giddens”. Cadernos de Sociologia, UFRGS, n. 10, Porto Alegre. p. 61-86.
- GOODMAN, David (1999). “Agro-Food Studies in the ‘Age of Ecology’: Nature, Corporeality, Bio-Politics”, Sociologia Ruralis, v. 39, n.1, p. 17-36.

- GUIVANT, Julia (1997). "Heterogeneidade de conhecimentos no desenvolvimento rural sustentável", *Cadernos de Ciência e Tecnologia*, Embrapa, v. 14, n. 3, Brasília. p. 411-448.
- HAYAMI, Yujiro e RUTTAN, Vernon. (1985). "Agricultural Development: an International Perspective", Johns Hopkins University Press, Baltimore. 287p.
- HERNÁNDEZ, Antonio A. (2003). "La sociología de las ciencias y de las técnicas de Bruno Latour e Michel Callon", *Cuadernos Digitales: publicación electrónica en historia, archivística y estudios sociales*, Universidad de Costa Rica, v. 8, n. 23, p. 01-12. Disponível em: <http://www.ts.ucr.ac.cr/~historia/cuadernos/c-23his.pdf>. Acesso em: 07 mar. 2007.
- LATOUR, Bruno (2000). "Ciência em ação: como seguir os cientistas e engenheiros sociedade afora". Editora da UNESP, São Paulo. 438 p.
- LATOUR, Bruno (1994). "Jamais fomos modernos: ensaio de antropologia simétrica". Editora 34, Rio de Janeiro. 152 p.
- LATOUR, Bruno (1983). "Dadme un laboratorio y levantaré el mundo". Knor-Cetina, K.; Mulkay, M. (eds.). *Science Observed: Perspectives on the Social Study of Science*. Sage, London. p. 141-170. Disponível em: <http://www.oei.es/salactsi/latour.htm>. Acesso em: 06 mar. 2007.
- LONG, Norman (2007). "Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor". Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, El Colegio de San Luís, México. 504 p.
- LONG, Norman e Ploeg, Jan D. van der (1995). "Reflections on Agency, Ordering the Future and Planning". Flerks, G. & Ouden, J. (ed.). *In Search of the Middle Ground: Essays on the Sociology of Planned Development*. Wageningen Agriculture University, Wageningen, Holanda. 238 p.
- LONG, Norman e Ploeg, Jan D. van der (1994). "Heterogeneity, Actor and Structure: towards a Reconstitution of the Concept of Structure". Booth, D. *Rethinking Social Development: Theory, Research and Practice*. Longman Scientific & Technical, England. p. 62-90.
- LONG, Norman (1992). "From Paradigm Lost to Paradigm Regained? The Case for an Actor-Oriented Sociology of Development". Long, Norman & Long, Ann. *Battlefields of Knowledge: the Interlocking of Theory and Practice in Social Research and Development*. Routledge, London. p. 16-45.
- LONG, Norman e Long, Ann (1992). "Battlefields of Knowledge: the Interlocking of Theory and Practice in Social Research and Development". Routledge, London. 450p.
- LONG, Norman e Ploeg, Jan D. van der (1989). "Demythologizing Planned Intervention: an Actor Perspective". *Sociologia Ruralis*, v. XXIX. p. 226-249.
- MUCHAGATA, Márcia (coord.) (2003). "Perfil dos serviços de ATER no Brasil, Relatório Nacional de Pesquisa". FAO/MDA, Brasília. Disponível em: http://www.nead.org.br/data/biblioteca/302/Relatorio_Nacional.pdf. Acesso em: 28 ago. 2009.
- NAVARRO, Zander (2001). "Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro", *Revista de Estudos Avançados*, USP, v. 16, n. 43, São Paulo.

- NEVES, Delma P. (1998). "O desenvolvimento de uma outra agricultura: o papel dos mediadores sociais". Ferreira, Angela D. & Brandenburg, Alfio (orgs.). Para pensar uma outra agricultura. Ed. UFPR, Curitiba. 275 p.
- NEUMANN, Pedro S. e Froelich, José M. (coords.) (2004). "Perfil dos Serviços de ATER no Brasil: análise crítica dos relatórios". FAO/MDA/UFMS, Brasília. Disponível em: <http://www.nead.org.br/index.php?acao=biblioteca&publicacaoID=303>. Acesso em: 28 ago. 2009.
- OLINGER, Glauco (1996). "Ascensão e decadência da extensão rural no Brasil". Epagri, Florianópolis. p. 100-174.
- OLIVEIRA, Valter, L. (2004). "A impossível simetria: distinção, dependência e poder na relação entre agricultores e mediadores sociais". UFRGS, Dissertação de Mestrado, Porto Alegre. 207 p.
- PLOEG, Jan D. van der (2000). "Rural Development: from Practices and Policies towards Theory", *Sociologia Ruralis*, v. 40, n. 4. p. 391-407.
- PLOEG, Jan. D. van der; Long, Norman; Banks, J. (ed.) (2002). "Living Countrysides: Rural Development Processes in Europe the State of the Art". Elsevier, Netherlands. p. 8-17.
- ROS, Carlos J. C. (2003). "Capital social e luta simbólica: o caso da Red Puna: uma experiência territorial de articulação social na província de Jujuy, Argentina". PGDR/UFRGS, Dissertação de Mestrado, Porto Alegre. 278 p.
- SARDAN, Jean-Pierre O. de (1995). "Anthropologie et développement: essai en socio-anthropologie du changement social". APAD-Karthala, Paris. 221 p.
- VANDERBERGHE, Frederick (2006). "Construção e crítica na nova sociologia francesa", *Sociedade e Estado*, v. 21, n. 2, Brasília. p. 315-66.

Siglas

ANT: *Actor-Network Theory* (Teoria do Ator-Rede)

ATER: Assistência Técnica e Extensão Rural



Describir y prescribir: la tipificación de la agricultura familiar en la Argentina

Gabriela Schiavoni

Introducción

La *agricultura familiar* en la Argentina es una categoría en construcción. Su definición y sus alcances son objeto de múltiples negociaciones en las que intervienen científicos sociales, técnicos, administradores y organizaciones agrarias.

El uso de la denominación se generaliza en la última década, abarcando no solo a los *farmers* pampeanos, sino a un amplio y heterogéneo conjunto de extensión nacional. La noción comienza a circular en conexión con fines prácticos (definir políticas), y a partir de determinados acontecimientos, tales como la Mesa Nacional de Organizaciones de Productores Familiares (1994) y la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar del Mercosur (2004).

El término evoca el modelo agrícola francés de la segunda posguerra en el que “la ‘industrialización’ de la agricultura se hizo sobre la base de una fuerza de trabajo y un capital esencialmente familiar; sin una participación efectiva de capitales privados y sin el desarrollo de una clase obrera, como fue el caso de las industrias no agrícolas” (Lamarche, 1993: 99). Esta transformación fue impulsada por el Estado y se organizó en torno a las explotaciones medias, incluyendo la profesionalización de la agricultura y el encuadre técnico y sindical del campesinado.

Acuñada por científicos sociales europeos, la categoría es incorporada por sindicatos y organizaciones de desarrollo en Brasil, y comienza a circular en América Latina en el contexto de descentralización del Estado y de la organización territorial de los procesos económicos.

Históricamente, la pequeña agricultura se conformó en nuestro país “más como un tema de extensión que de investigación” (Carballo, 2007: 85). Y, si bien el seminario sobre “La Explotación Agrícola Familiar en la Argentina”, realizado en 1974 en la Universidad Nacional de Tucumán,

constituye un temprano antecedente de investigación sobre el problema, el objeto que se discutía en ese momento era un tipo diferente de explotación familiar, fruto de políticas estatales dirigistas de promoción de la colonización y de regulación de los mercados agrícolas.¹

De este modo, el uso de criterios exclusivamente instrumentales desligados de una caracterización precisa de los beneficiarios, acompañó la implementación de los programas orientados a huerteros, minifundistas, agricultores familiares o pymes familiares capitalizados, llevados a cabo por el INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria) (Carballo, 2007:86). Más recientemente, con el “Programa Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar” (2005), esta institución comenzó a vincular agricultura familiar e investigación.

Por otro lado, numerosos trabajos asociados a la administración y al diseño de políticas, generados principalmente por el Grupo de Sociología Rural de la Secretaría de Agricultura, se esforzaron por captar las características de la pequeña producción a partir de las fuentes censales, utilizando tipologías sociológicas. Los conceptos de “minifundio” (1978, 1991), “pequeña explotación agropecuaria” (1995) y “explotación agropecuaria pobre” (1994) son ejemplos de este tipo de literatura.

La superficie reducida de tierra y el uso de trabajo familiar se emplearon para tipificar la categoría, y constituyeron los criterios de selección de beneficiarios de los programas de desarrollo rural de la década de 1990: PSA (Programa Social Agropecuario), Prodernea y Prodernoa (Programas de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste y Noroeste Argentino). Estos atributos hacían hincapié en la pobreza y en la inserción periférica de los pequeños productores en la economía.

Los agricultores de las provincias del norte del país –entre ellas, Misiones– se convirtieron en los casos ejemplares para establecer el significado de la denominación “pequeño productor” en la Argentina.

La discusión actual desplaza la caracterización en términos de marginalidad y pone el acento en la posible contribución de los agricultores familiares al proceso económico (producción de alimentos, producción para exportación, generación de empleo agrícola y no agrícola en áreas rurales, dinamización de los eslabonamientos intersectoriales de la pequeña producción).²

¹ En la provincia de Misiones, la reglamentación oficial de inicios del siglo XX, que obligaba a cultivar yerba mate en las parcelas obtenidas a través de planes de colonización, transformó a los campesinos inmigrantes en agricultores familiares yerbateros, o colonos (Bartolomé, 1977).

² La reorientación del PRODERNEA en Misiones (2005) modificó el tope de hasta 25 ha, incluyendo beneficiarios con mayores extensiones porque se trataba de impulsar la ganadería de engorde, no practicada a escala menor. También se modificó el tope de ingre-

Y, si bien en el origen de la denominación está el reconocimiento de la necesidad de un encuadre estatal de la *agricultura familiar*, la difusión del término en América Latina ocurre en un contexto de crisis de las formas generales de Estado y de las políticas públicas de corte universalista.

En este sentido, nuestro análisis se centra en el proceso de producción y circulación de la categoría, buscando restablecer el componente teórico de la construcción de agregados administrativos, que la tradicional división entre ciencia pura y ciencia aplicada tiende a subestimar.

Políticas públicas y conocimiento social

A mediados de la década de 1930, la expansión del Estado Benefactor y la acción de las grandes fundaciones en Estados Unidos impulsaron la cooperación estrecha entre políticos y científicos sociales. Se pensaba que “una ‘política social esclarecida’ podía ser el resultado directo de una buena investigación social” (Pollak, 1993: 331, 332).

El modo característico de articulación pasó a ser la “investigación social administrativa”, bajo contrato con la empresa o el organismo público, instituyendo formas determinadas de trabajo (pedidos precisos, relaciones jerárquicas, división del trabajo y especialización del equipo). Estos aspectos organizacionales tuvieron su correlato cognitivo en la estandarización de los conceptos y de las técnicas de investigación (empirismo de sondeos y análisis de variables; cf. Pollak, 1993).

También en este período tuvo lugar un proceso de nacionalización de los indicadores, tendiente a convertir a cada país en un espacio de medida común, reduciendo la diversidad. Las herramientas estadísticas permiten descubrir o crear conjuntos de personas sobre los que apoyarse para describir el mundo y actuar sobre él. Los indicadores estabilizan un sentido que organiza la acción. Así: “La medida estadística justifica la medida administrativa” (Desrosières, 1996: 44).

A fines de la década de 1970, la crisis del Estado Benefactor debilitó el rol del Estado como espacio de acumulación de información y productor de representaciones adecuadas. La puesta en forma de los objetos sobre los que actúan las políticas se modificó y se generalizaron, en Francia por ejemplo, los observatorios económicos regionales (estadísticas municipales para la producción de diagnósticos medioambientales, de salud, etc.).

Del mismo modo, las categorías oficiales de clasificación comenzaron a estructurarse a partir de dispositivos heterogéneos, que asocian adminis-

so mensual, estableciendo como corte la suma de hasta tres salarios de un peón rural (en 2007 equivalía a aceptar beneficiarios con ingresos mensuales de hasta \$1.600).

tradores y organizaciones de la sociedad civil, en los que la medida se hace “desde abajo” (registros, etc.).

La identificación de los atributos de una denominación resulta automática cuando una profesión, o una categoría sindical, se encuentran cristalizadas. Este no es el caso de los agricultores familiares en la Argentina, cuyas formas de representación son heterogéneas y cuyos intereses son asimilables tanto a los de *farmers* empobrecidos –agricultores tecnificados e integrados al mercado, que encuentran limitaciones para sostener un proceso de acumulación–, como a los de campesinos que luchan por la tierra, desplegando estrategias económicas que minimizan el vínculo externo, a través del autoconsumo, el trueque y la comercialización mínima de excedentes.

Analizar la conformación de una categoría, antes de que devenga un automatismo, permite captar las negociaciones entre las diversas instancias, con el fin de estabilizar un consenso. Así, en nuestro país, la FAA (Federación Agraria Argentina) se enroló en la problemática, buscando extender el significado de la denominación agricultura familiar más allá de los *farmers* pampeanos, tradicional base social de la entidad.³ En las distintas provincias, la institucionalización se llevó a cabo de manera variable incorporando actores heterogéneos.

En Misiones, por ejemplo, la categoría no incluye a los colonos o productores familiares con capacidad de acumulación, dedicados a cultivos industriales regulados por el Estado (yerba mate y té). El contenido de la denominación fue hegemonizado por campesinos, apoyados por las organizaciones no gubernamentales, que adquirieron visibilidad a través de los programas compensatorios de la década de 1990 (Schiavoni, 2008). Esto responde, en parte, a que el MAM (Movimiento Agrario de Misiones), organización vinculada a la FAA, y que representó los intereses de los colonos en la década de 1970, desplazó su atención hacia problemáticas de tipo campesino (producción de autoconsumo, ferias francas, agroecología).

Clases sociales y categorías administrativas

La modernización de la explotación campesina es lo que marca su caracterización como explotación familiar. A fines de la década de 1970, las socie-

³ En el año 2008, la posición asumida por FAA frente al aumento de las retenciones a las exportaciones agropecuarias fijado por el gobierno, hizo que el FONAF (Foro Nacional de la Agricultura Familiar) se autonomizara de la entidad. También en ese año surgieron alineaciones críticas al Foro, tales como el Frente Nacional Campesino.

dades occidentales europeas “ya no toleraron en su seno comunidades relativamente autónomas y transformaron a cada campesino en un ciudadano y en un productor” (Mendras, 2000: 550).⁴ Mediante la acción del Estado, la agricultura tradicional semiautárquica se convirtió en un sector dinámico de la economía, siendo tanto productor como consumidor.

Así, el papel que pasa a desempeñar el agricultor familiar en la reproducción del sistema no se limita a la transferencia de excedentes a los grupos económicos que operan en la agricultura. El análisis comparativo de la agricultura familiar muestra que estas explotaciones, aunque compartan la asociación estrecha entre familia y producción, no constituyen una clase social, puesto que exhiben capacidades diferentes de apropiación y desarrollo de los medios de producción (Lamarche, 1993). En un mismo lugar y con un mismo modelo de funcionamiento, las explotaciones familiares pueden pertenecer a distintas clases sociales, según sea la superficie, el grado de mecanización, el nivel técnico o la capacidad financiera.

Servolo de Medeiros (2001) describe el dispositivo heterogéneo de intermediación que colocó al “agricultor familiar” en el centro de la discusión en Brasil, en la década de 1990. A través de asesorías, el debate intelectual sobre la importancia económica y social de la agricultura familiar comenzó a circular en el medio sindical. Esto, aunado a las actividades de formación e intercambio internacional promovidas por la Iglesia y las ONG (Organizaciones No Gubernamentales), hizo que los dirigentes sindicales conocieran experiencias europeas. A su vez, las limitaciones de la modernización agrícola, evidenciada en la crisis de los agricultores tecnificados del sur del país, y el efecto acumulado de las experiencias asociativas promovidas por las ONG, generaron un reacomodo de posiciones dentro del sindicalismo que llevó a un aumento de la importancia de los pequeños productores y a un declinar político de los asalariados. De este modo, la categoría agricultor familiar “rápidamente sustituyó, en el debate político, [...] al término ‘pequeño productor’ dominante hasta los años 80” (Servolo de Medeiros, 2001: 116).⁵

⁴ Pierde vigencia el modelo de la sociedad campesina, basado en cinco rasgos principales: autonomía relativa de la comunidad, organización económica estructurada en torno al grupo doméstico, autarquía derivada de la producción de autoconsumo y de la indiferenciación producción/consumo, sociabilidad basada en el conocimiento mutuo, rol mediador de los notables.

⁵ En la década de 1980, en Brasil, Servolo de Medeiros (2001) señala que se produce una implosión de la categoría de los trabajadores rurales, que había unificado a los sectores del campo en una central sindical única. Surgieron sindicatos por categorías específicas (de tabacaleros, de criadores de cerdos, de asalariados rurales, etc.), y más recientemente, de agricultores familiares.

También en Argentina, la introducción de la denominación ocurre en un contexto de crisis de los agricultores familiares pampeanos y coincide con una estrategia de expansión territorial de la actividad gremial de la FAA. Así, mediante el estrechamiento de vínculos con asociaciones de minifundistas, campesinos y pequeños productores del norte del país, y con organizaciones agrarias de los miembros del Mercosur (la Confederación Nacional de Trabajadores de la Agricultura de Brasil y la Comisión de Fomento Rural de Uruguay) la entidad se convirtió en portavoz de sectores que históricamente carecieron de representación en el Estado nacional (Lattuada, 2006).

Protagonizando numerosas reuniones sobre la temática –Mesa Nacional de Organizaciones de Productores Familiares (1996), Asamblea de Organizaciones Representativas de los Productores Familiares del Mercosur (1996), Congreso Nacional y Latinoamericano sobre Uso y Tenencia de la Tierra (2004)– e institucionalizando un espacio de intercambio con el Estado, a través de la creación de un Departamento de Desarrollo Rural, esta organización lideró el proceso de fabricación de la categoría *agricultura familiar* en la Argentina.⁶

Las clasificaciones oficiales constituyen una vía para la introducción de los intereses de los grupos sociales en el Estado. En Francia, desde la década de 1950, la nomenclatura censal de las profesiones se convirtió en un instrumento de representación política y estadística de las clases sociales (Boltanski y Chiapello, 2002). En el caso de los obreros, la clasificación retoma las distinciones establecidas en los convenios colectivos. Con respecto a los agricultores, Derosières y Thévenot (2002) señalan que la tipificación solo fue posible merced al encuadre del grupo en políticas públicas, que inscriben sus actividades en distintas medidas reglamentarias que definen tipos de explotaciones, mercados, productos y subvenciones.

Tipificando la agricultura familiar en la Argentina

La dificultad que plantea la tipificación de la *agricultura familiar* en la Argentina es la dificultad de estandarización de una actividad, en ausencia de un encuadre que provea los parámetros. Durante 1990, el tamaño de la explotación y el uso de trabajo familiar funcionaron como criterios para

⁶ En el discurso de los dirigentes, el tema de la *agricultura familiar* está asociado a la creación de un ámbito de negociación con el Estado. Una dirigente del Foro expresa: “Se empezó con la Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, como una respuesta hacia el Mercosur. Ahí es donde la Federación Agraria comienza a encontrarse, en ese espacio, con el Estado” (Primer Foro de la Agricultura Familiar de Misiones, 2007).

discriminar a los pequeños productores susceptibles de recibir apoyo estatal. Este apoyo, sin embargo, no generó un producto homogéneo, capaz de proporcionar fundamento a la noción.

La identificación de los atributos definitorios de la categoría dependerá de cuáles sean las políticas para el sector: ya sea que se trate de sostener a los pequeños productores como economía alternativa, o se intente incorporarlos al sistema económico general, protegiéndolos a través de regulaciones estatales.

Tres contribuciones organizan las acciones tendientes a estabilizar el significado de la categoría en la Argentina.

En primer lugar, el estudio elaborado por el PROINDER (Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios) de la Secretaría de Agricultura, Ganadería Pesca y Alimentación y el IICA-Argentina (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura), en base al análisis de los datos del Censo Nacional Agropecuario de 2002 ("Los pequeños productores en la República Argentina", Foti, M. *et al.*, 2006). El estudio fija como estándar de la pequeña producción el trabajo directo del productor en la explotación, sin recurso a los asalariados permanentes. A pesar de no utilizar como criterio la superficie, establece un límite superior de extensión de tierra para la categoría (hasta 1.000 ha en la región pampeana, chaqueña y cuyana; hasta 500 ha en Mesopotamia, etc.).

El conjunto así definido se diferencia internamente en tres subcategorías, de acuerdo al nivel de capitalización medido en existencias ganaderas, posesión y edad del tractor, superficie regada en cultivos de campo, tenencia de invernáculos y superficie implantada con frutales. Los segmentos establecidos son los siguientes:

a) familiares capitalizados, a pesar de la escasez relativa de recursos, logran acumular, pero necesitan apoyo en financiamiento y crédito, asistencia técnica, comercialización e integración a cadenas productivas;

b) campesinos transicionales: solo alcanzan a mantenerse en la actividad (sin capitalizarse) y presentan algunos rasgos de pobreza por falta de acceso a servicios básicos;

c) pequeños productores que no pueden vivir exclusivamente de su explotación y venden fuerza de trabajo presentan muchos rasgos de pobreza, y su permanencia se explica por los ingresos extra-prediales y el apoyo de los programas públicos de asistencia social.

Las conclusiones subrayan la importancia numérica de la categoría (65,6% de las explotaciones agropecuarias del país, esto es, 218.868 explotaciones) y su contribución al proceso económico; aportan el 53% del empleo total en el sector agropecuario y el valor bruto generado por los pequeños productores equivale al 19,4% del valor generado por la totalidad de explotaciones agropecuarias. Representan más del 85% de las explotaciones

que cultivan tabaco, algodón, yerba mate y caña de azúcar, y entre el 70 y el 80% de varias hortalizas.

Los pequeños productores así definidos son predominantes, en porcentaje, en las regiones del norte del país y en la Mesopotamia; su importancia es algo menor en la región Pampeana, en Patagonia y Cuyo.

La segunda contribución a considerar son los documentos del “Programa Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar” del INTA (INTA 2005; CIPAF –Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar– INTA- NOA, 2008).

En este caso, la agricultura familiar es identificada con un estilo de producción, cuya característica básica es la baja inversión externa: las unidades utilizan mano de obra familiar y comunitaria y operan con bajos niveles de mercantilización de los productos y los insumos. Así: “La Pequeña Agricultura Familiar (PAF) es una forma de producción y un modo de vida que reviste gran importancia para el desarrollo [...] En términos generales, este sector vive del autoconsumo, el trueque y comercializa la producción excedente, como forma de acceder a otros bienes y servicios que la producción en sí misma no garantiza” (CIPAF NOA, 2008, Boletín N° 14).

Los datos oficiales resultan insuficientes para describir estas explotaciones, muchas de las cuales quedan excluidas de los registros, ya que una condición para ser censado es comercializar parte de la producción en el mercado. Aún así, los documentos del CIPAF subrayan que se trata de “cientos de miles de agricultores familiares” que no tienen posesión legal de la tierra, no cuentan con maquinarias mínimas, y tienen enormes dificultades en el acceso al agua, la educación y la salud.

De todos modos, algunas variables del Censo Nacional Agropecuario permitirían operacionalizar la dimensión “estilo productivo” sobre la que descansa la identificación de la pequeña agricultura familiar en este programa (Soverna *et al.*, 2008).

Finalmente, el tercer antecedente es el documento del FONAF (Foro Nacional de la Agricultura Familiar), consensado por un plenario de organizaciones representativas del “sector productor agropecuario familiar”, coordinadas por el departamento de Desarrollo Rural de la FAA (“Lineamientos Generales de Políticas Públicas orientadas a la elaboración de un Plan Estratégico para la Agricultura Familiar”, FONAF, 2006).

La creación del Foro es una derivación de la Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, propuesta por Brasil en el Mercosur en 2004, con el fin de discutir políticas comunes para el sector, con la participación de organizaciones de la sociedad civil.

El documento retoma la definición de agricultura familiar, vigente en Brasil (INCRA/FAO, 2000) basada en el reconocimiento de las estructuras familiares como fundamento de la reproducción social de la categoría. Así,

la familia es el grupo que gestiona la unidad productiva y las inversiones, lleva a cabo la mayor parte del trabajo, detenta la propiedad de los medios de producción (aunque no siempre de la tierra) y en su interior se realiza la transmisión, en caso de jubilación o fallecimiento.

En la versión argentina, la autonomía reconocida al grupo es de tipo cultural, enfatizando que la *agricultura familiar* es “una forma de vida”, “una cuestión cultural” y que “en su interior se realiza la transmisión de valores, prácticas y experiencias” (FONAF, 2006).⁷

Con respecto a los estándares nacionales, el Foro introduce la posibilidad de contratación de asalariados permanentes (hasta tres), la residencia en la microregión (y no exclusivamente en la explotación) y el hecho de no detentar necesariamente la propiedad de la tierra.

La definición se operacionaliza a través de seis dimensiones,⁸ que delimitan un conjunto heterogéneo, estratificado en cinco sub-categorías:

A. Subsistencia: producen solo para autoconsumo, tienen ingresos netos totales máximos de dos canastas básicas, de los cuales el 100% pueden ser extra prediales.

B. Reproducción simple: desde esta categoría en adelante siempre hay producción para el mercado y para el autoconsumo; el ingreso total es de hasta cuatro canastas básicas, del cual el 70% puede ser extrapredial.

C. Reproducción ampliada con nivel bajo de capitalización: los ingresos pueden llegar a seis canastas, y de ellos el 50% puede ser extrapredial y puede tener un trabajador permanente (en las próximas categorías, estos últimos irán en aumento).

D. Reproducción ampliada con nivel medio de capitalización: con ingresos máximos equivalentes a diez canastas, de los cuáles el 30% puede ser extrapredial.

E. Capitalizado con capacidad de reproducción y crecimiento: los ingresos llegan a quince canastas (aproximadamente 5.000 dólares por mes) y el peso de los ingresos extraprediales tiende a ser muy bajo (15% como máximo); pueden tener hasta tres trabajadores permanentes.

⁷ Las investigaciones sobre las intensas transformaciones de la agricultura familiar pampeana, subrayan la reconfiguración de los condicionamientos domésticos en las estrategias de reproducción social de los productores. cf. Balsa, 2006; Cloquell, 2007.

⁸ Los aspectos considerados son: destino de la producción (autoconsumo, mercado), lugar de residencia (predial, extrapredial rural, urbana), ingreso extrapredial (porcentaje del total de ingresos), ingresos netos (estratificados en base al costo de la canasta básica, con un tope de 15 canastas básicas mensuales), mano de obra familiar: la familia tiene que aportar trabajo agrícola y/o gerenciamiento y administración, empleo de mano de obra: complementaria del trabajo familiar (transitoria y/o permanente con un tope de tres trabajadores permanentes).

Esta diferenciación interna constituye una escala evolutiva, ya que: “Las categorías A y B (subsistencia y reproducción simple) se espera que sean temporarias, con la expectativa que toda persona que se encuentra en dichas situaciones pueda lograr incorporarse a las categorías siguientes” (FONAF, 2006).

A su vez, “para la categoría E se plantean condiciones ideales, tomadas como objetivo a lograr, según las cuales el productor puede vivir en el establecimiento o en un área cercana, con todos los servicios necesarios, y sostener la familia permitiendo que sus hijos puedan completar todo el ciclo educativo, incluyendo todo lo necesario para concurrir a estudiar en Universidades Nacionales si así lo deseen” (FONAF, 2006).

En esta tipificación se considera positiva una integración creciente al mercado, tanto con respecto al destino de la producción como a la contratación de trabajo, mientras que el ingreso extrapredial se espera que tienda al mínimo. Asimismo, el hecho de utilizar como indicador el ingreso neto, sugiere el carácter plenamente integrado a la lógica del cálculo económico de los productores que se tiene en mente. En otros contextos de agricultura familiar del país, la determinación de este ingreso por parte de los agricultores representa una operación de enorme complejidad.

La caracterización del Foro no recurre a datos oficiales. La estimación numérica de las unidades familiares dependerá de una estadística específica: el registro de agricultores familiares, que llevarán a cabo las organizaciones de productores, con supervisión de la Secretaría de Agricultura a través de un sistema de homologación.⁹

Estos tres documentos ponen de manifiesto la heterogeneidad de mecanismos y lenguajes involucrados en la fabricación de la categoría *agricultura familiar*. Mientras que el Foro otorga preeminencia a las organizaciones sindicales en la construcción de la información, privilegiando las versiones del fenómeno próximas a la meta de integración al mercado y capitalización, el informe del PROINDER utiliza los datos censales y construye una definición en continuidad con las mediciones establecidas, respetando el carácter acumulativo de la información.¹⁰ A su vez, el programa nacional del INTA, al concentrarse en las realizaciones menos formalizadas de la pequeña producción, no encuentra apoyo en los registros autorizados.

⁹ El registro de agricultores familiares es considerado el instrumento que permitirá zanjar las controversias acerca de los límites de la categoría. Así, una dirigente del Foro afirma: “Para que no entre la soja [en la denominación agricultura familiar], vayamos al territorio y registremos a quiénes creen que son agricultores familiares”.

¹⁰ Esto permite establecer, por ejemplo, que en el período 1988- 2002, el porcentaje de explotaciones agropecuarias pobres se mantuvo, representando alrededor del 40% del total de explotaciones agropecuarias del país.

Las controversias en torno a la presencia y cantidad de asalariados permanentes, la discriminación del empleo transitorio y la contratación de servicios de maquinaria, la evaluación del ingreso extrapredial y el tope de ingreso neto, ponen de manifiesto la relativización impuesta por el capitalismo actual a la antítesis familia/empresa. Este proceso reduce la validez estratégica del trabajo familiar como indicador de la agricultura familiar.

El Foro de la agricultura familiar en Misiones

El Primer Foro de la Agricultura Familiar de Misiones se realizó el 3 de julio de 2007, en el local de la feria franca de Villa Cabello, en la ciudad de Posadas. Fue convocado por la Asociación Civil de las INTERFERIAS (Ferias Francas de Misiones), el MOCAMI (Movimiento Campesino de Misiones), el MAM y la FAA. Estuvieron presentes funcionarios y dirigentes de relevancia nacional: el coordinador nacional del Programa CIPAF (Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar) del INTA, la coordinadora nacional del PROINDER de la Secretaría de Agricultura, el coordinador y la presidente del FONAF y el vicepresidente de la FAA. Contó también con la asistencia del ministro provincial del Agro y la Producción.

La representación de los productores estuvo hegemonizada por las nuevas organizaciones de lucha por la tierra, promovidas por las ONG en el marco de los programas sociales agrarios de la década 1990.

Mediante el uso de la denominación “trabajador rural”, estas organizaciones unifican los intereses de técnicos y campesinos, asimilándolos al polo dominado.¹¹ Uno de estos mediadores explicaba en el Foro: “Está la clase trabajadora, que es este sector de la población al que no le queda otra alternativa que trabajar y desempeñar funciones para la clase empresarial. En el medio quedan los medianos y pequeños productores, a los cuales la clase empresarial, trata de ir llevando cada vez más hacia la clase trabajadora” (técnico de UTTERMI).

Las banderas de las nuevas organizaciones son la lucha por la tierra y las formas de comercialización autónomas. Así:

Junto a Federación Agraria, que es una organización gremial de muchos años, vienen creciendo y formándose organizaciones pequeñas en

¹¹ “Resolver la contradicción entre los técnicos y productores, considerando a ambos como trabajadores”, afirman los representantes de la UTTERMI (Unión de Técnicos Trabajadores Rurales de Misiones) y de la UTR (Unión de Trabajadores Rurales) en las conclusiones del Foro.

distintos lugares del país, que están fundamentalmente en la defensa de la tierra, como es el Movimiento Nacional Campesino e Indígena. En nuestra provincia, el MOCAMI es uno de sus representantes. Aquí, la agricultura familiar ha encontrado una fuerte salida a los problemas, a través de las ferias francas, la Asociación de Ferias Francas es una de las organizaciones más fuertes de la provincia (Técnico de UTTERMI).

Sin embargo, el vicepresidente de FAA, a su turno, también reivindicó la lucha por la tierra como bandera de la entidad. Señaló que:

En el Congreso Nacional y Latinoamericano sobre Uso y Tenencia de la Tierra (2004) vimos la necesidad de 2.700 campesinos que realmente necesitaban tener algún tipo de representación. Desde la Federación Agraria quisimos crear el marco y creamos el departamento de desarrollo rural. Y, si bien la Federación Agraria tiene en esta provincia una relación más profunda con el Movimiento Agrario de Misiones, queremos trabajar con todas las organizaciones.

Esta organización gremial se adjudica un rol central en la gestión nacional de la problemática de la agricultura familiar: “Tiramos la primera piedra para que la agricultura familiar se organice, para que la agricultura familiar a nivel de país se empiece a mover, a caminar” (vicepresidente de FAA).

La alocución de la representante del FONAF, a su vez, puso de manifiesto la amplitud del significado asignado a la categoría *agricultura familiar*. Señaló que la “verdadera lucha de la agricultura” la llevan a cabo “no los pequeños productores, sino los productores familiares”. Y agregó: “nosotros no somos pequeños, somos grandes y tenemos grandes convicciones. Los productores familiares, hoy agricultores familiares, empezamos a ver qué posibilidad había de visualizarnos como campesinos, como indígenas, como agricultores urbanos, como es el caso de nuestra organización” [Cirujas de La Matanza, Provincia de Buenos Aires].

Finalmente, los representantes estatales (nacionales y provinciales) enfatizaron la autonomía arraigada del Estado, que actualmente diseña su accionar en consonancia con las organizaciones.

El representante del Programa CIPAF del INTA reconoció que “el Estado se nutre de las demandas que hagan las organizaciones” y “estamos orgullosos de participar en todos los foros donde nos inviten las organizaciones y donde nos invite la Federación Agraria”.

También el ministro provincial del Agro enfatizó el vínculo entre las políticas y las organizaciones agrarias, señalando que Misiones “es la única provincia que tiene una Dirección provincial de ferias francas”. Asimismo-

mo: “El programa provincial de Desarrollo Ganadero no es una decisión mía, sino de cuarenta y dos asociaciones ganaderas de toda la provincia”.

El Foro continuó a través del trabajo en comisiones sobre temas pre-determinados: Tierra y Reforma agraria (coordinado por un representante del MOCAMI); Comercialización (coordinado por un representante del MAM y uno de INTERFERIAS), Asistencia técnica y Financiamiento (coordinado por representantes de UTTERMI y de UTR), Infraestructura (coordinado por un representante del MAM), Institucionalidad (coordinado por un representante del MAM), Medio Ambiente, Educación y Juventud, Fortalecimiento organizacional, Previsión y Salud, Agricultura Urbana y Periurbana. Sobre la definición de *agricultura familiar*, las conclusiones del Foro de Misiones subrayan:

- Estamos pidiendo un censo, donde se establezca un padrón de todos los que están dentro de este concepto de economía familiar para que pueda haber políticas para ese sector y no políticas en forma indiscriminada, donde siempre los que más se benefician son los grandes.

- La agricultura familiar es el sector de pequeños y medianos productores que producen junto con su familia en la chacra. Inclusive hay unas definiciones de categorías de productores, que recurren solamente en forma esporádica a mano de obra de afuera, pero que es él con su familia que está produciendo.

- Lo que hoy quedó claro aquí y a nivel país es que el agricultor familiar no es ni más pobre ni menos competitivo, es todo lo contrario, es un productor diferente. No es un productor empresarial, no se dedica a hacer un solo producto y exportar. No puede ser que se diga que el productor familiar tiene que transformarse en productor empresarial. El productor familiar cuida la naturaleza, diversifica, vende en el mercado local.

Las críticas al Programa Provincial de Desarrollo Ganadero también pusieron de manifiesto la perspectiva campesinista de las organizaciones del Foro de la Agricultura Familiar de Misiones. Así, afirman que: “El plan está compuesto para los medianos y grandes productores, pero no así para el pequeño productor. [Queremos] que no sea torito o novillito, sino vacas lecheras. Nosotros pedimos plan ganadero, pero que sean vacas lecheras, así nosotros podemos vender en la feria la leche y sus derivados” (Plenario Primer Foro de la Agricultura Familiar en Misiones).

A pesar de la escasa presencia de los “colonos clásicos”, la problemática de la regulación estatal de la economía como principio de solución para la agricultura familiar de Misiones fue planteada por un representante del MAM, señalando:

El perjuicio a los pequeños productores que trajo la desregulación de la producción yerbatera, así como la representación minoritaria de los

pequeños productores en los organismos como el INYM (Instituto Nacional de la Yerba Mate) o la COPROTÉ (Comisión Provincial del Té), dado que como los grandes productores manejan otros estamentos de la economía, como ser la industrialización y la comercialización, tienen representación por todos los estratos, en cambio el pequeño productor siempre queda en minoría (Representante del MAM, Foro de la Agricultura Familiar de Misiones).

Justificó la necesidad de intervención estatal en razón de la posición subordinada de los productores primarios en la cadena de valor:

Siempre los grandes problemas del pequeño y mediano productor tienen que ver con el problema de la elaboración y comercialización del producto.

El molinero, los grandes yerbateros, tienen toda la cadena: ellos elaboran y venden en arreglos con los grandes supermercados, etc. El que sufre el problema es el pequeño productor que no tiene toda la cadena, [no tiene] la posibilidad de elaborar su producción y comercializar su producto (representante del MAM, Foro de la Agricultura Familiar de Misiones).

En síntesis, la descripción del Primer Foro de la Agricultura Familiar de Misiones pone de manifiesto la diversidad de actores y problemáticas que convoca la denominación. La formulación de estrategias para el sector estuvo dominada por las nuevas formas de asociación entre el Estado y la sociedad civil. Solo marginalmente surgió la discusión del rol del Estado como regulador de la economía, en conexión con los “colonos clásicos”. En este sentido, el referente nodal de la categoría está constituido en la provincia por el “neocampesinado” impulsado por las ONG.

Conclusiones

Las clasificaciones oficiales y sus indicadores se emplean corrientemente de manera realista, sin detenerse en los procedimientos de medida que sirven para delimitar los agregados. Es a raíz de conflictos y malentendidos que salen a la luz las operaciones de cálculo y de construcción involucradas. Al funcionar como automatismos, estas categorías equiparan actores y otorgan consistencia a grupos nominales, desempeñando un rol que es al mismo tiempo descriptivo y prescriptivo.

La génesis de la *agricultura familiar* en la Argentina exhibe el carácter diverso de los productores que se aspira a unificar y también la heterogeneidad de lenguajes involucrados en la fabricación de la categoría.

Nuestro trabajo rastreó los orígenes de la denominación –localizándolo en contextos intelectuales europeos, como una reelaboración conceptual de los procesos de transformación agraria encuadrados por el Estado– y su posterior circulación en América Latina, en ámbitos aplicados, y en consonancia con las formas descentralizadas de gestión estatal.

En este sentido, la tipificación de la agricultura de base doméstica y su definición en términos socio-administrativos, es un subproducto de la inscripción de la actividad en la economía de mercado, encuadrada a través de políticas públicas que delegan en las estructuras familiares la reproducción social del grupo. Con respecto a los campesinos, la diferencia estriba en el carácter crucial que reviste el vínculo institucionalizado con el Estado y, por esa vía, la integración al mercado. En efecto, para mantener el modelo familiar, la integración no podrá hacerse en el marco de un mercado libre. La problemática de la regulación de la economía reviste importancia estratégica para el diseño de acciones orientadas a la *agricultura familiar*.

Sin embargo, la pérdida de relevancia del Estado como planificador y como productor de descripciones autorizadas, hace que la fabricación de la categoría en nuestro país sea el fruto de un dispositivo heterogéneo de intermediación. Así, confluyeron en el proceso distintas fuentes, con distintos lenguajes, que representan versiones parciales del fenómeno. Y, aunque sea posible (y deseable) articular políticas flexibles que contemplen la diversidad, la acción pública corre el riesgo de quedar desdibujada ante la ausencia de lineamientos básicos.

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. Aun así, solo un consenso de este tipo permitirá estabilizar un objeto, al que se aplique una acción, cuyo curso se puede seguir y evaluar.

Bibliografía

- ABRAMOVAY, R. (1998), Paradigmas do capitalismo agrário em questão, Hucitec Unicamp, San Pablo.
- BALSA, J. (2006), El desvanecimiento del mundo chacarero. Transformaciones sociales en la agricultura bonaerense 1937-1988, Ed. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- BARTOLOMÉ, L. (1977), "Sistemas de actividad y estrategias adaptativas en la articulación regional y nacional de colonias agrícolas étnicas: el caso de Apóstoles (Misiones)". En: Esther Hermitte y Leopoldo Bartolomé (compils.), Procesos de articulación social. Amorrortu, Buenos Aires, págs. 257-281.

- BOLTANSKI, L. y E. Chiapello (2002), *El nuevo espíritu del capitalismo*, Akal, Madrid.
- CARBALLO, C. (2007), "Cincuenta años de Agricultura Familiar y Desarrollo Rural en el INTA", *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios* N° 26 y 27, págs. 63-93.
- IPAF-NOA (2008). Boletín N° 14, Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria <<http://www.inta.gov.ar/cipaf/info/nea/boletines.htm>>
- CLOQUELL, S. (2007), "Diálogos empíricos y abordajes teóricos. Acerca de la forma social de producción familiar en la agricultura". En Silvia Cloquell (coord.), *Familias Rurales. El fin de una historia en el inicio de una nueva agricultura*, Homo Sapiens Ediciones, Rosario, págs. 19-26.
- DESROSIÈRES, A. (1996), "Reflejar o Instituir: la invención de los indicadores estadísticos", *Methodologica* N° 4, págs. 41-57.
- DESROSIÈRES, A. y L. Thévenot (2002), *Les catégories socio-professionnelles*, La Découverte, Paris.
- FONAF (2006), *Lineamientos generales de políticas públicas orientadas a la elaboración de un plan estratégico para la agricultura familiar*, Federación Agraria Argentina, Buenos Aires.
- INTA (2005), *Programa Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar*, Documento Base, Buenos Aires.
- LAMARCHE, H. (1993), "Introdução Geral" y "A exploração familiar na França". En Hugues Lamarche (coord.), *A agricultura familiar*, Ed.Unicamp, San Pablo, págs. 13-35 y pág.175.
- LATTUADA, M. (2006), *Acción colectiva y corporaciones agrarias en la Argentina. Transformaciones institucionales a fines del siglo XX*, Ed. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- MENDRAS, H. (2000), "L'invention de la paysannerie. Un moment de l'histoire de la sociologie française d'après guerre", *Révue Française de Sociologie* 41, 3, págs. 539-552.
- FOTI, M. *et al.* (2006), *Los pequeños productores en la República Argentina. Importancia en la producción agropecuaria y en el empleo en base al Censo Nacional Agropecuario 2002. Serie Estudios e Investigaciones N° 10*, Proinder, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Buenos Aires.
- POLLAK, M. (1993), "Paul F. Lazarsfeld fondateur d'une multinationale scientifique" en Michael Pollak *Une identité blessée*. Ed. Métailié, Paris, págs. 319-360.
- SCHIAVONI, G. (2008), "Nuevas organizaciones agrarias. Plantadores y campesinos en el nordeste de Misiones". En Gabriela Schiavoni (compil.), *Campesinos y agricultores familiares. La cuestión agraria en Misiones a fines del siglo XX*, Ciccus, Buenos Aires. págs. 99-132.
- SERVOLO DE MEDEIROS, L. (2001), "Sem Terra, Assentados, Agricultores familiares: considerações sobre os conflitos sociais e as formas de organização dos

trabalhadores rurais brasileiros". En Giarracca, Norma (compil.), Una nueva ruralidad en América latina, CLACSO, Buenos Aires, pp.103-128.

PAZ, R. *et al.* (2008), Revisando la definición de agricultura familiar, Documento de Capacitación N° 7, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, Buenos Aires.

Siglas

INTERFERIAS: Asociación Civil de las Ferias Francas de Misiones

CIPAF: Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar

COPROTÉ: Comisión Provincial del Té

FAA: Federación Agraria Argentina

FAO: Food and Agricultural Organization

FONAP: Foro Nacional de la Agricultura Familiar.

IICA: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

INCRA: Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria

INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

INYM: Instituto Nacional de la Yerba Mate

IPAF: Instituto para la Pequeña Agricultura Familiar

MAM: Movimiento Agrario de Misiones

MOCAMI: Movimiento Nacional Campesino e Indígena

PAF: Pequeña Agricultura Familiar

PSA: Programa Social Agropecuario

PRODENE: Programa de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste

PRODERNOA: Programa de Desarrollo Rural del Noroeste Argentino

PROINDER: Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios

UTR: Unión de Trabajadores Rurales de Misiones

UTTERMI: Unión de Trabajadores Técnicos Rurales de Misiones



Agricultura familiar no contexto das políticas públicas brasileiras

Carlos G. A. Mielitz Netto

Breve introdução histórica

A segunda metade dos anos de 1990 marca para a agricultura brasileira um momento de ruptura. O passado onde vigia uma intensa intervenção pública com recursos abundantes, subsidiados, de cujos benefícios poucos usufruíram, estava irremediavelmente sepultado, bem ao gosto do discurso neoliberal de desmonte do Estado da época. Em contrapartida, o crescimento da crise econômica interna e a pressão dos movimentos sociais levaram a que se promulgasse, em 1991, a Lei Agrícola prevista na Constituição Federal de 1988, que entre outras coisas reconhecia a diversidade dos agricultores e previa a especificidade de políticas adequadas às suas necessidades.

O crescimento e a diversificação de representações que passam a ter os movimentos sociais fazem com que o leque de demandas também se amplie. Algumas destas incluem a reivindicação de políticas específicas para um público que passa a ser reconhecido sob uma nova denominação de “agricultores familiares”, historicamente pouco beneficiados pelas políticas públicas e crescentemente fragilizados e discriminados na conjuntura de crise. Particularmente em 1993, em um movimento denominado Grito da Terra, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG reivindica um programa de crédito subsidiado para os agricultores familiares. Em resposta surge o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP), com critérios de acesso restrito aos agricultores que detivessem área até determinado limite e empregassem mão de obra predominantemente familiar. Em 1995 é criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF como uma linha de crédito de custeio financiada pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT e depois, no ano seguinte, adquire o status de programa com destinação orçamentária de recursos. O PRONAF incluía ainda uma linha

de financiamento à infraestrutura/serviços municipais e outra voltada à capacitação.

Conforme salienta Graziano da Silva (1999), “vale destacar que a ‘ideia-força’ que sustentou a criação do PRONAF na esfera governamental foi o reconhecimento da capacidade da agricultura familiar em absorver mão de obra, o que a transformou em opção privilegiada para combater parte dos problemas sociais urbanos provocados pelo desemprego rural”. Neste contexto, o documento de criação do PRONAF destaca como objetivo geral “propiciar condições para o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria da renda contribuindo para a melhoria da qualidade de vida e a ampliação do exercício da cidadania por parte dos agricultores familiares”. Cumpre ressaltar que o programa era administrado por uma nova secretaria criada para este fim denominada Secretaria da Agricultura Familiar, ainda dentro do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

Devido à grande repercussão de evento conhecido como o “Massacre de Carajás”, onde 19 agricultores sem-terra foram mortos pelas forças policiais, no estado do Pará, cria-se em abril de 1996 o Ministério Extraordinário de Política Fundiária, que em 2000 transforma-se no Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA retirando do MAPA as atribuições relativas às questões fundiárias e de promoção e apoio à agricultura familiar.

A existência de dois ministérios para tratar “as coisas da agricultura” causou espanto em vários analistas, independentemente de seus cortes ideológicos ou de correntes teóricas. Isto evidenciava a dificuldade de afastamento da visão tradicional que via o mundo rural como um “setor produtivo”, apenas com escalas diferentes, em contraste com aqueles que viam a agricultura familiar como um modo de vida, portanto, um conceito muito mais rico para dar conta das diversidades existentes ao longo do território nacional, merecedoras de reconhecimento, respeito e potencialmente exploráveis pelas políticas públicas. Na prática, a distinção entre os agricultores já possuidores de terra se fazia pelo enquadramento sindical (patronal ou de trabalhadores rurais), através da fixação de limites máximos de área de propriedade e emprego de terceiros, já anteriormente arbitrado pelas normas do PRONAF para poderem ser considerados agricultores familiares. No seu surgimento, talvez o maior mérito do PRONAF tenha sido de natureza política. Segundo Romano e Delgado (2004, p. 98),

A implementação do PRONAF foi um instrumento importante para a consolidação da “agricultura familiar” como categoria, tanto no campo dos atores sociais rurais, quanto em relação ao próprio Estado, através de seu reconhecimento formal e prático não apenas como objeto específico de política pública, mas de política de âmbito nacional. Dessa forma, a noção de agricultura familiar passou a fazer parte do discurso político referente

não somente às questões agrária e agrícola, mas também aos debates sobre comércio internacional e modelos de desenvolvimento. Temas como segurança alimentar, multifuncionalidade e agroecologia, por exemplo, têm na agricultura familiar uma categoria referencial. Através dela os atores passam a distinguir, agrupar e/ou substituir categorias anteriormente utilizadas, especialmente no debate público, como, por exemplo, agricultura patronal, campesinato, pequena produção, pequena agricultura, agricultura de baixa renda, entre outras.

Ainda segundo Mueller (2007, p.12-13),

em razão da maior organização social e política do segmento familiar, as reivindicações são ampliadas para além de crédito e assistência técnica. Sobretudo a partir dos anos 2000, temas como comercialização da produção, acesso a mercados e garantia de preços figuram entre as principais reivindicações dos movimentos de agricultores familiares. Os agricultores descobrem-se enquanto atores, tendo poder de reivindicar e influenciar as políticas públicas.

Desde então estes dois ministérios têm convivido, não sem desarmônias, porém segmentando sua atuação em função do público atendido por cada um. O MAPA se preocuparia mais com denominado agronegócio ou agricultura empresarial. Ao MDA caberia uma atenção maior à realização da reforma agrária, a consolidação dos assentamentos e o desenvolvimento de programas de apoio e fomento à agricultura familiar.

Com a eleição presidencial em 2002, assume Luis Inácio Lula da Silva representando uma nova aliança de interesses e agrupamentos políticos com o apoio e participação de vários partidos e movimentos sociais localizados mais à esquerda do espectro político, sem, no entanto, deixar de ser um governo de composição no qual se encontravam vários grupos representantes da burguesia bancária, industrial e mesmo agrícola nacionais.

O transcurso do governo acaba por surpreender a todos. A necessidade de garantir a governabilidade em um regime presidencialista, tendo originalmente minoria no Congresso Nacional, leva o presidente a adotar medidas de conciliação, fazer composições políticas em busca de maiorias necessárias para aprovação de algumas iniciativas ao mesmo tempo em que deve satisfação ao seu público eleitor, posicionado mais à esquerda no espectro político e esperançoso de ações transformadoras mais agudas e intensas. As rupturas radicais com o modelo do passado, imaginadas pelos antigos aliados e temidas pelos adversários, acabam por não acontecer. A preservação da estabilidade econômica pela manutenção de um baixo nível de inflação e restauração de um ambiente de confiança ao capital nacional e estrangeiro são objetivos primeiros, que ao mesmo tempo em

que subordinam os demais, criam as condições macroeconômicas e estruturais para suas efetivações.

Esta mudança em termos da política agrícola faz-se sentir de diversas formas, mas, no que concerne aos objetivos deste artigo, destaca-se a forma diferente de conceber a política: reestrutura-se o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, que é dotado de novas secretarias, e cria-se o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome em forte articulação com o anterior visando coordenar as ações de estímulo à produção proveniente da agricultura familiar com aquelas dedicadas a minorar a fome das parcelas mais carentes da população. Como dizia a campanha de divulgação deste último, objetivava-se criar mercados e oportunidades de renda para os agricultores, encurtando a distância que os separam daqueles que necessitam da comida. As ações deste ministério centravam-se principalmente em um amplo plano denominado “Fome Zero”, portador de inúmeras iniciativas desde o fomento à produção até diversas modalidades de fazer chegar o alimento à população. Simultaneamente cria-se o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, vinculado diretamente ao Gabinete da Presidência da República, que deveria assessorar o Executivo através da articulação entre governo e sociedade civil na proposição de diretrizes para as ações na área da alimentação e nutrição.

Nestas iniciativas percebe-se a intenção de dar uma nova funcionalidade ao MDA, agora o diferenciando também quanto às suas finalidades, articulando-o com outras instituições dentro de uma concepção maior do que deveria ser a ação do estado nestas áreas de competência. O conjunto de inovações provoca resistências, é fortemente combatido, principalmente o Programa Fome Zero, visto como crescimento da ação do Estado, desperdício de dinheiro público etc., enfim, ecos da catilinária liberal inconformada com a vitória de um governo portador de uma proposta desenvolvimentista e popular, inclusiva em relação a segmentos sociais ainda não perfeitamente contemplados com as políticas públicas. A dificuldade em implementar o Programa em sua integralidade em tão curto espaço de tempo, a permanente vigilância e cobrança de seus críticos e, por fim, talvez as potencialidades que suas virtudes apresentavam acabaram por criar dificuldades de ordem política levando à extinção do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, apenas transcorrido um ano de sua criação, com o afastamento de seu ministro, um dos colaboradores mais antigos e próximos ao Presidente até então. As ações que desempenhava têm continuidade no novo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

No que tange ao Ministério da Agricultura, sob o comando de um conhecido empresário apoiado pelo setor mais moderno do agronegócio

empresarial brasileiro, este também sofre mudanças no sentido de cada vez direcioná-lo rumo às necessidades daquele segmento econômico.

Cristaliza-se a existência da dualidade funcional dos ministérios. Se antes ainda causava algum espanto entre os analistas, a clara segmentação de públicos e diferenciação de instrumentos com o tempo passam a determinar uma coexistência tolerada entre os dois ministérios, estes se relacionando no mais das vezes através de disputas e conflitos quando questões comuns às duas pastas estão em jogo. Lembremos a aprovação da Lei de Biossegurança, a atualização dos índices de produtividade para fins de desapropriação para a reforma agrária, a posição brasileira nas negociações agrícolas internacionais, dentre tantas outras.

Para o público do MDA aprimoram-se e multiplicam-se os instrumentos de política pública. Aumentam as categorias beneficiadas pelo PRONAF incluindo faixas específicas para quilombolas, ribeirinhos, jovens e mulheres. Também são criados programas específicos por sistema produtivo (agroecologia, extrativismo, agrofloresta), para estímulo a novas atividades, tais como turismo, integração de cota-parte em cooperativas, pesca e plantas medicinais ou programas com recorte geográfico como as ações por territórios. É importante depreender o significado não trivial destas mudanças, pois se muda crescentemente o foco das políticas do passado que privilegiavam os produtos, para adequá-las às efetivas necessidades dos agricultores familiares considerados agora em toda sua diversidade e na completude de seus sistemas produtivos e modos de vida.

Em 24 de julho de 2006 aprova-se a Lei da Agricultura Familiar, consolidando o reconhecimento da existência e das especificidades deste público por parte da Federação. Tenta-se desta forma perenizar as políticas, que deixariam de ser de Governo para se tornarem de Estado, menos suscetíveis de interrupção quando das eleições e eventuais trocas de governo. Os critérios legais para enquadramento permitem reconhecer aproximadamente 4,1 milhões de estabelecimentos como de agricultura familiar, ou seja, 90% do número total de estabelecimentos agrícolas do país. Estes critérios compreendem um limite máximo de área de quatro módulos fiscais¹, a mão de obra do estabelecimento deve ser predominantemente da família, a renda familiar deve ser originada majoritariamente das atividades vinculadas ao estabelecimento e a administração do mesmo deve ser feita por membros da família. Também são considerados agricultores familiares os extrativistas, aquicultores, pescadores e silvicultores que atendam às exigências acima e explorem reduzida superfície de mata ou de água.

¹ Unidade de medida de superfície variável para cada município do País, que leva em consideração as potencialidades agrícolas da região e sua possibilidade de geração de renda.

O reconhecimento da condição de estabelecimento da agricultura familiar é feito mediante expedição de um documento, a Declaração de Aptidão ao PRONAF - DAP, por parte dos órgãos públicos de assistência técnica ou sindicatos de agricultores. A DAP, como diz seu nome, inicialmente criada especificamente para acesso ao PRONAF, passa a servir como credencial e exigência para participar em todas as políticas públicas do MDA. Para evitar fraudes está prevista a divulgação da nominata de todos os agricultores familiares de cada município por parte dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, possibilitando um maior controle social. Atualmente (agosto de 2009), existem aproximadamente três milhões de DAPs emitidas e em vigor. Nestes estabelecimentos residem 12.271.000 pessoas.

Também por iniciativa do MDA encaminhada ao governo brasileiro, este propôs ao Mercosul a criação de um órgão consultivo específico para tratar dos temas da agricultura familiar na integração regional, que viria a constituir a REAF - Reunião Especializada da Agricultura Familiar. Esta Reunião, que inicialmente contava com a estranheza e mesmo a resistência dentre alguns países membros, acaba por servir para difundir neste espaço geográfico a noção de agricultor familiar como uma categoria social e política. A consolidação da REAF, com o estreitamento das relações entre seus participantes, cria uma rede de proteção às instituições integrantes de cada país que solidariamente garante sua continuidade mesmo frente aos diversos percalços políticos nacionais vividos, principalmente nas eleições com troca de mandatários e descontinuidade dos grupos no poder.

Neste ambiente de consolidação da agricultura familiar como categoria social e de uma nova institucionalidade para lhe ser funcional surgem novos e diversificados instrumentos de política agrícola especificamente direcionados a este público.

Os instrumentos de política agrícola da agricultura familiar

O instrumento pioneiro e ainda mais importante destinado à agricultura familiar é o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar- PRONAF já presente em quase 100% dos municípios com área rural/agrícola do país. Seu contínuo crescimento fez aumentar o número de beneficiários chegando ao ano de 2006 a 1.858.000 de agricultores, caindo em seguida para 1.313.000 em 2008. O volume de crédito operado em 2008 aproxima-se de R\$ 10 bilhões². As taxas de juros cobradas em suas diversas modalidades sempre foram muito baixas, aproximando-se de zero em

² Os valores numéricos das operações de todos os programas tratados neste item, bem como seus detalhamentos podem ser obtidos no endereço eletrônico em www.mda.gov.br.

termos reais, ou até mesmo negativas para as faixas de mais baixos valores. Aos agricultores adimplentes adicionalmente é oferecido um desconto no valor devido.

Mattei (2006) sistematizou várias avaliações feitas sobre este novo Programa. Este autor ressalta que esta política provocou resultados positivos, tais como a participação de agricultores que jamais tinham tido acesso a qualquer forma de política agrícola, a inclusão social, o protagonismo das esferas locais e regionais na operação do Programa, a resposta produtiva positiva, o estímulo ao associativismo e cooperativismo e a melhoria da condição de vida dos agricultores, dentre outros. No entanto, o mesmo autor aponta que o Programa apresentava vários aspectos negativos, quer quanto aos resultados, quer quanto ao funcionamento. Muito da expansão havida foi reproduzindo o padrão agrícola vigente, o mesmo modelo tecnológico, privilegiando o custeio em detrimento do investimento, através dos bancos tradicionais, não estimulando o desenvolvimento de um sistema bancário de proximidade. O crédito, mesmo nesta nova modalidade, encontrava-se concentrado em alguns cultivos, sobretudo nas regiões Sul e Sudeste, e nos agricultores que tinham, aos olhos do sistema bancário, maior possibilidade de retorno e eficiência na sua aplicação. As questões da participação popular e reconversão tecnológica rumo a um modelo sustentável acabaram não encontrando efetividade proporcionalmente à sua retórica.

As críticas feitas por diversos autores e a observação de seu efetivo funcionamento vêm resultando em contínuas mudanças ao longo do programa. Sua operacionalização foi ainda mais simplificada e seus custos reduzidos. A questão que presentemente se coloca para o programa e seus gestores é que depois de anos de sucessivo crescimento o PRONAF parece ter alcançado o teto relativamente ao número de agricultores potencialmente atingíveis. A pergunta é, se esta que é a política agrícola mais largamente disseminada dentre os agricultores familiares, ainda assim não consegue expandir-se para além de 35-45% do público ao qual se destina, que mudanças precisaria sofrer para alargar-se ainda mais? Ou, há uma fração deste público que é tão carente que mesmo o PRONAF nas condições em que é operado lhe é inacessível? De que políticas estes agricultores precisam?

Um segundo instrumento de política agrícola para a agricultura familiar é o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, criado em 2003 a partir da experiência do Programa Fome Zero e de proposições da sociedade civil manifestadas através do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA, órgão de caráter consultivo que assessorou o Presidente da República na formulação de políticas e na definição de orientações para que o país garanta o direito humano à alimentação.

A ideia-síntese do PAA é adquirir produtos dos agricultores familiares, garantindo-lhes mercado e renda e destinar estes mesmos produtos às parcelas da população em condição de insegurança alimentar. É operado através de várias modalidades. É possível a compra direta ou a formação de estoques de produtos da agricultura familiar através de associações através do MDA. Igualmente existe a modalidade de compra para doação simultânea a instituições como asilos, populações carentes etc. e o estímulo à produção e consumo de leite, operados pelo Ministério do Desenvolvimento Social – MDS. Já a modalidade aquisição para fornecimento à alimentação escolar em escolas públicas, creches etc. é operada pelo Ministério da Educação – MEC.

O limite de operação em 2008 era de R\$3.500 por família/ano, dando prioridade a produtos agroecológicos obtidos em cooperativas ou em iniciativas da economia solidária.

Deste Programa se destacam como pontos positivos a capacidade de promover a criação e organização de mercados locais e regionais (institucionais, regulados, cooperativos e alternativos) com a dinamização das economias locais; a promoção, fortalecimento e empoderamento das organizações dos agricultores familiares das organizações da rede socioassistencial (beneficiários); a regulação e estabilização dos preços no mercado local e regional; o estímulo à organização e à integração de sistemas locais de produção, comercialização e consumo do mesmo modo que valoriza a transição e/ou a adoção de sistemas de produção agroecológicos; melhoria da renda e da auto estima dos agricultores, melhoria da qualidade dos produtos, valorização dos produtos locais e frescos em detrimento dos industriais, melhoria dos preços pagos aos produtores da região por servir como referência, melhoria da qualidade da alimentação da população atendida, dentre outros. No entanto, vários aspectos negativos também têm sido lembrados, quase todos ligados à operacionalização do Programa, tais como a difícil engenharia financeira que articula os três níveis de governo (federal, estadual e municipal), atraso e descontinuidades na liberação de recursos, por vezes falta de assistência técnica adequada, falta de conhecimento por parte dos agricultores sobre as possibilidades do Programa e preços pagos inferiores àqueles praticados na região, desestimulando a adesão. Apesar das críticas que lhe são feitas o resultado da avaliação do Programa é francamente positivo e as iniciativas de mudanças que vêm sofrendo têm corrigido suas imperfeições. Por ser um programa ainda de curta existência, talvez mais do que julgar os resultados já alcançados, que não são poucos, se deva valorizar seu potencial em relação aos méritos acima apontados.

O terceiro instrumento de política agrícola específico para a agricultura familiar aqui apresentado é uma antiga reivindicação dos produtores,

e diz respeito ao Seguro da Agricultura Familiar - SEAF. Nesta modalidade, o agricultor ao perder sua produção em decorrência de um evento climático incontornável ou incidência de doença ou praga sem controles conhecidos, tem indenizado 100% de sua dívida relativa ao financiamento do PRONAF e, uma inovação em termos brasileiros, lhe é garantido o recebimento de 65% da renda líquida esperada. Nos últimos anos dadas às ocorrências de variadas intempéries ao longo do País, foi grande o número de agricultores que fizeram uso desta modalidade, alcançando na safra de 2007/2008 o valor de 41 mil famílias beneficiadas com aproximadamente R\$100 milhões, surpreendendo o governo pelo impacto financeiro de valor muito superior ao inicialmente esperado. Apresenta como ponto positivo o estímulo à adoção de práticas de cultivo tecnologicamente corretas e adequadas à região, como condição para poder participar. Adicionalmente, aproxima os agricultores da assistência técnica desbordando os efeitos desta para outras atividades do estabelecimento. Destaque-se como ponto crucial deste programa o correto zoneamento agrícola, visando estimular a adoção de cultivos e de um calendário de plantio adequados a cada município, possibilitando minimizar as perdas e desestimular iniciativas indevidas que acabariam por onerar o programa.

Desde a safra de 2006/2007 os agricultores que acessaram o PRONAF em suas modalidades de custeio ou investimento também podem desfrutar do Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar - PGPAF, que em caso de baixa dos preços no mercado assegura um desconto no pagamento do financiamento correspondente à diferença entre o preço de mercado e o preço de garantia estipulado para o produto. Este programa cobre 29 produtos vegetais e animais e por ser recente ainda não oferece dados que permitam sua avaliação, no entanto, dadas às flutuações dos preços nos mercados presenciadas nos últimos anos e posto que não implica em custo adicional aos produtores, estes têm demonstrado motivação pelo mesmo.

Também uma modalidade do PRONAF destinada à Agroindustrialização foi criada para financiar agricultores, individual ou associativamente através de cooperativas em suas iniciativas de beneficiamento e agregação de valor aos produtos agrícolas, financiando a implantação, recuperação ou ampliação de agroindústrias. O limite de financiamento em 2008 era de R\$ 18 mil por agricultor familiar com até oito anos de prazo, três de carência e juros de 3,0% ao ano. Até o ano de 2006, 6.285 iniciativas tinham sido apoiadas e incluíam 46.510 famílias de agricultores.

Igualmente o PRONAF Comercialização oferece aos agricultores crédito de comercialização limitado a R\$5 mil por agricultor, com prazo de um ano para pagar. Os beneficiários podem ser associados a cooperativas ou pessoas físicas individuais e financia-se a armazenagem, capital de giro,

formação de estoques, ingredientes, matérias primas etc., todas as atividades que enfim facilitem as condições de comercialização dos produtos da agricultura familiar.

Um programa específico para a região Nordeste do País é o Garantia Safra. É uma ação do PRONAF criada para os agricultores que sofrem a perda de safra por motivo de seca ou excesso de chuvas. Para participar é necessário aderir ao programa anualmente. Esta adesão deve ser feita pelos estados, municípios e agricultores. Estes recebem pagamentos nos municípios em que é detectada perda de pelo menos 50% da produção de algodão, arroz, feijão, mandioca e milho. Os benefícios são pagos diretamente aos agricultores, em parcelas mensais por meio de cartões eletrônicos. Do público beneficiado, 73% têm lavouras com superfície inferior a um hectare e na safra 2007/2008 aproximadamente 560 mil agricultores em 635 municípios foram contemplados com R\$ 170 milhões, o que dá uma ideia do seu alcance social. Para a safra de 2007/2008 88% das indenizações cobriam áreas consorciadas de feijão e milho. Também é importante notar que este tipo de política passa a ser visto como um direito dos cidadãos submetidos a regras impessoais e imutáveis e não mais como uma benesse das autoridades políticas locais que anteriormente atendiam aos flagelados a seu bel prazer e preferência. Por sua implantação exigir convênio ente os três níveis da administração pública, em muitas vezes desavenças políticas locais podem retardar sua efetivação, levando a que as populações, sabedoras do programa em municípios vizinhos, pressionem por sua instalação. Isto também tem contribuído para aumentar o grau de participação popular e de conscientização de cidadania, mesmo entre este segmento social, dos mais sofridos do País.

Outra iniciativa recente do Governo Lula é a reestruturação da Assistência Técnica e Extensão Rurais – ATER pública que havia sido quase extinta por iniciativas dos governos anteriores, desde o final da década de 1980. A nova ATER propõe uma nova forma de atuação junto aos agricultores familiares em toda sua diversidade, diversa do difusionismo praticado no País desde os anos de 1950. Privilegia a formação de redes sociotécnicas com forte participação dos beneficiados, através de associações, cooperativas, ONGs, não incorrendo portanto na montagem de uma nova mega-estrutura estatal. Diferentemente do modelo anterior, observa a diversidade socioambiental, sem a adoção de receitas tecnológicas padronizadas, pregando a sustentabilidade e a adoção prioritária de práticas agroecológicas. Até o momento suas iniciativas têm se dado no sentido de constituir esta nova institucionalidade, através de convênios com as diversas instâncias públicas e privadas e de capacitar pessoas e organizações envolvidas.

A fiscalização sanitária dos produtos vegetais e animais sempre foi um problema para os agricultores familiares, dado que é de competên-

cia dos três níveis da administração pública, porém, credenciam para amplitudes territoriais diferentes. Tentando padronizar isto, o Governo Federal propôs a unificação dos procedimentos, através do Sistema Único de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA), regulamentando em 2006 um sistema unificado e coordenado pela União, com participação dos municípios e estados através de adesão. Produtos inspecionados por qualquer instância do sistema SUASA podem ser comercializados em todo o território nacional. Esse novo sistema de inspeção sanitária permite a legalização e implementação de novas agroindústrias, o que facilita a comercialização dos produtos industrializados localmente no mercado formal em todo o território brasileiro. Esta iniciativa, meritória em seus propósitos, não prosperou principalmente por depender de acordos e convênios entre os diferentes níveis do poder público, onde divergências de ordem política-partidária, de interpretações técnicas e mesmo de natureza econômica barraram o processo, o que é lamentável, pois os agricultores que são estimulados ao beneficiamento e industrialização de seus produtos são por outras instituições limitados nas suas possibilidades de comercialização, sem que isto viesse a significar descuido na qualidade sanitária, é claro.

A busca de fontes alternativas de combustíveis líquidos levou no Brasil a criação, em 2004, do Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel – PNPB, que incluía várias iniciativas desde o fomento à diversificação de matérias primas até estímulos fiscais às indústrias que obtivessem pelo menos 30% de sua matéria prima de agricultores familiares (selo combustível social). Os resultados até o momento são pouco expressivos, principalmente porque o desenvolvimento de novas alternativas agrícolas não prosperou na velocidade esperada e a produção assentou-se sobretudo na utilização de óleo de soja. Este, como uma commodity, tem seus preços determinados pelo mercado internacional com toda a instabilidade que o tem caracterizado nos últimos anos. Em vários momentos a produção de biodiesel não é competitiva com a utilização alimentar. Um programa de diversificação de fontes energéticas procura proporcionar alternativas estáveis e confiáveis, o que não tem acontecido neste caso. As pesquisas têm prosperado rapidamente e novas matérias primas, agrícolas ou não, se mostram promissoras em médio prazo com maiores possibilidades de incorporação de maior número de agricultores familiares, principalmente nas regiões Norte e Nordeste do País.

O Plano Safra 2008/2009, denominado de Mais Alimentos, além das medidas usuais de financiamento de custeio inovou por oferecer uma nova modalidade de financiamento de investimento em modernização e aquisição de máquinas e de novos equipamentos, correção e recuperação de solos, resfriadores de leite, melhoria genética, irrigação, implantação

de pomares e estufas e armazenagem. O valor financiado pode alcançar R\$100 mil com prazo para pagamento de até dez anos com três anos de carência e taxas de juros de 2% ao ano. A medida visava simultaneamente estimular a indústria fornecedora em meio à crise que abalou a economia mundial no ano de 2008. Seus resultados iniciais foram altamente auspiciosos, pois gerou de imediato a aquisição de mais de 17 mil tratores de pequeno porte por parte de agricultores familiares, respondendo neste período por quase metade da produção industrial do setor.

Deve ser destacado o Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA como uma forma do Governo Federal dar vazão às tensões sociais decorrentes da luta pela terra no Brasil. Não é propriamente um programa para a agricultura familiar, mas serve para dar encaminhamento aos descendentes de agricultores familiares obrigados a abandonar suas casas em decorrência da pouca terra, pretendendo assim recriar agricultores familiares ao fim do processo de instalação e consolidação dos assentamentos. Sua controversa avaliação exigiria um texto próprio e longo, mas há unanimidade em relação a alguns pontos. Os números alcançados são inferiores às metas colocadas pelo plano de governo e desejadas pelos movimentos sociais. As razões são diversas, desde a dificuldade de obtenção de terras em áreas aptas para a reforma agrária, entraves financeiros e burocrático-legais que retardam o processo, forte resistência da classe de proprietários que em represália cria dificuldades políticas para o governo. De parte dos movimentos sociais demandantes de terra também tem surgido dificuldades, na medida em que estes têm uma relação ambígua com o governo federal. Para manterem-se fiéis a suas pautas reivindicatórias e com legitimidade junto a suas bases devem manter contínua pressão e crítica sobre o governo, ao mesmo tempo em que este é formado por antigos aliados políticos que comungam de seus desejos, porém enfrentam as dificuldades inerentes a um governo de composição, inclusive com setores conservadores da sociedade brasileira. Mesmo com todos os percalços, críticas e insuficiências que se possam surgir o Programa de Reforma Agrária, nos últimos 15 anos, teve quase 1 milhão de famílias assentadas, o que não deixa de ser expressivo.

O Crédito Fundiário também tem sido adotado, porém em menor expressão, por resistência dos movimentos sociais que o encaram como uma reforma agrária de mercado, sancionando a propriedade da terra, não denotando o caráter desapropriatório, que a bem da verdade o PNRA também não tem. Entre 2003 e 2008 66.000 famílias beneficiaram-se desta modalidade em 21 estados brasileiros. O secular problema fundiário brasileiro também tem sido enfrentado com a Regularização Fundiária de posses de agricultores familiares que por vezes encontram-se na terra há várias gerações. Este problema encontra-se por todo o País, mas é parti-

cularmente mais grave nas regiões de fronteira e ocupação mais recente como a Amazônia.

Problemas inesperados têm levado o Governo Federal a criar programas absolutamente inusuais no conjunto das políticas de desenvolvimento. Tomada a decisão política de praticar-se a titularidade da terra em nome de ambos os membros do casal, ou de criar-se programas direcionados às mulheres, ou mesmo de levar a política pública aos lugares mais recônditos do País, percebeu-se que muitas vezes estas iniciativas não tinham o impacto esperado. Quando investigadas suas causas, constatou-se a mais elementar das carências. Para ter acesso a qualquer modalidade da política pública o requisito primeiro e indispensável era a carteira de identidade civil e o cadastro de pessoa física junto ao Ministério da Fazenda, o que grande número destas pessoas não possuía. Isto exigiu do Ministério do Desenvolvimento Agrário a criação do Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural – PNDTR, que foge completamente ao escopo das ações de um ministério desta natureza.

Um elenco adicional de instrumentos é mobilizado por várias instâncias do Governo Federal, tais como a expansão da eletrificação rural através do Programa Luz para Todos e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA, a cargo do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, o que também lhe é uma atividade incomum.

O afã de produzir estatísticas às vezes muito mais do que assentamentos de reforma agrária levou a que sucessivos governos descuidassem de suas efetivas condições de viabilidade, não proporcionando infraestrutura, crédito, assistência técnica adequados para sua implantação. Para tentar minimizar estas falhas foi criado o Programa de Consolidação de Assentamentos, a partir de um minucioso levantamento das carências. Começou com projetos-piloto e dada sua recência seus resultados são ainda desconhecidos, embora seja óbvia sua necessidade.

Outra iniciativa marcante foi a Criação do Programa Territórios da Cidadania, que tem como objetivos promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável, através da participação social e da integração de ações entre Governo Federal, estados e municípios. Seu objetivo é coordenar as ações das diversas instâncias do setor público nos três níveis, mais as ações da sociedade civil, dando-lhes lógica e organicidade. Executa ações nas áreas de educação, saúde, saneamento, produção, infraestrutura, direitos fundamentais, dentre outras. No ano de 2009 já estavam definidos 123 territórios em todos os estados, porém a efetividade das ações do Programa ainda deixavam dúvidas devido novamente à necessidade de coordenação de ações entre instâncias políticas de níveis diferentes.

Ver o mundo rural apenas como um local produtivo acabou gerando distorções como o agricultor dispor de crédito para a produção agrícola, mas não existir crédito para financiamento imobiliário para as pessoas que lá vivem. Recentemente foi criado o Programa de Crédito para Habitação Rural.

Programas adicionais de pesquisas agropecuárias direcionadas às necessidades específicas deste público, zoneamento agroclimático e pedológico para orientar o correto direcionamento das políticas anteriormente citadas também são desenvolvidos.

Constatações finais

O reconhecimento da categoria dos agricultores familiares no Brasil é relativamente recente e igualmente é a institucionalidade que lhe atende em termos de políticas públicas que está em contínuo processo de aprimoramento. Sem dúvidas, a transformação deste reconhecimento em lei federal é um marco significativo na história das lutas deste segmento social. Apesar de não oferecer completas garantias, torna mais difícil o desmonte do aparato institucional que lhe dá sustentação. Igualmente significativo são os fatos da visibilidade, do reconhecimento e respeito social que os agricultores familiares passaram a gozar junto à população em geral, deixando de serem vistos como uma parcela unicamente de pobres, excluídos e passando a ter reconhecidos seu papel produtivo, de geração de emprego, renda e de estabilização social.

Apesar de aparentemente óbvio, é importante ressaltar que se tem políticas diferenciadas para este público, o que ainda causa estranheza e reação àqueles que vêm o mundo rural apenas como um espaço geográfico destinado à produção e homogeneizado pela tecnologia e pelos produtos. O reconhecimento de suas heterogeneidades principalmente pela população urbana dá legitimidade às ações diferenciadas das políticas públicas.

É significativo que a maior parte dos agricultores familiares atendidos por estas novas modalidades de intervenção jamais tivessem tido anteriormente acesso a qualquer política pública. Para muitos não se trata de acesso a instrumentos de fomento e crescimento econômico-produtivo, mas sim de adquirirem os direitos fundamentais de cidadania, como por exemplo as iniciativas de regularização das documentações pessoais.

Estas iniciativas trazem principalmente para os analistas, acadêmicos e para as lideranças políticas dos movimentos o eterno debate sobre o caráter desenvolvimentista ou assistencialista das políticas. Várias das medidas se prestam a ser interpretadas, independentemente da ênfase do avaliador. Atribui-se à palavra assistencialista uma conotação pejorativa, menor, tanto por parte dos agentes públicos que pretendem dar dimen-

são maior e transformadora a suas ações, quanto por parte das lideranças políticas dos movimentos que entendem assim serem tratados como vítimas, merecedores de piedade e, portanto, se estaria negando seu potencial transformador. Cabe destacar que no mais das vezes este tipo de preocupação é completamente estranha aos próprios agricultores, mais pragmáticos e preocupados com suas condições objetivas de vida. Compartilhando com o ponto de vista dos agricultores minha pergunta é se para esta população há tempo ou é justo esperar por modificações estruturais para então se lhes dar atenção? Caso a resposta a esta indagação seja negativa, justificam-se as iniciativas atualmente em curso, mesmo que mitigadoras e de curto prazo, enquanto outras mais de natureza estrutural como a reforma agrária desenvolvem-se.

A substituição da antiga visão que via o mundo rural apenas como locus da produção, por outra que o reconhece como espaço de vida, diverso em todos os aspectos que se possa pensar impôs ao setor público a necessidade de capacitar-se a reconhecer e a operar nesta realidade recentemente aflorada. As iniciativas de novas instituições, programas etc. guardam um pouco de experimentação, processos de tentativa e correção, ajustamentos na medida em que não se tem experiência anterior em que se espelhar. O secular acúmulo de problemas e dificuldades que as classes menos privilegiadas, dentre elas os agricultores familiares, têm sofrido exige por parte dos formuladores de políticas uma constante luta para vencer resistências, políticas de seus opositores, processuais por parte da burocracia estatal, preconceitos disseminados por seus adversários, acrescidos de restrições financeiras próprias de um país como o Brasil. Frente a isto, existem carências em escalas gigantescas a desafiar e exigir solução.

Outro ganho não desprezível tem sido a constituição de um capital social, na medida em que várias das iniciativas exigem a participação social na forma de cooperativas, participação em conselhos etc.

Mesmo sabendo-se que esta atuação pode ter qualidades diferenciadas, percebe-se que uma vez implantadas dificilmente retrocedem, pelo contrário, sabedores de suas possibilidades, a participação passa a ser reivindicada como um direito cidadão, não mais como uma concessão das autoridades ou do poder político local, e isto é um ganho imensurável e irreversível.

O desafio que se coloca à frente é relativo àquela parcela da população identificada como agricultores familiares que ainda não acessam qualquer forma de política pública. É sabido que parte o faz por desejo próprio, em decorrência de suas características familiares, planos de vida, idade etc., porém estudos indicam que mesmo com todas as iniciativas para facilitar o acesso e universalizar as políticas, mesmo assim hoje mais da metade dos denominados agricultores familiares não conseguem alcançar os

instrumentos. Várias políticas, da forma como são operadas, parecem ter “batido no teto” de suas possibilidades. Por que? Serão casos extremos de exclusão a serem tratados explicitamente com medidas de assistência social e não mais por medidas de natureza produtiva, mesmo que portadoras de uma enorme subvenção e transferência de renda? Creio que este é o desafio para os analistas e formuladores de políticas públicas têm para o futuro imediato.

No mais, há que se considerar as condições políticas efetivas em que são formuladas e executadas as ações e programas de governo no Brasil. O sistema presidencialista e de representação política vigente exige uma constante negociação entre os grupos sociais em busca de maiorias parlamentares viabilizadoras da governabilidade. Isto se reflete nas ações muitas vezes antagônicas que atendem interesses divergentes, não tão incisivas quanto o desejo de seus prováveis beneficiários ou que os analistas e acadêmicos, à luz da racionalidade puramente técnica, preconizariam. Como afirmou o Presidente Luis Inácio Lula da Silva logo depois do processo eleitoral: “agora apenas ganhamos as eleições, o poder é outra coisa”.

Bibliografia

- GRAZIANO DA SILVA, José (1999). “O Novo Rural Brasileiro”. Campinas: Instituto de Economia/UNICAMP. 53p.
- MATTEI, L. (2006). “PRONAF 10 anos: mapa da produção acadêmica”. 1.ed. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário (NEAD Estudos; 12), vol. 1. 202 p.
- MULLER, Ana Luiza. (2007). “A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos”. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 128 f.
- ROMANO, Jorge O.; Delgado, Nelson G (2004). “Os planos municipais de desenvolvimento rural como processos sociais”. In Amâncio, Cristhiane O. da G.; Lima, Juvêncio B. de. (orgs.). “Administração Pública e Desenvolvimento”. 1 ed. Lavras: Universidade Federal de Lavras - UFLA, vol. 1, p.98-115. Disponível em: http://www.ufrrj.br/cpda/files/jor_e_ndg_os_pmdrs_como_processos_sociais.pdf. Acesso em: 14 janeiro 2008.

www.mda.gov.br – diversos dados.

Siglas e abreviações

ATER: Assistência Técnica e Extensão Rurais

CONTAG: Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

CONSEA: Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

DAP: Declaração de Aptidão ao PRONAF

FAT: Fundo de Amparo ao Trabalhador

INCRA: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

MAPA: Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento

MDA: Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDS: Ministério do Desenvolvimento Social

MEC: Ministério da Educação

PAA: Programa de Aquisição de Alimentos

PGPAF: Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar

PNDTR: Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural

PRONAF: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PRONERA: Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária

PNPB: Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel

PROVAP: Programa de Valorização da Pequena Produção Rural

REAF: Reunião Especializada da Agricultura Familiar

SEAF: Seguro da Agricultura Familiar

SUASA: Sistema Único de Atenção à Sanidade Agropecuária



Pobreza, políticas sociales y desarrollo rural. Algunas evidencias de su relación a partir de la experiencia argentina

Guillermo Neiman

Introducción

En la Argentina, el crecimiento de las políticas sociales –que se intensificó hacia la última década del siglo pasado en el contexto de las políticas de corte neoliberal de esa época– se produjo en el marco de una concepción que sostenía la necesidad de actuar sobre situaciones de privaciones más o menos extremas que afectaban a la población rural (o, más específicamente, agraria) de distintas regiones del país. Entre sus principales espacios de intervención se definieron la alimentación, el trabajo, la infraestructura, así como algunos aspectos parciales de orden más estrictamente productivo.

Entre los resultados buscados, se encontraba sostener la subsistencia de la población, incrementar sus ingresos disponibles, mejorar la inserción ocupacional o promover la disponibilidad y acceso a ciertos servicios básicos en las comunidades; en cualquier caso, los objetivos declarados de “aliviar”, “reducir” o “mitigar” la pobreza dan cuenta no solo de los alcances planteados para esas políticas, sino también de las posibilidades y orientación que se les asignaba.

Las situaciones de pobreza han sido encontradas problemáticas a la hora de conceptualizarlas, medirlas o, incluso, “simplemente” describirlas. Esta afirmación se asocia a una variedad de razones y circunstancias igualmente problemáticas, entre las que se cuentan, principalmente, su reconocido carácter multidimensional, su vinculación con factores estructurales o su condición de proceso que lleva a las personas a pasar incluso por distintos estadios de pobreza, siendo en este último caso el “empobrecimiento”, antes que la pobreza, el término que puede dar cuenta mejor de la condición dinámica que aquella puede asumir. Asimismo, no pertenece a un cuerpo teórico particular, es normativo y descriptivo y existen otros conceptos que han sido utilizados a veces como alternativos y otras como

conceptos similares al de pobreza, por ejemplo, los de vulnerabilidad y exclusión.

A su vez, la pobreza rural en tanto problemática específica dentro de las condiciones de la pobreza en sentido amplio, presenta características propias, que la convierten en una cuestión que exige un análisis particular y acciones especiales para su tratamiento. En este sentido, se ha comenzado a indagar crecientemente acerca de los atributos que ayuden a comprender la complejidad de la pobreza en el medio rural, relativizando aquellas visiones que solo intentan explicarla a través de las carencias típicas que la conforman, así como también por las privaciones de distinto tipo y grado que afectan a las personas y a los hogares pobres. Así, se comenzó a llamar la atención y a criticar por su parcialidad a los indicadores más clásicos de medición de la pobreza definida a partir de una carencia impersonal, ya sea asociada al ingreso –método de la “línea de la pobreza”– o a una serie de atributos estructurales –método de las “necesidades básicas insatisfechas”–.

Para el caso argentino, una conclusión importante ha sido que la pobreza no está definida únicamente por la agricultura de subsistencia, y se señalaron tres aspectos de interés que a su vez son generadores de distintas “pobrezas”: 1) la estructura de la agricultura o la pobreza por limitación de recursos productivos, 2) la cuestión laboral o la pobreza por inserción ocupacional precaria, y 3) las diferencias regionales o pobreza asociada a condiciones de aislamiento geográfico y marginalidad (Neiman, 2000).

Este artículo se interroga sobre la relación entre políticas sociales, ruralidad y desarrollo rural en términos de su mutua vinculación y determinación, mostrando cómo las intervenciones destinadas a reducir la pobreza rural en la Argentina y originadas en los años 90 –a pesar de las limitaciones relacionadas con el contexto y con la época en que se llevaron a cabo–, provocaron, entre otros efectos, una ampliación de la base social entre aquellos identificados como beneficiarios de las mismas, la incorporación de otros espacios geográficos que tradicionalmente no eran considerados parte del “medio rural”, la promoción de ocupaciones accesorias para los pequeños productores, y la modificación de las relaciones hacia el interior de los hogares.

Se concluye que la aplicación y los efectos de estas políticas –que en algunos casos fueron acciones más o menos articuladas, y en otros formaron parte de programas de intervención territoriales asociados a problemas o geografías particulares–, si bien muchas veces no pudieron trascender el carácter de acciones de corte asistencial y de efectos coyunturales, en otros casos contribuyeron a visibilizar una realidad más compleja de la ruralidad en vastas zonas del país.

La pobreza rural desde el punto de vista de sus manifestaciones y de las políticas dirigidas a su eliminación

La pobreza rural, en tanto expresión particular de esa problemática social en un espacio geográfico determinado, aparece sujeta a circunstancias específicas que influyen en sus causas y manifestaciones. La influencia del medio natural, la composición, densidad y los patrones de distribución poblacional, la intensidad y el tipo de las relaciones sociales imperantes, remiten a procesos típicos del medio rural en general y a expresiones propias de la pobreza rural.

En principio, la pobreza rural parece estar asociada a un conjunto de condicionamientos básicos, entre los que cuenta la estructura de la agricultura ligada a la supervivencia de la “pequeña” producción, a lo que se agregan los condicionamientos ecológico-productivos y sus diferencias geográficas, la cuestión laboral vinculada al tema de la estacionalidad, pero también a los niveles y sistemas de remuneración y a las relaciones laborales imperantes en el campo, y las estrategias de los hogares para hacer frente a esas restricciones incluyendo la existencia de “modos de vida” asociados a trayectorias sociales y culturales particulares (Forni y Neiman, 1994).

Así, es posible identificar situaciones de pobreza, que aunque en muchos casos se superponen o convergen, pueden ser analíticamente identificables: la pobreza por limitación de recursos productivos, referida básicamente –aunque no de manera exclusiva– a la escasez de tierra, en tanto fuente de ingresos a partir de la práctica de cultivos de renta como así también de alimentos para su propio consumo; la pobreza por inserción laboral precaria asociada a las bajas y cíclicas remuneraciones que afectan a una mayoría de trabajadores rurales, y la ampliamente difundida situación de desprotección legal de esta mano de obra; la pobreza asociada a condiciones de aislamiento geográfico, que refleja restricciones ambientales propias de ciertos espacios y su correlato de limitada disponibilidad y acceso a infraestructura y servicios básicos, que reproducen crónicamente procesos de pobreza crítica (Neiman, 2000).

Precisamente, la idea de una pobreza permanente y de otra pobreza transitoria, fue señalada como una característica distintiva de la pobreza rural (de Janvry y Sadoulet, 1997), lo que implica un desafío adicional, tanto desde el punto de vista del diagnóstico de estas situaciones, como del diseño de acciones para intervenirlas.

Incluso, para el caso de los sectores campesinos, se plantea que pueden experimentar distintas formas de pobreza, incluyendo la pobreza lisa y llana, y la inseguridad permanente de descender por debajo de un nivel de subsistencia que constituye una especie de estándar mínimo de consu-

mo aceptable para esos hogares o grupos sociales (Scott, 1976). Un cierto “umbral” de subsistencia tiene una expresión material y objetiva, pero también muestra una dimensión cultural que incluye una serie de satisfacciones que también se deben garantizar.

En realidad, la pobreza rural puede incluir una variedad de situaciones que van desde aquellas que presentan una pequeña capitalización, constituida por el acceso a una parcela de tierra, la ayuda de familiares para el trabajo, el envío de dinero de migrantes (para vivir o para la producción) o la posesión de un pequeño comercio, etcétera, hasta el extremo en el que es posible localizar a los ancianos, a los que no tienen familiares y los que no pueden obtener un trabajo, y que, por lo tanto, dependen para su subsistencia de la ayuda estatal, la autoproducción de alimentos o la solidaridad de vecinos o parientes.

La generalización de fenómenos tales como la inestabilidad “natural” de los ingresos en el campo, las situaciones de autoempleo y autoproducción, la presencia de organizaciones familiares extensas y el limitado acceso a servicios, se constituyen en condicionantes estructurales de la pobreza en el campo, y a la vez plantean la necesidad de particularizar esa problemática, tanto en términos de su diagnóstico como en los del diseño de la estrategia de intervención.

Sin embargo, los grupos sociales en situaciones de riesgo suelen disponer de un repertorio de respuestas, que pueden utilizar con variado grado de efectividad para sobrellevar o mejorar las condiciones derivadas de aquellas restricciones. En ese repertorio, cabe mencionar el recurso a la autoproducción, las migraciones estacionales y definitivas que aportan recursos externos a la unidad familiar y productiva, la combinación de fuentes de ingresos y la diversificación de las estrategias ocupacionales.

En principio, en este contexto de privaciones, lo monetario tiene importancia, pero se relativiza en el marco del mencionado carácter cíclico de sus economías y modos de vida, mientras que lo no monetario, constituido sobre la base de sociabilidad y reciprocidad, compite no solo como respuesta a las privaciones, sino que también genera relaciones diferentes, conformando de esta manera determinados roles, tipos sociales y formas de organización social más amplias, aunque de alcance local.

Tanto en el plano económico como en el social, es posible descubrir elementos formales y no formales que van a expresarse de manera combinada o complementaria, aunque en determinadas circunstancias puede también adoptar un carácter conflictivo. En este sentido no existe una oposición, sino que se sustentan mutuamente, por ejemplo, cuando determinados miembros pertenecientes a hogares campesinos salen a trabajar en mercados formales (en calidad de trabajadores de temporada en las cosechas),

mientras que el resto de su familia lo respalda permaneciendo “encargada” del cuidado de los niños o de las mismas producciones. En la misma línea es posible acordar que la producción para el autoconsumo funciona complementando los salarios bajos, o directamente ausentes, durante los períodos de escasa o nula demanda laboral.

A su vez, interviene la capacidad que tienen las familias para movilizar recursos propios, intensificar los lazos afectivos antes que aquellos estrictamente económicos para asegurarse un flujo más o menos continuo de recursos básicos y el establecimiento de intercambios lo más igualitarios posibles.

Con respecto a las políticas sociales dirigidas a “resolver” el problema de la pobreza en el medio rural, se han señalado distintas limitaciones que en general atentarian contra el logro de ese objetivo, o que al menos implicaría reducir las pretensiones del mismo y las acercarían, en el mejor de los casos, a propuestas de reforma social antes que a desencadenar verdaderos procesos de desarrollo rural.

El “sesgo urbano” (señalado en forma pionera por Lipton en los años 70) de las intervenciones ha sido frecuentemente asociado tanto al diagnóstico de las situaciones de pobreza rural y a los contenidos de las intervenciones como a la asignación diferencial de recursos entre la ciudad y el campo; este sesgo se ha comprobado fundamentalmente en la desigual provisión de bienes y servicios públicos –básicamente salud, educación e infraestructura en general–, que ha sido notoriamente más deficitario en las áreas rurales.

En cierta medida, asociado a la anterior, la limitada cobertura geográfica y el alcance de las políticas en términos de la población efectivamente alcanzada por las mismas, es otra de las condiciones que hace que en el medio rural –y, particularmente en el caso de la Argentina– tienda a atenderse menos a grupos más dispersos que usualmente son los que presentan a su vez necesidades más acuciantes –en parte por su misma condición de aislamiento–, pero también por la presencia simultánea y superpuesta de privaciones de distinto tipo.

Por su parte, la heterogeneidad de la pobreza, atendiendo a la diversidad de situaciones que la misma suele abarcar, ha sido incorporada parcialmente en los diagnósticos, pero ha estado prácticamente ausente de los programas de intervención, generalmente dirigidos a un tipo de beneficiario con escasas variantes. Específicamente en el caso de la pobreza, esa diversidad se expresa finalmente en diferentes estrategias desplegadas por los hogares para la obtención de ingresos, atendiendo a las fuentes de origen de los mismos, al carácter más o menos estable que pueden tener, y a la identificación de los perceptores de esos ingresos.

También, las políticas sociales en general y las dirigidas al medio rural en particular, han tenido dificultades para reconocer la existencia de

procesos históricos previos, por lo que su implementación puede encontrar obstáculos que ponen en riesgo el logro de sus objetivos previstos, o requieren de adaptaciones para atender la evolución más o menos reciente experimentada por la situación a intervenir.

Por último, las políticas de reducción de la pobreza rural contienen una definición del problema y al mismo tiempo una propuesta de solución del mismo, pero rara vez incorporan la visión del problema según quienes lo padecen; esta limitación actúa muchas veces sesgando el tipo de intervención de acuerdo al conocimiento “técnico”, pero además condicionando la apropiación de las acciones que podrán lograrse en base a una estrategia participativa de los “destinatarios” de las intervenciones.

Adicionalmente, la capacidad de generar o desencadenar procesos más o menos sostenidos de desarrollo por parte de las políticas de reducción de la pobreza ha constituido una crítica generalizada a las intervenciones en el medio rural, a veces asociada a algunas de las limitaciones ya mencionadas, pero otras veces porque no formaba parte de sus propósitos, tal como fue evidente durante el período de implementación de las políticas de corte neoliberal.

Así, a la pregunta sobre si es lo mismo hacer desarrollo rural que combatir la pobreza, la respuesta ha sido que tal equivalencia no es necesariamente cierta (Eguren, 2003). Puede haber reducción de la pobreza por la implementación de programas de transferencia –aunque esa reducción puede no ser permanente– sin que ello signifique el inicio de un proceso de desarrollo, pero a la vez puede haber desarrollo en el sentido de crecimiento económico y un incremento de la pobreza.

En general, estas críticas llevaron a plantear un rango bastante amplio de posiciones, desde aquellas que señalan la irrelevancia de “los viejos enfoques de desarrollo rural frente a la magnitud de los cambios en las sociedades rurales” (Berdegué y Schejtman, 2004) hasta las críticas más radicalizadas, centradas en la necesidad de la construcción de una modernidad o un desarrollo alternativo a partir de la apropiación que hacen los sujetos de estos procesos (Escobar, 2002). Mientras que desde la primera de las posturas se asume que son el mercado y sus agentes quienes definen las tendencias, oportunidades y restricciones que enfrentan los pobres rurales, la segunda propone revisar las bases desde las que se construye la concepción misma del desarrollo y de las intervenciones destinadas a romper con la desigualdad.

A su vez, los debates sobre la emergencia de una “nueva ruralidad” en América Latina expresada en términos territoriales, económicos y sociales (Gomez, 2001) contribuyó a incorporar nuevas dimensiones en el diagnóstico y a pensar la intervención para el desarrollo rural en el marco de las

mutaciones locales y globales que afectaban a la agricultura y al medio rural de nuestros países.

Un examen de algunos componentes de las políticas de desarrollo rural en la Argentina y de sus efectos sobre las situaciones de pobreza

En la Argentina, la década del 90 constituye un hito en materia de desarrollo rural ante la puesta en marcha desde el sector público de un conjunto de programas destinados a accionar sistemática y permanentemente sobre el problema de la pobreza en ámbitos rurales del país, marcando un punto de inflexión respecto a experiencias anteriores que tuvieron un carácter más ocasional (Manzanal, 2009).

Los objetivos explícitos de estos programas tenían que ver con un enfoque de mejoramiento del bienestar de la población, pero también de la producción y su acceso a los mercados, como así también con la promoción de la organización y la participación del sector de pequeños productores y pobres rurales del país.

Entre los programas en ejecución desde mediados de los años 90 algunos tenían alcance nacional, como es el caso del PSA (Programa Social Agropecuario) y el del PROINDER (Programa para el Desarrollo de Iniciativas Rurales), mientras que otros concentraban sus acciones en aquellas regiones en las cuales la pobreza rural mostraba sus indicadores más severos (se trata del PRODERNEA –Programa de Desarrollo Rural del Noroeste Argentino– y del PRODERNOA –Programa de Desarrollo Rural del Noroeste Argentino–), en todos los casos implementados desde el actual Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.

Asimismo, desde el INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria), dependiente del citado Ministerio, se implementaba el PROFEDER (Programa de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable) que estaba integrado, a su vez, por distintos proyectos dirigidos a pobladores rurales y también urbanos en localidades de distintos tamaños (como es el caso del Programa de Autoproducción de Alimentos o PROHUERTA, en este caso llevado adelante conjuntamente con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación) y a agricultores familiares de distinta escala, tales como el PROFAM (Proyecto de Apoyo a la Agricultura Familiar), el Proyecto Minifundio, y el Proyecto Cambio Rural, orientados a medianos productores.

En esta sección, tal como fuera adelantado en la introducción como propósito específico de este artículo, se analiza un conjunto de acciones y de efectos interrelacionados de los programas arriba mencionados. Por un lado, se trata de acciones que fueron seleccionadas intencionalmente por el hecho de constituir dimensiones que remiten a formas más comple-

jas de la ruralidad, y que no necesariamente estaban explicitados en los objetivos de esos programas; por otro, en algunos casos se convierten en aspectos relativamente novedosos en el marco de los enfoques tradicionales de desarrollo rural.

Entonces, a partir de la experiencia de esas intervenciones se consideran las siguientes dimensiones principales:

- (a) la ampliación de la base social de los beneficiarios de las mismas a partir de la inclusión de los asalariados agrícolas estacionales o de temporada,
- (b) la promoción de ocupaciones accesorias para los pequeños productores reconociendo el carácter multiactivo de estos hogares y,
- (c) la mayor visibilización de las mujeres, ya sea en función del cambio de rol hacia el interior de los hogares, como por su mayor participación en actividades comunitarias.

Principalmente en uno de los programas considerados (PROINDER) se propuso atender a trabajadores asalariados transitorios a través del financiamiento subsidiado de subproyectos productivos bajo un enfoque predominante de “bienestar social”. La residencia en áreas rurales (incluyendo zonas rurales dispersas pero también localidades pequeñas e intermedias), el hecho de presentar al menos un indicador de necesidades básicas insatisfechas y poseer un ingreso anual que no supere el nivel de trece salarios oficiales del peón rural, fueron las condiciones para acceder al programa.

Además, estos sujetos fueron definidos “[...] por una inserción inestable en el mercado de trabajo rural, con combinación de períodos de desocupación y subocupación que conducen a situaciones de pobreza en las que dan por resultado ingresos que no alcanzan a satisfacer las necesidades básicas del grupo familiar” (PROINDER, 2010).

Las acciones del Programa con respecto a este tipo de población tendieron fundamentalmente a favorecer la disminución de la vulnerabilidad a la que se encuentran expuestos estos pobladores, a través de la producción para el autoconsumo y su comercialización, aunque sea en pequeños volúmenes, procurando reducir el gasto en alimentos por parte de estos grupos, y a la vez mejorar su dieta. Además, la infraestructura de uso comunitario y/o predial, junto con la asistencia técnica para la comercialización, fueron otras líneas generales de intervención, y para el caso de los trabajadores transitorios, se especifica que podían acceder a las mismas, aunque no dispongan de tierra para la producción, a través de microemprendimientos de servicios para la producción agropecuaria.

Las dificultades encontradas para el trabajo con este perfil de beneficiarios fueron numerosas. Un aspecto central y condicionante estuvo marcado por la situación de inestabilidad a la que se encuentran sujetos, lo cual dificulta emprender cualquier proceso organizativo. Para superar este inconveniente, se verificó un cambio en la estrategia de intervención, por la cual se designó responsables de los subproyectos a las cónyuges de los titulares de los hogares de trabajadores transitorios, dada la posibilidad de las mismas de organizar más flexiblemente sus tiempos en función de las actividades a desarrollar en el marco de las acciones programadas. Así, en muchos casos, se procedió a inscribir a las mujeres como beneficiarias, lo cual por un lado transparentaba una situación de hecho –ya que las mujeres participaban junto con los jefes o hijos varones de las tareas en los que casos que poseyeran una parcela de tierra para trabajar–, pero además las legitimaba social e institucionalmente.

De esta manera, las mujeres se convirtieron en las destinatarias principales de las acciones, debido a que son las que permanecen en la explotación o en la vivienda y pueden llevar adelante los emprendimientos; en esto también influyó el hecho de que los jefes (varones) de este tipo de hogares no valoran la producción de autoconsumo, sino aquellas inserciones que les permiten obtener ingresos monetarios.

En este escenario, al aporte realizado por el programa en términos de construcción de una estrategia de ingresos en la que se complementaba lo obtenido a través del trabajo transitorio (con el margen de incertidumbre que esta condición suele tener) con producciones para el autoconsumo, emprendimientos productivos y la comercialización en pequeña escala, permitió reducir los niveles de vulnerabilidad, aunque ello no significó desencadenar un proceso irreversible de reducción de la pobreza.

Con respecto a la promoción de ocupaciones complementarias no agrícolas para los pequeños productores –identificado como ERNA (Empleo Rural No Agropecuario)– también ha estado entre las propuestas contenidas en algunos de los programas considerados. Para América Latina en general, las evidencias acerca del crecimiento de estas inserciones ocupacionales por parte de la población rural se asociaron a las preferencias de ciertos segmentos poblacionales (jóvenes y mujeres, por ejemplo), a la demanda de algunas actividades específicas como el turismo, o a ciertas vinculaciones virtuosas generadas por la moderna actividad agrícola; sin embargo, también se reconoce la existencia de estas ocupaciones como refugio contra la pobreza o para actividades dinámicas pero con elevadas barreras de entrada (Dirven, 2004).

Un estudio de base realizado para uno de los programas mencionados en las provincias del noreste del país mostró que entre los beneficiarios la participación de los ingresos extraprediales alcanzaba a por lo menos la mitad del in-

greso total de los hogares (incluyendo actividades económicas extraprediales y otro tipo de transferencias percibidas por los integrantes de los hogares).

Asimismo, aproximadamente un tercio de los hogares de productores obtenían sus ingresos exclusivamente de la producción agropecuaria, para un quinto provenía de la producción y de otras fuentes tales como jubilación, envíos de dineros de migrantes, subsidios, y en la mitad restante se combinaban estas dos fuentes junto con el trabajo remunerado no agrícola de al menos uno de sus miembros.

Sin embargo, ante la hipotética posibilidad de acceso a un financiamiento solo uno de cada diez productores, se manifestó dispuesto al desarrollo de una actividad extra agraria, concentrándose estas preferencias entre los agricultores familiares más pobres. Asimismo, un estudio posterior mostró incluso una asociación entre los mejores empleos no agrícolas (por su mayor estabilidad y remuneraciones relativamente más altas) y los miembros de aquellos hogares menos pobres.

Conclusiones

La relación entre pobreza, políticas sociales y desarrollo rural ha estado presente de distinta manera en el debate y en los análisis sobre las posibilidades de mejorar las condiciones de vida, de trabajo y de producción de amplios sectores de la población rural.

Los intentos por captar y atender las necesidades de un medio rural reconfigurado promovieron las intervenciones para su desarrollo en base a una definición ampliada de la ruralidad en su doble condición espacial y social, aunque con limitaciones para intervenir sobre las causas de las situaciones de desigualdad existentes y por lo tanto para cortar con el ciclo de reproducción de la misma.

La mayor visibilidad de situaciones y de sujetos en situaciones de pobreza ha sido una constante –aunque no necesariamente buscada de manera expresa– de los programas, aun cuando el diseño e implementación de los mismos continúan asociados fuertemente al enfoque tradicional de base agraria y centrado en la pequeña producción.

Las situaciones de los trabajadores y de las mujeres, en tanto grupos particularmente poco atendidos por los programas, así como la multiactividad de la agricultura de base familiar y sus interrelaciones con el medio no agrícola, han experimentado algunas modificaciones de orden cualitativo a partir de la implementación de los programas, pero también han dejado en evidencia las limitaciones de los mismos para provocar cambios duraderos.

En la Argentina, un número importante de programas para reducir la pobreza rural a partir de la incorporación de recursos provenientes del sector público, mostraron –muchas veces de manera “involuntaria”– una

ruralidad más dinámica y compleja que debe ser considerada para modificar las antiguas y recientes formas de desigualdad del medio rural.

Bibliografía

- BERDEGUÉ, J. y A. Schejtman (2003), "Pobreza y desarrollo social rural", en Clarisa Hardy (edit.), *Desafíos de las políticas sociales en América Latina*, Lom Ediciones, Santiago de Chile.
- DIRVEN, M. (2004), "El empleo rural no agrícola y la diversidad rural", *Revista de la CEPAL* N° 83, Agosto.
- EGUREN, F. (2003), *Las ONG y el desarrollo rural: Un ensayo para la discusión*, mimeo.
- ESCOBAR, A. (2002), "Globalización, desarrollo y modernidad", *Corporación Región, Editorial Planeación, Participación y Desarrollo*, Medellín, Colombia, págs. 9-32.
- FORNI, F. y G. NEIMAN (1996), *La pobreza rural en la Argentina*, Consejo de Estudios sobre la Pobreza en la Argentina, mimeo.
- GÓMEZ, S. (2001), "¿Nueva Ruralidad? Un aporte al debate". Ponencia presentada en el panel "Construyendo una Nueva Ruralidad", Talca, Chile, 13 al 19 de agosto.
- DE JANVRY, A. y E. SADOULET (2001), "Conceptos para un enfoque de desarrollo rural en México y Centro América: desarrollo regional e inclusión económica", ponencia presentada al Taller "Desarrollando la Economía Rural de Puebla a Panamá", Guatemala, Departamento Regional de Operaciones III del Banco Interamericano de Desarrollo.
- LIPTON, M. (1977), *Why poor people stay poor: urban bias and world development*, Temple Smith, London and Harvard University Press.
- MANZANAL, M. (2009); "El desarrollo rural en la Argentina. Una perspectiva crítica". En *Desarrollo rural en el Conosur*, Jalcione Almeida y Joao Armando Dessimon Machado (organizadores), *Associação Holos Meio Ambiente e Desenvolvimento*, Porto Alegre.
- NEIMAN, G. (2000), "Empobrecimiento y exclusión. Nuevas y viejas formas de pobreza rural en la Argentina", en *Pobres, pobreza y exclusión social*, CEIL-CONICET, Buenos Aires.
- Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER), www.proinder.gov.ar (18/02/2010)
- SCOTT, J. (2000), *The moral economy of the peasant. Rebellion and subsistence in southeast Asia*, Yale University Press.

Siglas

CEIL-CONICET: Centro de Estudios de Investigaciones Laboral - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

Las agriculturas familiares del MERCOSUR

ERNA: Empleo Rural No Agropecuario

INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

ONG: Organización No Gubernamental

PRODERNEA: Programa de Desarrollo Rural del Noreste Argentino

PRODERNOA: Programa de Desarrollo Rural del Noroeste Argentino

PROFAM: Proyecto de Apoyo a la Agricultura Familiar

PROFEDER: Programa de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable

PROHUERTA: Programa de Seguridad Alimentaria para población NBI del INTA

PROINDER: Programa para el Desarrollo de Iniciativas Rurales

PSA: Programa Social Agropecuario

La agricultura familiar paraguaya: de la reforma agraria hacia el desarrollo de los territorios¹

Fátima Almada

Introducción

La familia campesina, hoy conocida bajo la denominación de agricultura familiar, ha venido siendo sujeto de diferentes estrategias y medidas de acción desde el sector público para asegurar su permanencia en el campo y su inserción efectiva en la dinámica económica nacional. Estas intervenciones, básicamente, enfatizaron el acceso a la tierra y su aprovechamiento productivo como elemento fundamental para alcanzar el desarrollo rural. Sin embargo, datos oficiales dan cuenta de resultados limitados, con poblaciones rurales envueltas en situaciones de pobreza y con condiciones de vida y de producción restringidas.

Nuevas concepciones y estrategias se configuran en forma incipiente en torno a las posibilidades productivas, de vida y de relacionamiento a nivel de campo, que están comenzando a ser identificadas a nivel de decisores de políticas, dada la cada vez más reconocida importancia de la *agricultura familiar*. Para su concreción, deberán ser tenidas en cuenta las diversidades y condiciones reales en que se desempeñan las comunidades rurales, y en especial, la agricultura familiar.

La perspectiva territorial se convierte en una oportunidad para que los diferentes involucrados en las dinámicas económicas y redes sociales puedan propiciar procesos de desarrollo. Esto se plantea desde la comprensión de que el desarrollo exige una mirada multidimensional de la compleja realidad de los espacios socialmente construidos, a fin de que los actores sociales puedan concertar y definir estrategias de acción. En ese

¹ Se aclara que los comentarios y el análisis realizado en este artículo son de exclusiva responsabilidad de la autora y no representan el parecer ni la postura institucional del IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura).

sentido, experiencias incipientes aquí presentadas demuestran el potencial existente en torno al enfoque territorial.

El presente artículo intenta, además, exponer los elementos que han posicionado a la agricultura familiar como sujeto de atención pública y política en el Paraguay en los últimos años. Al mismo tiempo, destaca el potencial existente en los territorios, teniendo en cuenta las fortalezas de dicha agricultura familiar y las oportunidades que un contexto exigente en competitividad y dinamismo imprime al sector agrario en su conjunto.

El acceso a la tierra y el desarrollo

En los últimos 50 años, las acciones estatales, así como las reivindicaciones de las propias organizaciones sociales, han venido priorizando el derecho a la propiedad y disponibilidad de la tierra como factor fundamental y básico para la Reforma Agraria.

El Estado, considerando la disponibilidad de tierras privadas y fiscales en el país, inició en la década del 60 un proceso de reparto y adjudicación de tierras a nacionales y extranjeros, con miras a impulsar un proceso colonización de espacios naturales.

Este mecanismo de reparto de tierras intentó ser complementado con elementos de capacitación, asistencia técnica, apoyos básicos sobre servicios como agua y caminos, y en algunos casos créditos, pero no siempre con medidas continuas y articuladas, limitado a obtención de resultados y de la sostenibilidad de los asentamientos.

Datos del INDERT (Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra), ex IBR (Instituto de Bienestar Rural), dan cuenta de una distribución de aproximadamente 7,8 millones de hectáreas desde el año 1963 hasta el mes de abril de 2008. Atendiendo a que el peso poblacional del país se encuentra en la región oriental, el número de lotes entregados en esta fue mayor que en la occidental o Chaco (cuadro N° 1).

Si bien la superficie distribuida es permanentemente mayor en la Región Occidental o Chaco, es en la Región Oriental donde esta repartición se da en números mayores de lotes, es decir, con parcelas más pequeñas, de alrededor de 20 hectáreas. En la Región Occidental o Chaco la superficie adjudicada a través del Estado disminuye considerablemente a partir del período 1993 y hasta el año 2008, tal vez por ser considerado el territorio chaqueño como poco productivo para las actividades agrícolas, ya que en su mayor parte se encuentran los grandes latifundios ganaderos.

Un elemento importante a tener en cuenta es el hecho de que, durante la dictadura del Gral. A. Stroessner, la repartición de los lotes adjudicados por el Estado no siempre se realizó conforme lo establecido por la Constitución Nacional, ya que los beneficiarios de la reforma agrar-

ria iniciada no solo fueron aquellos determinados constitucionalmente, como los campesinos sin tierra, sino también otras personas cercanas y ligadas a las esferas del poder dictatorial, principalmente pertenecientes a cúpulas militares. Se desconoce con exactitud la totalidad de las tierras distribuidas en forma irregular y la nómina total de beneficiarios con este régimen.

Cuadro N° 1. Paraguay: Distribución de tierras públicas por década y por región. Periodo 1963-2008

Periodo/Región	N° de Colonias	N° de lotes	Superficie
1963-1972	251	44.609	2.239.355
Región Oriental	236	43.473	798.520
Región Occidental	15	1.136	1.440.835
1973-1982	145	30.059	2.449.092
Región Oriental	134	28.182	610.157
Región Occidental	11	1.877	1.838.935
1983-1992	119	19.297	2.323.757
Región Oriental	109	18.418	204.926
Región Occidental	10	879	2.118.831
1993-2002	277	51.330	478.195
Región Oriental	272	50.670	457.338
Región Occidental	5	660	20.857
2003-abril 2008	106	12.201	296.714
Región Oriental	101	11.835	248.133
Región Occidental	5	366	48.581
TOTAL	898	157.469	7.787.113

Fuente: Diario ABC con datos del INDERT, publicado el lunes 21/07/08.

Es en el período inmediato posterior a la dictadura, cuando en la Región Oriental se adjudicaron cerca de 50.670 lotes a un promedio de 10 hectáreas por beneficiario, se puso en juego la sostenibilidad del proceso de arraigo, si se tiene en cuenta que algunas condiciones necesarias para garantizar la permanencia de los agricultores y sus familias, como servicios básicos y condiciones productivas, no acompañaron esta pulverización de lotes.

Esta época coincide con el aumento de los conflictos en torno a la tenencia de tierra, que fueron acrecentándose progresivamente hasta alcanzar momentos críticos, como los del año 2004, que llevó a una intervención militar en el campo, y como las movilizaciones del año 2008 en

torno a las invasiones masivas de estancias en coincidencia con el cambio de gobierno.²

Si bien la repartición de tierras ha sido permanente en los últimos años, no siempre se vio acompañada con la misma intensidad por otros mecanismos necesarios para consolidar el proceso de reforma agraria en el país.

La baja titulación de los lotes y la ausencia de un catastro rural que garantizara la organización de la posesión de la tierra, dificultaron el control de la conformación de un mercado informal de la tierra, fundamentado en la venta de derechas y en la cesión de los lotes adjudicados, que fueron aumentando a partir de los 90 y está presente hasta la fecha.

Según el Plan Estratégico Económico-social 2008-2013, presentando por el Ministerio de Hacienda en agosto de 2008, el 68% de los ocupantes de pequeños lotes para la producción primaria no tienen títulos de propiedad. Se sabe además, que de agosto de 2008 a enero de 2009 el INDERT había conseguido titular unas 1.000 propiedades, quedando aproximadamente 100.000 con necesidad de titulación.³

Asimismo, instrumentos como la investigación, la asistencia técnica permanente, la capacitación y los créditos del aparato público al sector productivo primario han sufrido caídas importantes en los últimos años, lo que impidió un acompañamiento integral a las unidades familiares rurales asentadas y con ello, su posibilidad de arraigo.

La limitación de las estrategias de políticas que promueven el desarrollo integral de los asentamientos rurales, la migración del campo a la ciudad, y la permanencia de niveles importantes de pobreza en la agricultura familiar, han impedido una activación productiva y la inserción a dinámicas comerciales eficientes y mercados competitivos.

Es importante notar que a partir del año 2002, se da en el país la masiva expansión de la soja, como producto del alquiler de grandes extensiones de tierra y de la compra de pequeñas parcelas de la agricultura familiar. Uno de los resultados de este fenómeno de sojización fue la migración de las familias rurales hacia las ciudades, teniendo como principal destino las periferias de los principales centros urbanos del país, como Asunción y Ciudad de Este. Al respecto:

La ampliación y profundización de los sistemas de producción basados en el empleo de la mecanización (caso de soja) y la producción

² Más información ver Molinas Vega, J., "El Rol de la Agricultura en el Paraguay: Desafíos Actuales y Perspectivas Futuras", Instituto de Desarrollo/FAO, Asunción, 2006. pp. 67-69.

³ Entrevista realizada al Presidente del INDERT, Abogado Alberto Alderete por el diario ABC, publicado el 21/01/2009.

extensiva de carne bovina, han contribuido también en los últimos años a la migración desde el campo, al incorporar progresivamente nuevos territorios, principalmente en los departamentos de Caaguazú, Caazapá, Canindeyú, parte de San Pedro y Concepción, los que anteriormente habían estado poblados por numerosos asentamientos campesinos, muchos de ellos hoy desaparecidos o en vías de desaparición (IICA, 2008).

Pese a las diferentes estrategias empleadas por la *agricultura familiar* en los últimos años para tornar eficiente su producción y alcanzar la sustentabilidad de su finca, en muchos casos la tierra se ha convertido en una limitante del desarrollo antes que en un factor promotor. Con capacidades de los suelos no siempre acordes a su dinámica productiva, precarias condiciones de producción y deficientes servicios básicos como saneamiento, educación y salud, la permanencia se ha visto en juego, y la pobreza, pese a haber disminuido, permanece con cifras elevadas, alcanzando al 35% de la población en el área rural.

Aun cuando el acceso a la tierra sigue representando un elemento de significativa presencia en las reivindicaciones sociales en el campo, su tratamiento comienza a ser repensado desde diferentes ámbitos políticos, sociales e institucionales bajo las premisas de integralidad y sostenibilidad.

Se presentan nuevas estrategias para abordar el desarrollo y el fortalecimiento de la *agricultura familiar* desde la propia esfera estatal, teniéndose por ejemplo como uno de los siete pilares del Plan Estratégico Económico-Social 2008-2013 de la Reforma Agraria Integral y Reactivación de la Agricultura Familiar con políticas diferenciadas para su atención, que intentan dar complementariedad a otras acciones de carácter público emprendidas atendiendo la multidimensionalidad de un territorio y su desarrollo.

Condiciones de vida y producción de la agricultura familiar

Históricamente, la *agricultura familiar* ha representado en el Paraguay una categoría social importante, dado el número de unidades productivas rurales con superficies pequeñas, con un uso de mano de obra básicamente familiar, y con una lógica de producción vinculada a la reproducción y mantenimiento de dichas unidades productivas.

Sin embargo, sus protagonistas manifiestan que han perdido su independencia y su capacidad de autogestión desde hace varios años, al adoptar sistemas de producción basados en el monocultivo, pero también debido a la dependencia de factores externos, como el crédito y la

provisión de insumos, entre otros, y con ello, la tendencia a potenciar prácticas como el asistencialismo estatal. Al respecto, un líder de las organizaciones de base manifiesta:

Anteriormente en nuestra campiña teníamos casas feitas, pero teníamos muchas (vacas) lecheras, muchas gallinas, mucha mandioca, en fin, el sustento de la alimentación era bien fuerte. Y luego se perdió eso, (...) porque se nos venía la propaganda de plantar algodones, que íbamos a ganar muchísimo, y bueno las gentes se ilusionaban y plantaban eso y dejaban de lado lo que es para la comida. Entonces, por ahora, mucha gente, mucha de nuestra gente, de lo que eran agricultores familiares, perdieron eso (Calixto Zárate, Representante de la UNAN –Unión Agrícola Nacional–).

En reconocimiento a estas realidades, el Ministerio de Agricultura y Ganadería ha establecido como una de sus principales líneas de acción el fortalecimiento de la agricultura familiar, para lo cual ha incentivado la aproximación de una definición construida socialmente en el marco de la 7° REAF (Reunión Especializada de Agricultura Familiar) del MERCOSUR, realizada en la ciudad de Asunción en el año 2007, la que establece que:

Agricultura Familiar es aquella actividad productiva rural que se ejecuta utilizando principalmente la fuerza de trabajo familiar para la producción de un predio; que además no contrata en el año un número mayor de 20 trabajadores asalariados de manera temporal en épocas específicas del proceso productivo, que residen en la finca y/o en comunidades cercanas y que no utiliza –bajo condición alguna sea en propiedad, arrendamiento, u otra relación– más de 50 ha en la región oriental y 500 ha en la Región Occidental de tierras, independientemente del rubro productivo.⁴

En el año 1991⁵ existían poco más de 287.000 unidades productivas con superficies de hasta 50 ha en todo el país, representando el 93% del total, distribuidas en 2.326.673 hectáreas.

Para el año 2002, en la región oriental se contaba con 299.870 unidades productivas con superficies de hasta 50 ha, el 94% del total de unidades existentes en dicha región.⁶ Este número correspondía a tan

⁴ El Paraguay está dividido en dos regiones naturales divididos por el Río Paraguay: al norte la Región Occidental o Chaco y al sur la Región Oriental.

⁵ Según el Censo Agropecuario Nacional, CAN 1991.

⁶ Según la Encuesta Agropecuaria del año 2002.

solo 2.561.423 ha, o sea, 21% de la superficie denominada “rural” de la región oriental.

A lo largo de los años, las familias rurales consideradas en este grupo han presentado un patrón más o menos homogéneo de producción de autoconsumo, que incluía la mandioca, el poroto, el maíz y el maní, y los subproductos obtenidas en la finca en forma manual. Esta producción agrícola ha estado apoyada por la pecuaria, consistente en bovinos lecheros, porcinos y aves de corral. Dichos rubros, producidos para consumo familiar, completaban una alimentación abundante en proteínas, carbohidratos y grasas.

La *agricultura familiar*, con superficies hasta 20 hectáreas en el año 2002, era responsable por el 83% de la superficie de algodón cultivado, involucrando a casi 100.000 productores. El algodón representaba en ese entonces el principal rubro de renta de esta categoría socioproductiva, ya que por la necesidad de optimizar los recursos de la finca, dada la poca disponibilidad de mano de obra, tierra y capital económico, su cultivo era casi exclusivo.

Un rubro de renta significativo en la *agricultura familiar*, que se encuentra reemplazando progresivamente al algodón, es el sésamo, con crecimientos en superficie sembrada del orden de 400%, al pasar de unas 16.000 hectáreas para la zafra en el año 2002 a 70.000 hectáreas en 2007/08.⁷

La baja inserción de la *agricultura familiar* en los mercados demuestra que los niveles de ingreso de las familias se obtienen, en mayor medida, por la producción interna, y en menor medida, por la venta de algún rubro de renta, como el algodón y el sésamo; o bien, por la venta de excedentes agrícolas en épocas de abundancia de las cosechas. Esto puede provocar una reducción en las posibilidades de integración a la agroindustria, y con ello, al acceso a mercados y a una mayor diversificación productiva.

El empleo formal remunerado generado por la *agricultura familiar* no es muy significativo, ya que utiliza mayoritariamente la mano de obra de los integrantes de la familia, y contrata mano de obra asalariada para actividades puntuales como la preparación del suelo, limpieza, y principalmente, para la cosecha de los cultivos como el algodón. El Plan Estratégico Económico-Social 2008-2013 indica que esta categoría social ocupa aproximadamente el 85% del total de la mano de obra ocupada en el medio rural.

Por otro lado, existen aportes intangibles importantes de la *agricultura familiar*, relacionados a la preservación del equilibrio ambiental –mediante la posibilidad del uso racional de los recursos naturales– y de la identidad

⁷ IICA. 2008. Observatorio IICA del Sector Agropecuario y Forestal 2008. Informe de Sésamo. Disponible en: www.iica.org.py

cultural nacional, que está fuertemente relacionada y preservada por este grupo poblacional, ya que gran parte de las tradiciones religiosas, sociales, culturales y folklóricas son mantenidas en los espacios rurales y transmitidas de una generación a otra.

Condicionantes estructurales de la agricultura familiar

En el Paraguay, la *agricultura familiar* ha venido siendo sujeto de diferentes intervenciones estatales, a través de estrategias tendientes a mejorar sus condiciones de vida y la eficiencia en la producción intensiva de rubros agropecuarios, que garanticen la alimentación al interior de las viviendas y la venta de productos para renta.

Estas intervenciones externas o servicios públicos han configurado las posibilidades y limitaciones de la agricultura familiar para desplegar alternativas y estrategias productivas, y se relacionan básicamente con educación, saneamiento, asistencia técnica y crediticia, capacidad tecnológica, entre otros. Corresponden a ámbitos políticos y técnico-operativos, lo que dificulta el margen de adaptación a las demandas y exigencias de los propios agricultores y sus familias, adecuadas al entorno con el que se relacionan.

A continuación se presenta una breve reseña de la tendencia y situación actual de algunos servicios públicos que son considerados clave para el desarrollo rural:

Asistencia técnica

La DEAG (Dirección de Extensión Agraria), del MAG (Ministerio de Agricultura y Ganadería), es la institución pública dedicada a la asistencia técnica de la agricultura familiar.

Al año 2004, se estimaba que la cobertura global de la asistencia técnica no sobrepasaba el 20% de la población total de pequeños productores. Según referencias de los técnicos de campo que realizan la extensión agraria, las causas que podrían explicar esta baja cobertura son: el debilitamiento presupuestario y el ingreso real de los técnicos, la sustitución parcial de los criterios técnicos por criterios políticos en la administración de los recursos humanos, la ausencia de definiciones claras de políticas nacionales, y la carencia de adecuados mecanismos institucionales facilitadores de la necesaria complementación de la asistencia técnica con otros instrumentos, como el crédito para inversiones.⁸

⁸ Ver IICA, 2004.

Además de la DEAG, otras instituciones, como el Crédito Agrícola de Habilitación y el Banco Nacional de Fomento, brindan asistencia técnica a la agricultura familiar, pero con menor cobertura.

El servicio de extensión pública presente en el país se ha ajustado a los modelos convencionales desarrollados en los países de América Latina desde los 50. El modelo ha sufrido varios ajustes y la operación actual de la DEAG está orientada a la entrega de servicios gratuitos de asistencia técnica y capacitación, a través de funcionarios técnicos permanentes, que llegan hasta el productor con el objetivo primordial de apoyar el trabajo emprendido por estos y sus familias.

Para fortalecer su capacidad de acción a nivel de campo, y adecuarse a las nuevas exigencias del medio rural, desde el año 2005 la DEAG se encuentra en un proceso de fortalecimiento institucional, tanto a nivel central como en sus puestos de operación en los territorios rurales.

Este proceso de adecuación permanente resultó en una nueva organización interna, que busca ampliar la asistencia técnica a 230.000 pequeños productores y sus familias, lo que representa la intención de abarcar prácticamente la totalidad de las unidades de la agricultura familiar.⁹

La extensión privada se convierte en una opción inviable para la agricultura familiar por los costos que conlleva, aunque se identificaron casos de asistencia técnica vinculada a las cooperativas de producción cuando los productores y sus familias pertenecen a alguna. Sin embargo, se carece de datos exactos sobre la cobertura de este tipo de asistencia técnica.

La adopción de tecnologías

Una de las principales debilidades institucionales que se observa en el país, año tras año, tiene que ver con la carencia de un sistema nacional para la investigación y el desarrollo de nuevas tecnologías acorde a las exigencias de calidad y competitividad y a la coyuntura comercial actual.

Estudios consultados dan cuenta de una asignación de alrededor del 6% del presupuesto del MAG a la investigación agrícola y ganadera, siendo esta institución la responsable del servicio. Se calcula que en el año 2007, la asignación presupuestaria a la investigación agrícola y pecuaria representó US\$ 1.351.000.¹⁰

Entre los años 1999 y 2007, la investigación pública perdió el 33% de sus recursos humanos capacitados; principalmente, por la fuga de mano

⁹ Presentación realizada por el Director de Extensión Agraria del MAG, Ing. Agr. Héctor Fariña el 07 de abril de 2009, en el Salón Auditorio de la DEAG/MAG.

¹⁰ Ver IICA, 2007 e IICA, 2008.

de obra al sector privado en busca de mejores remuneraciones. Además, a la salida de personal técnico capacitado no le siguió una contratación de nuevos profesionales.

Estas limitaciones en cuanto a la investigación repercuten directamente en la transferencia tecnológica, y por ende, en la adopción de nuevas técnicas, especialmente aquellas adaptadas a la realidad y a las condiciones de la agricultura familiar.

Experiencias recientes, como la del Programa Nacional de Recuperación de Suelos, y la del Programa de Manejo de Recursos Naturales –en ejecución desde el año 2004– vienen desarrollando nuevas tecnologías productivas adaptadas para la recuperación de suelos de pequeñas y medianas fincas. Sin embargo, el aprovechamiento de las mismas aún no ha podido ser replicado fuera del ámbito de intervención de estos programas.

El crédito a la producción

El financiamiento constituye un instrumento indispensable para acceder y ejecutar los cambios técnicos que debe emprender la *agricultura familiar*. Hay consenso respecto a la insuficiencia de la cobertura actual para cubrir la demanda existente, y más aún, la necesaria para encarar un proceso de incorporación de la agricultura familiar al mercado.

Cálculos realizados hablan de que alrededor de 100.000 pequeñas unidades productoras carecen de algún tipo de financiamiento institucional, o les resulta muy difícil acceder a ellos.

Durante el año 2008, el sistema financiero nacional destinó mayores porcentajes de la cartera a la actividad agropecuaria, lo que representa aproximadamente 6,7 billones de guaraníes (G), o su equivalente, US\$1.326 millones, a abril de 2009. De este total se tiene que:

- El Banco Nacional de Fomento distribuyó 246.000 millones de G a la agricultura y ganadería, es decir 3,6% del total. La Banca Privada se ocupó 6,5 billones de G, lo que representa el 97% del total.
- Las Financieras emitieron créditos al sector por 245.800 millones de G, o sea, otros 3,6%.
- Y el Crédito Agrícola de Habilitación, principal ente dedicado a la agricultura familiar, otorgó a 67.400 usuarios un total 104.000 millones de G, es decir, apenas 1,5% del total destinado al sector, especialmente para financiamiento de rubros agrícolas.

Por su parte, los representantes de la REAF–Capítulo Paraguay, en una reunión especializada donde se definieron temas claves para el di-

seño de una propuesta de políticas para el sector, identificaron al apoyo financiero como uno de los aspectos prioritarios para una política diferenciada para la agricultura familiar, con énfasis en la necesidad de establecer líneas crediticias adaptadas a la producción y la comercialización de productos, así como para la instalación de infraestructuras productivas.¹¹

Educación y capacitación

Para la *agricultura familiar*, factores como la educación, la organización del componente humano de la sociedad y la información, tienen que ver con el fortalecimiento de los liderazgos existentes, y con la formación de nuevos líderes con capacidades para promover formas asociativas que ayuden al mejoramiento de la inserción de este tipo de unidades productivas en el mundo globalizado.

Al respecto, se menciona que el analfabetismo en el medio rural alcanza un valor de 8,1%, siendo mayor en las mujeres que en los varones. Sin embargo, el promedio de años de estudio no supera los 5 años tanto para hombres como para mujeres, lo que indica una educación limitada al aprendizaje de la lectoescritura y de las operaciones matemáticas básicas.¹²

Estos datos tornan necesario un replanteamiento de la educación formal y no formal en temas agropecuarios y forestales, y la consideración de nuevas formas educativas y medios de comunicación para llevar adelante la tarea de formar habilidades y desarrollar capacidades.

En ese sentido, las Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación se convierten en herramientas importantes y novedosas, con oportunidades incalculables para promover el desarrollo de capacidades técnicas, de liderazgo y organizativas, principalmente en poblaciones jóvenes y de niños, más hábiles para el aprendizaje de nuevas tecnologías.

Pese a que la inserción de internet en el país permanece baja –accede a ella aproximadamente el 4% de la población–, se calcula que la utilización de la telefonía celular cubre prácticamente la totalidad del país y es aprovechada por gran parte de la población, lo que podría garantizar una vía de comunicación segura para transferir datos e información y propiciar la generación de conocimientos.

¹¹ Reunión de la REAF Capítulo Paraguay, organizada por la Dirección General de Planificación del MAG, realizada el 20 de mayo de 2008 en el Salón Auditorio de la Dirección de Extensión Agraria/MAG.

¹² Dirección General de Encuestas Estadísticas y Censos, 2002.

De igual forma, será necesario un esfuerzo conjunto público/privado para incentivar el aumento y mejoramiento del capital social (entendido como el sistema organizativo, normativo y solidario) de las unidades de la *agricultura familiar*, apuntando a una mejor y mayor participación organizada, y una contraloría social efectiva y eficiente como coadyudante a la mejora de los procesos productivos, de capacitación, de asistencia técnica y de financiamiento necesarios.

Condicionantes culturales de la agricultura familiar

Estas acciones de intervención en apoyo a las dinámicas de la *agricultura familiar* se encuentran también condicionadas por características culturales y posturas de los receptores, quienes al considerar las intervenciones extrañas o diferentes a su concepción de mundo, tienden a desaprobárselas. En ese sentido, se rescatan algunos condicionantes relacionados a la propia cultura de este grupo social que pueden explicar la configuración de sus estrategias productivas:¹³

- La asistencia técnica tiende a generar mayores niveles de aceptación y apropiación cuando está basada sobre la propia definición de las prioridades familiares y comunitarias.
- La adopción de nuevas tecnologías es obstaculizada, en general, por la aversión natural al riesgo y por los escasos márgenes de ahorro familiar, y por tanto, de la disponibilidad de recursos internos para el financiamiento de costos incrementales.
- El acceso a eventuales recursos de financiamiento desde fuera de la finca es dificultado por la debilidad institucional y la limitada capacidad de endeudamiento de las familias.
- Las debilidades de las comunidades rurales en cuanto a capital humano y capital social dificultan a sus habitantes tomar parte activa y constituirse en reales protagonistas de los programas y proyectos de desarrollo.
- La limitada participación local de los productores y sus familias en los programas y proyectos, promovidos e implementados desde la institucionalidad pública del sector, explicada por elementos tanto culturales, como el individualismo y la aparente apatía, cuanto por la ausencia de mecanismos institucionales que garanticen esta práctica.

¹³ Más detalle sobre este análisis puede ser encontrado en el documento de Propuestas de Políticas de Estado para el Sector Agro-rural Paraguayo 2008-2013, elaborado por el MAG, IICA, CAA y Representantes de la Agricultura Familiar en el 2008.

El desarrollo territorial como oportunidad para la agricultura familiar

Continuar encuadrando el desarrollo de las comunidades rurales, y en particular el de la *agricultura familiar*, a partir de la posesión del recurso suelo como elemento prioritario, limita las posibilidades de construir escenarios propicios para la efectiva activación de capacidades en las personas y de cohesión social en los territorios.

Por el contrario, se torna necesaria una mirada multidimensional, integral e intertemporal, que a partir del reconocimiento y el análisis crítico de la realidad de un territorio, pueda revalorizar los diferentes elementos que construyen la trama política, social, económica, cultural, institucional y ambiental, donde las personas y comunidades se desenvuelven y relacionan, no de manera aislada, sino necesariamente en forma articulada y acordada.

La *agricultura familiar* no se encuentra fuera de esta visión. Representa un elemento fundamental en el territorio, dada su cada vez más reconocida importancia en el ámbito local, nacional e internacional.

El territorio es aquí entendido como la unidad espacial integrada y reconocida a través de un tejido social, asentada sobre la base de recursos naturales, articulada por las formas de producción, consumo e intercambio, y armonizada por sus instituciones y formas de organización. Es concebida como un producto social e histórico que permite entender y gestionar el desarrollo de una manera diferente, al explicar mejor las relaciones intersectoriales y potenciar el trabajo multidisciplinario.

El *enfoque territorial* permite integrar ejes fundamentales del desarrollo sostenible, tales como la organización económica, la relación con el medio natural, la organización social y los elementos culturales, al tiempo que potencian la integración del conocimiento acumulado por nuestras sociedades y la articulación entre los componentes del sistema agroalimentario.

Es así que el concepto de competitividad está ampliamente ligado al *enfoque territorial*, ya que parte de la característica integradora del propio territorio y la posibilidad de promover la cohesión al interior del mismo y con el resto de la economía, de la revitalización y reestructuración progresiva para la adopción de nuevas funciones, potenciando la diversidad de sus recursos.

En el contexto actual, las modalidades de encadenamientos productivos, la organización de los participantes y su asociación con otras formas organizacionales e institucionales, la innovación en la *agricultura familiar*, son, entre otras, las opciones que se presentan para el desarrollo de la *agricultura familiar en su territorio*.

Experiencias recientes, como las de articulación comercial y planificación de acciones en el territorio para acordar metas conjuntas, fomentar el desarrollo de cadenas agroalimentarias o un emprendimiento innovador, dan cuenta de las variadas opciones existentes para ampliar las oportunidades y capacidades de las familias rurales y sus comunidades. Tal es el caso de la experiencia iniciada en el Distrito de Paraguairí, ubicado a 70 km. de la ciudad de Asunción, de la CEPACOOOP (Central Paraguaya de Cooperativas), y de la articulación de la agricultura familiar a la industria.¹⁴

La planificación para el desarrollo del distrito de Paraguairí

Por iniciativa de la Municipalidad de Paraguairí, con el apoyo de la Dirección de Extensión Agraria del MAG, de la Secretaría Técnica de Planificación y del IICA, en el 2007 se inició un proceso de elaboración participativa del Plan de Desarrollo de dicho distrito, basado en las premisas de formación de capacidades de actores del distrito para la gestión local, participación efectiva de la comunidad, apropiación y compromiso con el proceso y articulación interinstitucional para la programación y ejecución de acciones.

El proceso se dividió en varias etapas:

- Una primera, de capacitación de referentes de la comunidad en temas de desarrollo y planificación.
- Un segundo momento, de sensibilización y motivación de autoridades, referentes sociales, técnicos para conformar un equipo facilitador, para involucrar y comprometer a actores representativos de la comunidad en el proceso de gestión social de un Plan de Desarrollo del Distrito y para mantener una capacitación continua de los actores involucrados.
- Un reconocimiento crítico de la realidad.
- Una etapa de planeamiento, donde se realizó una matriz FODA del Distrito,¹⁵ se definió la visión del Distrito al 2018, se establecieron objetivos y acciones para alcanzar dichos objetivos.

Estas diferentes etapas posibilitaron varios resultados, entre los que se mencionan:

- Un Plan de Desarrollo del Distrito de Paraguairí elaborado participativamente.

¹⁴ Más detalles sobre los últimos dos casos, ver IICA, 2008.

¹⁵ Una matriz FODA integra elementos de análisis, positivos y negativos, de un proyecto: Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas.

- Capacidades locales para planificar el desarrollo
- Actores locales sensibilizados, motivados y comprometidos
- La articulación social e institucional
- Refuerzo del sentido de identidad territorial
- Democratización de espacios públicos de decisión
- Creación del Consejo de Desarrollo Local del Distrito de Paraguarí con representantes de las organizaciones de base.
- Coordinación de la cooperación externa para articular acciones liderada por la Municipalidad.

Los resultados alcanzados se dieron y fortalecieron en gran medida por la efectiva participación de la comunidad. Con ello, al año 2009, el propio Consejo de Desarrollo de Distrito se encuentra examinando y revisando proyectos comunitarios en el marco de un concurso por fondos municipales y se ha propuesto incentivar el conocimiento del Plan de Desarrollo por la población y la participación efectiva de estos en la ejecución del mismo.

Una experiencia asociativa para la eficiencia productiva y comercial

La CEPACOOOP (Central Paraguaya de Cooperativas), con seis años de presencia comercial local e internacional, cuenta actualmente con un total de nueve cooperativas ubicadas en el departamento de San Pedro. Del total de sus asociadas, son siete las más activas, involucrando a mil familias con unidades productivas de entre 20 a 50 hectáreas en promedio.

En el 2008, la CEPACOOOP comercializó por un valor total de alrededor de US\$ 850.000 en el mercado interno, abarcando un abanico de 20 rubros, entre los que se encuentra: el tomate, el locote, el zapallito, la banana, la piña, los cítricos y últimamente, atendiendo las demandas, también de mburucuyá. Las operaciones de comercialización se concentran en el Mercado de Abasto de la Ciudad de Asunción, donde se tiene un puesto de venta permanente.

Internacionalmente, ha conseguido incursionar también en el mercado argentino y en forma incipiente en el uruguayo con banana, algo de piña y de sandía.

En promedio general, el ingreso bruto de los productores asociados a las cooperativas durante el 2008 equivale a unos 1.800 dólares por familia-año, lo que es valorado por los propios integrantes como consecuencia de la organización, asociación y la eficiencia en producción y la gestión comercial basada en alianzas con agentes especializados.

La articulación productiva y comercial en el territorio

La firma CODIPSA, dedicada al procesamiento de la mandioca para su transformación en almidón, en el 2008 completó la ampliación de la Planta 2, ubicada en el distrito de Repatriación, departamento de Caaguazú, y duplicó su capacidad de producción. Actualmente, la firma produce unas 12.000 toneladas/año de almidón, gracias a la articulación realizada con organizaciones de productores presentes en su territorio de acción.

Con las dos plantas operando, la firma adquiere mandioca de unas 1.600 familias organizadas de dos zonas de producción: Raúl Arsenio Oviedo y partes de otros distritos vecinos, y Repatriación, ambas en el Departamento de Caaguazú, lo que posibilita ingresos seguros para las unidades familiares, así como su participación en la agroindustria local, al tiempo que promueve una mejora en la eficiencia productiva. Al respecto, productores de mandioca del distrito de 3 de Febrero que trabajan en asociación con CODIPSA 1 mencionaban:

Sé que soy productor de un rubro que voy a poder vender y eso me brinda cierta tranquilidad, el saber que mi hectárea de mandioca que me rinde aproximadamente 20.000 kilos que podré vender a 200 guaraníes cada kilo, lo que va a representar 4 millones de guaraníes libres de flete y otros gastos, los que, con algunas estrategias más, permiten ya vivir tranquilo (José Asunción Benítez y Ramón Fernández, Presidente y Miembro respectivamente, del Comité N° 2 de proveedores de CODIPSA 1).

Es importante resaltar dos elementos de esta entrevista: primero, el reconocimiento del acuerdo alcanzado con la empresa; es decir, los productores identifican la alianza como un elemento diferencial en la planificación de su actividad productiva, y segundo, la articulación que tienen con otros agentes de la cadena, ya que este acuerdo comercial no solo genera beneficios para el productor y la industria, sino también con los demás agentes involucrados directa e indirectamente en la producción del rubro mandioca, como los transportistas y los vendedores de insumos e implementos.

Estas son algunas de las experiencias que demuestran cómo *en los propios territorios*, a través de la participación, las alianzas, los consensos y acuerdos, se puede apuntar a la competitividad y al desarrollo, integrando varios recursos y capacidades de las unidades de la *agricultura familiar*, valorando la importancia de cada uno de ellos: recursos naturales, capacidades técnicas y humanas, conocimientos y saberes tradicionales, compromisos e identidad, entre otros.

Conclusiones

Desde diferentes ámbitos y perspectivas, el reconocimiento de la importancia de la *agricultura familiar* para el país, ha aumentado en los últimos años, posicionándose en las agendas de reuniones especializadas y en la toma de decisiones políticas.

Pese a ello, las medidas de política y las acciones públicas no siempre han conseguido responder a las efectivas necesidades de apoyo requeridas por este grupo, limitándose en ocasiones a la distribución y adjudicación de lotes, como elemento fundamental para el arraigo de las familias en el medio rural, o a la provisión de servicios de apoyo productivo aislado y discontinuo. Estas medidas no han podido ser acompañadas por un enfoque más integrador de recursos y estrategias para garantizar la activación de capacidades de las comunidades rurales y la creación de nuevas oportunidades.

El *enfoque territorial* se presenta como alternativa para comprender realidades y gestionar propuestas de desarrollo en los territorios ocupados por las comunidades rurales. En ese sentido, siendo aún incipiente la incursión en esta temática en el Paraguay, experiencias emergentes demuestran su potencial y las posibilidades que la articulación y organización social e institucional, la competitividad productiva y comercial y la revaloración de los componentes de los territorios tienen en el desarrollo.

Bibliografía

- ALMADA, Fátima y Alex Barril García (2006), "Caracterización de la Agricultura Familiar en el Paraguay", Latina, Asunción, pág. 76.
- ALMADA, Fátima (2007), "La percepción de desarrollo rural en el Paraguay". En: Wokshop Internacional Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural no Cone Sul, 20 al 23 de noviembre, Porto Alegre, pág. 18.
- ARMOA, M (2008), "Latifundio + ganado + soja = pobreza + desigualdad". En: <http://ea.com.py/> (2 de abril de 2009).
- BARRIL GARCÍA, Alex y ALMADA, Fátima (edits.) (2007), "La Agricultura Familiar en los países del Cono Sur", Latina, Asunción, pág. 132.
- BARRIL GARCÍA, A. y otros (2007), "La construcción de políticas de Estado para el Desarrollo Rural en Paraguay", Revista ComuniICA, 2ª ed., año 3 (mayo-agosto): 49-56.
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (2004), "Caracterización y sistematización de los procesos y resultados de la asistencia técnica tercerizada en el Paraguay: la experiencia del PRODESAL" Grafir, Asunción, pág. 90.

- (2007), “Situación y Perspectivas del sector agro-rural paraguayo en el corto y mediano plazos”, IICA, Asunción.
 - (2008a), “Bases para el Diseño de un Programa de Inversión para la Modernización del MAG con Visión de Futuro”. (Documento Interno de Trabajo).
 - (2008b), “Observatorio IICA: sector agropecuario y forestal. Informe N° 1. El sector en cifras, el algodón, la soja, el sésamo”, IICA, Asunción, pág. 111
 - (2008c), “Propuesta de Política de Estado para el Sector Agro rural Paraguayo (2008-2017) - Ejes Centrales: Mercado, Competitividad y Agricultura Familiar”, DEAG/MAG, Asunción, pág. 52
 - (2008d), “Propuesta de política de estado para el sector agro rural Paraguayo: ejes centrales: mercado, competitividad y agricultura familiar 2008-2017”, Documento de Trabajo N° 4, IICA, Asunción, pág. 86.
 - (2009a), “Situación y Perspectivas del sector agro-rural paraguayo en el 2008”, IICA, Asunción.
 - (2009b), “Informe anual 2008: la contribución del IICA a la agricultura y al desarrollo de las comunidades rurales en Paraguay”, Latina, Asunción.
- MOLINAS VEGA, J. (2006), “El Rol de la Agricultura en el Paraguay: Desafíos Actuales y Perspectivas Futuras”, Instituto de Desarrollo/FAO, Asunción, págs. 67-69.
- Paraguay, Ministerio de Agricultura y Ganadería (1991), “Censo Agropecuario Nacional, CAN 1991”, MAG, Asunción. www.mag.gov.py
- (2002), “Encuesta Agropecuaria del año 2002”. MAG, Asunción. www.mag.gov.py
- Paraguay, Presidencia de la República, Secretaría Técnica de Planificación, Dirección General de Encuestas Estadísticas y Censos (2005), “Resultados de la Encuesta Permanente de Hogares 2005: Principales Indicadores de Empleo y Pobreza, DGEEC, Asunción, pág. 12.
- SEPÚLVEDA, Sergio et al. (2003), “El Enfoque territorial del desarrollo rural”, IICA, San José, C.R.
- SEPÚLVEDA, Sergio (2008), “Gestión de desarrollo sostenible en territorios rurales: métodos para la planificación”, IICA, San José, C.R.

Siglas

CAA: Consejo Asesor Agrario, del MAG

CEPACOOOP: Central Paraguaya de Cooperativas

DEAg: Dirección de Extensión Agraria, del MAG

DGEEC: Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos

DGP: Dirección General de Planificación, del MAG

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

IICA: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

La agricultura familiar paraguaya: de la reforma agraria hacia el desarrollo de los territorios

INDERT: Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra

MAG: Ministerio de Agricultura y Ganadería

REAF: Reunión Especializada de la Agricultura Familiar

UNAN: Unión Agrícola Nacional



Agricultura familiar y políticas públicas en el Uruguay

Miguel Vassallo

Evolución económica y política económica en las décadas del 80 y 90

Entre mediados de la década del 80¹ y fines de los 90 la economía experimentó cambios sustanciales. Hasta 1998, el PBI (Producto Bruto Interno) se expandió más de un 70%, las exportaciones se duplicaron, las importaciones se cuadruplicaron y la FBCF (Formación Bruta de Capital Fijo) se multiplicó por tres. El quinquenio siguiente, sin embargo, modificó dramáticamente estos guarismos, pero aún luego de la recesión primero, y la crisis ocurrida después –a partir de 1999–, el PBI era en el año 2003 un 45,5% más alto que en 1984, la FBCF un 15,6% superior y los indicadores del comercio exterior muy superiores al punto de partida (De Hegedüs y Vassallo, 2005, cap. 3.1).

Otros indicadores, sin embargo, no tuvieron una evolución acorde al crecimiento registrado. La tasa de desempleo mostró un valor mínimo en el año 1989 y a partir de entonces los valores observados fueron ascendiendo hasta llegar a la crisis del 2002. El salario real tuvo una tendencia creciente hasta 1999, pero en niveles muy inferiores al PBI y a partir de entonces experimentó un descenso. Paralelamente, la pobreza demostró un camino similar, llegando en el 2003 a constatarse un 40,9% de personas por debajo de la línea de pobreza.²

La evolución observada en las décadas del 80 y del 90 se ha encontrado enmarcada en políticas macroeconómicas y reformas estructurales de

¹ Se ha adoptado el criterio de comenzar los comentarios con el período posdictadura, aunque el modelo económico reconoce claramente sus inicios a comienzos de los 70.

² Esta cifra proviene de cálculos realizados por el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas. Con diferente metodología, el INE (Instituto Nacional de Estadística) registra para dicho año un 30,9% de personas pobres.

carácter gradual y moderado, al tiempo que durante la mayor parte del período se aplicaron políticas de estabilización basadas en el tipo de cambio como ancla inflacionaria, y una orientación liberal y aperturista bajo la influencia de las ideas emanadas del “Consenso de Washington” (Antía, 2001.b).

Aunque no será analizado en profundidad, porque demandaría análisis pormenorizados, que en este espacio no son posibles, debemos decir, sin embargo, que el período abarcado no fue homogéneo, ni en cuanto a las políticas dominantes ni con relación a los resultados obtenidos.

Si bien la crisis se fue incubando en la década anterior, la modificación del modelo económico en Brasil en 1999, y la caída del programa económico en Argentina en 2001, constituyeron el punto que hizo explotar la crisis financiera en Uruguay y el comienzo de una profunda crisis económica.

Con un sistema financiero destruido, la inexistencia de crédito, y empresas fuertemente endeudadas o en bancarrota, el PBI descendió un 11%, el desempleo llegó a trepar al 20%, el salario real cayó un promedio del 11,3%, los ingresos familiares un 12,2%, la pobreza subió 9,5 puntos desde 1998 y alcanzó al 41% de las personas en las zonas urbanas.

Según las cifras del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas, el porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza en los hogares urbanos pasó del 18,5% a mediados de los 90 a al 25,2% en 2000. Un trabajo complementario realizado entre 1999 y 2000 por la OPYPA (Oficina de Planificación y Política Agropecuaria) del MGAP (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca), cuyos resultados se hicieron públicos en 2001, estimaba en 22,9% el porcentaje de personas pobres en las localidades de menos de 5.000 habitantes. El análisis de las NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas) muestra mayores carencias en los agrupamientos humanos más pequeños y más aún que en las zonas rurales, donde se encontró que el 55,7% de las personas tenían, al menos, una NBI.

Una vez acotada la crisis financiera y asegurado el éxito de la operación de canje de deuda, el año 2003 marcó una inflexión en la tendencia recesiva, basada fundamentalmente en un cambio favorable del contexto externo a través de la mejora de la competitividad (como producto de la variación en el tipo de cambio) y de la recuperación mostrada por la economía regional. Recién en el año 2004 comienza a notarse la mejoría en el país, aunque distando mucho de lo alcanzado anteriormente.

El proceso económico ocurrido entre 1985 y 1998 fue un claro ejemplo de crecimiento sin desarrollo, basado más en condiciones externas coyunturales que en políticas internas y en la concepción dominante que apuesta al “derrame” de los frutos del crecimiento antes que a las intervenciones activas en la distribución de los mismos.

Entre los años 2000-2004, y con centro en el año 2002, se ubica una de las peores crisis del Uruguay, constituyendo un período que quizás no tenga parangones históricos. El análisis de la estructura productiva se debe comprender en el proceso que brevemente se presentó anteriormente.

Políticas sectoriales en las décadas del 80 y 90

La política económica uruguaya adoptó, desde hace más de tres décadas, una estrategia global de apertura externa y de revalorización del mercado como principal asignador de los recursos. Ello determinó una menor presencia de las llamadas “políticas activas” y un mayor énfasis en las políticas macroeconómicas, mientras que se buscó fortalecer la productividad y la eficiencia del sector privado a través de los incentivos de la mayor apertura comercial y la desregulación de los mercados (Durán, V., OPYPA, Anuario 2003).

En el campo sectorial la intervención del MGAP se centró en la supervisión y fiscalización, en la desregulación y en el reforzamiento de algunos servicios.

La apertura comercial y la orientación al crecimiento con base en las cadenas agroexportadoras y el turismo fueron acompañadas por un conjunto de políticas públicas que afectaron directa o indirectamente al sector agropecuario. Promovieron al sector empresarial, desconociendo el papel de la agricultura familiar y la marginaron a un lugar secundario. Sin ingresar al campo de las políticas sectoriales de crecimiento, mencionaremos aquellas que más se vinculan con la agricultura familiar.

Históricamente, los rubros que estuvieron más regulados fueron aquellos que orientaron su producción al mercado interno (trigo, sorgo, maíz, productos hortícolas, frutas, etc.). Algunos de estos rubros constituyen actividades propias de la agricultura de pequeña escala. Estos mercados también fueron desregulados y liberalizados durante los años 90. Entre 1990 y 1992 se liberó la importación de productos de granja, mientras que en 1995 se eliminaron las restricciones a la importación de trigos y harinas (Durán, OPYPA, Anuario 2003).

También se creó el FRFG (Fondo de Reconstrucción y Fomento de la Granja), con la finalidad de atender las pérdidas de los productores afectados por el fenómeno climático de marzo del 2002, promover los seguros a través de subsidios directos, apoyar la integración de la cadena agroindustrial de frutas y hortalizas, entre otros objetivos (Tambler, OPYPA, Anuario 2002 y 2003). El Fondo se financia con los recursos derivados de la aplicación del IVA (Impuesto al Valor Agregado) a frutas, flores y hortalizas, creado en la misma ley. N de C: ¿qué ley? Debe

observarse que este sector tiene una fuerte integración de productores familiares.

El FRGG fue ampliado en sus objetivos en el 2004 (Tambler, Anuario de OPYPA 2005), y se orientó en los años siguientes, sobre todo, a la promoción de los seguros granjeros, el apoyo a los proyectos de fomento e integración horizontal de la cadena agroindustrial granjera, y la cancelación o amortización de deudas que los productores granjeros tuvieran pendientes con el BROU (Banco República-Uruguay) o con el fideicomiso de ese Banco.

Políticas de Desarrollo Agropecuario y Rural

Otros sectores sociales o productivos fueron considerados a través de programas genéricos o específicos, mediante la política de los PRE-PRO (Programas y Proyectos).

El programa genérico más importante fue el que estimuló el desarrollo del riego PRENADER (Programa de Manejo de Recursos Naturales y Desarrollo del Riego) aunque hubo otros programas que apoyaron la validación y difusión tecnológica (Prova, (no encuentro aclaración en internet) Programa de Servicios Agropecuarios) y la exportación de productos no tradicionales (PENTA) ídem. Entre los sectoriales, se destacan el de apoyo a la reconversión del sector vitivinícola por el cual se creó el INAVI (Instituto Nacional de Vitivinicultura) y el PREDEG (Programa de Reconversión y Fomento de la Granja), el de apoyo a los pequeños ganaderos y posteriormente el que involucró a toda la actividad ganadera, PRONADEGA (Programa Nacional de Desarrollo de Pequeños y Medianos Ganaderos).

En general, la orientación fue la de promover nuevas iniciativas de negocios, disminuir la brecha tecnológica y mejorar la capacitación de los productores y técnicos, abrir nuevos mercados y promocionar nuevos productos o procesos.

De la información disponible se desprende que el conjunto de recursos administrados con destino al desarrollo sectorial, visto a mediano plazo y en forma global, no fueron escasos. Aunque los proyectos orientados estrictamente al desarrollo rural han sido menores con relación a aquellos orientados al desarrollo agropecuario.

En términos generales, la estrategia utilizada en estos últimos quinquenios se puede caracterizar por:

- 1) Proyectos y Programas, con fuerte financiamiento externo (BID –Banco Interamericano de Desarrollo–, FIDA –Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola–, BM –Banco Mundial–, etc.) y articulados a los enfoques de los organismos financieros e integrados a los Programas de Ajuste Estructural.

2) Promoción de una visión de mercado, en la que se incluyen en forma relativamente homogénea la agricultura empresarial y a la agricultura familiar. Las propuestas se efectuaron e implementaron desarticuladas de un proyecto económico alternativo para la agricultura familiar y los grupos con mayores problemas sociales.

3) Desde la óptica del desarrollo rural, se puede decir que no se articularon sobre un proyecto social alternativo, ni una propuesta microeconómica diferente a la forma empresarial; ni cuestionaron al mercado, incluso en sus expresiones más perversas. Tampoco estimularon el “empoderamiento” social de los grupos deprimidos, ni la sostenibilidad a largo plazo de los proyectos.

4) La acción de los proyectos no se vinculó con los tradicionales problemas de acceso a los recursos naturales básicos para la producción agraria, tierra y agua. Tampoco se articuló con otros organismos públicos que tienen un papel importante en el tema de desarrollo rural, por ejemplo, el INC (Instituto Nacional de Colonización).

Por lo dicho, se puede concluir que tanto en las definiciones como en la práctica se constituyeron en Proyectos de Crecimiento, adoptando las bases de la Teoría del Crecimiento, más que en Proyectos de Desarrollo, cuyas bases teóricas, conceptuales y prácticas se diluyen fuertemente. De acuerdo con ello, se puede decir que durante las décadas del 80 y 90 fundamentalmente se invirtió en proyectos de “desarrollo agropecuario” (Vassallo, 2001: 8 y ss.).

Evolución reciente de la economía y la economía agrícola uruguaya

El PBI del Uruguay era de 20,9 mil millones de dólares en el año 1999, registrándose una brutal caída en el año 2003, cuando se redujo a 11 mil millones. Este indicador nos muestra la gravedad de la crisis económica de los años 2002/03.

A partir del año 2004 comenzó la recuperación, primero como un efecto “rebote” y luego en función de factores externos e internos, alcanzando una cifra de 19.317 millones de dólares en el 2006. En el 2007 el incremento del PBI fue de 7,25%, con lo cual se superaron los máximos históricos logrados por este indicador.

El PBI agropecuario pasó de 1.149 millones de dólares en el año 1999 a 1.104 en el año 2001, ya que fue el primero en sentir los efectos del atraso cambiario y la política económica, y a pesar de la crisis del año siguiente, fue el sector que demostró una mayor y más rápida capacidad de respuesta. Junto con la devaluación, en el año 2002, ya comenzó a presentar síntomas de mejoría, y en el año 2006 alcanzó los 1.700 millones de dólares. Ello

supone un incremento del 154% del producto sectorial en los cinco años posteriores a la crisis.

El PBI de las industrias asociadas al agro presenta una evolución similar. Encuentran su punto más bajo en el año 2002 y se recuperan en forma acumulativa, de tal manera que el incremento productivo post crisis (2002-2006) es de un 175%.

La recuperación de la economía uruguaya reconoce en la producción agropecuaria y agroindustrial un factor decisivo, que presenta un dinamismo desconocido. Entre los rubros más destacados se encuentran la ganadería vacuna, la agricultura de secano, el arroz y la forestación, más allá de mantener su ritmo de producción y un papel también significativo la lechería, la citricultura y otros rubros de menor dimensión económica. Fundamentaremos brevemente lo dicho.

Caracterización de las actuales políticas agrarias³

En los siguientes párrafos presentaremos algunos elementos que permiten caracterizar a la política agropecuaria actualmente en curso en el Uruguay, especialmente con respecto a la agricultura familiar. Este papel ha sido cumplido centralmente por el MGAP y complementado fuertemente por la política de tierras que desarrolla el INC.

En uno de los principales documentos de definición estratégica de las actuales autoridades se dice que:

El MGAP, los institutos y Entes, integrantes de la institucionalidad pública agropecuaria deben participar activamente en el quehacer sectorial. La naturaleza de sus funciones obliga a que su accionar, más allá de las particularidades de la forma jurídica de cada instancia, esté fuertemente descentralizado de los niveles directivos para interactuar en el terreno muy cerca de los problemas reales de su competencia. Descentralización en el territorio nacional y centralización de esfuerzos en cada pago [...] (MGAP-OPYPA 2005: 192).

El MGAP ha establecido para este período de gestión una prioridad para la *agricultura familiar*. En tal campo, se establece, por ejemplo que:

La atención de este importantísimo sector social, cultural y económico con acciones aisladas e inconexas será sustituida por una estrategia

³ La política sectorial actual se refiere o limita a la enunciada e implementada entre marzo 2005 y marzo del 2009.

global, conducente a apoyar sus iniciativas [...] Se creará un organismo especializado con los recursos adecuados para asegurar los servicios y la participación de los productores familiares en los proyectos dirigidos al sector (MGAP-OPYPA 2005: 193).

Dichos enunciados marcan, por sí solos, un cambio cualitativo de la política sectorial definida por el Estado en las últimas décadas. Se cambian los sectores estratégicos y las prioridades centrales de la política sectorial.

La política de desarrollo rural en la actualidad tiene tres ejes relevantes de acción: Política de Tierras, Programas del MGAP y Programa de Descentralización, que son concordantes con las opciones estratégicas enunciadas y las preocupaciones centrales de la actual administración en cuanto a política sectorial. En los próximos párrafos realizaremos una breve presentación de estos tres ejes de las políticas orientadas hacia la agricultura familiar.

La política de tierras

La política de tierras se estructura a través de la acción del INC. Esta institución **tiene 60 años de vida, durante** los cuales atravesó momentos de enormes realizaciones (1948-58), así como un período de vaciamiento e inacción que se arrastró en las últimas tres décadas (1973-2004). A comienzos de la presente década, en **el marco de la crisis** económica y con una política de cuño neoliberal de carácter radical, superó el peligro de cierre definitivo.

La actual administración propuso para este Instituto su reactivación y un rol destacado, para lo cual ha definido dos grandes líneas de acción colonizadora; a saber:

- Apoyo al desarrollo de las colonias y los colonos ya existentes;
- Creación de nuevas colonias mediante una activa política de compras y traspaso de tierras de otros organismos públicos.

Los sectores sociales prioritarios atendidos por la política institucional son: a) los trabajadores rurales desocupados y aquellos con condiciones de vida por debajo de la "línea de la pobreza"; b) Los productores endeudados y los pequeños productores con problemas de escala o inestabilidad de tenencia; c) Los productores colonos con dificultades socio-económicas.

Resumiremos las principales acciones de la política institucional.

En el desarrollo de las colonias existentes se ha promovido el apoyo al mejoramiento de las condiciones productivas y sociales de los colonos, mediante:

- a) Promoción de una dinamización productiva, a la vez que una importante reestructura social y organizativa de los colonos. Para ello se ha

establecido una fuerte coordinación con el MGAP y en particular con sus Programas y Proyectos (Uruguay Rural y PPR –Proyecto de Producción Responsable–), proyectos y líneas de crédito propias, y se ha propiciado un seguimiento y control técnico más cercano a las colonias, etc.

b) Intento de promover la integración social, económica y cultural de las colonias a través de la aplicación de un conjunto de instrumentos y medidas complementarias; por ejemplo proyectos productivos, creación de organizaciones representativas (SFR –Sociedades de Fomento Rural–, Cooperativas, etc.)

c) Mejoramiento de la productividad y la rentabilidad de los colonos, mediante programas de apoyo técnico, propios o coordinados con otras instituciones, públicas y privadas. Para lo cual se contrataron técnicos agrarios y de otras disciplinas. Asimismo, se han firmado varios convenios y acuerdos con empresas para insertar de una mejor manera a los colonos en las cadenas agroindustriales, tales como forestales, frigoríficos, etc.

d) Solución del endeudamiento estructural o crónico con el INC de algunos colonos, mediante un Programa de Reformulación de Deudas, Refinanciación y Mejora de la gestión cobro. Este programa actúa diferenciando a quienes han realizado un esfuerzo por producir y pagar, de quienes no han realizado el esfuerzo necesario. Es decir, se actúa con un procedimiento de estudio “caso a caso”. En promedio, el abatimiento de las deudas se ubica en el entorno del 50% de la deuda original.

e) Promoción de esfuerzos asociativos en sus formas más diversas como elemento determinante del nuevo enfoque colonizador. Al respecto, cabe mencionar el apoyo a los campos de cría establecidos y su adecuada reglamentación.

En cuanto a los alcances de la política de tierras del INC, en el cuadro 1, se comparan los obtenidos en términos de colonización en cinco períodos de administración completos, en comparación con los cuatro primeros años del actual período.

De este cuadro, se puede comprender que el esfuerzo colonizador en términos de incorporación de tierras al patrimonio institucional, el traspaso a nuevos colonos y otro tipo de acciones, ha alcanzado metas que no se habían logrado hace muchos años y se encuentran muy por encima de los logros realizados por las cinco administraciones anteriores. Ello denota, una vez más, el cambio de enfoque de las políticas sectoriales.

Otros instrumentos que apoyaron esta política o ampliaron sus alcances han sido la Ley que crea un impuesto adicional al ITP (Impuesto a las Transmisiones Patrimoniales) que permitió ampliar el financiamiento del INC; la ley de repoblamiento de la campaña (Ley 18187, que amplía las capacidades de gestión del INC), la ley que prohíbe el uso de sociedades anónimas y sociedades en comandita por acciones con capital accionario representado

por acciones al portador para ejercer la propiedad de inmuebles rurales así como de explotaciones agropecuarias, etc. (Guerrero, OPYPA, 2006).

Cuadro 1. Tierra incorporada, administrada y vendida por en INC en 6 períodos de gobierno

Período	Años	Tierra incorporada en propiedad	Promedio por año	Tierra en administración	Total tierra incorporada	Promedio por año	Tierra vendida	Diferencia incorp-vendida
1973-1984	12	25478	2123.17		25478	2123.17	44401.08	-18923.08
1985-1989	5	5809	1161.8		5809	1161.8	1298.29	4510.71
1990-1994	5	17213	3442.6	2300	19513	3902.6	9746.69	9766.31
1995-1999	5	3280	656		3280	656	6266.31	-2986.31
2000-2004	5	45	9		45	9	11763.72	-11718.72
2005-2008	4	34724.48	8681.12	8270.36	42994.83	10748.71	1477.63	41517.2

Proyectos del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca

El MGAP ha destinado un interés prioritario a la agricultura familiar. En esta esfera, además de los tres grandes programas y proyectos, que más abajo se comentan, se ha creado una Unidad específica para este sector.

A fines de julio de 2006 por resolución ministerial se creó la “Unidad de Fomento de la Agricultura Familiar” con los objetivos de coordinar, promover y articular el diseño e implementación de una estrategia de desarrollo de la agricultura familiar, fundada en políticas diferenciadas que cuenten con el respaldo de acuerdos sociales básicos”. La resolución plantea que para cumplir con sus cometidos la Unidad “coordinará sus acciones con la Unidades Ejecutoras (del MGAP), Proyectos, Organismos, Entes e Institutos de la Institucionalidad Pública Agropecuaria y podrá convocar a participar a otras instituciones que considere convenientes” (Tommasino, OPYPA, 2006).

En el área de la agricultura familiar, el MGAP ha demostrado un interés especial en la lechería, donde se ha venido esbozado un programa muy ambicioso, y que, en la actualidad, se expresa en acciones puntuales preparatorias de aquel, según se indica en varios documentos (Aicardi OPYPA, 2007).

1) PUR (Proyecto Uruguay Rural) - El Proyecto cuenta con un equipo profesional especializado, pero opera sobre una estrategia de descentralización. Los objetivos específicos del mismo son:

- Mejorar los ingresos de sus beneficiarios y, por lo tanto, su calidad de vida.

- Priorizar acciones y actividades en las áreas de mayor concentración de pobreza.
- Crear mecanismos, políticas e instrumentos que perduren en el tiempo.
- Ofrecer una versatilidad de instrumentos que ayuden al beneficiario.

La amplia gama de situaciones y tipos de beneficiarios determinaron que el proyecto puso a disposición de aquellos una diversidad de herramientas que permiten adecuar las solicitudes y los apoyos a cada situación particular. Las principales acciones de cooperación técnica se comentan, resumidas, a continuación.

Los servicios de asistencia técnica y social están dirigidos primordialmente a mejorar la producción, la comercialización y la constitución de microempresas vinculadas al medio rural. Esta asistencia técnica se acompaña con la asistencia social necesaria para viabilizar la concreción de los proyectos solicitados. Se da preferencia a la atención grupal u organizacional.

Se promueve la capacitación y la asistencia financiera mediante un Fondo de Microcapitalización, el cual financia en carácter no reembolsable la compra de bienes de capital. También se otorgan Microcréditos, que operan de modo autogestionario en las localidades rurales, mediante la constitución de un comité de crédito local y la asistencia de un especialista en la materia.

Un fondo rotatorio, cuyos objetivos son financiar actividades valiosas, y fortalecer instituciones que lo merezcan, abarca contingentes muy importantes de beneficiarios en acciones de costo individual modesto.

Un fondo para proporcionar créditos, que puede ser de dos tipos: capital de giro de corto plazo y financiamiento de inversiones de mediano y largo plazo. Se estableció, además, un fondo de garantía, para los solicitantes de créditos, cuando el aporte de garantías es insuficiente.

A fines del año 2006 la unidad ejecutora implementó cerca de 4.200 proyectos, la mayoría de ellos orientados a la asistencia técnica, desarrollo institucional y la micro capitalización (Vadell OPYPA, 2006).

Uruguay Rural ha prestado asistencia a más de 7.156 familias, según información disponible hacia fines del 2007.⁴

2) PPR (Proyecto Producción Responsable): “Manejo Integrado de los Recursos Naturales y la Diversidad Biológica” - Los objetivos específicos del proyecto, entre otros, son los siguientes:

Promover sistemas de manejo integrado y eficiente de los recursos naturales, que incluyan a la diversidad biológica. Adoptar de sistemas con-

⁴ Información de prensa: El Observador, 17/12//07, pág. 14.

servacionistas de manejo de suelos y de restauración de las pasturas naturales. Fortalecer la capacidad local y nacional para desarrollar proyectos de manejo integrado de los recursos naturales. Identificar nuevas áreas prioritarias para la biodiversidad en el país. Mejorar el manejo de plaguicidas. Atención diseño. Los objetivos tendrían que tener el mismo formato que el proyecto 1 ¿no?

Entre otras acciones está desarrollando un plan contra sequía y ha apoyado más de 1.100 proyectos, con una inversión superior a los U\$S 10 millones, mientras se evalúan otros 2.400 proyectos (Bruno, OPYPA, 2007).

3) Programa Ganadero - Este programa se orienta a mejorar la productividad e ingresos de pequeños y medianos productores ganaderos criadores (bovinos, ovinos, etc.), a desarrollar nuevos productos, y a fomentar el fortalecimiento y/o integración grupal de productores.

La población objetivo son los pequeños y medianos productores criadores (tamaño menor a las 1.250 ha CONEAT –Comisión Nacional de Estudio Agronómico de la Tierra– 100).⁵

La descentralización institucional

La descentralización de la institucionalidad agropecuaria ha sido promovida en el 2007, mediante una ley⁶ como un área prioritaria de acción ministerial. Por esta ley se prevé la creación de una institucionalidad agropecuaria que permita una coordinación nacional de las políticas, así como la participación efectiva de organizaciones locales en la determinación de las políticas locales o departamentales (Martínez, 2006). Esta nueva institucionalidad se integra principalmente por las siguientes estructuras:

- El CAN (Consejo Agropecuario Nacional) constituye un ámbito de coordinación de la política agraria, ya que reúne a todos los representantes de las Direcciones del MGAP y Presidentes de los Institutos vinculados a la acción agropecuaria.
- Los CAD (Consejos Agropecuarios Departamentales) se establecieron en cada departamento integrando al Director departamental del MGAP, las principales instituciones agrarias de cada departamento, en las que se incluye en todos los casos el INC, y a representantes de la Intendencia departamental. Es un ámbito de coordinación de políticas agrarias y de desarrollo local.

⁵ Ídem.

⁶ Ley N° 18126, 12 de mayo de 2007.

- Las MDR (Mesas de Desarrollo Rural) se forman en todos los departamentos (pudiendo existir más de una) y se integran por el CAD y por representantes de las organizaciones gremiales, cooperativas y agrupamientos de productores agrarios del departamento.

Esta estructura organizativa pretende construir una visión alternativa de la organización y la participación del mundo rural en las decisiones políticas. En primer lugar, ello implica una reorganización del propio MGAP. Se ha creado el puesto de director departamental, cuya función es la de coordinar las diversas actividades del ministerio en el departamento, las cuales actuaban, hasta el presente, sin coordinación.

Conclusiones de las políticas orientadas a la agricultura familiar y el desarrollo rural

En primer lugar, es importante ubicar el tema en una visión retrospectiva. Luego de más de 30 años reaparece en el Uruguay un interés, una visión, y la aplicación de una política de desarrollo rural. Luego de más de tres décadas de neoliberalismo dominante, durante las cuales se puso énfasis casi exclusivo en el crecimiento productivo, resurge en el país el interés por el desarrollo rural.

Entre 1973-1984, la dictadura militar no solo no mostró preocupación por los sectores menos protegidos de la sociedad, sino que además persiguió y destruyó cualquier forma de entramado social. Se eliminó cualquier forma de capital social creado a lo largo de años, tanto en el medio urbano como en el rural.

En los primeros años posteriores a la dictadura se atendieron a dos grandes temas, que en su momento fueron cruciales: la reconstrucción de la institucionalidad democrática y la superación de la crisis de la deuda externa. Esta última demandó un modelo de ajuste macroeconómico, que no tuvo el menor interés en los problemas sociales del agro; por el contrario, se basó en el incremento de la producción y la eficiencia empresarial para la exportación. El desarrollo rural siguió ausente en el país y en general en la región.

En la década de los 90 se mantuvo una visión neoliberal de la economía y se apoyó una vez más, la propuesta empresarial. El desarrollo rural continuó ausente. El centro fue el crecimiento, y el propósito de enfrentar la crisis financiera producto de la conjugación del atraso cambiario nacional, la adecuación a las políticas cambiarias y financieras de la región (Brasil 1999, Argentina 2001) y la crisis bancaria nacional y regional.

Como se puede apreciar, el Uruguay viene de más de 30 años de liberalismo extremo, en los que no existieron políticas de desarrollo rural. El

tema estuvo ausente y la óptica política se orientó a destruir el entramado social y a disminuir al máximo la presencia del Estado o modificar las funciones del mismo. Las acciones del Estado en los temas agrarios lo definieron como mero controlador (parcial) del mercado, sin intervenir directamente. El Estado fue un apoyo consecuente del sector empresarial.

Los asalariados rurales y la agricultura familiar no tuvieron ni comprensión, ni atención por parte del Estado durante estas tres décadas. Es más, los cambios comienzan a procesarse cuando todavía se sienten las consecuencias de la profunda crisis del 2002.

A partir del 2005 comenzaron a cambiar las orientaciones. La administración que asumió ese año el gobierno focalizó la atención en los grupos sociales menos favorecidos. Hoy existen políticas de atención social y de desarrollo rural.

El esfuerzo por la inclusión social

En el contexto histórico revisado, es obvio decir que cuatro años de política económica y agraria alternativa no pueden eliminar todos los perjuicios ocasionados por la política neoliberal de tres décadas, y mucho menos, luego de una dictadura militar socialmente dura. Asimismo, la consiguiente y costosa reinstitucionalización democrática aún se ve complicada con sus deudas sociales y humanas. Por último, y no menos importante, la profunda crisis económico-financiera del 2002/2003 se constituyó en una de las más profundas de la historia económica del Uruguay.

Por otro lado, en un contexto internacional de reglas de juego acotadas, los espacios para políticas radicales son muy reducidos. El espacio es para las estrategias que se basan en el reequilibrio social sin generar temores en el funcionamiento normal del mercado.

En este marco se debe subrayar el esfuerzo de inclusión. Este se ha mostrado en el capítulo referido a las políticas del INC, así como a los proyectos y acciones de un programa como Uruguay Rural. Hoy se atienden con prioridad a los asalariados rurales y los pequeños productores familiares. Los asalariados han sido considerados especialmente por la nueva legislación laboral, que por primera vez incluyó a este grupo social en sus reglamentaciones; por el INC se otorgan tierras a los tenedores de ganado sin tierra, etc.

Los productores familiares, especialmente aquellos de menores recursos han sido los usufructuarios principales de las acciones y los instrumentos del INC y de los proyectos sociales y de sustentabilidad del MGAP (PUR y PPR).

En la nueva administración se han canalizado recursos importantes, en todo caso mucho mayores que antes, en la dirección del desarrollo rural.

Existen varias acciones concretas, así como discusiones o propuestas de aumentar estos instrumentos y medidas. Entre otros recordemos brevemente:

- El incremento de los recursos del INC, para la compra de tierras.
- El volumen de los recursos de los tres proyectos de trabajo del MGAP: PUR, PPR y PG.
- Los proyectos en el sector granjero a través del FRFG, el cual durante el año 2007 ha apoyado a 468 productores de un sector típicamente familiar, especialmente mediante el Plan Tomate Industria (Tambler y Quintans, OPYPA, 2007).
- Otras acciones generales que incluyen a la población rural, por ejemplo el Plan Ceibal, que prevé entregarle a cada niño escolar del país una computadora y acceso a internet, y cuya meta es alcanzar a toda la población escolar en el 2009.

Consecuentemente, fue importante el crecimiento de la cantidad de recursos humanos calificados destinados al trabajo en desarrollo rural, que incluyen técnicos en áreas diversas tales como agronomía, veterinaria, sociólogos, asistentes sociales, etc.

Estas políticas deben analizarse además, en el marco general de las políticas económicas, que han propiciado fuertemente las políticas sociales. Por ejemplo: Plan de Emergencia, Plan de Equidad, así como los importantes cambios presupuestales en el área de la salud y de la educación, los cuales durante el período de administración verán multiplicadas sus asignaciones varias veces. También, debe analizarse en el marco de los profundos cambios en el Sistema Tributario, y en la reforma del Sistema de Salud, todos ellos tendientes a generar procesos de redistribución de los ingresos y promoción de los sectores más carenciados o con menores recursos.

Seguramente lo hecho es insuficiente, pero ha comenzado a cambiar las relaciones zonales, el entramado social, etc.

El desarrollo local y la participación

Este asunto constituye otro elemento positivo a destacar. Se ha comenzado a construir una nueva institucionalidad, formalizada por ley y apoyada por el MGAP, la cual genera una visión descentralizadora del país, del gobierno y de las instancias de participación.

Como se indica en un documento oficial: “La descentralización agropecuaria constituye una parte esencial de la transformación democrática del Estado. Aspira a convertirse en el motor del desarrollo productivo pues, al

tener un papel activo en las políticas agropecuarias, procurará promover la participación de la sociedad, especialmente en aquellos sectores postergados tales como la agricultura familiar y los trabajadores rurales” (Martínez, OPYPA, 2007).

Por primera vez se estimula y generan canales de participación de las agrupaciones locales y pequeñas, las cuales representan más genuinamente el interés de los pequeños productores agropecuarios.

Hasta la aprobación de la legislación que genera esta nueva institucionalidad, la representación de los productores rurales se establecía en el ámbito nacional, mediante los representantes de organizaciones nacionales, como la Federación Rural, Asociación Rural y Comisión Nacional de Fomento Rural. La participación establecida en la forma clásica se efectuaba muy mediatizada, y los representantes, generalmente, eran productores con mayores capacidades económicas y/o técnicos. En tanto los pequeños productores tenían restringida su presencia en los ámbitos donde se toman decisiones de política nacional. Con la nueva estructura, además, se pretende crear espacios de participación sobre los temas locales y la aplicación de los recursos en forma específica y jerarquizada en situaciones conocidas del ámbito local y departamental, más allá de establecer redes de interacción y participación para las consultas sobre las políticas nacionales.

Tanto los CAD como las MDR constituyen nuevas formas de organizar, consultar y darle un espacio de participación a las entidades locales en la definición de prioridades y la asignación de los recursos destinados a la localidad y al departamento. Esto constituye un esfuerzo por generar desarrollo rural con enfoque territorial, lo cual es una forma prometedora de avanzar en los conceptos y en las acciones de desarrollo rural. Este esfuerzo se encuentra en construcción.

Bibliografía

- AICARDI PÉREZ, José Pedro (2007), “Proyecto de desarrollo de la producción lechera familiar de alta productividad”, OPYPA, Anuario.
- AIZCORBE, Edgardo y Gonzalo Souto (2003), “Transferencia de plantas del plan nacional de silos”, OPYPA, Anuario.
- AIZCOBE, Edgardo y Gonzalo Souto (2004), “Transferencia de plantas del plan nacional de silos”, OPYPA, Anuario.
- ANTIA, Fernando (2001), “Encuesta sobre empleo, los ingresos y las condiciones de vida de los hogares rurales”, OPYPA (MGAP).
- ANTIA, Fernando (2001b), “La Economía Uruguaya en 1985-2000: Políticas Económicas, Resultados y desafíos”, Instituto de Economía, Serie Documentos de Trabajo, D.T. 4/01, Agosto.

- ANTIA, Fernando (2002), "El nuevo escenario para el financiamiento del sector agropecuario", OPYPA - Anuario.
- BEJARANO, J. A. (2002), "El desarrollo institucional y la política agrícola." En Charvarría H. et al. (compil.), Competitividad: cadenas agroalimentarias y territorios rurales, IICA, San José de Costa Rica.
- BRUNO, Alfredo (2007), "Proyecto de Producción Responsable y el manejo de los recursos naturales", OPYPA, Anuario.
- DE HEGEDUSY, P. y M. VASSALLO (2005), "Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. Uruguay", IICA, FIDA-MERCOSUR, Udelar.
- DURAN, Verónica I. (2003), "Políticas agrícolas y comerciales del Uruguay: principales características", OPYPA, Anuario.
- FERRARI, José María y Lucía Salgado (2006), "Fondo de Financiamiento y Recomposición de la Actividad Arrocerá", OPYPA, Anuario.
- GUERRERO, Homero (2006), "Leyes y proyectos de ley en que participó el MGAP", OPYPA, Anuario.
- ILUNDAIN, Marcelo et al. (2004), "Estimación del impacto del reingreso de la fiebre aftosa en Uruguay (2001-2003) efectos sobre la economía en su conjunto", OPYPA, Anuario.
- INC, Página Web: www.colonización.com.uy
- EL OBSERVADOR, Diario del 17/12//07, pág.14.
- MARRERO, Manuel et al. (2006), "Política lechera", OPYPA, Anuario.
- MARTÍNEZ, Julio (2007), "La descentralización agropecuaria", OPYPA, Anuario.
- MGAP-DIEA, Anuario estadístico Agropecuario 2007, Montevideo.
- NIN, Rodolfo (2002), "Sistemas alternativos de financiamiento del sector agropecuario", OPYPA - Anuario.
- PEYROU, Juan y Mayid Sáder (2002), "Fondo de financiamiento de la actividad lechera", Anuario OPYPA.
- PEYROU, Juan y Alfredo PICERNO (2003), "Fondo de financiamiento y recomposición de la actividad arrocerá", OPYPA, Anuario.
- PEYROU, Juan y Lucía SALGADO (2004), "Fondo de fortalecimiento y recomposición de la actividad arrocerá", OPYPA, Anuario.
- PICERNO, Alfredo y Mayid SÁDER (2002), "Informe sobre endeudamiento bancario del sector agropecuario", OPYPA, Anuario.
- FALCONI, César *et al.* (2007), "Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe", FAO, Santiago de Chile.
- TAMBLER, Adrián (2002), "Fondo de reconstrucción y fomento de la granja", OPYPA, Anuario.
- (2003), "Fondo de reconstrucción y fomento de la granja", OPYPA, Anuario.
- TAMBLER, A. y R. Aldabe (2005), "Fondo de Reconstrucción y Fomento de la Granja", Anuario de OPYPA.

- TAMBLER, Adrián y Domingo Quintan (2007), "Fondo de reconstrucción y fomento de la granja (FRFG)", OPYPA, Anuario.
- TOMMASINO, H. y Y. BRUNO (2005), "Algunos elementos para la definición de productores Familiares, medios y grandes", OPYPA-MGAP, Anuario.
- TOMMASINO, Humberto (2006), "Avances en agricultura familiar", OPYPA, Anuario.
- VADELL, Antonio, "Proyecto Uruguay Rural", OPYPA, Anuario.
- VASSALLO, M. (2001), "Desarrollo Rural. Teorías, enfoque y problemas nacionales", Facultad de Agronomía, Montevideo.
- VASSALLO, M. (2007), "Estado y Agricultura en el Uruguay". En: Chiappe, M. (compil.), Sociología Agraria, Departamento de Ciencias Sociales.
- OPYPA-MGAP (2001), "Encuesta sobre empleo, los ingresos y las condiciones de vida de los hogares rurales".

Siglas

- BID:** Banco Interamericano de Desarrollo
- BM:** Banco Mundial
- BROU:** Banco República – Uruguay
- CAD:** Consejos Agropecuarios Departamentales
- CAN:** Consejo Agropecuario Nacional
- CONCAT:** Comisión Nacional de Estudio Agronómico de la Tierra
- FBCF:** Formación Bruta de Capital Fijo
- FIDA:** Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
- FRFG:** Fondo de Reconstrucción y Fomento de la Granja
- INAVI:** Instituto Nacional de Vitivinicultura
- INC:** Instituto Nacional de Colonización
- INE:** Instituto Nacional de Estadística
- IVA:** Impuesto al Valor Agregado
- ITP:** Impuesto a las Transmisiones Patrimoniales
- MDR:** Mesas de Desarrollo Rural
- MGAP:** Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
- NBI:** Necesidades Básicas Insatisfechas
- OPYPA:** Oficina de Planificación y Política Agropecuaria
- PBI:** Producto bruto Interno
- PREDEG:** Programa de Reconversión y Fomento de la Granja
- PRENADER:** Programa de Manejo de Recursos Naturales y Desarrollo del Riego
- PRE-PRO:** Programas y Proyectos
- PPR:** Proyecto de Producción Responsable
- PUR:** Proyecto Uruguay Rural
- SFR:** Sociedades de Fomento Rural



*II. Organizaciones,
demandas, reivindicaciones
y acciones de la agricultura
familiar*



Agricultura familiar no Brasil: aspectos da formação de uma categoria política

Leonilde Servolo de Medeiros

Nas três últimas décadas, as novas formas assumidas pela luta em prol da reforma agrária no Brasil, com o surgimento do Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST) e a intensificação das ocupações de terra, colocaram no centro dos debates a identidade *sem terra*, bem como o protagonismo do MST.

No entanto, paralelamente, outros processos políticos se desenvolveram e, embora com menor visibilidade, têm se mostrado extremamente importantes para permitir uma melhor compreensão das significativas mudanças pelas quais vem passando o meio rural brasileiro. Trata-se do surgimento de novos atores, da existência de uma extraordinária vitalidade organizativa e da emergência de um amplo espectro de reivindicações indicativas de um processo de resistência a determinadas transformações que colocam em xeque quer formas tradicionais de vida, quer as condições de reprodução do campesinato em suas múltiplas formas.¹ Dentre elas, quero destacar a constituição do *agricultor familiar* como ator político. A maior parte dos estudos sobre essa categoria enfatiza sua organização econômica e poucos têm dado atenção às disputas que ao longo da história recente pesaram na constituição dessa categoria e que trazem importantes elementos para a compreensão de suas demandas e do campo político em que se insere.²

¹ Refiro-me em especial a um conjunto de transformações econômicas em curso, marcadas pela crescente expansão da produção, quer para mercado internacional quer para o interno, de grãos (soja e milho), de cana para combustíveis e de madeira, para celulose. Esse processo tem levado à ocupação de áreas onde se reproduziam diferentes formas de campesinato, mas também tem afetado segmentos camponeses que tem sua reprodução baseada numa forte vinculação com mercados.

² Entre autores que têm mostrado essa preocupação destaco Favareto (2006), Neves (2006), Picoloto (2007), Rodrigues (2004), Wanderley (2009).

Este texto tem por objetivo trazer alguns elementos para entender a gênese da categoria *agricultor familiar*, enquanto identidade política, no Brasil, percorrendo, embora de forma concisa, algumas das formas pelas quais *pequenos agricultores, lavradores* etc foram identificados e nomeados ao longo de nossa história. O pressuposto é o de que, embora formas de agricultura em regime familiar sempre tenham tido lugar em nosso país, elas nem sempre foram reconhecidas social e politicamente. Esse reconhecimento é datado e se faz como resultado de um conjunto de mudanças econômicas e sociais, mas também de disputas políticas. Neste texto, enfatizamos tanto as relações desse segmento com as lutas desenvolvidas por outros grupos (como os que se envolveram na luta por terra, seja para nela permanecer, seja para acessá-la), quanto seu crescente protagonismo no campo sindical e em iniciativas organizativas as mais diversas. Buscamos apontar a natureza da interlocução e das oposições que se construíram ao longo dos últimos 40 anos, ressaltando que grande parte das demandas desses agricultores está voltada à obtenção de políticas públicas que os beneficiem, quer no que se refere aos aspectos produtivos, quer à implementação de direitos sociais.

Como nossa ênfase é na constituição do segmento como ator político, dotado de uma identidade própria, faremos um esforço de análise mais abrangente, que procure dar conta das complexidades envolvidas na representação e demandas dessa categoria. Sempre que necessário, tomaremos alguns exemplos pontuais que possam ser ilustrativos para o movimento analítico que estamos fazendo.

De jeca a pequeno produtor

Como aponta José de Sousa Martins, ao longo de nossa história os termos utilizados para denominar os agricultores que produziam seus meios de vida e viviam fora do circuito da grande lavoura eram *caipira, caboclo, roceiro*, todos eles com forte conotação depreciativa (Martins, 1981). Essa visão penetrou a literatura brasileira e esteve no cerne do debate sobre desenvolvimento e sobre quem seriam seus protagonistas. Monteiro Lobato construiu e imortalizou, na primeira metade do século XIX, a figura do Jeca Tatu: o agricultor que vivia na roça, sem interesse pelas novidades, doente, avesso à adoção de tecnologias etc. e que se tornou símbolo do atraso do campo e da necessidade de modernização.³

³ O livreto sobre o Jeca Tatu difundiu-se amplamente, sendo inclusive distribuído com um complexo vitamínico (Biotônico Fontoura), de amplo consumo popular. Em 1947, Lobato publicou um outro livreto, chamado *Zé Brasil*, onde revisitou o Jeca. Como aponta Motta (2004), o *Zé Brasil* era uma versão mais positiva de roceiro, um persona-

Durante o período de intensa mobilização política que antecedeu o golpe militar de 1964, as lutas em torno do acesso à terra e por direitos trabalhistas de alguma forma obscureceram, politicamente, a presença dos segmentos que eram proprietários da terra, não estavam sob imediata ameaça de perdê-la, viviam da produção de alimentos, abasteciam mercados locais e regionais e também, muitas vezes, produziam gêneros estritamente comerciais (no caso de São Paulo, por exemplo, algodão, amendoim, entre outros). A principal mediação dos conflitos de então –o Partido Comunista Brasileiro– não buscou, a não ser muito pontualmente, voltar-se para essa categoria, muitas vezes por ele considerada como expressão de um campesinato rico ou médio. Sua opção foi por investir principalmente no que chamava de *camponeses pobres* (*posseiros, arrendatários, foreiros, colonos, moradores etc*). As demandas dos pequenos proprietários apareciam na imprensa de esquerda e nos congressos, mas não tinham efetivo peso neles, como o demonstram as resoluções desses eventos e as narrativas da imprensa da época sobre as disputas que neles ocorriam.⁴ Esses agricultores (ou parcela deles) tinham ainda por opção organizativa se filiar às associações rurais, de base municipal, controladas pelos grandes produtores, mas que também não se constituíam em porta-vozes para suas demandas que, assim, tinham dificuldade de se corporificar e ganhar visibilidade no espaço público.

No início dos anos 1960, o debate político era polarizado principalmente pelos conflitos fundiários, cujos atores eram os que detinham controle

gem capaz de entender a proposta comunista (que então começava a ser difundida no campo) e de mobilizar-se em favor da reforma agrária. O texto denunciava as péssimas condições de vida do homem do campo, a exploração, o domínio dos coronéis e, em linguagem popular, defendia a distribuição de terras como solução para os problemas agrários (Motta, 2004: 95). O Jornal *Terra Livre*, produzido pelo PCB como instrumento de seu trabalho político nas áreas rurais, incorporou a figura do Zé Brasil nos seus primeiros números, bem como a do coronel Tatuíra, outro personagem criado por Lobato para representar os fazendeiros e seu poder econômico e político. O tema também é tratado em Bleil (2009).

⁴ Na imprensa comunista, no final dos anos 1940 e início da década seguinte, há referências à invasão de armazéns da empresa Anderson Clayton, motivada pela retenção de sementes. Também foram noticiadas concentrações de *lavradores* de algodão nos municípios paulistas de Fernandópolis, Pompéia, Andradina, estado de São Paulo. Em Andradina, em praça pública, se fez uma queima simbólica do produto, expressando o descontentamento dos produtores (a maioria pequenos arrendatários) em relação ao preço do financiamento. Em alguns casos, houve intervenção da polícia durante as falas dos *camponeses*, gerando violências e agressões. Em 1952, um comício de protesto e exigência de providências para a venda do algodão chegou a reunir cinco mil *lavradores*, em Andradina (Voz Operária, 28/06/1952). O *Terra Livre* também noticiava, em manchete, que “Quinhentos mil produtores de algodão reclamam com urgência preço mínimo justo e compensador” (TL, 50, março. de 1954). Para maiores detalhes, ver Medeiros (1995).

precário sobre a terra (*posseiros* e *foreiros*) e apareciam como símbolos da luta por reforma agrária. Algumas análises existentes argumentam, no entanto, que a preocupação do PCB se voltava fundamentalmente para os *assalariados* (Martins, 1981; Costa, 1990). O que nos importa ressaltar é que é possível encontrar nos jornais editados pelo PCB o registro da presença de demandas relativas aos *pequenos produtores*. É o caso, por exemplo, da I Conferência Estadual de Lavradores e Trabalhadores Agrícolas de São Paulo, preparatória ao Congresso Camponês de Belo Horizonte, onde uma das teses apresentadas envolvia diretamente questões relacionadas a esse segmento, em especial aos que não dispunham de terra própria para trabalhar e as arrendavam. Nela apareciam como demandas: a) exigência de que o governo federal e estadual concedesse crédito oficial direto ao pequeno produtor sem terra, com base nos contratos e previsões de colheita, abolindo todas as exigências burocráticas que o dificultavam; b) prazo dos contratos nunca inferior ao ciclo de produção; c) juros dos contratos de financiamento da agricultura de, no máximo, 6% ao ano; d) concessão de moratória aos pequenos produtores em caso de qualquer contratempo, tais como secas, enchentes, granizo, pragas etc, que danificassem a colheita; e) fornecimento aos pequenos produtores de sementes, mudas, adubos, inseticidas, sacarias, instrumentos de trabalho etc. pela Secretaria da Agricultura, por meio das Casas da Lavoura, em quantidade suficiente, a preço de custo e em prazo adequado para as colheitas (*Terra Livre* 103, set. 61, p. 7).⁵

As associações rurais, controladas pelos grandes proprietários, que, ao longo dos anos 1940 e 1950, disputaram a representação de todos os que viviam no campo, acabaram perdendo espaço político com a criação de “associações de lavradores” (a partir de 1962, reconhecidas como sindicatos), que, num contexto de aumento de conflitos, organizavam os interesses daqueles que ou viviam do trabalho na terra das grandes plantações (como *moradores*, *colonos*, *agregados*, *parceiros* ou *arrendatários*), ou estavam fixados em áreas das quais não tinham a titulação (*posseiros*) ou ainda daqueles que eram pequenos proprietários.

Nesse contexto, os *pequenos proprietários* que se reproduziam com base no trabalho familiar se tornaram também objeto de disputa pela Igreja Católica, na tentativa de buscar criar barreiras para os conflitos que se expandiam no campo e que eram vistos como sinais do avanço de uma suposta ameaça comunista. Ainda nos anos 1960, a Igreja passou a se voltar para os *pequenos agricultores*. Aparecem os primeiros sindicatos de *lavradores* ou de agricultores em diversas regiões do país. Mas é no Sul, na região colonial, onde predominavam agricultores vindos da Europa (as chamadas áreas

⁵ Ver Medeiros (1995: 91).

coloniais) que eles nasceram com maior força, em especial no Rio Grande do Sul, pela ação da Frente Agrária Gaúcha, entidade ligada à Igreja Católica e com reivindicações voltadas quer ao acesso à previdência social, quer ao apoio à produção.

O pequeno produtor se constitui como categoria de investimento político

Após o golpe militar, por decisão do Ministério de Trabalho, o sindicalismo rural adequou-se aos padrões da legislação sindical brasileira, que estabelecia a existência de um sistema sindical para patrões e outro, paralelo, para empregados. As associações rurais de base municipal, as respectivas federações de base estadual e a Confederação Rural Brasileira foram transformadas em sindicatos rurais, federações rurais e, no plano nacional, na Confederação Nacional da Agricultura. No outro polo, as categorias de enquadramento criadas em 1962, por ocasião da regulamentação do direito à sindicalização no campo (*lavradores, trabalhadores agrícolas, trabalhadores na pecuária e trabalhadores na indústria extrativa*), foram unificadas no sindicato de *trabalhadores rurais*, que passou a representar a diversidade de situações concretas existentes. Esses sindicatos se organizavam em federações estaduais que, por sua vez, se unificavam na Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG).

Como aponta Palmeira (1985), o sindicato de trabalhadores rurais agregou uma enorme diversidade de categorias do campo pelo que elas tinham em comum: dependerem do trabalho seu e de sua família para sobreviver. Nas disputas políticas que conformaram a gênese do sindicalismo dos trabalhadores rurais brasileiros, a opção do grupo político que assumiu a direção sindical nacional, após um período de intervenção, foi a de fazer um esforço político de unificação dessa diversidade, contra algumas tendências que se esboçavam e que iam na direção quer de enquadramento dos pequenos produtores nos sindicatos rurais patronais, quer de se formar um sindicalismo que organizasse só os *pequenos agricultores* (Ricci, 1999; Houtzager, 1997; Palmeira, 1985). Essa última possibilidade aparecia a partir das articulações dos sindicalistas do Sul do país, que não se reconheciam facilmente numa organização hegemônica por porta vozes de *assalariados, parceiros e posseiros*.

Para a manutenção, embora não sem tensões, dessa estrutura unificada, foi fundamental a aliança entre os dirigentes do Nordeste, que controlavam a CONTAG e tinham um programa de ação baseado na luta pela defesa de direitos trabalhistas e reforma agrária, e os sindicalistas do Sul, desde 1968 representados na direção da entidade. Foram também centrais os processos de formação sindical que, por meio de cursos e

encontros de dirigentes, possibilitaram a construção de uma linguagem comum e articulação em torno de algumas bandeiras de luta e, conseqüentemente, a possibilidade desses segmentos conviverem no mesmo sistema sindical.

Em que pese esse arranjo político complexo, ao longo da década de 1970, as demandas por direitos trabalhistas e por terra continuaram centralizando a pauta sindical, mesmo que encaminhadas de forma “administrativa” (Palmeira, 1985), ou seja, sem mobilizações de grande visibilidade e com base em uma política de envio, a cada ensejo, de ofícios denunciando conflitos e pedindo reforma agrária, nos termos da legislação vigente. Mesmo assim, os pequenos produtores garantiram seu espaço, centrando suas demandas principalmente em torno de dois temas: previdência social e política agrícola adequada às suas necessidades. Esta última bandeira aparecia nos congressos da CONTAG principalmente na Comissão de Política Agrícola, indicando que eles também constituíram um espaço próprio para discutir e apresentar suas reivindicações.

Em 1976, a CONTAG, numa iniciativa pioneira, contratou um departamento universitário para fazer uma pesquisa, com base em dados secundários (estatísticas do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), que avaliasse o peso da *pequena produção* na agricultura brasileira.⁶ Já então, a entidade sindical, com base nesses dados, começou a desconstruir a imagem dominante do pequeno produtor (marcada pela idéia de isolamento, não integração a mercados, produzindo fundamentalmente para si e para sua família), mostrando sua importância não só na produção de alimentos para subsistência da família, mas também para os mercados, bem como na produção de bens com fins estritamente comerciais, como soja, cana, uva, fumo etc.

Para entender esse reposicionamento é importante também lembrar que, por efeito da modernização da agricultura, em especial no Sul, processava-se uma intensa diferenciação dos produtores. Alguns deles conseguiram prosperar com ela, outros perderam suas terras, outros se empobreceram e migraram quer para regiões novas, das frentes de expansão, em busca de projetos de colonização públicos ou mesmo para áreas urbanas.⁷ Demandar

⁶ A síntese da pesquisa, coordenada por José Graziano da Silva e realizada pelo Departamento de Economia e Sociologia Rural do campus de Botucatu da Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho, foi publicada em 1978, pela editora Hucitec, sob o nome *Estrutura agrária e produção de subsistência na agricultura brasileira*.

⁷ As diferentes levas de colonos do Sul que vão para a região amazônica refletem esses processos, alguns se dirigindo para os projetos de colonização privada, outros para as colônias públicas, todos em busca de melhores condições para sobreviver, embora nem todos estivessem em situação de total pauperização (Tavares dos Santos, 1985).

políticas que os mantivessem nos seus locais de origem e garantissem sua reprodução como agricultores tornava-se crucial e, para tanto, era preciso mostrar sua importância econômica.

Durante o ano de 1978, a CONTAG realizou encontros regionais com todas as federações de trabalhadores na agricultura e, no relatório final desse ciclo de atividades, aparece a reivindicação que será a marca das propostas do segmento daí por diante:

uma profunda reorientação da política agrícola, no sentido de favorecer as explorações familiares (...), que se revissem taxas de juro, prazos, e que os empréstimos tivessem por garantia a produção (...), os preços mínimos deveriam considerar os custos reais de produção (...) e os projetos de colonização deveriam estar fundamentados sobre a exploração familiar e não sobre as grandes empresas. (CONTAG, 2003: 71).

No ano seguinte, durante o III Congresso nacional dessa entidade sindical, essas propostas foram acrescidas de outras: comercialização facilitada, criando condições para construção de armazéns e silos; construção e ou melhoria de estradas a fim de evitar os intermediários; incentivos e condições para organização em cooperativas de caráter local; seguro agrícola; demanda de criação de um programa especial de crédito, com pouca burocracia, juros baixos, prazos dilatados etc para “atender às necessidades dos **autênticos** pequenos agricultores” (CONTAG, 1979: 170, grifo meu, LSM); crédito fundiário para os trabalhadores com pouca terra ou sem acesso a ela, nos limites da propriedade familiar da região; assistência técnica voltada para as necessidades dos pequenos agricultores; comercialização por meio do governo, sem intermediários; preços mínimos etc.

Nessa mesma época, começaram a aparecer, no Sul do país, manifestações públicas que portavam uma crítica à política agrícola (Medeiros, 1989). Já em 1978, mais de mil agricultores se mobilizaram em torno das promissórias rurais: cerca de mil famílias estavam sendo obrigadas a devolver o que tinham recebido pela venda de seus produtos e, em Medianeira, no Paraná, chegaram a ser publicados editais de leilões de terras de agricultores inadimplentes (Medeiros, 1989). Nos anos seguintes eclodiram lutas em torno de preços pagos pelas indústrias aos produtores de uva, leite, soja, fumo. Eram mobilizações em pequenas cidades, reunindo centenas de produtores, bloqueando estradas, entradas de frigoríficos locais, bancos etc., trazendo consigo a novidade política que essas ações encerravam.

À frente desse processo estavam os agricultores mais tocados pela modernização agrícola, que se intensificara nos anos 1970, e que passa-

vam a ter sua reprodução condicionada à existência de políticas públicas que os apoiassem. Esse mesmo padrão de demandas criava um fato importante do ponto de vista da demarcação de interesses. Como aponta Medeiros,

colocando o Estado no centro das reivindicações, pelo seu papel na definição da política agrícola, elas [essas lutas] assumiram, em muitas situações, um caráter interclassista, reunindo pequenos produtores e grandes empresários sob as mesmas demandas imediatas. Tal fato atualizou a discussão sobre que forças seriam hegemônicas no interior desses conflitos e qual o lugar do sindicato de trabalhadores na representação dos interesses dos pequenos produtores e para onde convergiam (Medeiros, 1989: 138/9).

Ao mesmo tempo, num contexto de abertura democrática, criação de novos partidos e re-emergência de um discurso classista, surgia uma certa desconfiança em relação a esses personagens que não faziam parte do *script* tradicional e esperado das lutas políticas.⁸

Ou seja, já no final dos anos 1970, havia sinais claros de uma progressiva afirmação positiva, embora carregada de tensões, da categoria *pequenos agricultores*, por meio de um molecular trabalho político. No entanto, essa mudança já então tinha um claro recorte regional. No restante do país, defrontava-se com outras formas de reconstruir e nominar os pequenos produtores. A de maior circulação talvez tenha sido a de *produtor de baixa renda*, categoria criada pelo Estado brasileiro.

A emergência das oposições sindicais e o trabalho da Igreja

Um outro passo importante no sentido da afirmação política e social dos *pequenos produtores* ocorre no bojo de um conjunto de processos políticos de crítica ao sindicalismo rural vinculado à CONTAG. Trata-se da emergência no meio rural, também no final dos anos 1970 e início da década seguinte, de uma geração de novas lideranças que não pode ser

⁸ Em entrevistas que realizei com dirigentes sindicais da CONTAG dessa época, eles se referiram, com frequência, ao estranhamento que os nordestinos sentiam em relação aos dirigentes sulistas, a maior parte deles loiros (eram descendentes de migrantes europeus), mais bem vestidos, com aparência de bem alimentados. Além disso, enquanto a maior parte dos dirigentes sonhava com o acesso à terra, os do Sul já eram proprietários, alguns bem sucedidos em relação ao quadro de pobreza dos trabalhadores de outras regiões do país.

pensada fora do trabalho de setores da Igreja Católica, que também se renovaram, ao longo desses anos, por meio da difusão dos princípios da Teologia da Libertação. Elas passaram a fazer agudas críticas aos procedimentos sindicais em relação à luta por terra e ao encaminhamento das demandas dos pequenos agricultores, considerando-as tímidas e pouco eficazes.⁹

Não cabe aqui entrar em detalhes sobre esse processo,¹⁰ mas apenas chamar a atenção sobre um trabalho molecular nas comunidades eclesiais de base, dos cursos de formação por meio das pastorais rurais e pastorais da juventude, que foram introduzindo novas questões e novas disposições, em especial entre os jovens, permitindo a crítica às práticas sindicais vigentes e a discussão de alternativas. Para tanto, contribuiu ainda a proliferação de escolas sindicais voltadas para formação de lideranças, que tiveram papel importante na unificação de linguagens políticas e na reconstrução do lugar dos pequenos agricultores.¹¹ Foi também nesse período que se multiplicaram as experiências de discussão sobre alternativas organizativas e sindicais, tanto no meio rural como no urbano. Verifica-se, ainda, a vinculação dessas experiências a uma rede extremamente complexa e dinâmica de organizações não governamentais que se criaram ao longo dos anos 1980 e que provocaram a reflexão sobre novos temas, tais como a crítica à forma como se dava a modernização da agricultura e aos efeitos dos “pacotes” agrícolas. Ao mesmo tempo, tanto as organizações não governamentais, como as Igrejas, tanto a Católica como a Luterana,¹² estimularam atividades de intercâmbio que começaram a aproximar esses jovens de experiências de outros países, em especial os europeus, onde se vivia o crescente reconhecimento dos agricultores não só como produtores, mas também como guardiães da paisagem.

⁹ Regina Novaes considera que a geração dos sindicalistas formados pela CONTAG nos anos 1970 tinha a prudência como marca de seu comportamento, o que os impedia de atitudes mais incisivas (Novaes, 1991).

¹⁰ Para maiores informações, ver Favareto (2006); Houtzager (1997).

¹¹ A primeira delas foi o Instituto Cajamar em São Paulo, destinado inicialmente à formação de operários urbanos. Nos anos 1980, foram criadas a Escola Sindical Margarida Alves; depois a Escola 7 de outubro, em Minas Gerais; a Quilombo de Palmares no Nordeste; a Escola Sul da CUT em Florianópolis, sem falar na rede que, a partir também de meados dos anos 80, o MST começa a constituir, com seus centros de formação em Caçador (Santa Catarina), ITERRA no Rio Grande do Sul e, mais recentemente, a Escola Nacional Florestan Fernandes em São Paulo. No caso das escolas sindicais regionais, todas tinham programas específicos de formação para os rurais. No Instituto Cajamar eram mais comuns os encontros nacionais.

¹² A Igreja Luterana tem penetração no Sul do Brasil, em especial nas áreas de colonização alemã.

É nesse caldo de cultura que germinam as *oposições sindicais*¹³ que vão se agregar na Central Única dos Trabalhadores (CUT), desde sua criação, em 1983, para disputar sindicatos, federações e bandeiras com a CONTAG. Elas tinham mais forte enraizamento em alguns lugares do Brasil, onde era mais intenso o trabalho das pastorais rurais próximas à Teologia da Libertação: Noroeste do Rio Grande do Sul, Oeste de Santa Catarina, Sudoeste do Paraná, Goiás, Mato Grosso do Sul, Amazônia, em particular do Pará (num primeiro momento aqueles próximos da Transamazônica, onde foram vários os projetos de colonização) e, secundariamente, Nordeste, sobretudo, os agricultores do sertão. Essas *oposições*, em especial as do Sul do país, tinham forte vinculação, nesse momento inicial, com o também emergente MST, que nasceu do mesmo trabalho eclesial.

No entanto, apesar das afinidades em torno de críticas à estrutura sindical vigente e do seu alinhamento político com o chamado sindicalismo *autêntico* ou *combativo*, os *pequenos agricultores* enfrentaram duras batalhas para serem aceitos como *trabalhadores* no interior da CUT, uma central sindical hegemônica por operários do setor metalúrgico e bancário e que tinham dificuldade de entender o perfil e as demandas desses contingentes proprietários de seus meios de produção.¹⁴ Segundo Favareto, essa conformação da base social determinou fortemente a constituição da agenda e das bandeiras de luta no período. Por outro lado, a opção por estar na CUT e a disputa com os setores operários incentivou a crítica às formas de exploração vigente e a importância de desenhar propostas de um novo modelo de desenvolvimento, onde os *pequenos produtores* fossem protagonistas.

Se mobilizações como greves de assalariados, lutas por terra e ocupações eram facilmente compreendidas pela esquerda tradicional, uma vez que se enquadravam no repertório de ações já conhecido, a luta dos *pequenos agricultores* trazia para o interior das centrais sindicais emergentes um debate que colocava em pauta o pertencimento de classe desses agricultores. Assim, a filiação à CUT implicava em acentuar a dimensão de viver do trabalho, de estar sujeito à exploração, mesmo tendo um pedaço de terra, em razão da sua subordinação às condições da comercialização de sua produção ou àquelas impostas pelas empresas para as quais pro-

¹³ O termo designa não só a disputa eleitoral pontual em torno da direção de sindicatos, mas sinaliza principalmente um grande movimento de crítica às práticas sindicais dominantes e à estrutura sindical vigente, o que polarizou sindicatos de trabalhadores tanto rurais como urbanos. Esta crítica que está na base da formação da CUT, cuja principal bandeira era a liberdade e autonomia sindical em relação ao controle estatal que marcava a estrutura sindical brasileira.

¹⁴ Para o conteúdo do debate, ver Tarso (1989) e Novaes (1989).

duziam como *integrados*. Em resultado, aflora a necessidade de se opor quer às grandes empresas, quer de demandar apoio ao Estado, por meio de políticas agrícolas adequadas às suas necessidades. Por esse ângulo, a própria luta política favorecia a consolidação de determinadas bandeiras e vinculações.

O período foi rico em experiências organizativas. Proliferaram os condomínios rurais, associações de produtores, sindicatos por ramos de produção, sindicatos por produtos (fumicultores, avicultores, suinocultores etc). Muitas delas tiveram vida curta, mas as experiências se socializavam por meio de encontros e debates entre lideranças, de mobilizações coletivas que marcaram a década de 1980, antes e depois do fim do regime militar. No conjunto, tiveram um papel importante na consolidação de concepções sobre formas de organização, construção de identidades, mas também sobre a delimitação de adversários e de alianças possíveis.

A emergência da categoria *agricultor familiar*

Por ocasião do 1º Congresso do Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais da CUT (DNRT/CUT), , realizado no início dos anos 1990, o termo identitário utilizado de forma predominante ainda era *pequeno produtor*. De acordo com Favareto, no documento que emerge do congresso,

a situação dos produtores autônomos é tratada como mais uma manifestação das várias formas de expropriação do trabalho promovida sob o capitalismo. Tal ideia entende os produtores autônomos como sujeitos aos mesmos conflitos e oposições que os demais segmentos subordinados ao capital e, por que não dizer, considera-os membros de uma mesma classe. Em outro trecho, e de forma condizente com esse entendimento do lugar dos produtores autônomos sob o desenvolvimento capitalista, o texto afirma uma série de políticas necessárias à sua reprodução social – financiamento à produção, modelo tecnológico, condições de competitividade e comercialização. Nas considerações acerca desse conjunto de medidas, as oposições são sempre endereçadas ao Estado e ao latifúndio, como os agentes opostos aos interesses dos trabalhadores assalariados e autônomos do campo brasileiro. (Favareto, 2006: 36).

No entanto, ao final desse mesmo Congresso, foi lançada a bandeira de um “Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural, com base na agricultura familiar”. Neste contexto, o termo é formalmente incorporado pelas lideranças vinculadas à CUT e o segmento passa a ser considerado prioritário. A bandeira da reforma agrária ganha sentido enquanto forma

de expandir a *agricultura familiar* (o que provoca divergências entre esses agentes e o MST que, nesse momento, está experimentando a alternativa de coletivização nos assentamentos e fazendo críticas ao individualismo presente em áreas de agricultura de base familiar).

Sem dúvida a forte presença no Congresso de produtores de originários do Sul do Brasil foi fundamental nesse deslocamento. Como apontado por Coletti (2005), é no seio desse grupo que nasceu a ideia de um projeto alternativo de desenvolvimento, expressão, segundo ele, utilizada pela primeira vez no 2º Congresso do Departamento Estadual de Trabalhadores Rurais do Rio Grande do Sul (DETR-RS), em 1992, e que já então apresentava alguns indicativos do que deveria ser esse projeto:

Um projeto Alternativo de Desenvolvimento que garanta a viabilização da Agricultura Familiar implica em: a) um novo modelo tecnológico que leve em conta as questões sociais e ecológicas da produção agrícola; b) novas formas de organização da produção, comercialização, beneficiamento da produção e abastecimento; c) reforma agrária enquanto instrumento para transformação do atual modelo de desenvolvimento da agricultura brasileira; d) política agrícola diferenciada para o pequeno agricultor; e) pesquisa e extensão rural voltados para o interesse dos trabalhadores; f) construir as bases culturais de um desenvolvimento alternativo, resgatando valores como a solidariedade, a cooperação e estabelecendo uma nova relação homem natureza (DETR-RS, 1992).

Ela ganha apoio também nas regiões Nordeste e Norte. Talvez, menos que adesão a uma bandeira, estivessem em jogo aí alinhamentos políticos e fidelidades construídas no próprio processo de formação da CUT e afastamento da CONTAG.

No início da década de 1990, a agricultura brasileira, particularmente a da região Sul, foi fortemente afetada pela abertura comercial e de desregulamentação dos mercados, o que rebateu na intensificação de mobilizações (as chamadas *jornadas de luta*, que juntavam CONTAG, CUT, MST e que depois passaram a ser denominadas *Gritos da Terra*), aumentando a visibilidade política e o reconhecimento dos agricultores.

Ao longo dos anos 1990 e principalmente depois da filiação da CONTAG à CUT (ocorrida em 1995), o termo *agricultura familiar* foi progressivamente também adotado pela CONTAG. Segundo Favareto, isso se deu

num momento em que suas históricas bandeiras de luta eram progressivamente esvaziadas ou tomadas por outro protagonista. A luta pela reforma agrária foi, ao longo dos anos de 1990, sendo diretamen-

te associada a outro movimento social rural –o MST–, o que se deve tanto aos méritos inerentes a esse movimento, suas estratégias, sua vitalidade e representatividade, como também ao excessivo legalismo com que federações e a própria CONTAG tratavam o tema. Isso muitas vezes obscureceu o fato de que parte das ocupações de terra vinha sendo, na verdade, conduzida também por sindicatos de trabalhadores rurais. Outra das antigas bandeiras da CONTAG –a defesa dos direitos trabalhistas– perdeu parte daquela relevância histórica de outrora, embora obviamente não tenha se transformado em banalidade (Favareto, 2006: 39).

A consagração da categoria se deu em meados dos anos 1990, quando, por efeito da eficácia política assumida pelos *Gritos da Terra*, encabeçados por CONTAG e CUT, e também por várias mobilizações de *pequenos produtores* em todo o país, o governo acabou criando o Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar (PRONAF), reconhecendo a categoria como objeto de políticas específicas, em especial de crédito. Pouco a pouco, o Programa passou a beneficiar diferentes grupos de agricultores.¹⁵

Um outro momento importante na afirmação das categorias *agricultura e agricultor familiar* foi a constituição do Projeto CUT/CONTAG de Pesquisa e Formação Sindical, ideia que, como já apontado, vinha se gestando entre os sindicalistas ligados à CUT e que apontava para a proposta de um projeto chamado de “alternativo” para o desenvolvimento rural. A filiação da CONTAG à CUT, em 1995, esteve na raiz da implementação do projeto, que contou, na sua elaboração, com a participação quer dos quadros da CONTAG, quer dos componentes do Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais (DNTR/CUT), permitindo um desenho de projeto unificado.

Entre os objetivos do projeto, figuravam a construção de um diagnóstico nacional e regionalizado sobre os rumos do desenvolvimento rural brasileiro e da ação e organização sindical dos trabalhadores rurais, bem

¹⁵ Num primeiro momento, o PRONAF era voltado para os agricultores que a política pública considerava com em transição, ou seja, que dependiam de apoio público para se consolidarem. Ficavam fora os chamados periféricos, aqueles que eram considerados como em processo de franco empobrecimento e com forte possibilidade de abandonar a terra. Evidentemente, não apoiando também esse segmento, a política pública contribuía para confirmar suas previsões, num mecanismo de profecia que se auto cumpre (Merton, 1970). As mobilizações de agricultores mais uma vez tiveram um papel importante, provocando a extensão da abrangência do programa, com a criação do Projeto Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar Especial (conhecido como Pronafinho), em 1998.

como a capacitação e qualificação de 200 dirigentes nacionais para implementá-lo. A intenção era subsidiar as instâncias do sindicalismo rural para a formulação de políticas sindicais que apontassem para a democratização de sua estrutura e a construção de diretrizes de um projeto alternativo de desenvolvimento rural. Também visava

qualificar a discussão sobre a importância e o papel estratégico das pequenas unidades produtivas, em regime de economia familiar, junto à sociedade civil e à opinião pública nacional, procurando influenciar diretamente na definição de políticas públicas para este setor (Projeto CUT/ CONTAG 1998: 8).

Na discussão sobre os rumos do desenvolvimento rural no país, o texto afirma:

... em suma, com base na experiência histórica dos países mais desenvolvidos e dos raros países semiperiféricos que chegaram a se desenvolver, deve-se pensar que a passagem da economia capitalista para sua **fase socialmente articulada de desenvolvimento** dificilmente pode prescindir de um conjunto de políticas públicas que venha a permitir a liberação do potencial da agricultura familiar (Projeto CUT/ CONTAG, 1998: 18, grifos meus, LSM)

Essa proposta não descartava a luta por reforma agrária como caminho para ampliar a agricultura familiar, mas contribuiu decisivamente para que o lugar dos trabalhadores assalariados fosse sensivelmente reduzido na pauta sindical. Constituiu-se nos marcos de uma plataforma política nacional, baseada em diferentes formulações regionais, que passou a balizar diversas intervenções tanto internas (em especial atividades de formação), como externas do sindicalismo (intervenções públicas, mobilizações, pauta de reivindicações articuladas em torno de alguns eixos e não mais reivindicações atomizadas). De alguma forma, ela cristaliza o que foi um importante debate no interior do sindicalismo rural no final dos anos 1980 e início dos 1990, opondo a denúncia e a reivindicação pontual a uma postura propositiva, que descartava o tradicional discurso de mudanças radicais em direção ao socialismo, em nome da expressão “fase socialmente articulada de desenvolvimento”, que não é definida claramente. Para dar-lhe corpo, fazia parte do projeto um amplo programa de formação de dirigentes, para participar da elaboração das diretrizes de desenvolvimento e que, depois, seria estendida a dirigentes intermediários e à “base”, ou seja, o conjunto dos trabalhadores passíveis de serem sensibilizados e organizados pela ação sindical.

A multiplicidade de porta-vozes

Se há um consenso em torno da importância do que passou a se chamar *agricultura familiar*, também há uma disputa por sua representação política e uma disputa política sobre quem é o *agricultor familiar*, envolvendo concepções distintas de alianças possíveis e diversidade de projetos.

Nos diferentes estados e em especial no Sul do país, a filiação da CONTAG à CUT não eliminou as disputas entre *contaguianos* e *cutistas*. Os sindicatos dessa região, que constituíram as *oposições sindicais* e que eram o sustentáculo do DNTR/CUT, já vinham de uma experiência de articulações e ações conjuntas desde o início dos anos 1980. Quando da extinção do DNTR,¹⁶ o eixo do que era chamado “Articulação Sul da CUT” (criado em 1992) permaneceu. Sua diretriz estratégica era a bandeira do crédito diferenciado para a agricultura familiar e a defesa da constituição de organizações sindicais regionais diferenciadas para agricultores familiares e empregados rurais. Tratava-se de uma reedição, mas sob nova orientação política, das propostas de um sindicalismo próprio, que não conseguiram vingar nos anos 1970, mostrando tensões que permaneciam latentes. Esse projeto afetava frontalmente os princípios da unicidade sindical, bandeira histórica da CONTAG. As tentativas dos sindicatos do Sul, ligados à CUT, de controlarem (*tomarem*) as federações de seus estados não surtiram bons resultados e, em 1997, foi criada a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar de Santa Catarina (FETRAFESC), experiência pioneira que agregava sindicatos de agricultores familiares, em especial do Oeste Catarinense.¹⁷ Segundo Tomé Coletti, um dos principais personagens dessa história, colocou-se a necessidade de reaglutinação e construção de um novo processo organizativo, que se iniciou com a realização do I Encontro da Agricultura Familiar do Sul do Brasil, como parte do processo de *arrastão de base*, uma experiência de discussão entre os dirigentes sindicais e suas *bases* e que teve um papel importante na dinamização sindical em Santa Catarina, no início dos anos 1990. Nos anos seguintes foram realizados novos encontros, procurando incorporar os jovens, de forma a estimular um processo de renovação de lideranças (Coletti, 2005).

Desse processo resultou a criação da Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar da Região Sul, FETRAF Sul, em 2001, agregando as

¹⁶ Com a filiação da CONTAG à CUT, tanto o DNTR quanto os Departamentos Estaduais de Trabalhadores Rurais perderam sua razão de ser e foram sendo desativados.

¹⁷ Na ocasião, uma outra experiência semelhante já se verificava no estado de São Paulo, com a criação de uma Federação de Empregados Rurais Assalariados do Estado de São Paulo (FERAESP).

antigas *oposições* dos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, articuladas no DNTR/CUT. Essa iniciativa teve um papel importante na implantação do pluralismo sindical, rompendo com a tradição da unicidade defendida pela CONTAG. Seus objetivos foram definidos como o fortalecimento e ampliação da representação dos *agricultores familiares* da região Sul, unificando a ação sindical rural vinculada à CUT, tendo como eixo central o fortalecimento da *agricultura familiar*. Na concepção da FETRAF, essa categoria indicava uma produção moderna e eficiente do ponto de vista econômico, social e ambiental, diferenciando-se da *pequena produção*, entendida como sinônimo de atraso e marginalização no capitalismo (FETRAF Sul, 2003, citado por Picolotto, 2007).

Em 2005, foi criada a FETRAF Brasil, evidenciando que o projeto do sindicalismo da *agricultura familiar* não pretendia se manter confinado a um espaço geográfico delimitado, mas tinha um projeto nacional de expansão. Hoje, a representação sindical da *agricultura familiar* se faz, portanto, por duas grandes forças sindicais: FETRAF e CONTAG, ambas, paradoxalmente, fundando-se nos princípios do Projeto CUT/ CONTAG.

A FETRAF reitera, ao longo do tempo, sua preocupação com atividades que retomem a vinculação com as bases e com iniciativas que possam ir além do que, pela tradição, seriam as atribuições do sindicalismo. Entre elas, o estímulo à organização no processo produtivo; à agroindustrialização; à criação de cooperativas de crédito (e o sistema de crédito solidário, conhecido como CRESOL, é uma amostra), ao processo intenso de formação de lideranças e de educação por meio do projeto denominado de *Terra Solidária*; aos chamados *Mutirões da agricultura familiar*, como momentos de intensa mobilização e aproximação sindicato/base. Para dar conta dessas atividades, vêm contando com apoio de organizações não governamentais, como é o caso do Departamento Sindical de Estudos Rurais (DESER), criado e dirigido também pelas antigas *oposições sindicais*.

O carro chefe das preocupações, ainda segundo Coletti (2005), era a organização da produção, ponto nevrálgico da reprodução desse grupo social. Segundo ele,

nos documentos oficiais do sindicalismo da agricultura familiar, o processo de organização da produção apresenta três dimensões. A primeira se refere ao sistema produtivo das propriedades familiares e do processo de gestão das mesmas. Integrando o conjunto de instrumentos que são utilizados no processo produtivo e de gestão: tecnologias, maquinários, financiamento, assistência técnica, tomada de decisão, entre outras. A segunda reporta-se ao conjunto de organizações econômicas: grupos de produção, grupos coletivos, condomínios, associações formais, informais e cooperativas (produção, industrialização, serviços)

constituídas com objetivo de atuarem na organização da produção, geralmente, para fora da porteira da propriedade. Finalmente, a terceira se volta ao conjunto da estrutura institucional como: legislação, mercado, políticas públicas, entre outras, que juntas criam o ambiente externo, que oferecem oportunidades ou limitam o desenvolvimento da agricultura familiar. (Coletti, 2005: 52)

Além da FETRAF, surgiu, também no Rio Grande do Sul, uma outra entidade representativa do mesmo universo, desta vez resgatando a categoria *pequenos agricultores*: o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA). Produto de divergências com o sindicalismo ligado à CUT em torno da forma de condução de reivindicação de auxílio estatal aos *pequenos agricultores* atingidos por uma seca, no início de 1996, a entidade tem atuação bem próxima do MST e, seguindo os passos das demais organizações, tem um projeto de nacionalização e, hoje, embora minoritária, atua em diferentes estados do país.

O aparecimento do MPA, que logo se vinculou à Via Campesina, colocou em pauta uma outra categoria: a organização resgata o termo camponês como identidade política que se refere à possibilidade de constituição de um projeto de desenvolvimento que supere o capitalismo e que tenha a produção camponesa como suporte. Criticando fortemente o termo *agricultor familiar*, por ele não conter uma crítica ao modelo de produção centrado nas grandes empresas (o chamado *agronegócio*), passa a defender a bandeira da agroecologia e a luta contra as empresas transnacionais.

Para finalizar, é importante, mesmo que de forma breve, apresentar mais alguns elementos, cujo aprofundamento é impossível no âmbito deste artigo. Geograficamente, a força tanto do MPA como da FETRAF está no sul do país, em especial na região onde se fixaram os migrantes italianos e alemães que vieram para o Brasil no final do século XIX, e que se estenderam, na busca de terras para os filhos, pelo oeste catarinense e sudoeste paranaense pelo menos até os anos 1960. É o mesmo espaço que gerou o MST e que também gerou uma leva de migrantes, nos anos 1970/80, para as regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste, e que se tornaram parte significativa da nova geração de empresários agrícolas produtores de grãos.¹⁸

¹⁸ A ocupação do cerrado tanto no Mato Grosso, como na Bahia, bem como no Tocantins, sul do Maranhão e Piauí foi feita em grande medida por gaúchos, como são conhecidos localmente os que vieram do Sul para comprar terra barata e que foram os pioneiros na introdução da soja e algodão nessas regiões. Esses migrantes são de origem colona e representam os segmentos que conseguiram ser bem sucedidos no momento da modernização da agricultura. Muitos deles fracassaram e retornaram ao Sul (Tavares dos Santos, 1985), outros foram bem sucedidos e se constituíram em prósperos empresários rurais (Haesbert, 1997; Heredia et al, 2009)

Percorrendo a história dessas organizações não é difícil constatar que eles têm a mesma base social na sua origem: agricultores expropriados ou em processo de pauperização. Os expropriados constituíram a base do MST, mas o importante a ressaltar é que a origem social é a mesma: numa mesma família há assentados, há pequenos agricultores da base da FETRAF ou do MPA ou da CONTAG. Há ainda os que migraram para regiões Centro-Oeste e Norte, alguns deles, hoje, bem sucedidos produtores de soja e algodão.

Considerações finais

Ao longo deste artigo busquei dar algumas indicações dos processos sociais subjacentes à construção da categoria *agricultura familiar*, mostrando que ela se constitui enquanto categoria política e identidade social a partir de um encontro de demandas e ações de diferentes atores, sendo os mais significativos o sindicalismo rural, recortado por disputas internas, e o Estado. Pensar na emergência da categoria impôs um olhar para o segmento a que ela se refere numa perspectiva histórica, mostrando como se dá sua progressiva afirmação política, a partir não só do seu papel na economia brasileira, pela produção de alimentos,¹⁹ como também por um projeto de desenvolvimento, enunciado como de “desenvolvimento sustentável e solidário”.

Procurei ainda ressaltar o sentido do termo “construção”, uma vez que se trata de um processo ativo de intervenção do sindicalismo, por meio de seus encontros, cursos de formação, estratégias de alianças políticas, em que o segmento disputa reconhecimento no interior do próprio sindicalismo de trabalhadores rurais (num momento em que ele era hegemônico pelos temas das lutas salariais e acesso à terra), no interior do sindicalismo brasileiro (no momento em que se trata de firmar seu lugar numa central sindical dominada pelos operários urbanos) e pelo conjunto da sociedade. São momentos que se imbricam (e não de fases lineares e sucessivas), mas que apresentam perfis que permitem entendê-los a partir de suas especificidades.

A construção da identidade de *agricultor familiar* veio acompanhada de uma determinada delimitação de interlocutores e adversários. No caso do sindicalismo (tanto da FETRAF como da CONTAG) é privilegiada a interlocução com o Estado, dentro de uma lógica propositiva em torno de políticas públicas que possam beneficiar suas bases, ao mesmo tempo em que são desenvolvidas lutas contra empresas específicas (por exemplo,

¹⁹ O lema da FETRAF Brasil é “mãos que alimentam a nação”

as indústrias fumageiras) em torno de melhores preços para a produção. Em contraposição, no caso das organizações vinculadas à Via Campesina (MPA e MST), a grande bandeira é a luta contra o *agronegócio*, categoria também política, que sintetiza a agricultura controlada por grandes empresas que monopolizam a produção de insumos, a comercialização e, mais recentemente, produção de sementes e desenvolvimento da transgenia como forma de aumento da produtividade agrícola.

Assumir uma ou outra identidade e afirmar o pertencimento a uma ou outra organização relaciona-se antes de mais nada às possibilidades que a adesão forneça para a realização dos projetos cotidianos de melhoria das condições de vida, renda, possibilidade de reprodução de um projeto familiar etc. Vincula-se ainda à adesão militante que faz com que cada agricultor assuma o projeto como seu e se dedique à sua difusão, em função de fidelidades construídas ao longo de processo de conformação das categorias. Dessa perspectiva, não por acaso, todas as vertentes de enquadramento político desse segmento de agricultores dispõem (de há muito) de escolas de formação, onde, além de orientações básicas sobre técnicas agrícolas, mercados, conhecimentos básicos etc, também são formados quadros militantes. Muitas vezes há passagens de dirigentes de uma organização a outra, tendo sido as mais comuns os trânsitos entre CONTAG e FETRAF. No entanto, embora não haja estudos que o comprovem, é muito possível que os agricultores vinculados ao MPA também mantenham sua vinculação sindical, como forma de auferir alguns benefícios que a condição de sindicalizado lhe pode garantir (entre elas, o acesso à previdência social).

Falar da representação de interesses da agricultura familiar e do seu lugar no Brasil de hoje impõe considerar a eficácia de suas lutas na afirmação da categoria, derivada não só do reconhecimento do trabalho familiar, mas também da afirmação de sua adesão a uma produção mais ambientalmente sustentável (possivelmente mais afirmada como projeto de vida do que real, na medida em que em grande medida ainda são tributários de um modelo intensivo em termos de uso de insumos químicos) e voltada para o mercado interno de alimentos. Implica ainda considerar sua relação com o Estado e a eficácia de suas lutas no seu reconhecimento: o primeiro passo nessa direção foi o PRONAF, mas a ele se seguiram a criação do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) e, dentro dele a criação de uma secretaria específica (Secretaria da Agricultura Familiar), como espaço privilegiado de impulso de políticas específicas de crédito, assistência técnica, educação, além da promoção de eventos, como as Feiras da Agricultura Familiar, que têm procurado chamar a atenção dos segmentos sociais urbanos para a produção quer agrícola, quer artesanal dos agricultores.

O reconhecimento e a institucionalização no interior do Estado também não podem ser lidos de forma simples, como uma decorrência natural dos conflitos e das lutas sociais. O próprio desenho institucional traz em si as marcas das disputas que atravessaram a história da categoria. Não por acaso, os temas relacionados à *agricultura familiar* não estão no interior do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (tradicional espaço dos interesses ligados à agricultura empresarial de larga escala), mas no MDA, como fruto de arranjos institucionais para abrigar leituras diferentes do sentido do desenvolvimento, bem como políticas distintas (e por vezes, contraditórias).

Hoje, no Brasil, falar em *agricultura familiar* impõe a necessidade de ter em mente a disputa política que cerca a categoria, bem como o fato de que há um trânsito entre conceitos teóricos e categorias políticas que precisam ser compreendidos e ter sua gênese minimamente mapeada para que aflore o que está em jogo e melhor situar os diversos projetos em disputa na representação dos agricultores. Assim, a diferenciação que hoje muitas vezes aparece no discurso político entre *agricultor familiar* e *camponês* remete muito mais à concorrência entre projetos do que à organização efetiva das unidades de produção que operam em regime familiar. Essas disputas políticas se transferem para temas como gênero e juventude, refletindo-se na diferenciação de organizações de mulheres e de jovens.

Finalmente, há que se destacar que ao longo dessas recomposições políticas, uma permanência é a referência ao universo do trabalho, da família, como componentes essenciais da reprodução social desses grupos em oposição a uma organização da produção baseada na exploração do trabalho.

Bibliografia

- BLEIL, Susana (2009). *Engagement corps et ames. Vies et luttes des Sans terre dans le Sud du Brésil*. Paris. École des Hautes Études em Sciences Sociales. Thèse de Doctorat.
- COLETTI, Tomé (2005). *Organização da produção na agricultura familiar: análise das proposições do sindicalismo rural cutista no sul do Brasil*. Monografia de conclusão de curso. Universidade de Santa Catarina, Centro de Ciências Econômicas.
- CONTAG (2003). *Revista Comemorativa dos 40 anos da Contag*. Brasília: Contag.
- CONTAG (1979). *Anais do III Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais*. Brasília: Contag.
- FAVARETO, Arilson (2006). "Agricultores, trabalhadores: os trinta anos do novo sindicalismo rural no Brasil". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.21, no.62.
- FETRAF-Sul (2003). *Mutirão da agricultura familiar*. Chapecó: FETRAF Sul/CUT.
- HAESBAERT, Rogério (1997). *Des-territorialização e identidade: a rede gaúcha no Nordeste*. Niterói: Editora da UFF.

- HEREDIA, Beatriz; Palmeira, Moacir e Leite, Sérgio (2009). "Sociedade e economia do agronegócio. Um estudo exploratório". Caxambu: 33º. Encontro Anual da Anpocs, Disponível em http://www.anpocs.org.br/portal/component?option=com_docman/task/cat_view/gid,93/Itemid,85/
- HOUTZAGER, Peter (1997). *Caught between State and Church: popular movements in the brazilian countryside. 1964-1989*. Michigan: UMI Dissertation Service. Tese de Doutorado, Universidade da Califórnia, Berkeley.
- MARTINS, José de Sousa (1981). *Os camponeses e a política no Brasil*. Petrópolis: Vozes.
- MEDEIROS, Leonilde Servolo de (1989). *História dos Movimentos Sociais no Campo*. Rio de Janeiro: Fase, 1989.
- MEDEIROS, Leonilde Servolo de (1995). *Lavradores, trabalhadores agrícolas, camponeses. Os comunistas e a constituição de classes no campo*. Campinas: IFCH/Unicamp. Tese de Doutorado.
- MEDEIROS, Leonilde Servolo de (2001). "Sem terra", "assentados", "agricultores familiares": considerações sobre os conflitos sociais e as formas de organização dos trabalhadores rurais brasileiros". IN Norma Giarraca (comp.) *Uma nueva ruralidad em América Latina?* Buenos Aires, Clacso, col. Grupos de Trabajo, Clacso.
- MERTON, Robert K. (1970). "A profecia que se cumpre a si mesma". In: Merton, Robert K. *Sociologia: teoria e estrutura*. São Paulo: Mestre Jou.
- MOTTA, Rodrigo Patto Sá (2004). "Batalhas em torno do mito: Luiz Carlos Prestes". *Estudos Históricos*, 34, julho/dezembro.
- NEVES, Delma Pessanha (2006). Campesinato e reenquadramentos sociais: os agricultores familiares em cena. *Revista Nera*. São Paulo, v. 7 (www2.prudente.unesp.br/dgeo/nera)
- NOVAES, Regina R. (1989). "Dissolver a neblina". *Teoria e Debate*, 8, out./dez.
- NOVAES, Regina R. (1991). "Continuidades e rupturas no sindicalismo rural". In Boito Jr., Armando (org.) *O sindicalismo brasileiro nos anos 80*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- PALMEIRA, Moacir (1985). "A diversidade da luta no campo: luta camponesa e diferenciação do campesinato". In Paiva, Vanilda (org.). *Igreja e questão agrária*. São Paulo: Loyola.
- PICOLOTTO, Everton (2007). "Processos de diferenciação dos movimentos sociais do campo do sul do Brasil: identidade, articulação política e projeto". In *Raízes*, Campina Grande: vol. 26, no. 1 e 2, jan/dez.
- Projeto CUT/CONTAG (1998). *Desenvolvimento e sindicalismo rural no Brasil*. São Paulo: CUT/CONTAG.
- RICCI, Rudá (1999). *Terra de ninguém. Representação sindical rural no Brasil*. Campinas: Editora da Unicamp
- RODRIGUES, Almir Sandro (2004). *A Federação dos Trabalhadores na Agricultura familiar: um novo significado em construção*. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, Depto. de Ciências Sociais. Dissertação de Mestrado.
- TAVARES DOS SANTOS, José Vicente (1985). "A gestação da recusa: o 'colono retornado' dos projetos de colonização na Amazônia". In Tavares dos Santos, J.

V. (org.) *Revoluções Camponesas na América Latina*. (São Paulo, Icone e Editora da Unicamp).

SCHNEIDER, Sérgio (2003). *A pluriatividade na agricultura familiar*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

TARSO, Paulo de (1989). "Limpar o terreno". *Teoria e debate*, 6, ano II, abr/jun.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel (2009). *O mundo rural como um espaço de vida. Reflexões sobre a propriedade da terra, agricultura familiar e ruralidade*. Porto Alegre: Editora da UFRGS

Siglas

CNPq: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

FAPERJ: Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro

MST: Movimentos dos Trabalhadores Rurais sem Terra

CONTAG: Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

CUT: Central Única dos Trabalhadores

PCB: Partido Comunista Brasileiro

ITERRA: Instituto de Capacitação e Pesquisa da Reforma Agrária

DNTR/CUT: Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais a CUT

DETR-RS: Departamento Estadual dos Trabalhadores Rurais do Rio Grande do Sul

PRONAF: Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar

FETRAFESC: Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar de Santa Catarina

FERAESP: Federação de Empregados Rurais Assalariados do Estado de São Paulo

FETRAF Sul: Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar da Região Sul

CRÉSOL: Cooperativa de Crédito Rural Solidário

MPA: Movimento dos Pequenos Agricultores

MDA: Ministério do Desenvolvimento Agrário

Concentración y extranjerización de la tierra en el Uruguay

Diego E. Piñeiro¹

Introducción

La cuestión de la concentración de la propiedad de la tierra en un reducido número de familias propietarias es un tema que ha generado debates desde los albores del capitalismo en el continente europeo, sin dejar por ello de ser un tema de actualidad. El meollo de la discusión radica en la posibilidad que tienen estos propietarios de apropiarse de la renta agraria. En la historia del surgimiento y desarrollo del capitalismo europeo la importancia de la renta agraria fue central, ya que era la base de acumulación de capital que permitía (o no) el desarrollo industrial. Mientras la tierra permaneciese en poder de la nobleza, la renta agraria sería dilapidada en consumo suntuario sin ser reinvertida. El problema fue resuelto de diversas maneras: si en Francia fue necesaria una revolución burguesa que eliminó la nobleza y redistribuyó la tierra, los terratenientes alemanes (*junkers*) fueron capaces de transformarse a sí mismos en prósperos empresarios capitalistas agrarios.²

Un debate similar se trasladó al continente latinoamericano y cobró especial relevancia a partir de la década del 40 del siglo pasado, cuando varios países emprenden el camino de la industrialización sustitutiva de importaciones. Nuevamente se plantea el dilema de la provisión del capital necesario para llevar a cabo este proceso. En algunos países (Ar-

¹ Diego E. Piñeiro. Profesor Titular de Sociología Rural. Departamento de Sociología. Universidad de la República. Uruguay. diego@fcs.edu.uy. Se agradece la colaboración de la Lic. Manuela Posadas en la búsqueda de información y la realización de dos entrevistas.

² Esta discusión está presente en los “clásicos” como Marx y Kautsky. Para una notable síntesis ver el capítulo 4, de autoría de Howard Newby, en Howard Newby y Eduardo Sevilla Guzmán (1983), *Introducción a la Sociología Rural*, Alianza Editorial, Madrid.

gentina y Uruguay son un buen ejemplo) el Estado tuvo fuerza suficiente para aplicar esquemas redistributivos, al captar parte de la renta agraria e impulsar la industrialización. En otros (Bolivia, Chile, Perú, Cuba, etc.), donde todavía el poder hacendal era fuerte, se impulsaron procesos de reforma agraria con apoyo popular que rompieron con el poder latifundista, redirigiendo la renta agraria hacia el desarrollo industrial con fuerte intervención del Estado. En paralelo, y como consecuencia del propio proceso, se creó una fuerza de trabajo libre de la servidumbre vinculada a la tierra, que fue la base del proletariado industrial, mientras los nuevos propietarios, campesinos y empresarios, ampliaron el mercado interno demandando los productos de la nueva industria (Chonchol, 1994).

Un segundo debate de la historia agraria tiene que ver con la nacionalidad de quienes poseían la tierra. Para ser más precisos, con el origen del capital que controla la propiedad de la tierra. Muchos países latinoamericanos estimularon la inmigración europea, otorgando la tierra a quienes quisiesen cultivarla en procesos de colonización públicos y privados. Está claro que la nacionalidad de quienes poseían la tierra en estos casos no era vista como un obstáculo al desarrollo. Pero sí era cuestionada la propiedad de la tierra por extranjeros cuando el origen y el volumen del capital era tal que podía provocar disrupciones en el desarrollo independiente de una nación.

Las economías de plantación, como las desarrolladas para el cultivo de caña de azúcar, algodón o bananas en varios países de Latinoamérica, constituyen un buen ejemplo de lo que se está tratando de explicar. Por un lado, constituían un enclave dentro de una nación: tenían sus propias normas, sus guardias armadas, a veces hasta su propia moneda, e intervenían en las decisiones políticas, afectando seriamente la soberanía nacional. Ejemplos de este comportamiento, lamentablemente, sobran en América Latina. Por otro lado, poco o nada era reinvertido. La renta agraria era enviada al país de origen del capital, y no captada por el Estado nacional, gracias a amplias exoneraciones tributarias y fiscales. En ese sentido, las economías de plantación fueron un obstáculo al desarrollo nacional.

En el siglo XXI podemos agregar una nueva faceta al problema de la concentración y extranjerización de la tierra: el vínculo entre desarrollo y medio ambiente. Como ha hecho notar Robert Goodland (1997), en el transcurso del siglo XX hemos pasado de una economía de un mundo vacío a una economía de un mundo lleno. En los siglos XIX y XX el continente latinoamericano tenía inexploradas vastas extensiones de su territorio, y las inversiones de capital sobre la tierra (aún extranjero) o las inversiones en trabajo (favoreciendo la inmigración) podían ser bienvenidas para poner en producción tierras que los propios habitantes no tenían capacidad de trabajar. Hoy la situación es muy diferente: ya no hay frontera agrícola, y más bien se está en una situación en que el capital natural de América

Latina está siendo severamente agredido por los avances del capitalismo agrario. El desarrollo de una sociedad no puede hacerse a costa de su capital natural. Esta premisa debería emplearse como una nueva variable en el estudio de los procesos que se están analizando.

En los inicios del nuevo siglo, el aumento de la demanda de alimentos y la elevación de sus precios en los mercados mundiales ha inaugurado una nueva forma de relación con la tierra. Países en crecimiento, que dependen de compras para asegurar la alimentación de su población, están haciendo acuerdos de inversión, principalmente con gobiernos de países africanos. Por ellos se compran o se arriendan hasta varios millones de hectáreas para que empresas del país comprador produzcan alimentos en gran escala y se exporten directamente al mismo. El IFPRI (Instituto Internacional de Investigación y Política Alimentaria) estima que desde el 2006 entre quince y veinte millones de hectáreas de tierras agrícolas de países pobres han sido objeto de estas transacciones. Algunos países árabes, la India y China han sido los impulsores de este nuevo tipo de acuerdos de inversión que podría transformarse en una nueva forma de colonialismo (*El País*, 8 de marzo de 2009). Sin querer profundizar en este nuevo proceso se destaca la actualidad de un tema que tiene ya más de tres siglos en debate.

Los propósitos de este artículo son muchísimo más modestos. La primera contribución que se quiere hacer es principalmente descriptiva: mostrar la magnitud que podría estar teniendo la concentración y extranjerización de la tierra a partir de información publicada por un organismo oficial del Estado uruguayo sobre las operaciones de compra y venta y los arrendamientos de tierra.

La segunda contribución parte de preguntarse por qué la sociedad uruguayo, y particularmente su sociedad rural, no ha reaccionado en forma proporcional a la magnitud del fenómeno. La respuesta que se proporciona en el artículo es parcial e incompleta, y solo se sugieren pistas para posteriores y más profundas indagaciones.

Pero si bien nuestro artículo es descriptivo y de carácter exploratorio, esta introducción ha pretendido mostrar cómo lo que en él se comienza a discutir tiene raíces en una de las más antiguas –pero no por ello resuelta– discusiones sobre el desarrollo del capitalismo agrario, con profundas implicancias para el desarrollo sustentable del país.

Cambios recientes en la posesión de la tierra

El proceso de concentración de la propiedad de la tierra ya tiene medio siglo en el Uruguay. Si se analiza la distribución de la tierra durante todo el siglo XX se aprecia que hay dos períodos muy claros. En el primero, que abarca desde 1908 –fecha del primer Censo Agropecuario– hasta 1960, la

cantidad total de establecimientos agropecuarios creció de 44.000 a 87.000. En el segundo período, que abarca el resto del siglo, la cantidad de establecimientos agropecuarios disminuye a 57.000, según datos del Censo del año 2000. Recuérdese que la cantidad de tierra en uso agropecuario –16.000.000 de ha– no varía a lo largo del siglo, ya que la frontera agrícola en Uruguay se termina tan temprano como en 1880.

Cuadro N° 1. Uruguay – Establecimientos agropecuarios por estrato de tamaño según año del Censo

	1908	1961	1980	2000
de 1.000 ha y más	3.781	3.809	3.895	4.034
de 100 a 999 ha	15.375	18.085	17.532	17.052
entre 1 y 99 ha	24.433	65.034	46.935	36.045
Total	43.874	86.928	68.362	57.131

Fuente: elaboración propia sobre Censos Agropecuarios respectivos.

Si se analiza la distribución de la tierra en el mismo período por superficie, discriminando en tres estratos: establecimientos de 0 a 100 ha, de 100 a 1.000 ha, y más de 1.000 ha, se aprecia algo muy diferente. La cantidad de establecimientos grandes permanece sin cambios (en alrededor de 4.000), los medianos, alrededor de los 17.000 establecimientos, tienen pequeñas variaciones y los pequeños son los que crecen y decrecen a lo largo del siglo explicando toda la variación secular.

Aunque hasta el año 2010 no se dispondrá de un nuevo Censo Agropecuario que muestre cómo siguió este proceso, es posible pronosticar, sin embargo, que los cambios serán muy profundos, a partir de la información recientemente publicada por organismos oficiales acerca de los procesos de compra y venta y de arrendamientos de tierra ocurridos entre los años 2000 y 2007.³

La información permite afirmar que en esos siete años se realizaron 19.377 operaciones de venta de tierra transándose 5.082.000 hectáreas, que representan el 31% de la superficie agropecuaria del país. Las transacciones fueron por un valor de 3.866 millones de dólares a un valor promedio de 761 u\$/ha.

El precio promedio arranca en el 2000 a 448 u\$/ha y alcanzan los 1.432 u\$/ha en el año 2007. El número de operaciones anuales comienza siendo de 1.517, pero en el año 2007 llegan a 3.277. Ambas tendencias permiten su-

³ Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Dirección de Estadísticas Agropecuarias, Serie Trabajos Especiales N° 262, Agosto 2008.

gerir que si bien es posible que el ritmo de las transacciones haya decaído como consecuencia de la crisis financiera global que se desata en el 2008, es posible que no haya decrecido sensiblemente.

Las ventas de tierra afectaron no afectaron de forma igual a los distintos estratos de productores. La mayor proporción de ventas es de propiedades de menos de 200 ha, el 47% de la superficie que poseía este estrato en el Censo del año 2000. Las ventas de propiedades entre 200 y 1.000 ha representan el 43% de las tierras que poseía ese estrato, el 24% de las tierras del estrato de 1.000 a 5.000 ha y el 16% del estrato de más de 5.000 ha. Por lo tanto, es de destacar que la venta de tierras ocurre principalmente en los estratos de los productores familiares, pero a diferencia de lo ocurrido en los cincuenta años anteriores, también afecta fuertemente a los propietarios medianos y (en menor medida) a los grandes propietarios. Estancieros medianos y grandes también vendieron tierra.

Cuadro N° 2. Uruguay – Incidencia de las operaciones de compra-venta de tierra por estrato de tamaño de los establecimientos (en miles de hectáreas)

	Superficie Explotada Año 2000 (a)	Superficie Vendida 2000-2007 (b)	Proporción b/a x 100
10 - 200 ha	1.766	823 (17%)	47%
201 - 500 ha	2.163	951 (19%)	43%
501 - 1000 ha	2.726	1.171 (23%)	43%
1.000 - 5.000 ha	7.278	1.745 (34%)	24%
más de 5.000 ha	2.421	393 (8%)	16%
Total	16.354	5.083 (100)	

Fuente: elaboración propia sobre Censo Agropecuario 2000 y MGAP. Dirección de Estadísticas Agropecuarias. Serie Trabajos Especiales N° 262. Agosto 2008.

Los arrendamientos de tierra también importan porque cambia ya no la estructura de propiedad de la tierra, pero sí su posesión, que unida a una legislación sobre arrendamientos muy permisiva, significa la efectiva discrecionalidad por parte del arrendatario en el uso de la tierra arrendada.

da. En el período 2000/2007 se hicieron 11.793 contratos de arrendamiento. La superficie total arrendada fue de 4.336.625 ha. La tendencia ha sido creciente. En 2000 se arriendan 415.000 ha y en el 2007, 826.432 ha. El 60% de los contratos son superficies menores a 250 ha.

En resumen, en el período, las operaciones de compra-venta y arrendamientos suman más de 9,4 millones de hectáreas, es decir, el equivalente a 57% de la superficie agropecuaria del país.

Mucho se ha dicho en los medios de comunicación sobre otro fenómeno concurrente con el anterior: la extranjerización de la tierra. Aparentemente, los cambios de propiedad y posesión de la tierra también habrían llevado a la compra por parte de extranjeros. La misma fuente de información proporciona la nacionalidad de los que compran y venden tierra. El resultado neto entre las compras y ventas de tierra según nacionalidad muestra que los argentinos han ganado 36.000 ha, los brasileros han perdido 102.000 ha y los uruguayos han perdido 1.700.000 ha, que fueron ganadas por compradores cuya nacionalidad no es posible conocer, ya que la transacción fue realizada a través de Sociedades Anónimas.

Cuadro N° 3. Uruguay. Superficie de tierra adquirida y vendida según nacionalidad del propietario. 2000/2007

	Superficie transada (en miles de ha)		(a)-(b)
	Adquirida (a)	Vendida (b)	
Total	5.082	5.082	-
Uruguayo	1.982	3.688	-1.706
Argentino	147	111	36
Brasileño	94	196	-102
Otras	78	67	11
Sociedades	2.782	1.021	1.761

Fuente: MGAP. Dirección de Estadísticas Agropecuarias. Serie Trabajos Especiales N° 262. Agosto 2008.

¿Por qué entonces se ha hablado tanto de la extranjerización de la tierra en el Uruguay? No hay evidencia científica para sostener que la mayoría de la tierra comprada por Sociedades Anónimas pertenece en realidad a extranjeros. Pero algunos ejemplos explican por qué se ha hecho esta suposición. La sociedad de las empresas forestales Stora Enso (sueca) y Arauco (chilena) ha consolidado unas 250.000 ha en propiedad. La finlandesa Botnia es propietaria de 150.000 ha. Las empresas de capital norteamericano Colovade y Weyerhausen han adquirido alrededor de 100.000 ha, etc. Por otro lado, es conocido que capitales argentinos han comprado y arrendado vastas extensiones

de tierra para la siembra de soja, que se ha expandido exponencialmente en años recientes. La fuga de capitales desde Argentina hacia Uruguay ha ido más allá de la inversión en Punta del Este para también abarcar la tierra, ya sea como forma de atesoramiento o con fines productivos. Estos capitales se radican preferentemente en las tierras del litoral oeste tanto por su feracidad como por la proximidad con la frontera del Río Uruguay. Los brasileros, por su lado, prefieren comprar tierras sobre la frontera norteaña volcadas a la ganadería y a la producción de arroz, incluso como extensión de las actividades agropecuarias que llevan a cabo en su propio país. Obsérvese que justamente es en los Departamentos fronterizos con Brasil y Argentina donde ha habido más ventas y arrendamientos de tierra.

Una última observación para que el lector pueda evaluar con mayor precisión los alcances de la información brindada. Se insiste en que la realidad sobre los procesos de concentración y extranjerización de la tierra solo se podrá conocer con certeza en el censo agropecuario del 2010. La información brindada es sobre operaciones de venta y arrendamiento de tierras. Un mismo padrón de tierra puede venderse más de una vez en el período, tierra que ha sido comprada puede inmediatamente arrendarse, un productor puede venderle a otro sin que eso signifique que la propiedad se concentre, etc. De modo que –si bien a partir de información parcial y fragmentaria– se podría inferir que las operaciones de venta y arrendamiento conducen a dicho proceso, la evidencia aportada no permite afirmarlo con certeza científica.

Acerca de las variables que impulsan este proceso

Queremos detenernos ahora en las diferentes variables que estarían impulsando los procesos de cambio en la posesión de la tierra en Uruguay. Como en todo proceso complejo, muchas son las variables intervinientes. No será posible más que mencionar brevemente a cada una de ellas. Con un fin meramente expositivo es conveniente ordenarlas en variables causales de orden externo y de orden interno, aunque algunas variables no puedan clasificarse nítidamente en una u otra categoría.

De orden externo:

1.- Los precios de los productos agropecuarios en los mercados internacionales.

No es necesario extenderse mucho sobre este fenómeno por todos conocido. La emergencia de vastos segmentos de la población de los países más poblados del planeta a niveles de mayor consumo alimentario ha impulsado al alza la demanda por granos, oleaginosos y carnes, y con ella, el

de los precios. Nuestro país, como productor de estos bienes y exportador neto de alimentos, ha sabido captar estos incrementos de precios trasladándolos directamente al productor.

2.- El incremento en los precios del petróleo ha tenido efectos contradictorios. Por un lado, ha hecho subir los costos de producción, pero por otro ha impulsado la producción de biocombustibles, incorporando otro nuevo mercado a la demanda de productos agrícolas. Además, en algunos países árabes o en Venezuela la renta petrolera ha sido en alguna medida redistribuida entre vastos sectores de la población, lo cual ha agregado otro factor de demanda de productos alimentarios.

3.- El agotamiento de los bosques boreales nativos en el hemisferio norte y políticas más duras y restrictivas en torno al manejo de los deshechos, contaminación de las aguas, protección de la fauna, leyes laborales, reposición de bosques talados, etc. han impulsado a las industrias forestales, papeleras y madereras a instalarse en los países del hemisferio sur.

4.- Uno de los efectos secundarios del MERCOSUR ha sido facilitar el tránsito de bienes y capitales entre sus países miembros. Como consecuencia de ello y de que los precios de la tierra fronteriza en Argentina y Brasil son notoriamente mayores que los de la tierra en Uruguay, ha habido un movimiento de capitales hacia la compra de tierra en Uruguay. Posiblemente haya sido mucho mayor la compra de tierra por parte de Sociedades Anónimas controladas por capitales argentinos. Impulsa a ello además la política de imposición de retenciones a las exportaciones de soja que decretó el gobierno argentino y que el gobierno uruguayo evitó cuidadosamente. Aun hoy los precios de la tierra en Uruguay, a similar calidad, siguen siendo más bajos.

De orden interno:

5.- Uruguay implementó en 1987 una ley de promoción de la forestación mediante la que el Estado concedió una serie de beneficios, entre ellos, el subsidio de la mitad del costo de implantación de monocultivos forestales de pinos y eucaliptos. Aunque ya no están vigentes, han servido para crear una base mínima de masa forestal a partir de la cual el proceso de implantación forestal sigue su curso sin necesidad de subsidios. Esta agroindustria ha sido una fuerte demandante de tierras.

6.- A mediados de la década del 90 Uruguay realiza una reforma institucional de importancia para explicar los cambios posteriores en la posesión de la tierra: elimina una ley que impedía la compra de tierras por parte de Sociedades Anónimas. Esto favoreció el flujo de capitales de origen externo (principalmente, pero no solo, argentinos) y la reconversión de terratenientes endeudados, que le vendieron sus propias tierras a Sociedades Anónimas en las cuales ellos tenían solo parte del capital.

7.- El costo de la mano de obra rural en el Uruguay ha sido a lo largo de muchos años muy bajo en comparación con el costo de la mano de obra no rural. A esto se le ha agregado altos niveles precariedad que han facilitado la obtención de ganancias. No se dispone de información comparativa, pero es posible que este factor haya contribuido a la elección del Uruguay como país atractivo para invertir. Esta política ha sido parcialmente modificada a partir de los años 2006/2007 con la creación de los Consejos de Salarios Rurales por primera vez en la historia y la promulgación de una ley que limita a ocho horas la jornada laboral rural.

De origen externo y aplicación interna

Se trata aquí de factores que han sido originados fuera del país, pero que han sido aplicados con o sin modificaciones en el mismo.

8.- Los cambios técnicos son un factor de primordial importancia para explicar los cambios en la posesión de la tierra. Adviértase sin embargo que estos ocurren no solo en Uruguay, y que por lo tanto no contribuyen a explicar la elección de este país para invertir, pero sí contribuyen a explicar la razón por la cual hay nuevos capitales invirtiéndose en la tierra para capturar ganancias generadas por estos cambios técnicos. Solo para mencionar los principales: las semillas transgénicas que permiten aplicar el paquete de la siembra directa con sustancial abatimiento de los costos. Las nuevas maquinarias, que por ejemplo en la forestación, permiten eliminar las cuadrillas de cosecha forestal, disminuyendo riesgos y complicaciones en el manejo de personal, y en definitiva, costos. En la forestación, la obtención local de clones de plantas precoces, que han permitido bajar los turnos de corta de eucaliptos a solo diez años y un largo etcétera.

En resumen, en los últimos quince años una serie de procesos ha mejorado la rentabilidad de los negocios agropecuarios. En el Uruguay, debido a orientaciones políticas definidas, se ha transferido buena parte de dichas ganancias a los poseedores de la tierra. Esto ha mejorado la rentabilidad del negocio y ha hecho subir el precio de la tierra. La inestabilidad política y económica de la región también puede haber influido en atraer la inversión de capitales hacia la tierra uruguaya como forma de atesoramiento y de obtener mejores niveles de rentabilidad.

Acerca de algunas consecuencias que ha tenido este proceso

En este apartado se intentará mostrar algunas tendencias de cambios, tanto estructurales como sociales. No se pretenderá que todos ellos obedezcan a los cambios en la posesión de la tierra. Aunque algunos están claramente asociados, otros son causa y consecuencia de aquellos cambios, mientras otros

contribuyen tangencialmente a ellos. Dada la cercanía de estos procesos en el tiempo, muchas de las propuestas siguientes serán estructuradas como hipótesis que podrán ser corroboradas por información empírica posterior.

Es lógico suponer que las fuertes operaciones de compra y venta de tierra reseñadas arriba, producirán cambios en la estructura agraria. Si bien, como ya se ha dicho, estos cambios solo podrán ser verificados con el censo agropecuario 2010, es posible suponer que el mismo mostrará un proceso de concentración de la tierra en unidades de más de 1.000 ha, una disminución de la explotaciones de menor porte, en particular aquellas de menos de 200 ha donde reside la fortaleza de la producción familiar. Esto se deberá no solo a las presiones compradoras estimuladas por la suba del precio de la tierra (que favorece la venta), sino también por la elevada edad de buena parte de los propietarios y poseedores de tierra en la producción familiar. Sin embargo, a diferencia del proceso de concentración de la tierra ocurrido en el último medio siglo del siglo XX, esta vez los procesos de concentración también afectaron a los propietarios ganaderos medios y grandes. Si se observa nuevamente el Cuadro N° 2 se podrá apreciar que si bien en el estrato de 1.000 a 5.000 hectáreas las transacciones de tierra afectaron el 24% de la superficie que poseía en el año 2.000, representan el 34% del total de la tierra transada.

Una hipótesis posible es que los afectados pertenecían a las pequeñas oligarquías locales (los estancieros locales), propietarios que por tener mayores dificultades para acceder e incorporar cambios técnicos, serían los más proclives a vender (o a arrendar) frente a los elevados precios de la tierra que se les ofrecen. Esta hipótesis se alimenta además en la idea de que a las grandes empresas forestales y sojeras les interesa más la compra o arrendamiento de grandes extensiones en una sola operación, que a través de la compra de muchos padrones de escasa superficie.

Es posible también que la concentración en la posesión de la tierra por compra y arrendamiento termine afectando el mercado de trabajo rural de distintas maneras. Por un lado, fortaleciendo una tendencia que ya tiene varios años, a la residencia urbana de la fuerza de trabajo asalariada. Por otro, favoreciendo el crecimiento de la intermediación laboral en la figura del contratista de mano de obra (contratista forestal y de servicios agropecuarios), y del contratista de maquinaria agrícola (en la agricultura de secano y en la ganadería). Es difícil saber cómo influirán estos cambios en la precariedad del trabajo. El empleo rural es generalmente precario, pero hay niveles de precariedad distintos (Piñeiro, 2008). Así, la urbanización de la residencia podría facilitar la sindicalización, la elevación de los niveles de instrucción y de formación de la mano de obra y la mejoría en las condiciones de vida de la familia dependiente del trabajador agropecuario (Carámbula, 2008). Y, contrariamente, la proliferación del contratismo podría

significar mayores niveles de precariedad si no se establecen normativas y procedimientos de control por parte de los organismos competentes.

Es materia de debate si una mayor concentración de la tierra conduce o no a mayor crecimiento económico. En algunas producciones como la lechería la productividad por hectárea en los predios de carácter familiar de tamaño medio es superior a la de los tambos de mayor tamaño. Algo similar se puede afirmar para la invernada ganadera. Pero si las superficies más grandes van acompañadas de una mayor inversión fija y tecnológica que en los establecimientos chicos y medianos (que tienen frecuentes limitaciones de capital) es posible que la productividad sea mayor en los primeros. En todo caso, haciendo abstracción de la discusión valorativa, y como resultado de múltiples factores, el desempeño del agro en los últimos años muestra resultados muy positivos: crecimiento sostenido del PBI agropecuario, de las exportaciones, de las áreas sembradas de varios cultivos, de los rendimientos, etc. En palabras de la OPYPA (Oficina de Programación y Planeamiento Agropecuario). "La producción agropecuaria ha crecido y los márgenes de la mayor parte de los negocios aumentaron en años recientes" (OPYPA, 2008:16). Si el PBI agropecuario se fija en 100 en el año 1990 llega a 180 en el 2008. El área sembrada con soja pasó de 15.000 ha en 2000 a 430.000 ha en 2008. El trigo pasó de 128.000 ha en 2000 a 460.000 ha en 2008. La forestación llegó a las 750.000 ha, etcétera.

Los márgenes brutos de ganancia para los principales rubros de producción también se han incrementado notablemente en los últimos años como lo muestra el cuadro siguiente:

Cuadro N° 4. Uruguay. Estimación del margen bruto por hectárea en dólares para diversos rubros de producción

	Carne/lana	Lechería	Trigo	Cebada	Maíz	Soja	Arroz
2001/2002	7	24	-123	-134	81	n/d	-109
2002/2003	16	31	66	65	180	n/d	304
2004/2005	38	139	131	63	93	95	49
2005/2006	35	122	109	86	164	124	266
2006/2007	50	270	372	224	350	280	340

Fuente: MGAP- OPYPA. Anuario 2007. pág.33. Nota: margen bruto definido como la diferencia entre los ingresos brutos (precio por cantidad vendida) y los costos directos de la actividad. OPYPA. 2007. pág.32.

Sin embargo, los incrementos en la producción y en los márgenes de ganancia no parecen haber sido redistribuidos equitativamente entre los distintos actores del proceso productivo. Paolino y Perera (2008) han encontrado que mientras el PBI agropecuario creció al 7% anual entre 2000 y

2007, la población por debajo de la línea de pobreza aumentó en el mismo período de 18% a 26% entre la población rural dispersa y la que reside en poblados de menos de 5.000 habitantes.

Acción colectiva y los cambios en la estructura agraria

Los cambios que están ocurriendo en la propiedad y en la posesión de la tierra son de tal magnitud que podrían afectar considerablemente la estructura agraria y por lo tanto la estructura social rural. Aún más, es posible pensar que también cambiará en el mediano plazo la distribución del poder en la sociedad uruguaya. Como es sabido, y ha sido reiteradamente estudiado, las clases propietarias rurales han tenido una profunda y definitoria influencia en la conducción política del país (Barrán y Nahum, 1978; Trias, 1962; Berenson, 1975; Piñeiro, 1991). Ahora bien, los cambios que están ocurriendo en la propiedad de la tierra ¿cómo afectarán a dichas clases propietarias? ¿Cómo y cuánto modificará su poder político? ¿Seguirán siendo los discursos anuales de la Exposición Rural del Prado un hito en la formación de las decisiones políticas nacionales? Las páginas siguientes esbozan respuestas posibles a estas preguntas. Tal vez su mayor virtud sea mostrar la fertilidad de las mismas para futuras indagaciones.

Es posible que los cambios en la estructura agraria terminen por incidir sobre las organizaciones rurales de acción colectiva modificando su capacidad de negociación frente al Estado y sus posiciones relativas. Las principales gremiales agropecuarias han tenido actitudes diferentes frente a los procesos de cambio en la posesión de la tierra.⁴

La ARU (Asociación Rural del Uruguay) es la gremial agropecuaria más antigua del país. Creada en 1878 es universalista en el sentido que dice defender todos los rubros y temas (Moyano, 2001). Aunque dice representar a “toda la familia rural”, en realidad representa a los grandes empresarios, con predominio de la ganadería, y a los cabañeros de las distintas razas animales. Es responsable de la Exposición Anual del Prado en cuyos discursos inaugurales condensan su visión del país y del agro.

- “La Asociación Rural del Uruguay no hace distinción ni de rubro ni de tamaño del productor rural” (Discurso del Presidente de la ARU, Prado, 2006. www.aru.com.uy).

⁴ En el Uruguay existe una fuerte red de organizaciones colectivas de representación de intereses del sector agropecuario. Hay una docena de organizaciones de segundo grado y cobertura nacional y cerca de trescientas organizaciones de primer grado, locales o por producto. Ver Piñeiro y Fernández, 2008. Para este texto se han considerado las tres más influyentes.

- “[...] no aceptamos como temas de debate: - el derecho a la propiedad privada, - la ocupación de los lugares de trabajo como extensión al derecho de huelga, - la amenaza de intervención de los mercados, distorsionando los mismos, - la discriminación del uso de sociedades anónimas en el agro” (Discurso del Presidente de la ARU, Prado, 2007. www.aru.com.uy).
- Aplauden la expansión del área de la soja, los cereales, la forestación y proponen apoyar este proceso.
- Alientan las medidas de seguridad jurídica y pública que permitan consolidar al país como un lugar atractivo para la inversión extranjera.
- Rechazan la intervención del Estado en los mercados (productos y tierras) pero le reclaman la intervención para frenar la inflación o disminuir costos de producción.

La FRU (Federación Rural del Uruguay) es una gremial de segundo grado, creada en 1915 y que representa a los estancieros de todo el país. Suele expresar posiciones que atienden a ganaderos medianos y criadores. Contradicciones internas le llevan a frecuentes clivajes y rupturas. También es universalista: dice representar a todos los rubros y opina sobre todos los temas. Y habla de la “gran familia rural” no admitiendo la existencia de diferencias internas.

Algunas de las expresiones de esta gremial son:

- “[...] considera preocupantes una serie de temas que hoy afectan seriamente a la realidad del sector productor primario del país, y que incluyen -entre otros- las consecuencias del cambio climático (que no empieza ni termina con la pasada sequía), la situación del sector productivo, el manejo del tipo de cambio... para controlar la inflación, la inseguridad en el medio rural y también el urbano, la creciente extranjerización de la tierra,⁵ los crecientes costos de producción; resultado de un brutal aumento del gasto público, pero también de la estructura de costos del sector privado por acciones, omisiones y determinaciones del actual gobierno” (Declaración de la Federación Rural al Verdadero País Productivo; 8 de abril de 2009. www.federacionrural.org)
- “[...] Donde antes había un productor ‘tradicional’, ahora la propiedad del establecimiento suele ser de un ingresado desde fuera del sector, un inversionista sin vínculos anteriores con la producción agropecuaria. Es notorio el proceso de venta de campos ganaderos a las gran-

⁵ Subrayado nuestro.

des compañías o grupos económicos forestales [...] En otros se trata de profesionales o de comerciantes favorecidos por las condiciones económicas reinantes [...] los que han podido acumular capital como para adquirir tierras y explotaciones agropecuarias a los castigados productores “tradicionales” de todos los rubros de producción” (Cita extraída del libro *Una mirada en perspectiva*, 2004: 40. Este libro fue publicado por una fracción disidente de la conducción oficial de la Federación Rural que se conoce como grupo Florida Norte).

La CNFR (Comisión Nacional de Fomento Rural) ha cuestionado duramente estos procesos. Esta es una organización de segundo grado, creada en 1915, con cerca de 50 filiales de SFR (Sociedad de Fomento Rural) expandidas en todo el territorio pero mayor presencia en áreas agrícolas y lecheras. Representa a los productores familiares sin distinción de rubro productivo o tema de interés (universalista). Algunos de sus apreciaciones sobre este problema han sido:

- “qué modelo de país productivo queremos”. ¿El modelo de la gran empresa, concentrador (en muchos casos extranjerizante) y excluyente, o el de la agricultura familiar que supone equilibrio demográfico, generación de más empleo y productividad por unidad de superficie, respetuoso de los recursos naturales y como garantía de la soberanía alimentaria?” (Noticiero N° 14; 2008: 3)
- En los últimos años han surgido señales claras de un continuo proceso de concentración y extranjerización de la tierra, propiciado por la expansión de los monocultivos agrícola y forestal, con la consecuente expulsión de los productores familiares en todo el país [...]”.
- “[esto produce] una escasa generación de empleos, caracterizados por el trabajo a destajo, bajos niveles salariales, inseguridad laboral, subcontratación y bajo nivel de sindicalización. Con referencia a la ocupación por ha, la lechería y empresas familiares ocupan 23 personas cada 1000 has. y la soja apenas supera las dos personas en la misma superficie” (Noticiero N° 14, 2008:23).
- “[es necesario] detener sin más dilaciones el proceso de extranjerización y concentración de la tierra. [...] derogar la ley que permite que Sociedades Anónimas con acciones al portador sean propietarias de tierras y que se revise la ley que autoriza a extranjeros no residentes a ser propietarios de tierras” (Noticiero N° 6, 2005:9).
- “[...] establecer políticas activas con instrumentos como cargas fiscales diferenciadas, acompañadas de políticas de arraigo, inclusión y colonización que permitan fortalecer y consolidar un modelo de desarrollo rural y de Uruguay Productivo, basado en la producción

familiar como instrumento de lucha contra la pobreza y de un verdadero desarrollo sustentable desde el punto de vista económico, social y de los Recursos Naturales” (Noticiero N° 14, 2008:22).

En síntesis, sobre la posición de la gremiales del agro uruguayo a partir del análisis de estos tres casos, se puede decir que:

- Todas esperan la acción del Estado, ya sea para detener el proceso de concentración y extranjerización de la tierra, o para que continúe.
- Las gremiales empresariales se inclinan por no detener el proceso, ya que lo ven como beneficioso para el desarrollo del país tal como ellas lo interpretan (modelo productivista).
- La gremial de productores familiares quiere detenerlo, alarmada por el proceso de concentración y extranjerización que parecería estar provocando profundos daños a sus bases sociales. Para ello le reclama al Estado medidas urgentes y drásticas (modelo distributivo: función social de la tierra).

Y sin embargo ¿por qué el reclamo no es más fuerte?

- No se debe descartar la posibilidad de que el impacto no sea tan fuerte como lo sugiere la información presentada sobre las operaciones de compra-venta y arrendamientos de tierras: por las reventas, porque las S.A. compradoras también podrían ser de uruguayos, porque estrictamente si hubo o no concentración solo lo podremos saber con el nuevo Censo del 2010.
- Porque para muchos productores altamente endeudados y de edad avanzada, la venta de la tierra a precios altos puede haber sido bienvenida. Algo similar podría estar ocurriendo con los arrendamientos de tierra.
- Porque el modelo productivista ha permeado muy fuerte en la sociedad uruguaya como reacción ante la baja productividad de la estancia ganadera responsable de cuatro décadas de estancamiento del agro y del país.
- Porque existe la posibilidad de que las cúpulas directivas de las gremiales no representen a sus asociados como consecuencia de la conocida ley de oligarquización de las organizaciones de representación de intereses. También puede ocurrir que estén divididas acerca del problema, como le ocurre a la Federación Rural del Uruguay.
- Porque el proceso de concentración y extranjerización, en el marco de un proceso de crecimiento de los precios, puede en cierto grado haber permitido una redistribución de ingresos.

Conclusiones preliminares

La información manejada en esta ponencia muestra que en el curso de los primeros siete años del nuevo siglo el volumen de operaciones con ventas de tierra y arrendamientos equivale a más de la mitad de la superficie agropecuaria del país. Es difícil afirmar con certeza (debido a las múltiples operaciones que puede sufrir un mismo predio) que la consecuencia de este volumen de operaciones conduzca a un proceso de concentración y de extranjerización de la tierra. Más bien, este debe ser deducido de otras informaciones fragmentarias que son de dominio público. Lo que sí es posible afirmar es que ha habido un fuerte proceso de ventas y arrendamientos de tierras por parte de propietarios uruguayos que fueron adquiridas o arrendadas por Sociedades Anónimas (concentración corporativa).

Situándose en el paradigma del desarrollo sustentable, definiéndolo como aquel desarrollo que provoca el crecimiento económico, la redistribución de ingresos y la equidad social y la conservación de los recursos naturales, es posible preguntarse qué tipo de desarrollo rural estaría ocurriendo con estas transformaciones en el Uruguay en la década pasada. No cabe duda que ha habido crecimiento económico: lo muestran no solo las cifras aportadas sino también la visible recuperación económica de pueblos y ciudades del interior del país, en comparación con décadas anteriores.

Es menos claro que este crecimiento se esté redistribuyendo entre toda la población rural. Las cifras parecen mostrar que no habría “derrame” hacia otros sectores sociales que viven y trabajan en el medio rural. La información es aún parcial, porque se cuenta solo dos puntos en el tiempo, y menos aún están explicadas las causas de esta desigualdad creciente en un contexto de riqueza creciente.

En esta ponencia no se ha incursionado sobre los efectos del crecimiento económico agropecuario sobre los recursos naturales. Baste decir que contratos de arrendamientos permisivos, la expansión de agricultura de secano a áreas de suelos más frágiles del noreste del país y la expansión de la forestación con eucaliptos con ya probado impacto negativo sobre la circulación del agua en el suelo, los contenidos de materia orgánica y la circulación de nutrientes, posiblemente tampoco auguren resultados alentadores sobre la conservación de los recursos naturales (Silveira *et al.*, 2006).

Si esto es así, ¿cómo se explica la relativa pasividad del gobierno y de la sociedad ante los procesos descriptos? El breve análisis que se hizo sobre la opinión de las principales gremiales agropecuarias orienta en cuanto a lo que posiblemente esté ocurriendo en otros niveles de la sociedad y de la opinión pública: que la sociedad está dividida sobre este punto y aún es

posible que muchos ciudadanos estén dispuestos a sacrificar el desarrollo sustentable por el crecimiento económico a corto plazo.

Bibliografía

- BARRÁN, José Pedro y Benjamín Nahum (1978), *Agricultura, crédito y transporte bajo Batlle (1905-1914)*. Tomo VII de la "Historia Rural del Uruguay Moderno", Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- BERENSON, William (1975), "Group Politics in Uruguay: The Development, Political Activity, and Effectiveness of Uruguayan Trade Associations", Ph.D. Dissertation, Vanderbilt University, Nashville, Tennessee, Vol I y II.
- CARAMBULA, Matías (2008), "Los Asalariados Rurales." En Carámbula et al. (compils.), *El Campo Uruguayo: una mirada desde la Sociología Rural*, Facultad de Agronomía, UdelaR, págs. 103-126.
- CHONCHOL, Jacques (1994), *Sistemas Agrarios en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Diario El País, 31 de mayo de 2009, Sección Internacional, "Países pobres venden tierras agrícolas".
- FERNÁNDEZ, Emilio y Diego E. PIÑEIRO (2008), "Organizaciones Rurales". En Carámbula et al. (compils.), *El campo uruguayo: una mirada desde la sociología rural*, Facultad de Agronomía, Montevideo, págs.127-152.
- GOODLAND, Robert (1997), "La tesis de que el mundo está en sus límites". En Robert Goodland et al. (compils.), *Medio ambiente y Desarrollo Sostenible*, Ed. Trotta, Madrid, págs. 19-36.
- Grupo Florida Norte-Federación Rural (2004), "Una mirada en perspectiva", Montevideo, Edición de Autor.
- MOYANO ESTRADA, Eduardo (2001), "Aspectos Metodológicos para el estudio de la acción colectiva en la agricultura y la sociedad rural. El caso del sindicalismo agrario". Ponencia presentada en el VI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología Rural, Porto Alegre, diciembre del 2001, págs. 3380-3393.
- NEWBY, Howard y Eduardo Sevilla Guzmán (1983), *Introducción a la sociología rural*, Alianza Editorial, Serie Alianza Universidad, Madrid.
- Oficina de Programación y Política Agropecuaria (2007), Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca. "Anuario 2007". Montevideo.
- OPYPA (2008), Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca, Anuario 2008, Montevideo.
- PAOLINO, Carlos y Marcelo PERERA (2008), "La Pobreza Rural en el Uruguay: La situación actual y aportes para el diseño de una estrategia orientada a su combate", Informe de Consultoría, FIDA.
- PIÑEIRO, Diego E. (2008), *El trabajo precario en el campo uruguayo*, Facultad de Ciencias Sociales, CSIC, Montevideo.

Las agriculturas familiares del MERCOSUR

— (1991), “Cuando el Estado viene aplanando. El Estado en la visión de los empresarios ganaderos”. En: Diego E. Piñeiro: Nuevos y no tanto. Los Actores Sociales para la Modernización del Agro Uruguayo, Editorial Banda Oriental. Montevideo, págs.107-144.

Revista Noticiero N° 14 (2008), Órgano Oficial de la Comisión Nacional de Fomento Rural.

Revista Noticiero N° 6 (2005), Órgano Oficial de la Comisión Nacional de Fomento Rural.

SILVEIRA, Luis et al. (2006), “Efecto de las plantaciones forestales en el recurso agua en el Uruguay”. En: Agrocencia, Vol. X, N° 2, págs. 75-94.

TRÍAS, Vivian (1962), La Reforma Agraria en el Uruguay, Edición El Sol, Montevideo.

Siglas

ARU: Asociación Rural del Uruguay

IFPRI: Instituto Internacional de Investigación y Política Alimentaria

FRU: Federación Rural del Uruguay.

OPYPA: Oficina de Programación y Planeamiento Agropecuario

SFR: Sociedad de Fomento Rural

Disputas por los recursos territoriales en el norte argentino. Diversas expresiones de lucha, dominación y poder¹

Mabel Manzanal, Mariana Arzeno, Leandro Bonzi,
Mariana Ponce, Federico Villarreal²

Introducción

Cuando se indagan críticamente las propuestas de desarrollo territorial rural que dominan en el ámbito de las políticas públicas de América Latina, y en particular en los países del Cono Sur, aparecen múltiples contradicciones. Una de ellas es que la explícita intención de que estas políticas deben surgir, diseñarse y definirse desde los actores y ámbitos locales, de “abajo hacia arriba” no se condice con las prácticas dominantes y presentes en los procesos socioeconómicos globales: estas avanzan y transforman los territorios sin tener en cuenta los intereses de quienes ahí habitan, produciendo contrastes sociales y económicos que afectan muy diferencialmente a los actores involucrados.

En el ámbito rural, por ejemplo, mientras algunos pocos se benefician con la expansión acelerada de ciertos cultivos (como la soja transgénica) muchos otros se perjudican con la pérdida de diversidad, con la expulsión de familias y productores, con el abandono de actividades tradicionales, con la contaminación ambiental resultante de las nuevas prácticas. Consecuencias similares se suceden con la expansión de la actividad minera a gran escala, o con la multiplicación de emprendimientos y complejos turísticos de alto nivel, que excluyen a la población y a la cultura local e ignoran sus costumbres y su historia. Es así como los lugareños, si no son expulsados, quedan arrinconados en su propio territorio, porque tampoco son incorporados productivamente en las nuevas actividades, o a lo sumo lo son en forma muy débil y limitada. Sin embargo, se está gestando una

¹ Este artículo se enmarca en el contexto de los proyectos: PICT 0188 (FONCyT-Agencia), UBACyT F056 y PID 1879 -CONICET.

² Los autores son miembros del Programa de Economías Regionales y Estudios Territoriales (PERT) del Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía de la UBA.

presión sobre la tierra que genera diversas disputas, reclamos y movilizaciones en variados ámbitos locales del interior argentino.

Este proceso se ha profundizado con la expansión de la economía nacional operada entre 2002 y 2008. El notorio y sostenido crecimiento (a muy altas tasas) operado luego de la crisis de 2001-2002 se conjugó con otros factores, internos y externos, llevando al reacomodamiento en la demanda, la renta y el valor de la tierra.³ Se trata de una nueva realidad económico-productiva que multiplicó las inversiones en el campo de la actividad forestal, minera y turística.

Dado este contexto, nos preguntamos si existe alguna posibilidad, en el presente, de consecución exitosa de las propuestas de desarrollo territorial en beneficio de las familias rurales de menores recursos y vinculadas con acciones que surgen desde los actores locales (que implican decisión y gestión “desde abajo”).

Precisamente, buscando respuestas investigamos situaciones de conflicto social por los recursos territoriales en lugares del norte argentino. Allí tomamos tres estudios de caso (dos en Salta y uno en Misiones) donde están presentes distintos tipos de enfrentamientos entre actores sociales (locales y extralocales) por la forma de uso y/o apropiación de recursos del territorio. En Salta, uno de los casos está vinculado con la gestión y distribución del agua de riego (departamento San Carlos) y el otro, con las protestas de la población local por la instalación de emprendimientos mineros con su consecuente y potencial contaminación ambiental (departamento San Carlos y municipio de Cafayate). En Misiones, se trata de una problemática vinculada con la ocupación de tierras privadas (municipios de San Pedro y Bernardo de Irigoyen).

¿Qué desarrollo y para quién?

Nos formulamos esta pregunta porque consideramos que los territorios son ámbitos de disputa, de ejercicio de poder, donde la exclusión de los sectores dominados es una realidad presente históricamente. Y ello se

³ La salida de la convertibilidad (1 dólar igual 1 peso) en el 2002 con la consecuente devaluación del peso argentino, propició un reacomodamiento de los precios relativos, en particular en relación a las actividades vinculadas con la producción primaria. Esta última se vio beneficiada no solo por la devaluación, sino además por la sostenida demanda externa de bienes primarios (commodities) y por sus altos precios (con la soja como caso paradigmático). Asimismo, estas subas de precios estuvieron vinculadas con la mayor demanda derivada de la crisis energética internacional (por la expansión de los biocombustibles, resultantes de la caña de azúcar, el maíz, la soja, entre otros). Y algo similar sucedió con el uranio (mineral para la producción de energía atómica del cual nos ocupamos más abajo).

visualiza claramente cuando se observa lo que sucede en numerosos lugares, donde aparece una confrontación, evidente o latente, de intereses encontrados por el uso de recursos territoriales (como el agua, la tierra, los minerales, los bosques, el paisaje, el patrimonio histórico, etc.). Se trata de conflictos que han trascendido al público en general y que nítidamente expresan el ejercicio de la dominación por parte de grupos de poder excluyente, a los cuales el Estado viene favoreciendo aún más en un contexto fuertemente condicionado por la globalización y el modelo neoliberal.

Precisamente, reflexionaremos sobre estas cuestiones a partir de los casos que estamos investigando, cuyas características generales presentamos en los ítems que siguen.

Una antigua y persistente disputa por el agua de riego en San Carlos, Salta

En Salta, en los Valles Calchaquíes, más exactamente en el departamento San Carlos, opera el Consorcio de Riego de Calchaquí. En esta zona, los pequeños productores (en su mayoría productores de pimiento para pimentón) requieren del agua de riego para su subsistencia. La carencia de este recurso durante las épocas de estiaje representa la pérdida total de la producción anual, con gravísimas consecuencias para la economía doméstica. Los grandes productores ubicados río arriba (más precisamente en Angastaco) vienen haciendo históricamente un uso depredatorio del agua que a los "de abajo" les falta, aumentando así y cada vez más, la desigualdad entre unos y otros.

Esta disputa por el agua tiene un origen remoto. Ya aparece en la década de 1910 con la conformación de los sistemas de riego en el área. Y su evolución ha estado supeditada a los cambios institucionales ocurridos en el orden provincial. Así, durante la primera mitad del siglo XX, cuando la irrigación estaba a cargo de los municipios, el control del agua estaba en manos de los grandes productores, quienes, por lo general, ocupaban los cargos de mayor jerarquía en el ámbito local. Posteriormente, con la implementación del Código Provincial de Aguas en 1946 y la consecuente creación de la AGAS (Administración General de Aguas de Salta) la disputa por el agua tuvo una mayor regulación estatal y la expresión del conflicto fue menos visible. Luego, en 1998 y en el marco de las políticas de liberalización y reducción del Estado, se comenzó con el desmantelamiento de AGAS. Primero, se transfirió la gestión del recurso a los ex empleados por un período de cuatro años. Así fue como se creó la empresa PROIN S.A. (Programa de Intendencias Sociedad Anónima). Luego de esta etapa de transición, en 2002 se transfirió casi totalmente la administración del agua a los usuarios, organizados obligatoriamente en consorcios.

La ausencia de mecanismos de control y de instituciones a las cuales recurrir para la resolución de los conflictos, recrudesció la disputa por el recurso. Fue entonces cuando se tornaron más visibles las diferentes estrategias de apropiación por parte de los grandes productores de Angastaco (más precisamente del consorcio de riego Angostura-Las Juntas). Finalmente, recién en 2008, se volvió a crear una entidad provincial a cargo del funcionamiento de los sistemas de riego: la Secretaría de Recursos Hídricos. Si bien su accionar aún no ha implicado considerables modificaciones en el devenir del conflicto, crea un espacio de mediación en la disputa.

La reapertura de la mina Don Otto: minería de uranio en los Valles Calchaquíes

En la provincia de Salta se ha dado, en años recientes, un incremento muy importante en las inversiones de capitales transnacionales orientados a la exploración de minerales metalíferos. Esto está asociado con las transformaciones del marco regulatorio minero nacional de los años 90 y con las políticas de mediados de la década de 2000 del Gobierno de Juan Carlos Romero.

Una de las regiones objeto de estas inversiones ha sido la de los valles calchaquíes salteños, en particular el departamento San Carlos, que cuenta con una cantidad importante de reservas minerales metalíferas, principalmente uranio.

En agosto de 2006, en un contexto de crisis energética y de incremento extraordinario del precio internacional del uranio, el Gobierno de Néstor Kirchner anunció el Plan de Reactivación de la Actividad Nuclear Argentina. Esta iniciativa incluyó, entre otros puntos, la reapertura de la mina estatal Don Otto, un yacimiento de uranio ubicado en el departamento San Carlos (el que ya había sido operado por la CNEA –Comisión Nacional de Energía Atómica– entre 1964 y 1981).

Este escenario condujo a las primeras protestas contra la minería de uranio y especialmente contra la mina Don Otto a principios de 2007, desencadenándose un intenso proceso de organización y movilización social que, por momentos, involucró a gran parte de la población local. Entonces surgieron los grupos de oposición a la minería, los Autoconvocados de San Carlos, del Valle Calchaquí-Cafayate y la Asamblea de Cachi. Junto a diferentes comunidades indígenas de la región, fueron los actores protagónicos de las protestas contra la minería.

La presión ejercida y la divulgación de los diferentes perjuicios que la explotación de minerales radioactivos podría producir en el ámbito local, influyó en algunas de las autoridades municipales, que emitieron ordenanzas ambientales prohibiendo la minería a cielo abierto o de uranio. Sin

embargo, no tuvieron aplicación práctica porque contradecían al Código Minero Nacional, según la interpretación del gobierno provincial.

A fines de 2007 se interrumpieron las actividades de reacondicionamiento de la mina (según informó la CNEA). Sin embargo, esto pareció deberse más a decisiones vinculadas con la rentabilidad del proyecto y con intereses encontrados dentro de la Comisión y del Gobierno Nacional, que a la presión ejercida por las protestas y/o por los posicionamientos de las autoridades locales. De todos modos, la concurrencia de los funcionarios de la CNEA al municipio de San Carlos para intentar persuadir a la población acerca de los beneficios de la mina Don Otto, indicaba que las posibilidades de su reapertura seguían vigentes, algo que terminó de confirmarse a mediados de 2009, cuando se determinó continuar con el proyecto de reapertura. Al mismo tiempo, la concesión de permisos mineros y las actividades de exploración de los capitales trasnacionales continúa.

Resulta evidente que las intervenciones del Gobierno Nacional y del Provincial en el ámbito local, con decisiones tomadas externamente y “desde arriba”, no se condicen con la voluntad de parte de la población y de algunas de las autoridades municipales. Así, mientras los de “afuera” sostienen que estas actividades promoverán el desarrollo regional y local, los de “adentro” afirman que la actividad minera afectará negativamente a las principales actividades productivas locales, como el agro y el turismo.

La disputa por la tierra en San Pedro y Bernardo de Yrigoyen: ¿un conflicto en vías de solución?

En Misiones, a principios de la década de 2000, tomó notoriedad pública un conflicto por la tierra que tuvo lugar en diferentes propiedades de distinto tamaño (algunas de ellas grandes latifundios) ubicadas en el nordeste de la provincia. Se trata de un enfrentamiento entre ocupantes de tierras privadas (pequeños productores familiares y trabajadores rurales) con empresas que se adjudican su titularidad⁴ y las explotan comercialmente.

Esta problemática puede enmarcarse en la historia que caracteriza el poblamiento y expansión de la frontera agrícola en Misiones, donde la ocupación espontánea de tierras (fiscales inicialmente y luego privadas) ha constituido una práctica habitual entre pequeños productores familiares (Schiavoni, 2005).

⁴ Los ocupantes y organizaciones de apoyo cuestionan la legitimidad de la titularidad de las tierras y de las formas en que los actuales propietarios accedieron a ellas. Esto puede enmarcarse, a nivel nacional, en las crecientes observaciones que alertan acerca de la “apropiación indebida”, incluso, de la extranjerización de las tierras y de la falta de legislación al respecto.

El conflicto por la tierra en el área de estudio se inició en la década de 1990, con las primeras amenazas de desalojo por parte de los propietarios. Ante esta situación, comenzó un proceso de organización y lucha de los ocupantes, con el asesoramiento de un sector de la Iglesia Católica y más adelante de dos ONGD (Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo).⁵ Este accionar derivó en la sanción del Plan de Arraigo y Colonización (Ley 4093 del año 2004) que contempla la expropiación de cuatro de las diez propiedades con problemas de “intrusión”.⁶

Si bien disponer de esta normativa fue considerado un éxito de la movilización y de las acciones de lucha por parte de los ocupantes, el conflicto permanece en la actualidad en un estado de “latencia”. En efecto, algunas evidencias indican lentitud en la realización de cada uno de los pasos correspondientes a la implementación de la Ley, falta de acuerdo entre el Estado y los propietarios por el precio de las tasaciones, e incorporación de nuevos ocupantes. Precisamente, la forma como se está llevando a cabo la implementación de la Ley y los problemas concomitantes, nos lleva a preguntarnos: ¿cuál fue la verdadera intención de la sanción de esta ley? ¿se buscó solucionar el conflicto o sólo detenerlo o postergarlo? ¿qué expresiones de poder en pugna están presentes en esta confrontación?

De la permanencia histórica del conflicto al surgimiento de nuevas y renovadas disputas

En todos los casos presentados observamos una disputa por los recursos locales. Por un lado, sectores sociales localizados en el lugar en cuestión, numéricamente mayoritarios, y en general, con menores recursos y capacidad para modificar el devenir de los procesos económico-políticos dominantes en cada zona. Por otro, operan poderosos grupos de interés económico, político e institucional, numéricamente minoritarios, que pueden estar localizados en el ámbito local o no, que en general están asociados con el poder económico y político local y extralocal, y por ello, ya sea directa o indirectamente, tienen influencia en las decisiones políticas sobre los recursos en disputa.

⁵ Se trata de la APHyDAL (Asociación para la Promoción Humana y Desarrollo Agroecológico Local) y del INDES (Instituto de Desarrollo Humano y Promoción Social).

⁶ Dos de estas propiedades serían expropiadas en su totalidad y en el caso de las dos de mayor extensión solo una parte (aquella efectivamente ocupada al momento de su sanción) y el resto (casi la mitad de su superficie original) permanecería en posesión de sus dueños.

En las dos zonas (especialmente en relación con los conflictos por el agua y por la tierra) esta oposición ha conducido a un claro y prolongado enfrentamiento, cuyas evidencias y trascendencia varían según los momentos históricos, desde un abierto conflicto que avanza sobre el ámbito local y alcanza a la opinión pública y a los diferentes medios de comunicación local, provincial y nacional, hasta formas más solapadas y ocultas –pero siempre latentes– a lo largo de la historia local, y en algunos casos con raíces que pueden rastrearse incluso en el período de la ocupación colonial.

En San Carlos, Salta, el conflicto por la utilización del agua de riego tiene su origen en la conformación misma del Estado Provincial. La apropiación inicial de este recurso durante la época colonial dio origen a una estructura desigual de utilización y propiedad del agua, legitimada por los “usos y costumbres”, pero también por regulaciones, códigos y leyes. Desde entonces, y con marchas y contramarchas, visualizamos etapas y acciones que muestran claras constancias del descontento social. Es el caso de la intervención del Estado Nacional en 1911 que estableció turnos de utilización del agua porque los productores de San Carlos estaban emigrando por su escasez. O más recientemente, cuando esta disputa se hizo pública y fue objeto central de interés en el ámbito de algunas organizaciones locales, como la Asociación de Comunidades Calchaquíes.⁷ Pero, del mismo modo, también se observan momentos en los que no aparecen evidencias sobre esta problemática. Y, entonces, resulta prácticamente invisible (aunque no inexistente).

En cambio, el conflicto en torno a la minería es mucho más reciente. Cuando la mina Don Otto estuvo en funcionamiento (1964-1981) las cuestiones ambientales no formaban parte de las preocupaciones de la población local. Fue recién a mediados de la década de 2000, ante la posibilidad de la reapertura de la mina, y junto con la llegada de los grandes capitales mineros, que se originó la resistencia local, en buena medida impulsada por las experiencias de las regiones aledañas. Desde entonces, la resistencia a la minería se constituyó en un reclamo de fuerte contenido opositor y con una potencia de adhesión y expansión muy significativa. También en este caso, observamos que se alternan momentos de mayor visibilidad, donde las comunidades realizan acciones públicas y se generaliza la protesta, con otros de fuerte repliegue, en los que las asambleas y los movimientos ambientales se reducen a un núcleo pequeño de activistas, que sostienen tareas de difusión y de coordinación con otras organizaciones

⁷ Para mayor información sobre el funcionamiento de esta organización en el territorio ver Arqueros (2007).

de la zona y donde los reclamos tienden a concentrarse en la vía institucional. A nivel nacional, la problemática de la minería ha tomado relevancia en los medios de comunicación, debido a la gran cantidad de luchas en diferentes regiones del país y a los espacios de coordinación que vienen sosteniendo las diversas organizaciones.

En el caso de Misiones, si bien el conflicto tiene una raíz histórica y viene gestándose desde la década de 1990, tomó notoriedad pública a partir del año 2000, a través de distintos mecanismos de acción de parte de los ocupantes, organizaciones de apoyo y otros sectores de la sociedad. Por un lado se organizan eventos públicos (Plenarios y Foros por la tierra) en los que se instala el debate sobre la problemática de tenencia y regularización de la tierra (Kostlin, 2005: 92). Por otro, se instrumentan medidas de fuerza (cortes de ruta) que alcanzan una gran resonancia en los medios provinciales y nacionales (fundamentalmente porque generan inconvenientes de movilidad al tratarse de vías de comunicación e intercambio comercial del Mercosur).

Condicionantes globales en el desarrollo de los ámbitos locales

Retomamos aquí nuestra pregunta inicial: ¿qué desarrollo puede pensarse desde lo local en un mundo –como el contemporáneo– comandado desde lo global? En todas las zonas bajo estudio aparecen grandes inversores interesados en el uso y apropiación de distintos recursos y producciones locales: se trata de grandes capitales nacionales e internacionales que, ejerciendo presión social, económica e institucional, provocan profundas transformaciones territoriales.

En el caso de los Valles Calchaquíes salteños estos intereses aparecen vinculados a dos actividades en franca expansión: la vitivinicultura y el turismo. En la vitivinicultura, la rentabilidad de la producción de vinos para el mercado internacional incentivó la entrada de nuevos capitales. A partir de la década de 1990, diversas fincas pertenecientes a grandes terratenientes que históricamente produjeron vid en la región fueron vendidas a inversores extranjeros. Estos actores, además de utilizar el agua de riego superficial de las tierras adquiridas, han incrementado considerablemente la superficie cultivada, realizando importantes inversiones en bombas para la extracción de agua subterránea (que en una zona árida resulta una cuestión en principio problemática). Asimismo, hay inversores que han conjugado las dos actividades (turismo y vitivinicultura) operándolas complementariamente. Porque las bodegas han descubierto su faceta turística, y entonces, el predio destinado a los viñedos es también un lugar de visita, estadía y esparcimiento de los viajeros. Pero esto ha dado lugar, frecuentemente, a un uso abusivo del agua de esta zona árida. Ya que no

solo se la destina al riego ampliado de las nuevas producciones más intensivas, sino también al esparcimiento de los turistas en parques, piscinas, canchas de golf, hoteles y restaurantes. En contraste, las familias de agricultores resultan marginadas o desplazadas de su medio, sin disponer de otras opciones, salvo meros paliativos.

También la introducción de la minería en los valles calchaquíes responde a determinantes de orden global. En primer lugar, porque la expansión en general de la minería (y en algunos casos su reactivación) se debe al exorbitante aumento del valor de los minerales a nivel internacional;⁸ en segundo lugar (y para el caso del uranio en particular), al hecho de que en Argentina se re-impulsó la producción de energía atómica por las dificultades del auto-abastecimiento energético. Todo lo cual se tradujo a nivel local en un incremento acelerado de las inversiones de capitales transnacionales en la adquisición de permisos de exploración mineros. Pero este proceso solo fue posible porque se definieron nuevas pautas políticas y legales desde los ámbitos nacional y provincial.⁹ Específicamente, se modificó el marco jurídico de la actividad minera para permitir la explotación de uranio a los capitales privados (vedado hasta mediados de la década de 1990).

Entonces, no hay duda de que los procedimientos dirigidos a la reactivación de la mina de uranio Don Otto se gestaron sin consultar a los actores locales. La introducción de la minería no responde a decisiones propias de las comunidades locales (o de sus autoridades) sino a determinantes externos al ámbito local (sean provinciales, nacionales o internacionales). Este procedimiento oculta o ignora las potenciales consecuencias negativas para la población local resultante de los posibles daños ambientales de la explotación de minerales radioactivos, como el uranio. Informantes locales, partícipes de la etapa anterior de explotación de Don Otto, sostienen que se detectaron problemas de salud y circulación de agua contaminada en algunos canales que habría afectado los cultivos.

En Misiones, también se dio un aumento de la inversión de capital nacional e internacional asociado al ciclo de continua alza de los precios internacionales de las materias primas, que condujo a una reactivación de la foresto-industria (Kostlin, 2005). Este proceso se vio facilitado desde el orden nacional y provincial con la legislación de promoción de la forestación gestada en los 90, que atrajo capitales y favoreció la concentración fundiaria.

La reactivación de la foresto-industria impulsó el aumento del valor de la tierra en Misiones y dinamizó el mercado inmobiliario. En realidad, se

⁸ Consecuencia, en parte, de la escasez energética y del aumento del valor de los hidrocarburos en el mercado internacional.

⁹ Pautas que, por otra parte, fueron concebidas y financiadas por organismos internacionales de crédito.

trata de un contexto que, por variadas razones, ofrece alternativas de interés económico a los que se dicen “dueños”¹⁰ de grandes propiedades. Y por ello, sus estrategias varían entre: 1) reconvertirse, pasando de la extracción maderera a la forestación y aprovechar al mismo tiempo los subsidios del Estado; y/o 2) vender grandes extensiones aptas para forestar a inversores extranjeros y nacionales (Kostlin, 2005: 50). Justamente, el conflicto que estamos analizando se genera o agudiza porque en muchos casos estas tierras están ocupadas por pequeños productores familiares que basan su subsistencia en la agricultura y ello impide o dificulta llevar adelante las alternativas de los “propietarios”.

Todos estos cambios, como se puede concluir, implican un uso diferente de los recursos. Se trata de otras prácticas productivas, tecnológicas y ocupacionales que transforman o eliminan la relación con los históricos ocupantes de todas estas tierras. Pero además, estos procesos adquieren tal profundidad que resulta difícil imaginar políticas de desarrollo territorial rural, gestionadas e implementadas “desde abajo” que, de algún modo, puedan contrarrestar el impacto producido por el capital inversor, que viene “de afuera” y promocionado “desde arriba”.

La persistencia y continuidad de las relaciones de poder y dominación

En el análisis de la cuestión del poder, la dominación y su relación con las instituciones, seguimos a Bourdieu (2006a:51), que desarrolla con profundidad cómo la dominación aparece de forma *impersonal* y mediada por las *instituciones*. Precisamente, nos habla de “modos de dominación” y destaca *el rol de las instituciones en la reproducción del orden social y en la permanencia de las relaciones de dominación*. Porque en la sociedad capitalista, el “modo de dominación” opera a través de relaciones de poder y de dependencia que no se establecen “directamente entre las personas” sino que se “objetivan” entre y a partir de las “instituciones”. Los títulos, las leyes, las normas constituyen una “legitimación del orden establecido” y logran que las relaciones de dominación permanezcan *invisibilizadas, ocultas*, garantizando de este modo la reproducción del orden social y su permanencia (Bourdieu, 2006a: 57 y ss.).

Es decir, en el mundo actual, todo modo de dominación sobre una pluralidad de actores está asociado a un marco institucional que asegura su legitimidad y perdurabilidad. Bourdieu nos aporta un elemento más, para

¹⁰ Vale recordar aquí que, en varios casos, está cuestionada la legitimidad de la propiedad que se aduce.

comprender y aprehender con mayor certeza el actual “modo de dominación”. Nos referimos a su caracterización sobre el marco institucional que, con “mecanismos objetivos”, consolida la *dominación* a través de una *doble eficacia*, en tanto dichos mecanismos “contribuyen no solamente a la instauración de *relaciones durables de dominación* sino también a la *disimulación* de esas relaciones” (*ibid*: 58, cursiva nuestra).

Para el análisis de los casos de estudio que nos ocupan, incorporamos esta conceptualización de la dominación y del rol de las instituciones, y además la complementamos, para tornarla más operativa, con el análisis sobre las instituciones y desarrollo de Portes (2006). Consideramos, así, que el marco institucional está conformado, en su nivel más visible y evidente, por las leyes y normativas formales, y en el menos evidente y más profundo, por los valores de la cultura que restringuen el accionar social y que se incorporan por medio de normas y acuerdos informales. Estos constituyen el repertorio cultural expresado a través de las costumbres, las tradiciones, e incluso, los discursos que logran internalizarse en la cotidianeidad de la población.

En el caso de la distribución del agua de riego en San Carlos, las normativas y acuerdos logrados a lo largo de la historia en relación a la problemática del uso del agua de riego se han dirigido a controlar el grado de conflictividad, sin solucionar el problema.

Las instituciones que legislan el uso del agua han sido instauradas por sucesivas leyes y reglamentaciones desde la conformación misma del Estado Provincial (inicialmente por Ley de Municipalidades, el Código Rural en 1903, el primer Código de Aguas en 1946, y su última reforma en 1998). Gran parte de la desigual distribución del agua en la zona tiene una fuerte determinación originada en el siglo XIX.¹¹ Y, en general, las instituciones impuestas desde el orden provincial han tenido por finalidad mantener las relaciones de dominación históricas. Por ejemplo, estableciendo normativas e instituciones como AGAS, que legitimizaron la originaria y desigual distribución del agua, y que intervienen en los conflictos con el objeto de evitar su recrudescimiento, pero sin modificar las desigualdades preexistentes.

En definitiva, la escasez de agua durante la temporada de estiaje para los pequeños y medianos productores “aguas abajo” del río Calchaquí es un problema históricamente recurrente, expresión de que la estructura de dominación se mantiene desde el origen mismo del sistema de riego. En

¹¹ Las concesiones de agua son inherentes a la tierra y se han mantenido desigualmente distribuidas desde entonces. Es decir, no se reconocen reformas que hayan implicado modificaciones en la distribución de las asignaciones de este recurso.

efecto, el uso abusivo en el consumo del agua de riego que practican los grandes productores ubicados en el consorcio de riego Angostura-Las Juntas, en Angastaco ("aguas arriba") perjudica a los que están "aguas abajo", y refleja un modo de funcionamiento que es común a los grandes propietarios, que históricamente han usufructuado el poder en el territorio. Ellos se "sienten" dueños del recurso. Y no solo porque detentan la propiedad de grandes extensiones de tierras con acceso permanente a riego, sino también por sus articulaciones con los poderes políticos y económicos locales y provinciales y con las estructuras jerárquicas de la Iglesia Católica. Sus diversas vinculaciones con empresarios, legisladores, jueces, funcionarios y autoridades eclesiásticas conforman su capital social, garantía para el ejercicio de la dominación, que a su vez se institucionaliza con leyes, normativas, tradiciones y discursos hegemónicos sobre el desarrollo.

Este ejercicio de la dominación, controlado y avalado desde el gobierno provincial, nunca fue sustancialmente modificado¹² y permite que los productores de San Carlos, ante la ausencia de mecanismos de control, resulten víctimas de los embates de los grandes productores por apropiarse del agua. Si además, estas estructuras de poder son reconocidas y aceptadas por los propios sectores dominados, como ocurre en muchos casos, entonces terminan siendo parte "natural" de la realidad local que las torna aún más rígidas, más estructurales y de más difícil superación.

Aunque bajo otras características, algo similar sucede con la actividad minera, las instituciones y leyes que ordenan la distribución de las atribuciones entre los gobiernos nacional, provincial y municipales referentes a la propiedad y a la explotación de los minerales, llevan implícita una asimetría en la toma de las decisiones. Se considera que esta es una materia de Estado, y que, como tal, se resuelve en el más alto nivel de decisión política. Se trata de estrategias nacionales en las que los actores locales (incluso funcionarios) no se consultan. Lo cual constituye de partida, una imposición de unos respecto a otros. En la región estudiada, tanto en el caso de la explotación de la mina Don Otto como en el de las grandes transnacionales, los actores que toman las decisiones no pertenecen al ámbito local. Del mismo modo, los discursos a favor de la minería se estructuran desde sectores de poder extra-locales (y a veces también extra-nacionales).

El discurso oficial (nacional y provincial) plantea a la población en general (y en particular a la de zonas como San Carlos) que la minería es la

¹² Es, por ejemplo, el caso de la promulgación del Código de Aguas de 1998 que transfirió la administración de los sistemas de riego a los productores, independientemente de si contaban o no con recursos para ello. Ello avaló la diferenciación social existente e incluso favoreció su profundización, en tanto las familias productoras de menores recursos quedaron libradas a "su propia suerte".

riqueza sustantiva, la base productiva de muchas provincias y localidades. Asimismo, se la caracteriza como el gran motor del desarrollo, una argumentación utilizada tanto por el sector público como por el empresariado relacionado con la minería. Esto constituye una forma, no menor, de presión en la opinión pública a favor de esta explotación.

Pero además se subraya su potencialidad para generar riqueza, expresada a través de importantes ingresos públicos obtenidos por el pago de regalías. Con lo cual se termina de conformar un panorama que la define como “actividad que debe incentivarse si lo que realmente se busca es mejorar las condiciones de vida de la población en general”. Esta afirmación se torna aún más aguda en relación a la población directamente involucrada, al señalar que en muchas provincias permitiría revertir la tendencia histórica de desarrollo de determinados lugares y pueblos de un modo antes impensado.

Por su parte, y específicamente en el caso de las centrales nucleares, se sostiene que su implementación promovería a nivel nacional el crecimiento de la industria, del empleo, de la innovación tecnológica.

Este discurso, en su acepción provincial, afirma que las divisas que el Gobierno provincial obtendría en concepto de regalías (3% sobre el valor boca-mina del mineral) constituirían el motor del respectivo desarrollo al impulsar la inversión en infraestructura y tecnología.

Por último, este mismo discurso sostiene que en las zonas históricamente muy carenciadas que cuentan con recursos minerales, la minería es la única alternativa de desarrollo local y que por ello mismo no puede ser desechada. Con lo cual, sin duda, se está ignorando e invisibilizando que la pobreza y las asimetrías sociales y económicas en estos espacios son resultado de determinadas estructuras preexistentes de poder local, y que por ello mismo nada garantiza que un cambio de paradigma productivo modifique la situación de los sectores tradicionalmente postergados y marginales.

Asimismo, observamos que los sectores hegemónicos, ante el poder contestatario originado en las comunidades locales, aplican procedimientos discursivos vinculados con la deslegitimación de los actores que se oponen a la minería –los que alertan sobre la gravedad de los perjuicios que la actividad minera podría suponer en el futuro–.

Por ello, desde y para el poder, estas protestas son: (a) individualizadas y adjudicadas a unos pocos, (b) hegemónicas por actores foráneos, divulgando que la mayoría de los Autoconvocados son artesanos venidos de otras provincias y radicados en la zona en distintos momentos. Por su parte, a los pueblos indígenas se los estigmatiza racialmente menospreciando sus conocimientos y señalándolos como ignorantes o supersticiosos.

En definitiva, bajo este prisma discursivo se garantiza la continuidad del “modo de dominación”, “desconociendo” los antecedentes estructural-

les que explican la situaciones de pobreza y abandono en numerosas zonas de explotación minera del país y, conjuntamente, se “ignoran” los potenciales efectos negativos ambientales de estas explotaciones. Y mientras no se toman medidas de control de la explotación minera, ni se atiende a los reclamos de los autoconvocados, predomina la argumentación que aquéllos que rechazan la minería se estarían oponiendo, en primer lugar al desarrollo local y regional, pero también estarían obstaculizando el desarrollo nacional.

Por su parte, en Misiones, observamos que la Ley 4093 (Plan de Arraigo y Colonización), que el Estado difunde como una reparación o “acción de justicia social” resulta, sin embargo, con fuertes limitaciones, por su acotado potencial de resolución del conflicto o de atención de las demandas puntuales de la población, como sucede con la provisión de ciertos servicios –para el caso la instalación de luz eléctrica a los ocupantes–, que más bien se enmarca en prácticas clientelares aprovechando contextos electorales (muy lejos de constituir una política pública de asistencia universal a los sectores sociales carenciados).

Paralelamente, esta Ley es presentada como un “éxito” para los ocupantes, quienes también así lo creen y sienten (por lo menos en los primeros años de su sanción). Sin embargo, desde un análisis más objetivo pareciera dirigirse especialmente a postergar y/o diluir el conflicto,¹³ ya que el poder político no aporta los instrumentos más expeditivos que permitirían alcanzar lo que se prometió. Su accionar, entonces, parece más dirigido a demorar las acciones respectivas: como sucede con la reglamentación de la Ley, con los trabajos de mensura y con las tasaciones (en el año 2008, cuatro años después de la respectiva sanción, aún no se habían realizado las mensuras perimetrales en una de las propiedades más conflictivas).

Por otro lado, la sanción de la Ley efectivamente desactivó la movilización de los ocupantes, que se mantuvo solo ante demandas puntuales que hacen a su implementación. Del 2004 a la actualidad el movimiento de ocupantes se debilitó escindiéndose en varias organizaciones que cesaron en su accionar conjunto, situación reconocida por ellos mismos.

Asimismo, la mayor seguridad jurídica que aparentemente tienen a partir de la sanción de la ley, no les soluciona el problema de “qué hacer” con la tierra, dadas las pocas alternativas productivas y comerciales por

¹³ Es de hacer notar que esta Ley se sancionó en una coyuntura política particular, caracterizada por un fuerte enfrentamiento entre el oficialismo y la oposición. Esta estableció alianzas con otros bloques partidarios en la Legislatura y logró sancionar la Ley, que se convirtió en un acto de alto valor político para la oposición como sector, quedando en este contexto la “justicia social” relegada en cuanto a motivación central, más allá que constituyera el sustento argumentativo de todo el arco opositor.

fuera de la opción de la agroindustria tabacalera (que conlleva a una inserción productiva subordinada). Lo cual indica que la situación de dominación se seguirá reproduciendo.

Por su parte, la persistencia de una alta movilidad en la ocupación del suelo en las zonas sujetas a expropiación, con ingreso de nuevos ocupantes y venta y reventa de "tierras",¹⁴ así como la ausencia de alternativas económicas concretas, da cuenta de que la Ley es insuficiente para solucionar tanto el problema del acceso a la tierra como el de la subsistencia de los productores familiares. Porque, en definitiva, enfrentar la pobreza, la desigualdad presente en la zona, requeriría medidas de fuerte contenido político, motorizadas por el interés de solucionar la problemática social. Y ello parece estar lejos de ser parte de la política pública y desde luego que trasciende totalmente las cuestiones que pueden quedar circunscriptas dentro de cualquier marco legislativo.

Como podemos concluir, en todos estos casos de estudio, las estructuras de poder dominantes se mantienen y consolidan a lo largo de la historia de construcción de los territorios estudiados. Y esto sucede porque el poder hegemónico dispone de variados procedimientos que concurren a naturalizar y legitimar las relaciones de poder preexistentes, entre ellos la conformación de leyes, normas y discursos que las avalan. Asimismo, en situaciones de conflicto, de enfrentamiento con el poder hegemónico, este interviene de diferente modo para superar, detener o diluir dicho conflicto. En los casos analizados hemos observado que se buscaron mecanismos dirigidos a evitar su agudización y ampliación, entre ellos generar esperanzas de solución para los grupos movilizados, prometer, pero retardar las decisiones, confundir y enfrentar a los actores. Todos ellos son variados modos para posponer la disputa, su resolución, y en el largo plazo y en algunas circunstancias, conseguir diluirla.

Reflexión final: ¿estrategia o estrategias de desarrollo territorial?

En cada momento histórico es posible comprender y desentrañar la particular "estrategia" de desarrollo territorial que buscan llevar a cabo los sectores dominantes a partir de las políticas, las instituciones y en general el consecuente accionar público y privado. Bourdieu define "estrategia" como "conjuntos de acciones ordenadas en vistas de objetivos a más o me-

¹⁴ En el área de estudio existe un intercambio mercantil de la tierra que consiste en la compra-venta de mejoras. Es decir, lo que se comercializa es el trabajo efectuado en los predios y no la tierra misma (Schiavoni, 2008).

nos largo plazo y *no necesariamente planteadas como tales*" (Bourdieu, 2006b: 34, cursiva nuestra). Las "estrategias" del sector o grupo que ejerce la dominación en un ámbito determinado conforman un bloque de acciones y propuestas (sea de mediano o largo plazo) *que generalmente suelen no explicitarse, como tampoco los respectivos objetivos*. Si no fuera así las acciones vinculadas con la consolidación del poder y de la dominación carecerían de aprobación, de legitimación, por parte del resto de la población, del sector dominado. Surgen de este modo diferentes modalidades de simulación u ocultamiento, que no derivan de decisiones individuales de las personas, sino que son una consecuencia de complejos mecanismos institucionales. Se difunden o utilizan ideas, términos y expresiones *eufemizadas* que constituyen una simulación o enmascaramiento de los objetivos y estrategias del bloque hegemónico; único modo para que logren viabilidad y sean legitimados por la población en general.

Sin embargo, frente a estas estrategias de reproducción de los sectores dominantes, en los ámbitos locales aparecen sectores con sus propias acciones, sus organizaciones y sus diferentes expresiones de fortalezas y debilidades que bajo variadas formas se enfrentan a estas prácticas de los sectores dominantes (Santos, 1996: 123-130). En los territorios estudiados observamos propuestas alternativas que no siguen las pautas que difunde el modelo hegemónico de desarrollo.

En Misiones, los pequeños productores están lejos de pensar en grandes estrategias de desarrollo de mediano y largo plazo. Sin embargo, en su producción de muy pequeña escala con escasos insumos e inversión tecnológica, valoran el cuidado de la tierra, porque consideran que es un recurso económico y cultural fundamental para asegurar su reproducción social y el futuro de sus hijos. Por ello, muchos pequeños productores y trabajadores rurales están preocupados por encontrar una producción alternativa a la tabacalera, basada en un modelo agroecológico y autosustentable. Asimismo, algunos visualizan la posibilidad de encaminar proyectos productivos y comerciales alternativos a través del cooperativismo, para superar la dependencia de los subsidios sociales y de las empresas tabacaleras, ya que la generación de sus propias alternativas y vías de desarrollo resulta incompatible con el modelo tabacalero o forestal que impera o se intenta imponer, incluso desde el propio Estado.

En el caso de Salta, frente a las propuestas de un turismo masivo, depredador e invasivo, se implementan en San Carlos, tanto desde el gobierno local como desde los lugareños, la organización de ferias, paseos y hospedajes alternativos. Por ejemplo, se conformaron grupos de productores para ofrecer al visitante compartir con ellos el estilo de vida del campo, con hospedaje, comida y actividades rurales. También en la actividad agropecuaria se están buscando opciones para los productores

familiares. Una de ellas ligada a la instalación de un secadero solar de pimiento que permitiría el procesamiento en el municipio de la producción y lograría un producto de mejor calidad. Otra propuesta está dirigida a incentivar la producción bovina, porcina y la horticultura, como alternativa al pimiento. Si bien son proyectos encontrados, su puesta en discusión está indicando interés por buscar otras alternativas para los productores familiares, distintas a las que se propugnan desde los sectores de poder.

Por su parte, en el caso de la minería a gran escala y/o de uranio en la región de los valles calchaquís salteños, las acciones de protesta en las comunidades locales basan su fortaleza en la construcción de un discurso alternativo que propone romper con la primacía de la racionalidad económica, ante la evidencia de la posibilidad de un gran daño ambiental. Se produce así una disputa donde el significado que asumirá el término desarrollo es central.

Como vemos, las acciones de los distintos actores locales de menores recursos no están dirigidas, expresamente, a transformar la estrategia de desarrollo y dominación del bloque hegemónico. Su objetivo es modificar situaciones que consideran desiguales o injustas y mejorar su propia calidad de vida. Evidentemente, como señala Schiavoni (2005) para el caso de los ocupantes de tierras misioneros, pero que podemos hacer extensivo a otros casos, las estrategias de los actores dominados se manifiestan allí donde existen grietas en la estrategia de los actores dominantes.

Lo que debemos reconocer, entonces, es que se trata de "otras" estrategias, que en los ámbitos locales existen alternativas diferentes y variadas según los actores, que no condicen con "la" propuesta hegemónica de desarrollo y que, como tales, abren otros caminos de "desarrollo", aún desconocidos. Su futuro dependerá de la fuerza organizativa y del poder que los actores locales logren acumular y consolidar en sus luchas cotidianas. Porque no podemos ignorar la existencia de una relación de poder desigual entre los actores intervinientes en los territorios en general y en estos en particular.

Precisamente, comenzamos este artículo refiriéndonos a las contradicciones de las propuestas de desarrollo territorial rural. A partir de los casos relatados, el devenir de los conflictos territoriales y su modo de instrumentación por parte de los sectores de poder, es evidente que ni esta, ni ninguna otra propuesta de desarrollo en beneficio de los sectores más carenciados y desprotegidos, es factible si no se tiene en cuenta, si se "oculta" que el territorio es un ámbito de imbricación de las múltiples expresiones del poder. "Desconocerlo" implica, en definitiva, una definición de "desarrollo": la que está asociada a la continuidad y permanencia de la dominación existente.

Bibliografía

- ARQUEROS, Ximena (2007), "Territorio y tramas locales en San Carlos, Salta" en Manzanal, Mabel, Mariana Arzeno y Beatriz Nussbaumer (compils.), *Territorios en construcción: actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto*, Ciccus, Buenos Aires. págs.135-167.
- BOURDIEU, Pierre (2006a), "Los modos de dominación". En Bourdieu P. (2006), *Campo del Poder y Reproducción Social*, Ferreyra Editor, Córdoba.
- BOURDIEU, Pierre (2006b), "Estrategias de reproducción y modos de dominación". En Bourdieu, Pierre (2006), *Campo del Poder y Reproducción Social*, Ferreyra Editor, Córdoba.
- HARVEY, David (1998), *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*, Amorrortu Editores, Buenos Aires.
- KOSTLIN, Laura (2005), *Voces y silencios en la lucha por la tierra en Misiones*, Tesis de Grado, Universidad Nacional de Misiones, Departamento de Antropología Social, Misiones, pág. 110.
- PORTES, Alejandro (2006), "Institutions and Development: A Conceptual Reanalysis", *Populations and Development Review* 32 (2), págs.. 233.262.
- SANTOS, Milton (1996), *De la Totalidad al Lugar*, Oikos-Tau, Barcelona, pág.167.
- SCHEJTMAN, Alejandro y Julio Berdegú (2006), "Desarrollo territorial rural". En Bengoa, J. (edit.), *Movimientos sociales y desarrollo territorial rural en América Latina*, RIMISP-Catalonia, Santiago de Chile, págs. 45-83.
- SCHIIVONI, Gabriela (2005), "La construcción de los 'sin tierra' en Misiones, Argentina". En: *Revista Theomai*, N° 12, Universidad de Quilmes, Buenos Aires.
- SCHIIVONI, Gabriela (2008), "Madereros y agricultores. La constitución de un mercado de tierras en el nordeste de Misiones". En: Gabriela Schiivoni (compil.) *Campesinos y agricultores familiares. La cuestión agraria en Misiones a fines del siglo XX*, Ediciones Ciccus, Buenos Aires.

Siglas

- AGAS:** Administración General de Aguas de Salta
- APHyDAL:** Asociación para la Promoción Humana y Desarrollo Agroecológico Local
- CNEA:** Comisión Nacional de Energía Atómica
- INDES:** Instituto de Desarrollo Humano y Promoción Social
- ONG:** Organizaciones No Gubernamentales
- PROIN S.A.:** Programa de Intendencias Sociedad Anónima

Demandas y reivindicaciones educativas en familias campesinas. Trayectorias, disputas y tensiones en la construcción de escuelas alternativas en la provincia de Córdoba, Argentina

Elisa Cragolino

Introducción

En este artículo nos vamos a referir a las reivindicaciones educativas planteadas desde organizaciones campesinas y a las maneras en que se vinculan con el Estado. Focalizaremos la atención en particular en los procesos y proyectos que involucran a comunidades campesinas del Norte y Noroeste de Córdoba (Argentina), que es la zona donde desarrollamos las actividades de investigación y extensión universitaria.

En nuestros estudios¹ indagamos acerca de las condiciones sociales que posibilitan a jóvenes y adultos que viven en contextos de pobreza el acceso a la educación y apropiación de la cultura escrita. Analizamos las consecuencias que tienen los cambios en las relaciones Estado /sociedad, que pueden propiciar o limitar procesos de educación básica, considerando por un lado el marco de nominaciones y prescripciones “técnicas” y políticas que se realizan desde organismos supranacionales (por ejemplo, UNESCO, Banco Mundial y BID), y por otro, cómo las políticas educativas se articulan con el resto de las políticas sociales, y en particular aquellas que propician la inclusión en la escolarización definida como “obligatoria. En este marco ponemos atención, además, en las políticas y estrategias de formación de maestros de adultos y rurales, y tratamos de conocer de qué

¹ Proyecto “Condiciones sociales para el acceso a la educación y apropiación de la cultura escrita por parte de jóvenes y adultos en contextos de pobreza”. Institución que acredita y Financia Agencia Córdoba Ciencia, Resolución 1210/2007 (Período 2007-2010), SECYT –Secretaría de Ciencia y Técnica– de la UNC. Resolución 69/08–Período 2008-2009. Línea de Trabajo: “La educación como derecho y componente del desarrollo sustentable.” En el proyecto: “Bases para el ordenamiento territorial comunitario”, dirigido por la Dra Alicia Barchuk. Convocatoria FONCYT-PICTO’S 2005-UNC. Resolución 142/07 de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Técnica.

manera los educadores construyen contextos institucionales y áulicos que propician o limitan los procesos de apropiación de conocimientos.

Indagamos en la disponibilidad de instituciones y programas educativos implementados para la población rural del norte cordobés; esto es la presencia física, objetiva, de instituciones educativas, y la existencia de acciones realizadas en el marco de programas orientados a incluir en la escuela a niños, pero sobre todo, a jóvenes y adultos. Luego, analizamos el acceso; es decir, las oportunidades que tiene la población rural para hacer uso, efectivamente, de estos “servicios” y valerse del derecho a la educación. Entendemos que dichas oportunidades están fuertemente limitadas, no solo por las condiciones materiales de existencia de los pobladores campesinos, sino por las debilidades del funcionamiento institucional, las características de las propuestas pedagógicas, y las “distancias sociales” que se configuran en las relaciones entre las escuelas, los maestros, y los jóvenes y sus familias.

Tenemos en cuenta el lugar del Estado como garante y responsable del derecho a la educación, pero también los esfuerzos y acciones educativas que cotidianamente se despliegan en los ámbitos no estatales.

Una de las líneas de estudio tiene que ver, justamente, con el intento de identificar recursos e iniciativas educativas desarrolladas por organizaciones campesinas.

En las páginas que siguen vamos a detenernos en el enfoque que reconoce a la educación como dimensión estratégica y disputada de la vida social, como marco para referirnos a los reclamos y acciones educativas de organizaciones cordobesas nucleadas en el MCC (Movimiento Campesino de Córdoba) y el modo en que se vinculan con la historia de demandas educativas y de interés en la escolarización de sus hijos que tuvieron las familias rurales del norte cordobés a lo largo del siglo XX. También nos ocuparemos de las dificultades y limitaciones con la que tropiezan estas iniciativas, que intentan la construcción de instituciones alternativas y nuevas vinculaciones con el Estado.

La educación como dimensión crítica y disputada

Desde la perspectiva en la que trabajamos se entiende a la educación como una dimensión crítica, estratégica y significativa, y por lo tanto, disputada a nivel social y político por diferentes conjuntos sociales.

Importa entonces considerar cómo el problema de la educación, en este caso la educación rural, es producido e interpretado por sujetos colectivos específicos –educadores, familias, agentes del Estado, iglesias, ONG, organizaciones sectoriales– que representan intereses muchas veces divergentes.

Cada uno de estos actores ocupa posiciones diferentes en el campo educativo y en el espacio social global; sus trayectorias también son distintas,

y es en función de esas posiciones y trayectorias a las que se encuentran ligados recursos e intereses singulares, que se construyen las definiciones acerca del contenido, las modalidades y alcances de la educación y las estrategias para concretar las iniciativas formativas.

Esta manera de entender la educación hace hincapié en la diferencia, en la desigualdad, y en la lucha por el control de los recursos individuales y sociales, e implica acercarse a instituciones y actores desde perspectivas que reconocen el conflicto como dimensión constitutiva de la vida social (Cragolino, 2009).

Se trata también de considerar que “lo social” expresa la suma de relaciones en las que están insertos los agentes. En este sentido, el enfoque relacional que proponemos parte del supuesto de que la ejecución de las políticas y programas educativos se inscriben en la historia y en la trama de relaciones que caracterizan al espacio social rural (ídem.). Cualquier política o programa social o educativo puede ser resignificado, apropiado o rechazado por los destinatarios. Esto implica reconocer la capacidad de acción, que aún en condiciones de subalternidad y dominación, conservan los agentes sociales rurales.²

En este sentido, desde las líneas de investigación que desarrollamos, recuperamos las ideas de Achilli (1998:2):

[...] cuando hablamos de *políticas educativas* hacemos referencia, en un sentido amplio, al conjunto de actuaciones que se generan tanto desde los ámbitos estatales–hegemónicos como desde los distintos sujetos implicados, ya sean docentes, cooperadores, padres o grupos étnicos los que, en una dialéctica con las anteriores, pueden reforzarlas, rechazarlas, confrontarlas. Analíticamente, este reconocimiento amplio de las políticas educativas que supone también un reconocimiento de otro espacio público de construcción colectiva de políticas permite, por un lado, identificar y conocer estos procesos sociopolíticos generalmente silenciados/reducidos tras las políticas estatales. Permite conocer las dialécticas de sus mutuas interacciones, sus contradicciones y conflictividades, las implicancias que generan. Es decir, conocer el espacio público de la lucha de intereses diferenciados.

² El enfoque que proponemos es tributario de investigaciones y construcciones teóricas y metodológicas producidas dentro de la etnografía educativa en su vertiente latinoamericana (Rockwell, 2001) que recuperan las teorizaciones críticas gramscianas, las de la vida cotidiana de Agnes Heller, los aportes de la Nueva Historia Social inglesa (Thompson), y que se orientan a comprender las relaciones entre la escuela y los procesos de producción cultural y reproducción social, identificando las prácticas de resistencia y negociación y las apropiaciones activas de los diferentes sujetos.

Las familias campesinas del norte de la provincia Córdoba a las que nos referimos forman parte de ese otro espacio público de construcción colectiva de políticas al que alude Achilli. Reconocen a la educación como un derecho inalienable, pero reclaman ser parte de la construcción de ese derecho. Quieren una escuela para sus hijos, pero no cualquier escuela, sino aquella que, según lo manifiestan, respete y valore sus modos de vida, que no niegue la realidad de la desigualdad –a menudo soslayada–, y que partiendo de los saberes locales pueda proyectarse hacia nuevos conocimientos científicos y universales.

Resulta relevante tener en cuenta, además, que estas construcciones, y las acciones que de ellas se derivan, se realizan en el contexto de determinadas correlaciones de fuerza y disputa por la construcción de hegemonía y emergen en el marco de luchas sociales y políticas más amplias (Gramsci, 2004).

El Movimiento Campesino de Córdoba y sus demandas educativas

El MCC - Vía Campesina es una organización de tercer grado integrada por nueve organizaciones zonales de segundo grado, que a su vez se conforman por sesenta organizaciones de base.

Se trata de aproximadamente mil familias que participan directamente de alguna de las comunidades de base, y de más de mil quinientas familias que participan indirectamente de los proyectos y beneficios generales que se promueven. Está integrado por campesinos y un grupo de técnicos, que en la jerga propia reciben el nombre de “manos duras” y “manos blandas”, categorías tomadas del MST (Movimiento Sin Tierra) de Brasil.

Las demandas actuales por educación de las organizaciones campesinas del norte cordobés, no pueden entenderse desligadas de las transformaciones de la estructura agraria, el avance del agronegocio, y los reclamos más amplios acerca de la tierra, la sustentabilidad ambiental y la posibilidad de sostener sus modos de vida como campesinos.

Las reivindicaciones educativas surgen en este contexto de luchas donde el MCC se va configurando como un actor político provincial, pero que participa de organizaciones a nivel nacional, como el MNCI (Movimiento Nacional Campesino Indígena)³ e internacionales, como la

³ EL MNCI agrupa a una variedad de organizaciones de diferentes provincias: Encuentro Calchaquí, Comunidades Unidas de Molinos-Salta, Red Puna, MOCASE, Vía Campesina, Movimiento Campesino de Misiones, Movimiento Campesino de Córdoba, Unión de Trabajadores Rurales Sin Tierra de Mendoza, Sercupo, organizaciones periurbanas de Buenos Aires. A pesar de su variedad, es claro que sus bases pertenecen a

CLOC (Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo) y Vía Campesina.

Hay en este sentido un camino hecho, aprendizajes y apropiaciones de formas pedagógicas y contenidos desarrolladas por las organizaciones nucleadas en nuestro país, y orientadas por las prácticas de otros movimientos, el MST de Brasil, en particular, pero que en relación a este último, se han configurado históricamente y se desarrollan en otro contexto político, tienen un alcance diferente en cuanto a escala de acción, y en consecuencia, menores posibilidades de sostener sus proyectos educativos, disputar espacios y recursos con el Estado e incidir en su definición.

Los reclamos por educación emergen con fuerza en los últimos tiempos; aunque no son nuevos en la zona del norte de Córdoba y pueden historizarse. En nuestras investigaciones (Cragolino, 2001, 2007) hemos podido mostrar que las escuelas primarias existieron y funcionaron, no simplemente porque hubo un “Estado Educador”, sino porque muy tempranamente en el siglo XX, las familias rurales se movilizaron para la apertura y mantenimiento de los establecimientos escolares.

No negamos los procesos de homogeneización y disciplinamiento social que las elites gobernantes desarrollaron a través del sistema educativo nacional y provincial, ni las diferencias en el acceso de acuerdo al capital económico, cultural y social del que disponían las familias. Sin embargo, la historia social local que pudimos reconstruir advierte sobre el modo en que se fueron configurando procesos de apropiación de los establecimientos escolares, y se fue extendiendo la posibilidad de que la educación fuera percibida como un “derecho universal”.

Los procesos de aceptación, resistencia y negociación que se desarrollaron alrededor de las escuelas rurales y sus maestros dan cuenta de una trama compleja de la que participaban las familias campesinas, del despliegue de sus estrategias, y del lugar de la escuela en la disputa por el poder local, y revelan una imagen muy diferente de la que suele mostrarse a través de los relatos oficiales y de la visión de los maestros.

La imagen que se multiplica a partir de relatos de maestros, pero también a través de los curriculums de formación de docentes (véase por ejemplo INFOD –Instituto Nacional de Formación Docente–, 2008) pone énfasis en el trabajo solitario del maestro rural, su “aislamiento” y las dificultades derivadas de la “falta de interés de las familias pobres del campo”, el desconocimiento por parte de los padres del “valor” que intrínsecamente re-

regiones hasta hace poco marginales con respecto al desarrollo del capitalismo agrario en Argentina. Comparten una misma categorización de sus miembros y una atribución de cierta identidad “campesina” e “indígena” a partir de un proceso de disputa social y política y de reterritorialización.

presentaría la escuela. A partir de estas representaciones y nominaciones se termina culpabilizando a los padres y al “entorno rural” del fracaso educativo de los niños y jóvenes. Se naturalizan y reifican condiciones o situaciones que son producto de realidades socio-históricas concretas y que no se problematizan.

El interés de las familias campesinas del norte cordobés por la educación, que hemos podido reconocer a través de estudios etnográficos, se fue modificando y ampliando progresivamente, y tiene en la actualidad expresión en las reivindicaciones y proyectos de tres organizaciones: APE-NOC (Asociación de Productores del Noroeste de Córdoba), OCUNC (Organización de Campesinos Unidos del Norte de Córdoba) y UCAN (Unión de Campesinos del Noreste de Córdoba).⁴

Es posible advertir así una continuidad histórica en las demandas educativas derivadas de ciertas prácticas y “habitus” que, aunque no reconocidas ni legitimadas por el sistema educativo, existieron.

Lo novedoso de este proceso tiene que ver, en primer lugar, con el hecho de que las familias campesinas hasta hace poco tiempo no se constituían como un actor colectivo; no se presentaban como una organización desde donde reclamar, negociar y discutir con los otros agentes del campo educativo. En segundo lugar, sus reivindicaciones tenían un carácter local y no se articulaban con demandas relativas a otras áreas de la vida social, la salud, el problema de la tierra y el agua, etc. Tampoco eran parte de un proyecto político alternativo, que es lo que sucede en la actualidad con la propuesta de Escuela Campesina.

Las acciones formativas desarrolladas por el MCC se inscriben en el ámbito de la educación no formal, en un espacio denominado “Escuela Campesina”, pero también se orientan a construir una escuela secundaria pública, de alternancia y gestión compartida con el Estado que lleva ese mismo nombre. En este último proyecto nos vamos a detener.

El proyecto de Escuela Secundaria Campesina y el contexto político

El proyecto de Escuela Secundaria Campesina surge en un contexto político particular que podría considerarse en cierto sentido propicio

⁴ La APENOC nuclea a más de 370 familias de pequeños productores de los departamentos Cruz, el Eje y Minas, al Noroeste de la provincia de Córdoba, la OCUNC reúne alrededor de 130 familias de pequeños productores caprinos y de carbón de los departamentos de Tulumba, Ischilín y Sobremonte, y la UCAN nuclea a 90 familias de pequeños productores caprinos de los departamentos de Tulumba y Río Seco.

y más favorable que el de épocas anteriores, pero que, como veremos, se presenta con muchas dificultades y limita las posibilidades de su concreción.

Las políticas neoliberales de los 90 redefinieron el papel del Estado y el universalismo. La prédica conservadora de descalificación de la educación pública como derecho de los ciudadanos y obligación del Estado y la necesidad del ajuste estructural, justificaron el cierre de numerosas escuelas rurales.⁵ Los programas focalizados y compensatorios no resolvieron los problemas de inclusión real de gran cantidad de niños y jóvenes del campo. La pretensión de la extensión de la escolaridad a través de la obligatoriedad del tercer ciclo de la Educación General Básica, significaron, en realidad, en algunas regiones como el norte cordobés, la reducción de un año del ciclo primario y la ausencia de acreditación de la finalización de la escolaridad básica para muchos chicos rurales.⁶

En los últimos años se definieron nuevas políticas y comenzaron a implementarse iniciativas que pretenden “jerarquizar la educación rural”. Este reconocimiento tiene su correlato normativo, ya que la LEN (Ley de Educación Nacional) N° 26206 (2007), la incorpora como una modalidad del sistema educativo (mientras que estaba ausente de la Ley Federal). Este avance va acompañado de la inclusión en la estructura ministerial de dependencias que se ocupan de la educación rural tanto en el ámbito nacional (Área de Educación Rural en la Dirección de Diseño Curricular y Formación Docente) como provincial (Sub Dirección de Educación Rural dependiente de la Secretaría de Educación). Se suman además diseños curriculares que en la formación inicial de los docentes contemplan la problemática, espacios de capacitación para maestros rurales en ejercicio (“Especialización en Educación Rural”) y la implementación de programas dirigidos a las escuelas y alumnos rurales (por ejemplo PROMER –Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural– y Horizonte).

A pesar de estos avances y del reconocimiento al derecho a la educación que a nivel normativo tienen los niños, los jóvenes, y también los adultos rurales, en tanto ciudadanos argentinos, y de la importante can-

⁵ Vease al respecto Cragolino (2007).

⁶ A partir de la Ley Federal de Educación, N° 24195 (1993), Ley Provincial 8525/95 y la implementación de la llamada “Transformación Educativa” se extiende la obligatoriedad escolar al tercer ciclo de la EGB. En el caso de Córdoba, esto implicó la reducción del ciclo primario de 7 a 6 años y el ingreso luego a “la secundaria” compuesta por un CBU (Ciclo Básico Unificado) y luego un Ciclo de Especialización. Para las zonas rurales se crean los CBU Rurales. Un análisis de las consecuencias y resultados de estas transformaciones en la zona norte de Córdoba, puede verse en Ligorria, 2007.

tividad de recursos materiales y humanos movilizados, buena parte de los pobladores rurales no pueden hacer efectivos estos derechos.

Según los últimos datos censales disponibles (2001) entre el 30 y 40% de los pobladores del norte cordobés no ha finalizado la escolaridad primaria. En las comunidades rurales de donde provienen los integrantes de APENOC, UCAN y OCUNC, la mayoría de los jóvenes y los adultos no pueden acceder o sostenerse en la educación media, que de acuerdo a la última legislación se ha convertido en obligatoria.

Frente a esta realidad, y buscando alternativas que garanticen no solo la inclusión en el sistema educativo, sino el desarrollo de una propuesta cuyos “contenidos, modalidad y metodología de trabajo responda a las necesidades productivas, laborales, culturales y organizativas de las comunidades”, el MCC elaboró durante el año 2008 el Proyecto Escuela Secundaria Campesina. Para ello solicitó asesoramiento a la Secretaría de Extensión Universitaria de la UNC (Universidad Nacional de Córdoba) y es ese marco que se produce nuestra intervención.

El proyecto fue trabajado y discutido durante varios meses, y finalmente presentado al Ministerio de Educación de la provincia de Córdoba. Se encuentra en estos momentos “en estudio” por parte de los Equipos Técnicos del Ministerio, pero las posibilidades de aprobación son, en realidad bastantes limitadas.

¿Por qué planteamos que son limitadas las posibilidades que tiene la iniciativa de Escuela Secundaria Campesina de ser aprobada por las instancias gubernamentales pertinentes y que se viabilice su implementación?

Las dificultades, a nuestro entender tienen que ver, por un lado con el estado de las relaciones de fuerza existentes en el campo educativo⁷ y a su vez con el lugar que ocupa el campo educativo en relación al campo de poder (Bourdieu, 1990).⁸

⁷ Proponemos abordar el campo educativo sin pensarlo como un “aparato” tal como lo entiende Althusser (1974) y esto supone no solo diferencias terminológicas, sino que tiene consecuencias analíticas: en un “campo” los agentes y las instituciones luchan. “[...] quienes dominan en un campo dado están en posición de hacerlo funcionar en su provecho, pero siempre deben contar con la resistencia, la contestación y las reivindicaciones, las pretensiones políticas o no de los dominados” (Bourdieu y Wacquant, 1995: 68). Mientras que el “aparato” puede concebirse como un bloque compacto y unitario que se impone indefectiblemente a los individuos, los “campos”, en cambio, son concebidos como espacios donde los agentes pugnan entre sí, donde se pueden definir posiciones dominadas y dominantes aunque en determinadas circunstancias históricas, la desproporción entre los que dominan y los que resisten puede ser tal, que el funcionamiento del campo se parezca mucho al de un aparato (ídem).

⁸ Desde la perspectiva bourdiana se puede concebir al Estado como un campo que detenta una especie de metacapital que es capaz de ejercer un poder sobre otros capitales

En el caso de la Escuela Campesina el propio Ministro de Educación habilitó la posibilidad de planificar y poner en funcionamiento una escuela secundaria diferente a las tradicionales, esto es, con régimen de alternancia, donde los padres y las organizaciones participen de la gestión.

Pese a esta decisión política, los cuadros medios del Ministerio son los que en general han mostrado mayores niveles de resistencia a aceptar la posibilidad de que se concrete una escuela diferente para los jóvenes campesinos. Este cuerpo burocrático, estos funcionarios, estarían completamente dominados por la representación oficial de lo oficial, como señala Bourdieu (1997) y esta representación oficial de la escuela media supone una estructura que ellos mismo ayudaron a construir.

En efecto, muchos de los funcionarios y miembros de los equipos técnicos encargados de evaluar la propuesta de la Escuela Campesina, participaron en la construcción de la idea del CBU (Ciclo Básico Unificado) Rural, o participaron en calidad de docentes y/o supervisores de la oferta específica destinada a los jóvenes rurales, que el proyecto del MCC ha puesto en cuestión. En este sentido, estarían poco dispuestos a reconocer el fracaso del sistema y admitir las dificultades que supone su funcionamiento.

Este grupo se presenta y distingue representando “el interés general” de “todas las familias” y “todos los alumnos” de Córdoba, y en virtud de esa representación, ayudan a imponer como legítimas las estructuras establecidas, las formas de gestión institucional y propuestas curriculares vigentes. Frente al “universalismo” de estas instituciones que defienden, que no van acompañadas con la universalización de los medios que garanticen el acceso a la escuela media, destacan la excepcionalidad de la situación del no acceso de los jóvenes campesinos. Al relegarlas al carácter de excepción le restan legitimidad al reclamo del MCC y limitan las posibilidades de que la propuesta de escuela campesina, de alternancia y de gestión comunitaria, sea aprobada.

Habría además intereses corporativos poderosos vinculados al orden escolar establecido que juegan en contra de la posibilidad de aprobación de la Escuela Campesina. Nos referimos en particular a los intereses de profesores y sus sindicatos, que a través de una institución como el Estatuto del docente, resguardan el derecho de acceso a los puestos de trabajo

y campos; en eso consistiría el poder propiamente estatal. De ahí se desprende que la construcción del Estado sea simultánea a la construcción del campo del poder, entendido como el espacio de juego dentro del cual los poseedores de capital luchan, sobre todo, por el poder sobre el Estado, es decir, sobre el capital estatal que otorga poder sobre las diferentes especies de capital y sobre su reproducción, en particular, a través de la institución escolar (Bourdieu y Wacquant, 1995).

a través de un orden de mérito oficialmente establecido y no reconocen la posibilidad de que los padres de los alumnos y miembros de las organizaciones intervengan en la selección de los docentes y el cuerpo directivo de las escuelas.

Otros actores del campo educativo que operan a nivel local y regional son los maestros y supervisores de las zonas rurales del norte cordobés. La relación que el MCC ha tenido con estos representantes del Estado ha sido en general conflictiva. La caracterización que realizan de los maestros rurales como un sector uniforme y asociado solo con prácticas conservadoras, refuerza la idea de la imposibilidad de incorporarlos a proyectos de cambio y termina culpabilizándolos, desconociendo las condiciones socio históricas que explican las prácticas y representaciones de los maestros.

Son escasas las experiencias de trabajo del MCC con los docentes, y el hecho de que a menudo los presentan como un enemigo, o cuanto menos alguien poco confiable, no les permite sumarlos a la hora de defender o sostener el proyecto de la Escuela Campesina.

Hay otros actores que intervienen, por ejemplo, los legisladores, que se encuentran discutiendo en la actualidad una ley de educación provincial (que deberá adecuarse a la LEN). Pero la lógica desde la cual operan tiene que ver más con la intención de dotarse de clientelas electorales, cumplir con la verticalidad de funcionamiento que le imponen los partidos políticos, y diferenciarse de sus opositores, que con el interés por resguardar los derechos educativos y sociales de los jóvenes rurales.

En este estado de correlaciones de fuerza, a pesar de tener el aval inicial del ministro de Educación (cuya posición es frágil, ya que continuamente se preanuncia su retiro), y aunque cuente con el apoyo de la universidad, y la legitimidad que en cierto sentido esta le transfiere; y a pesar también de que el proyecto estaría sustentado por las nuevas disposiciones legales en materia educativa, se hace evidente la debilidad en cuanto a la posibilidad de ser aprobado.

Tensiones que atraviesan la construcción e implementación de la propuesta de Escuela Campesina

Es necesario también mencionar las tensiones que implica la construcción de la propuesta de Escuela Campesina.

1. La intención de desarrollar una propuesta alternativa en un sistema educativo burocratizado, con una dinámica poco flexible a la incorporación de innovaciones

Pese a que en los 90 se impuso un discurso (impulsado por los organismos financieros internacionales que fijan agenda e impulsan

reformas),⁹ donde se sostiene que la gestión eficiente es resultado del liderazgo autónomo y participativo de los actores institucionales, y que esto es condición de “calidad”, “eficiencia” y “equidad”, el sistema educativo argentino sigue caracterizándose por su rigidez, su carácter burocratizado y poco permeable a las demandas sociales y las innovaciones.

2. La ausencia de formación de docentes, funcionarios y cuadros técnicos medios, respecto a la problemática de educación en contextos rurales, pero a la vez la necesidad que tienen estos de dar alguna respuesta a la demanda de los pobladores rurales y los requerimientos de los cuadros jerárquicos del Ministerio de Educación

La falta de formación específica en las problemáticas de educación rural de los docentes, pero también de los técnicos y funcionarios ministeriales responsables de esta área en la Provincia de Córdoba es preocupante. Sus acercamientos a la realidad rural suelen estar teñidos de prejuicios y/o en el mejor de los casos, de “buenas intenciones” que se convierten en obstáculos a la hora de reconocer la realidad de las escuelas, las familias y los alumnos, e intentar transformaciones. Estos agentes del Estado se ven compelidos a dar respuestas y a justificar de algún modo su posición y trabajo, frente a los reclamos de pobladores rurales, que llegan muchas veces a través de presiones de caudillos políticos locales, que ocupan puestos claves como legisladores o intendentes; o como en el caso que estamos analizando, una organización como el MCC. Sin embargo, parecen estar más compelidos por las urgencias que “bajan” desde las instancias superiores del Ministerio provincial o Nacional. Frente a estas presiones, y a la necesidad de “encontrar respuestas rápidas”, hay poco espacio para la reflexión y/o la consulta para la construcción de alternativas que garanticen el acceso a la educación de los jóvenes del campo.

3. Los desencuentros entre las trayectorias y disposiciones de escolarización en las que se formaron los protagonistas de la iniciativa (tanto los mediadores como los posibles alumnos y sus familias) y el interés por superar estos modelos “tradicionales” y construir un espacio diferente

Los mediadores, los técnicos del MMC, “las manos blandas”, inscriben sus acciones en la Educación Popular. Esta ha pasado a ser un referente de identidad para el movimiento como para muchos otros

⁹ La aparición de propuestas de autonomía escolar, sobre todo en América Latina, coincide con procesos de desinversión o menor ritmo del crecimiento del gasto público en el sector educación.

educadores, instituciones y redes del continente (Torres Carrillo, 2000, en Finnegan, 2009). Pretenden innovar sobre las tradicionales rigideces del sistema educativo, su “carácter bancario”, trabajar desde la recuperación de los saberes populares e impulsar procesos de participación comunitaria.

Estos enunciados y propósitos se constituyen en desafíos complejos, ya que, como señala Finnegan (2009), requiere profundizar un trabajo riguroso de construcción de conocimiento pedagógico, reconocer las mediaciones, las operaciones y los dispositivos necesarios.¹⁰ Estas “traducciones” se enfrentan, sin embargo con dificultades. Esta autora agrega que “las urgencias que plantea la lucha por la supervivencia de los sujetos involucrados tienden a postergar la reflexión sobre lo pedagógico, obturando la producción de conocimientos en esa área basados en la reflexión que acerca de las propias prácticas efectúen los educadores”(ibid: 9). Deberíamos añadir la problemática de tener trayectorias y disposiciones de escolarización tradicional que pueden “colarse”, o sea, pueden emerger en sus prácticas cotidianas, aun cuando conscientemente intenten trabajar desde otros paradigmas.

A esto se suman ciertas demandas de los otros protagonistas de estas experiencias, los alumnos y sus familias. El modelo legítimo de escolaridad, con sus características y sus ritos, se halla profundamente inscripto en los cuerpos y en las mentes, aun en los de aquellos que no pasaron por la escuela o no lo hicieron exitosamente (o quizás por eso mismo, por haber sido privados en su infancia de esta posibilidad de escolarizarse).

4. La decisión de definir contenidos que respeten los saberes y modos de vida campesinos pero que al mismo tiempo habiliten la apropiación de nuevos conocimientos universales

Finalmente queremos hacer referencia a la cuestión de los contenidos, el qué enseñar, que siempre va ligado al para qué enseñar y, en este caso, a la intención emancipatoria de la Escuela Campesina.

¹⁰ Finnegan (2009: 8) señala que “La consideración de los saberes de los jóvenes y adultos como punto de partida del proceso de conocimiento y la construcción negociada de significados conjuntamente con el educador, situada como producción histórica, problematizadora y crítica, se constituye como un desafío complejo de llevar a la práctica concreta. Requiere profundizar un trabajo riguroso de construcción de conocimiento pedagógico, si se coincide con que “ya no es suficiente decir que en el saber científico y académico hay alguna verdad que puede servir para el cambio y que en el saber popular también la hay. Es necesario reflexionar sobre cuáles pueden ser las mediaciones, las operaciones y los dispositivos para que realmente haya una interculturalidad en el trabajo educativo (Torres Carrillo, 2000). Sin embargo, las condiciones en las que organizaciones y grupos producen las prácticas de EP presentan en muchos casos dificultades sustantivas para esa “traducción”.

Aquí la tensión se presenta entre la recuperación de saberes y modos de vida de las familias con las que se trabaja en la Escuela y la incorporación de nuevos conocimientos y experiencias, resultados del avance científico y tecnológico que, sin negar los primeros, hagan posible el desarrollo de procesos críticos y emancipatorios.

Según hemos podido observar en nuestros trabajos, el desafío se dirime en el intento de reconstruir críticamente y reflexionar analíticamente sobre los saberes campesinos existentes, reconociendo su historicidad y sus condicionamientos sociales, y la tendencia a esencializarlos o mistificarlos. Este reconocimiento crítico se convierte, a nuestro entender, en condición que permite luego confrontar los saberes campesinos con otras experiencias, con el conocimiento teórico y científico existente, y ponerlos al servicio de proyectos sociales transformadores.

Es fundamental poder recuperar la historia de estas comunidades y sistematizar sus saberes, ya que como señala Gramsci, este es el sustento objetivo para la construcción del pasaje del sentido común a una concepción crítica, coherente, del mundo. “El comienzo de la elaboración crítica es la conciencia de lo que realmente [se es], del proceso histórico desarrollado hasta ahora y que ha dejado [...] infinidad de huellas recibidas sin beneficio de inventario. Es preciso efectuar ese inventario (Gramsci, citado en Ezpeleta y Rockwell, 1983:5).

Reflexiones finales

Hace ya muchos años, en 1983, Justa Ezpeleta y Elsie Rockwell, en un texto clave de la etnografía latinoamericana, “Escuelas y clases subalternas”, planteaban que uno de los lugares privilegiados en que se encuentran el Estado y las clases subalternas es la escuela. Destacaban la singularidad de un espacio donde confluyen intereses de ambas partes.

Para las clases subalternas, en el caso que estamos analizando, campesinas, la educación no se configura solo como un atributo requerido como “necesario” por el sistema productivo y, en tanto tal, requisito para la sobrevivencia material, sino que se liga, fundamentalmente, a la posibilidad de trascender la explotación, y transformar la trama de relaciones que define su posición y modo de existir en la sociedad (*ibid.*: 72).

El proyecto y los esfuerzos del MCC por construir una escuela secundaria alternativa se vinculan con esta intención, y se fortalece porque exceden lo educativo y están ligadas a otras reivindicaciones, como el derecho a la tierra, los recursos naturales y la posibilidad de seguir reproduciéndose como campesinos. Están fundadas, además, en herencias

de demandas que históricamente han planteado las familias rurales del norte cordobés respecto a las escuelas, aunque se las haya silenciado tras las iniciativas estatales.

Estas demandas emergen porque, como señalan Cravino *et al.* (2001) “los conjuntos sociales no *olvidan* los episodios ya acaecidos, que van engarzándose como *procesos*, en los cuales el haber participado de esfuerzos y acciones simultáneos va constituyendo cierta *experiencia formativa*”. Pero entendemos que emergen también por la acción de los “mediadores”, cuestión que apenas hemos mencionado en este trabajo, pero que valdría la pena profundizar.

Finalmente, la relación que construyen las organizaciones campesinas con el Estado a través de sus proyectos educativos es resultado de una constante construcción y negociación en la que se juegan cotidianamente intereses, estrategias e historias de las comunidades y de los diferentes agentes involucrados.

¿Qué está en juego cuando se habla de educación rural y se pretende construir una escuela campesina? ¿Qué importa? y ¿A quién le importa? Como plantea Rockwell (2009: 132) los contenidos de procesos sociales que pueden responder a estas preguntas son los contenidos de las luchas sociales que determinan destinos alternativos del ordenamiento social.

Y aquí nos situaríamos, como esta autora propone, en alguna zona intermedia entre el determinismo estructural, que deja pocas opciones para la práctica política en y a través de la escuela, y el voluntarismo subjetivo, que pretende poder escapar de cualquier determinación. Justamente reconociendo las limitaciones que nos imponen las condiciones estructurales, no solo las externas, las objetivas, sino también las simbólicas, se trataría de encontrar las posibilidades concretas de conocer, distinguir y organizar los contenidos, las formas y las relaciones más concretas susceptibles de transformar el orden social existente (*ibid.*: 140).

Bibliografía

- ACHILLI, Elena (1998), “Vivir en la pobreza urbana. El derecho a una interculturalidad no excluyente”, Revista Lote N° 18. www.fernandopeirone.com.ar/Lote/.../achilli.htm. (03/03/2009).
- BOURDIEU, Pierre (1997), “Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción”, Anagrama, Barcelona.
- BOURDIEU, Pierre y Wacquant Loic (1995), “Respuestas por una antropología reflexiva”, Grijalbo, México.
- CRAGNOLINO, Elisa (2007), “Esa escuela es nuestra. Relaciones y apropiaciones de la escuela primaria por familias rurales”. En: Cragnolino, Elisa (compil.),

- Educación en los espacios sociales rurales, Colección Estudios sobre Educación. Editorial de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la UNC, Córdoba, págs. 12-41.
- (2009), “La noción de espacio social rural en el análisis de procesos de acceso a la educación y apropiación de la cultura escrita”. Ponencia presentada en el IV Congreso Latinoamericano y Argentino de Antropología Rural, Núcleo Argentino de Antropología Rural e Inta, Mar del Plata, 25 al 28 de marzo de 2009 (mimeo).
- CRAVINO, María Cristina *et al.* (2001). “Vida cotidiana e implementación de políticas sociales: receptores y mediadores en un barrio del Conurbano Bonaerense”. En: Problemas de investigación, ciencia y desarrollo, Universidad Nacional de Gral. Sarmiento <http://www.ubiobio.cl/cps/ponencia/doc/p4.2.htm>
- EZPELETA, Justa y Elsie Rockwell, (1983), “Escuela y clases subalternas”. En: Cuadernos Políticos 37, México, págs. 70-80
- FINNEGAN, Florencia (2009), “Educación Popular y Educación de Jóvenes y Adultos: algunas reflexiones sobre un diálogo complejo entre tradiciones diversas”. Exposición realizada en el II Seminario Internacional de Alfabetización en el Siglo XXI. En camino a la VI CONFINTEA y en el desarrollo del Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación de Personas Jóvenes y Adultas 2007 – 2015, Fundación Santillana / IDIE- OEI / MEC, España / Xunta de Galicia, Buenos Aires, 12 de marzo de 2009 (mimeo).
- GRAMSCI, Antonio (2004), “Antología”, Siglo Veintiuno, Madrid.
- LIGORRIA, Verónica (2007), “El CBU rural en el norte de Córdoba: ¿alternativa para la inclusión y el cumplimiento de la escolaridad obligatoria?”. En: Cragolino, E (compil.), Educación en los espacios sociales rurales, Serie Colecciones, FFYH- UNC, Editorial de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la UNC, Córdoba, págs.127-150.
- ROCKWELL, Elsie (2001), “Camino y rumbos de la investigación etnográfica en América Latina”. Cuadernos de Antropología Social N° 13, Facultad de Filosofía y Letras, Buenos Aires, págs. 53-64.
- ROCKWELL, Elsie (2009), “Como observar la reproducción”. En La experiencia etnográfica. Historia y cultura en los procesos educativos, Editorial Paidós, Buenos Aires, págs. 125-142.

Siglas

APENOC: Asociación de Productores del Noroeste de Córdoba

CBU: Ciclo Básico Unificado

CLOC: Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo

INFOD: Instituto Nacional de Formación Docente

LEN: Ley de Educación Nacional

MCC: Movimiento Campesino de Córdoba

MNCI: Movimiento Nacional Campesino Indígena

Las agriculturas familiares del MERCOSUR

MST: Movimiento Sin Tierra

OCUNC: Organización de Campesinos Unidos del Norte de Córdoba

PROMER: Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural

UCAN: Unión de Campesinos del Noreste de Córdoba

*III. La agricultura
familiar y sus estrategias
productivas, tecnológicas
y de articulación con los
mercados*



Estratégias de articulação aos mercados da agricultura familiar

Sergio Schneider
Paulo André Niederle

Situando os termos

O que é mesmo um agricultor familiar? Sem fazer apelo a definições teóricas, poderia se concordar que agricultor familiar é todo aquele sujeito que vive no meio rural e trabalha na agricultura juntamente com sua família. Assim definido pelo senso comum, o agricultor familiar abarca uma diversidade de formas de fazer agricultura que podem se diferenciar segundo tipos de famílias (nuclear ou extensa), de formas de acesso à terra, interação com os ecossistemas, características da cultura local, entre outros critérios. Tomando-se o Brasil de norte a sul, é possível encontrar uma diversidade muito grande de agricultores familiares, muitos deles com denominações locais e regionais muito específicas, tais como os *colonos* (no Sul), *sitiantes* e *moradores* (no Nordeste), *caipiras* (no Sudeste e Centro Oeste) e *ribeirinhos* (na região amazônica).

A denominação agricultura familiar somente ganhou espaço político, acadêmico e social no Brasil a partir de meados de 1990. Até este período, era usual denominar estas categorias como pequeno produtor, produtor de subsistência e produtor de baixa renda. A criação e o reconhecimento da agricultura familiar devem-se às lutas do movimento sindical por crédito, melhoria de preços, formas de comercialização diferenciadas, implementação da regulamentação constitucional da previdência social rural que ocorreram no período em que o Brasil ingressava na “onda neoliberal”, no início da década de 1990. Mas a consolidação veio com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), através do Decreto Presidencial nº 1.946, de 28 de julho de 1996 e, mais tarde, com a Lei da Agricultura Familiar (nº 11.326, de 2006).

Para entender as formas familiares de trabalho e suas estratégias de reprodução ao longo da história, a primeira questão que se apresenta refere-se à comparação entre a configuração atual da agricultura familiar (ou dos

grupos sociais assim identificados) em relação àquelas formas sociais que se implantaram no passado, através dos processos de ocupação e colonização. Segundo o entendimento aqui adotado, embora trabalhem sobre um pequeno lote de terra, mobilizando e utilizando basicamente a força trabalho do grupo doméstico, os distintos grupos sociais espalhados pelo Brasil, formados pelas diversas categorias de habitantes do espaço rural, podem ser denominados de agricultores familiares. Em termos empíricos e do senso comum, os indivíduos e as famílias denominados de camponeses, ou designados pelas corriqueiras terminologias como *colonos, sitiantes, caipiras, moradores e ribeirinhos*, fazem parte de um mesmo grupo social.

O que lhes confere esta identidade está no fato de que constituem um vasto contingente social que possui acesso precário aos meios de produção, como terra e capital produtivo, assim como informações parciais e insuficientes sobre os canais de escoamento de sua produção. A força de trabalho da família é seu principal fator produtivo abundante, mas enquanto um núcleo familiar, trabalho e produção fazem parte de um todo indivisível em que as relações de consanguinidade e parentesco funcionam como cimento e fator de coesão do grupo social. Embora produzam excedentes destinados aos consumidores dos núcleos urbanos mais próximos ou mesmo aos mercados mais longínquos, estas famílias de agricultores raramente abandonam a produção para o autoaprovisionamento ou autoconsumo, o que lhes permite um jogo permanente entre vender, trocar ou consumir, que é o fator preponderante de sua autonomia cultural, social e econômica em relação à sociedade capitalista em que estão inseridos.

Não obstante, ainda que pertençam a um mesmo grupo social, para efeito de sua compreensão teórica e conceitual é preciso distinguir camponeses de agricultores familiares e mostrar que suas características, seu modo de existência e sua forma de reprodução obedecem a características socioculturais e a uma racionalidade econômica que não são análogas. Embora mantenham semelhanças entre si, como a propriedade de um pequeno lote de terra, o uso predominante do trabalho da família na execução das tarefas produtivas, o acesso à terra mediante a herança, a manutenção dos vínculos sociais assentados em relações de parentesco, entre outras, o traço fundamental que distingue os agricultores familiares dos camponeses assenta-se no caráter dos vínculos mercantis e das relações sociais que estabelecem na medida em que se intensifica e se torna mais complexa a sua inserção na divisão social do trabalho. Ou seja, é o maior envolvimento social, econômico e mercantil que torna o agricultor familiar, ao mesmo tempo, mais integrado e mais dependente em relação à sociedade que lhe engloba. Além disso, tal como os sociólogos e antropólogos rurais já demonstraram, o campesinato constitui também um modo de vida, ao passo que a agricultura familiar se tornou uma atividade econômica e produtiva (Ploeg, 2008).

Somente a análise de situações e processos sociais concretos permite identificar como se dá esta diferenciação, mostrando em que consiste a transformação de algumas características assim como a manutenção de outras. A tarefa que se impõe ao investigador é, portanto, analisar e descrever a evolução ao longo do tempo e estudar quais os fatores causais que determinam as mudanças e/ou alterações.

A mercantilização da agricultura familiar

A questão da viabilidade social e econômica das formas familiares de trabalho e produção na sociedade capitalista leva, inequivocamente, à discussão sobre as condições e possibilidade de sua reprodução. Nos marcos de uma sociedade de mercado, em que as relações sociais não podem prescindir das relações de troca e intercâmbio, a tarefa consiste em compreender o processo social pelo qual indivíduos e famílias ingressam neste universo e como se dão os mecanismos de funcionamento. Estas questões podem ser apanhadas e analisadas nos marcos do que na literatura passou a ser chamado de “debate da mercantilização” (Long et al., 1986). A mercantilização passou a ser uma noção chave para compreender o processo de complexificação da divisão social do trabalho, que ocorre através da ampliação das relações de troca em uma sociedade crescentemente organizada sob o predomínio da produção de bens para intercâmbio mercantil.

Nas unidades familiares, em geral, o sistema produtivo se assenta no trabalho da terra, realizado por uma família, e na produção primária, destinada prioritariamente à satisfação das necessidades internas da propriedade e do grupo doméstico (composto pelos membros da família). Nesta forma de organização do trabalho as atividades agrícolas quase sempre coexistem e se complementam com outras atividades não agrícolas, como o artesanato e o comércio, tornando as unidades pluriativas. Na medida em que o sistema produtivo passa a ser submetido a um conjunto variado de pressões sociais e econômicas externas, ocorre um processo de transformação que aos poucos vai comprometendo várias de suas características originais. Estas mudanças na forma de produção também afetam aspectos da cultura e da sociabilidade, o que acaba transformando e metamorfoseando o próprio modo de vida. O processo de mercantilização social e econômico leva à crescente interação e integração das famílias aos mercados. Como resultado, reduz-se consideravelmente a sua autonomia, já que passam a depender da compra de insumos e ferramentas para produzir e da venda da produção para arrecadar dinheiro que lhes permitam reiniciar e reproduzir o ciclo. Neste contexto, as estratégias de reprodução social das famílias rurais tornaram-se cada vez mais subordinadas e dependentes do exterior, seja dos mercados de produtos ou dos valores e da cultura *da sociedade em que estão inseridos*.

Este processo tende a avançar na medida em que a produção começa a operar nos marcos das relações de troca de mercadorias. Existem vários graus e estágios na mercantilização, tornando-a um processo multifacetado e imprevisível. A mercantilização não ocorre de forma homogênea porque cada indivíduo ou, neste caso, cada agricultor, tende a estabelecer distintas formas de relações com os mercados. Por isso, a mercantilização leva também à diferenciação social e econômica dos agricultores e, neste sentido, provoca alterações que afetam o ambiente social e econômico – o território – em que estão situadas as unidades familiares. Portanto, quanto maior for o grau de mercantilização em um determinado território mais forte tenderá a ser a pressão para que o conjunto das relações sociais ali existentes siga o mesmo padrão de ordenamento e funcionamento.

Nestes termos, a discussão teórica sobre a agricultura familiar situa-se no debate mais amplo sobre a persistência das formas familiares de trabalho e de produção no interior do capitalismo. A dinâmica socioeconômica destas formas sociais no meio rural configura-se como uma projeção particular do conjunto das relações de produção e trabalho que existem e se reproduzem nos marcos de uma sociedade em que imperam relações sociais de caráter capitalista. O modo pelo qual a forma familiar interage com o capitalismo pode variar e assumir feições heterogêneas e até mesmo muito particulares. Em alguns casos históricos, as formas sociais identificadas com o trabalho familiar acabaram sucumbindo, em outras foram absorvidas pelo próprio capitalismo. Entretanto, em muitas situações a presença do trabalho familiar em unidades produtivas agrícolas pôde desenvolver relações estáveis e duradouras com as formas sociais e econômicas predominantes como é o caso, só para dar um exemplo, da integração dos agricultores familiares às empresas agroindustriais que operam no regime de integração.

Isso permite afirmar que em várias situações e contextos as unidades familiares podem subsistir com uma relativa autonomia em relação ao capital e se reproduzir nessas condições. A sua permanência ao longo do tempo não é estática nem tende a um equilíbrio. O certo é que sua manutenção e persistência dependerão das distintas e heterogêneas formas de interação social, cultural e econômica com o capitalismo e de sua capacidade de afirmação em circunstâncias de espaço e de contexto histórico.

Distintas estratégias de articulação aos mercados

Na tradição crítica dos estudos rurais, o debate sobre a mercantilização ocupou um lugar de destaque nos trabalhos pioneiros de Friedmann e Bernstein acerca da “produção simples de mercadorias” (PSM) ou “pequena produção de mercadorias” (PPM). Para estes autores, em face da incapaci-

cidade das categorias marxistas clássicas (produtores parcelários, camponeses, pequenos proprietários) refletir adequadamente sobre as condições das formas de produção contemporâneas, o conceito de “produção simples de mercadorias” poderia ser utilizado como alternativa ao entendimento das formas sociais não-capitalistas da agricultura.

O conceito de produção simples de mercadorias foi utilizado pioneiramente por Marx (1982) para caracterizar as formas pré-capitalistas que não estavam completamente inseridas nos processos de reprodução ampliada do capital. De acordo com Friedmann (1978; 1978a), a análise de Marx não havia considerado as possibilidades de persistência destas unidades de produção nas sociedades modernas, em que o capitalismo se torna o sistema social dominante regido pelas trocas mercantis. Friedmann argumenta que ao invés de desaparecerem, as formas de produção simples de mercadorias subsistiram ao ambiente crescentemente marcado pelas trocas e o intercâmbio de mercadorias demonstrando não haver incompatibilidade entre as unidades sociais que se assentam no trabalho familiar e a produção e reprodução capitalista.

Segundo a autora, as unidades familiares de produtores simples de mercadorias se assentam em “relações sociais específicas”, tais como o uso do trabalho familiar não remunerado, as relações de parentesco e o acesso à propriedade da terra via herança, que fazem com que os custos e as relações de produção destas unidades as tornem mais competitivas em relação às empresas capitalistas. Na produção simples de mercadorias, o produtor vende a mercadoria produzida com o seu trabalho e consegue o dinheiro para repor o estritamente necessário para renovar o processo produtivo, do que consta inclusive reproduzir a força de trabalho, comprando os meios de vida indispensáveis a sua família. O fato de não haver expropriação de excedente torna esta forma de produção completamente diferente da produção capitalista. Deste modo, segundo Bernstein (1979; 1986), esta forma de produção adquire “vantagens competitivas sobre a produção capitalista”, as quais são derivadas do não requerimento estrutural de lucro, da flexibilidade de consumo pessoal, da auto-exploração pela intensificação do trabalho familiar, da redução dos níveis de consumo, do endividamento ou mesmo da entrega de meios de produção.

Um contraponto interessante a esta perspectiva neomarxista surge de autores preocupados em sair tanto dos esquemas estruturalistas de análise quanto das perspectivas microeconômicas. Nesta direção encontram-se os trabalhos de Van der Ploeg e Long. Ao mesmo tempo em que mantêm uma afinidade com os marxistas, estes autores procuraram acrescentar às noções chayanovianas a ideia de que era preciso pensar as interfaces dos produtores com as estruturas e dispositivos das sociedades dominadas

pelas regras impostas pelo mercado, sem cair em um determinismo *ex ante*. Neste sentido, vão articular o que denominam de uma “perspectiva orientada aos atores”, que focaliza as respostas diferenciais produzidas em circunstâncias estruturais similares. Enfatizando a capacidade de agência dos agricultores, esta perspectiva opera uma resignificação das categorias que sustentam o enfoque da produção simples de mercadorias. Os mercados deixam de ser percebidos como estruturas rígidas e externas e passam a ser vistos como arenas sociais resultantes das interações entre os próprios agricultores e outros atores. A mercantilização torna-se o resultado de um amplo processo de negociação e disputa entre os atores sociais (individuais e coletivos; locais e externos) que envolve o controle dos recursos utilizados nos processos produtivos e, desta forma, o domínio dos mercados.

Segundo Ploeg (2003), cotidianamente os agricultores desenvolvem uma série de estratégias para modificar, neutralizar, resistir e, por vezes, até acelerar os resultados da mercantilização, de acordo com a condição socioeconômica da unidade familiar. Trata-se de um processo não linear, com avanços e reveses e, fundamentalmente, expresso na inserção diferencial das unidades de produção nos mercados. Deste modo, o fato dos agricultores mobilizarem um amplo repertório de recursos fora dos mercados cria “espaços de manobra” e estratégias para manter e ampliar sua autonomia. Por conseguinte, é equivocada tanto a percepção de que a mercantilização induz à perda total da autonomia quanto de que este processo esteja concluído.¹

Desde esta perspectiva, Ploeg (2006) realiza uma redefinição das categorias utilizadas por Friedmann e Bernstein, e traz uma contribuição que interessa ao debate brasileiro sobre as formas familiares de produção. Esta perspectiva possibilita superar a oposição clássica entre agricultura familiar e campesinato, dando substância analítica para estudar estas categorias sociais. Em um esforço para compreender a heterogeneidade estrutural das formas de produção no meio rural, o autor sustenta a existência de duas distintas formações sociais que seriam abarcadas pela chamada agricultura familiar, que denomina de “forma camponesa” e “forma empresarial”:

[...] a agricultura familiar abrange duas constelações contrastantes: a *forma camponesa* e a *forma empresarial* de se fazer a agricultura. [...] A

¹ Nos termos em que opera o debate, Ploeg (1990) propõe a possibilidade de mensurar distintos “graus de mercantilização” a partir da proporção entre a quantidade de mercadorias mobilizadas pelos agricultores nos diversos mercados (insumos e fatores de produção, trabalho, crédito, terra etc.) e aqueles valores de uso reproduzidos endogenamente à unidade de produção nos ciclos precedentes.

essência e as principais diferenças entre esses dois contrastantes modos de produção não residem tanto nas relações de propriedade; elas situam-se principalmente nas (diferentes) formas através das quais a produção, a distribuição e a apropriação de valor são ordenadas (Ploeg, 2006, p. 14, grifo nosso).

Segundo o autor, enquanto a “forma familiar empresarial” de agricultura opera conforme uma “produção simples de mercadorias”, a “forma camponesa” representa uma “pequena produção de mercadorias”. Para que isso seja minimamente aceitável, é necessário rever os conceitos de produção simples de mercadorias (PSM) e pequena produção mercantil (PPM). No quadro abaixo estão resumidas as principais características de quatro distintas formas sociais de produção diferenciadas por Ploeg (2006): produção doméstica, PPM, PSM e produção capitalista. As principais diferenças entre as quatro formas residem, fundamentalmente, nas relações estabelecidas com os mercados, embora estas estejam também intimamente associadas a relações específicas que ocorrem em domínios distintos. Enquanto a produção capitalista e a produção doméstica refletem extremos em termos de dependência dos processos produtivos e reprodutivos aos mercados, a PPM e a PSM configuram formas intermediárias resultantes de múltiplas configurações produtivas e sociais. Na PPM somente o resultado da produção é comercializado (e apenas parte dele) e se torna mercadoria. A força de trabalho e os demais recursos essenciais ao processo produtivo não entram no processo de trabalho como mercadorias, uma vez que são reproduzidos pelos ciclos precedentes da produção. Na PSM, com exceção do trabalho, o restante passa pelos mercados. Neste caso, introduz-se não apenas as relações mercantis gerais com todos seus efeitos imediatos, mas também “a lógica do mercado” no interior das unidades de produção (Ploeg, 2006).

Quadro 1 – Diferentes formas de produção de mercadorias

	Doméstica (PD)	Pequena (PPM)	Simples (PSM)	Capitalista (PCM)
Resultado da produção	-	+	+	+
Outros recursos	-	-	+	+
Força de trabalho	-	-	-	+
Objetivo	Auto- abastecimento	sobrevivência	renda	mais-valia

Fonte: Ploeg (2006, p. 18).

Nota: Os elementos que constituem o processo de produção entram como mercadorias/valores de troca (+) ou como não-mercadorias/valores de uso (-).

Diferentemente dos neomarxistas, o que está sendo proposto pelos holandeses é uma ferramenta analítica para a compreensão de distintas lógicas de organização dos processos de produção e trabalho. Em certo sentido, trata-se do que Ploeg (1990) chama de uma via histórica de “reprodução relativamente autônoma”, onde a força de trabalho, os objetos e os meios necessários para cada ciclo de produção são resultados do ciclo precedente. Em outro, uma “reprodução dependente do mercado” onde os fatores de produção e *inputs* são mobilizados como mercadorias, através dos mercados.

Em uma via de “reprodução dependente do mercado” (forma empresarial) tem-se, por exemplo, o caso de agricultores integrados ao regime sociotécnico sustentado pelos mercados globais de *commodities* agrícolas. Estes mercados procuram impor uma gramática de relações produtivas e sociais caracterizada pelo aumento da vulnerabilidade econômica dos agricultores; pela reestruturação da noção de custos e aumento da importância do fator “risco” e dos elementos de previsão nos processos de tomada de decisão; pela preponderância da lógica da eficiência econômica (eleger entre os fatores de produção aqueles que possuem o menor preço e/ou que propiciem maior renda) sobre a da eficiência técnica (máximo rendimento por unidade de trabalho); e pela alteração do significado e da qualidade do trabalho² – dissociação entre o trabalho manual e o trabalho mental (Ploeg, 2006; 1990). Desse modo, introduzem-se não apenas transformações produtivas, mas também outra forma de pensar, outra lógica que orienta os processos produtivos.

Na forma empresarial o que assume maior centralidade são os recursos externos, as tecnologias mecânicas, o aumento de escala e a eficiência econômica. Na forma camponesa, ao contrário, a preocupação é com a *artesanalidade*, que é a capacidade da força de trabalho de desenvolver o potencial dos objetos de trabalho e o essencial passa a ser a capacidade do agricultor de adaptar o processo de produção às relações mercantis mais em termos de limites de custos e níveis mínimos de lucratividade (Ploeg, 1992; 1990). Na lógica empresarial o agricultor passa a raciocinar muito mais em termos de capital do que em termos de propriedade (Martins, 1975). Terra e trabalho perdem gradativamente seu significado moral para se tornarem meios de produção. As relações sociais são continuamente transformadas pela individualização e o sentido da ação econômica passa a estar associado ao máximo rendimento econômico. Da mesma forma, a profissionalização e a linguagem do contrato assumem maior importância, imprimindo caráter cada vez mais despersonalizado às relações sociais.

² Nos termos de Woortmann (1990), o trabalho deixa de ser uma “arte” para tornar-se um “negócio”, ou ainda, segundo Abramovay (1992, p. 127), “aquilo que antes de tudo era um modo de vida converte-se numa profissão, numa forma de trabalho.”

Neste caso a mercantilização é acompanhada por uma crescente “externalização” de etapas do processo de produção, que é dada pela transferência do controle de recursos produtivos e tarefas, até então exercido pelos próprios agricultores, para atores externos (bancos, empresas, cooperativas, técnicos, indústrias). O resultado final deste processo é a separação do controle da unidade de produção dos próprios agricultores, fazendo com que a gestão fique sob a direção de um sistema de relações técnico-administrativas coordenadas exogenamente. Da mesma forma, também ocorre uma alteração substancial dos parâmetros sobre os quais os agricultores planejam e executam suas estratégias e uma transformação completa do processo de reprodução (Ploeg, 1992; 1990).

Junto à externalização, outros dois processos completam a trajetória de “incorporação institucional” desta forma empresarial (Long, 2001; Ploeg, 1990). O primeiro refere-se ao que Ploeg denomina de “cientificação” dos processos produtivos, caracterizado pela geração de tecnologias que aumentam o controle dos atores externos sobre o processo de trabalho agrícola e sobre a natureza. O segundo diz respeito à maior “centralização estatal” da agricultura, no sentido que Ploeg (1990) e Long (2001) atribuem ao papel do Estado na coordenação das interrelações entre várias instituições e atores para resolução de conflitos e para a garantia da reprodução desta forma social.

Em outro sentido, em uma via de “reprodução relativamente autônoma”, encontra-se a “forma camponesa”. Segundo Ploeg (2006), em várias partes do mundo têm-se assistido a um processo de “*recampesinização*”, que implica em uma revalorização da “condição camponesa”. A ressemantização acerca de uma “condição camponesa” proposta por Ploeg refere-se fundamentalmente à busca por “autonomia” e controle dos processos de produção e de trabalho. Segundo o autor,

(...) central para a condição camponesa é luta por autonomia, sobrevivência e progresso em um contexto hostil que é caracterizado por relações de dependência, privação e marginalização. Esta luta aspira à criação e desenvolvimento de uma base de recursos auto-controlada, que leva em conta formas de coprodução entre o homem e a natureza viva, que interage com o mercado, permitindo sobreviver e que positivamente realimenta, e fortalece, a base de recursos, assim melhorando o processo de coprodução e aumentando a autonomia requerida. A mesma luta geralmente implica também estar engajado em outras atividades para sustentar este ciclo (Ploeg, 2006a, p. 9).

Para compreender adequadamente o que Ploeg denomina de condição camponesa, talvez valha a pena destacar e analisar alguns elementos de sua definição. O primeiro deles sugere que a forma camponesa não

implica em aversão aos mercados, embora um afastamento estratégico de determinados circuitos de comércio seja necessário. A forma camponesa *representa uma espécie de “coprodução”*³ que busca internalizar recursos e sustentar alguma autonomia dos meios de produção. Isso faz com que a base de recursos seja composta prioritariamente por não-mercadorias, levando a um distanciamento de determinados circuitos de troca (internalização e desmercantilização). Não obstante, esse distanciamento é relativo. Mantém-se distância dos mercados de insumos industrializados, mas uma vinculação crescente a novos mercados, buscando a geração de valor agregado e empregos produtivos (Ploeg, 2006a). Estes processos são evidentes, por exemplo, no desenvolvimento da agricultura de poucos insumos externos (*low external input agriculture*), da agroecologia, da transformação agroindustrial para venda, da produção para autoconsumo e de alguns tipos de pluriatividade (Niederle, 2007; Schneider & Niederle, 2007).

O que Ploeg e Long (1994) procuraram destacar, enfim, é a necessidade de apreender as respostas diferenciais (estratégias, práticas e razões) que levam os agricultores a estabelecer trajetórias distintas em contextos estruturais relativamente similares. Respostas diferenciais que decorrem do fato de a mercantilização ser um processo multifacetado e heterogêneo. Um amplo processo social que, como nota Marsden (1995), não se limita e não afeta apenas o conjunto das relações de produção e trabalho na agricultura. Um processo que alcança distintas dimensões e cria o que Navarro (2002) chamou de “nova atmosfera” de relações sociais, culturais e simbólicas, materializada em uma nova sociabilidade.

Diversidade e estilos de agricultura

A partir destes elementos, torna-se possível indagar sobre como analisar a diversidade da agricultura familiar sem cair em maniqueísmos e falsas dualidades. A proposta de Ploeg, de analisar os diferentes “estilos de agricultura”, parece pertinente. Originalmente, o conceito de “estilos de agricultura” foi desenvolvido por Hofstee (1946) como tentativa de compreender as diferenças interregionais da agricultura europeia. Articulado às dimensões da cultura e localidade, o conceito procurava representar “um complexo e integrado conjunto de noções, normas, conhecimentos,

³ “Coprodução é o incessante encontro e interação mútua entre homem e natureza viva e, de forma geral, entre o social e o material. Na coprodução e através dela o social e o material são mutuamente transformados. Eles são moldados e remodelados de forma a tornarem-se recursos úteis, adequados e promissores, que compõem um padrão coerente: o modo de produção camponês”. (Ploeg, 2006, p. 22).

experiências etc., portados por um grupo de agricultores em uma região específica, que descreve o modo com que a *farming praxis* é levada adiante.” (Ploeg, 1994, p. 17). Não obstante, na medida em que se tornou cada vez mais evidente que a heterogeneidade também é uma característica dos contextos e das regiões, “os estilos de agricultura tornaram-se principalmente um fenômeno intrarregional.” (Ploeg, 1993, p. 243).

Percebendo o caráter multidimensional do conceito de estilo de agricultura Ploeg (1995) propõe então uma síntese a partir de três elementos interconectados: a) um conjunto de noções estratégicas, valores e percepções que um grupo particular de agricultores utiliza para organizar sua unidade de produção em um determinado caminho; b) uma estruturação específica da prática agrícola que corresponde a uma noção estratégica de repertório cultural; e c) um conjunto específico de interrelações entre a unidade de produção e os mercados. Desde então, estes três componentes (normas, práticas e relações com os mercados) têm estado presentes em praticamente todas as suas proposições referentes a estilos de agricultura. Assim, resulta que a definição mais acabada de estilo de agricultura refere-se

(...) a um repertório cultural, uma composição de ideias normativas e estratégicas sobre como a agricultura (*farming*) será feita. Um estilo envolve um modo específico de organização da empresa agrícola: prática agrícola e desenvolvimento são definidos pelo repertório cultural, o qual por sua vez é testado, afirmado e, se necessário, ajustado pela prática. Por conseguinte, um estilo de agricultura é uma forma concreta da *praxis*, uma unidade particular de pensamento e ação, de teoria e prática (Ploeg, 1993, p. 241).

Este complexo e intrincado jogo entre normas, práticas e relações com os mercados está relacionado ao conjunto de estratégias (projetos) que os agricultores desenvolvem. Como argumentam Long e Ploeg (1994), “diferentes estilos de agricultura representam projetos que os agricultores construíram de forma diferente”. Por isto, os autores sustentam que o conceito de estratégia assume uma posição central porque permite interpretar a mudança social a partir das disputas e negociações entre atores que possuem interesses diferentes e, não raramente, conflitantes.⁴

⁴ Os autores também fazem referência à importância de focar as estratégias enquanto forma de analisar como os agricultores e outros atores sociais resolvem seus problemas de “sustento” ou de “meios de vida – livelihoods (Long & Ploeg, 1994; Long, 2001). Aqui nos interessa destacar as interfaces com os estudos sobre livelihood diversification de Frank Ellis (2000).

De acordo com Ploeg (2003), as estratégias estão intimamente associadas à existência de diferentes lógicas reprodutivas, as quais podem ser investigadas em termos de um “*calculus*” que expressa uma estrutura conceitual com a qual se lê e interpreta a realidade empírica. “Um *calculus* é a ‘gramática’ do processo de tomada de decisão” (Ploeg, 2003, p. 137). Este *calculus* também se refere a um “discurso prático” ou um “raciocínio estratégico” condicionado por relações sociais particulares.

A natureza dos processos de mercantilização e incorporação institucional, bem como a forma e a intensidade com que estes afetam e são afetados pelas estratégias das famílias rurais, possui ampla variabilidade, que depende do contexto específico de desenvolvimento histórico das relações entre os agricultores e os mercados. As relações dos agricultores com a dinâmica dos mercados globais de *commodities* agrícolas podem ser tomadas como exemplos do que há de mais representativo na existência de “estruturas ou forças exteriores” que tentam subordinar as práticas e discursos dos agricultores a uma gramática de relações sociotécnicas ditada por atores externos e geograficamente distantes (Ploeg, 2006a).

Desde uma perspectiva orientada aos atores é fundamental elucidar “as estratégias internamente geradas e processos de mudança e de disputas entre os ‘pequenos’ mundos dos atores locais e os fenômenos ‘globais’ e atores em grande escala” (Long, 2001, p. 15). Trata-se de compreender as *interfaces* entre as estratégias ou projetos dos distintos atores, ou seja, os pontos de união ou confrontação entre diferenças de interesse social, interpretação cultural, conhecimento e poder; entender como a ação de um mercado global, que reflete o projeto de atores agindo a distância, é transformada e ressignificada no *mundo da vida* dos atores locais, o que se torna um dos fatores determinantes da diversidade produtiva e da heterogeneidade social (Long, 2001, p. 45).

Muitos estilos de agricultura têm internalizado as relações características deste mercado, colocando em curso um processo de inserção no regime de produção sustentado pelo paradigma da modernização. Aproximando-se de uma forma empresarial de agricultura familiar estes estilos têm se mostrado cada vez mais dependentes da especialização produtiva, do uso de recursos externos, das flutuações dos preços internacionais e dos custos de produção e transação.

Entretanto, em outro sentido, existem estilos que operam um distanciamento em relação a este modelo. Estes agricultores constroem novas e múltiplas formas de diversificar os circuitos de troca em que estão inseridos, criando alternativas que lhes permitem contrapor a dominação de cooperativas, empresas, bancos e agentes que controlam o mercado de *commodities*. Neste sentido, novos estilos de agricultura têm emergido da capacidade de resistência dos agricultores familiares, em que “os agricul-

tores usam a maleabilidade do processo de produção e o espaço de manobra contido nos mercados e tecnologia para construir novas respostas congruentes para o projeto dominante de modernização” (Ploeg, 2003, p.115). Trata-se de um esforço por autonomia que é característico da forma camponesa de produção, em que os agricultores procuram liberdade em relação às obrigações impostas pelos agentes externos com o intuito de organizar sua propriedade e o processo de trabalho de acordo com suas próprias possibilidades e necessidades.

São variados os casos e mecanismos através dos quais os agricultores conseguem se afastar do modelo agrícola dominante. Não obstante, o que faz com que as unidades produtivas se transformem em um ou outro modo ou direção é o conjunto de estratégias, ações e reações que os membros que as integram forem capazes de articular e colocar em prática. Estas estratégias relacionam-se às mudanças nos processos de trabalho, investimentos de capital, ciclo produtivo, reprodução do grupo familiar, e mesmo ao universo de relações sociais prioritárias, criando alternativas que se refletem em aumento ou diminuição do grau de dependência aos mercados. Por isto, é possível afirmar que não há uma associação causal e linear entre o grau ou tipo de mercantilização e os diferentes estilos de agricultura construídos, o que torna a situação ainda mais complexa porque não há correlação entre um determinado tipo de unidade familiar e uma única estratégia a ser seguida. As estratégias se interconectam, podendo cada unidade de produção apresentar um conjunto variado delas. Além do que, da mesma forma que os agricultores migram de um estilo para outro, com o tempo o repertório de estratégias vai sendo substituído por modificações nas condições internas da família e das características e condicionantes do contexto social e econômico.

Considerações finais

Apoiando-se nas contribuições teóricas de autores neomarxistas e na perspectiva orientada aos atores, este trabalho procura mostrar que a mercantilização pode ser entendida como um processo de criação de diversidade econômica e produtiva e emulador da heterogeneidade social. Ao contrário do que é sustentado pelas perspectivas teóricas estruturalistas e deterministas, a mercantilização não é concebida como um processo linear e homogêneo. Isto ocorre porque os agricultores são agentes que podem interferir e mesmo alterar o processo a seu favor, quer seja por meio da diversificação dos canais mercantis, quando expandem o portfólio de produtos e serviços que trocam e vendem, ou por meio de estratégias que fortalecem sua autonomia sobre os fatores de produção, terra e trabalho, os quais passam a usar de forma mais parcimoniosa e inteligente.

Neste sentido, o trabalho indica que embora a mercantilização seja uma tendência em sociedades que se organizam sob a hegemonia das relações de mercado, a agricultura familiar apresenta plenas condições de se integrar e reproduzir sem se desintegrar ou decompor, como esperavam os marxistas. Mas isto não significa que sua reprodução social e econômica possa ser pensada fora dos marcos das relações de mercado o que, por outro lado, coloca em xeque as perspectivas dos analistas que pensavam na persistência da agricultura familiar enquanto uma forma social plenamente autônoma.

O que as pesquisas mais recentes demonstraram a este respeito é que a permanência e reprodução dos agricultores familiares em sociedades que funcionam sob o regime capitalista não possuem uma regra universal ou um modelo passível de imitação. Neste sentido, a perspectiva dos estilos de agricultura proposta pela abordagem orientada ao ator aporta uma contribuição inovadora ao chamar a atenção para o fato de que é preciso observar as condições locais tanto quanto a trajetória histórica e social para compreender como os agricultores fazem para interagir e integrar-se aos mercados sem deixar que estes definam e comandem integralmente o modo pelo qual agem e decidem trabalhar e viver no meio rural.

Bibliografia

- ABRAMOVAY, R. (1992). "Paradigmas do capitalismo agrário em questão". São Paulo: Hucitec.
- BERNSTEIN, H. (1986). "Capitalism and Petty Commodity Production". *Journal of Cultural and Social Practice*, n. 20, p. 11-28.
- (1979). "African Peasants: a Theoretical Framework". *Journal of Peasant Studies*, v. 6, n. 4, p. 420-444.
- ELLIS, F. (2000) "Rural Livelihoods and Diversity in Developing Countries". Oxford (UK): Oxford University Press.
- (1988). "Peasant Economics: Farm Households and Agrarian Development". Cambridge: Cambridge University Press.
- FRIEDMANN, H. (1978). "Simple Commodity Production and Wage Labour in the American Plains". *Journal of Peasant Studies*, v. 6, n. 1, p. 71-100.
- (1978a). "World Market, State and Family Farm: Social Bases of Household Production in the Era of Wage Labor". *Comparative Studies in Society and History*, v. 20, n. 4, p. 545-586.
- HOFSTEE, E.W. (1946) "The Causes of Diversity in Dutch Agriculture". Wageningen: Wageningen Agricultural University.
- LONG, N.; PLOEG, J. D. van der; CURTIN, C. (1986). "The Commoditization Debate: Labor Process, Strategy and Social Network. Netherlands, Agricultural University of Wageningen.

- LONG, N. (2001). "Development Sociology: Actor Perspectives. London: Routledge.
- LONG, N.; PLOEG, J. D. van der. (1994). "Heterogeneity, Actor and Structure: Towards a Reconstitution of the Concept of Structure. In Booth, D. (Ed.). Rethinking Social Development: Theory, Research and Practice. Harlow: Longman, p. 62-90.
- MARSDEN, T. (1995). "Beyond Agriculture? Regulating the New Spaces". *Journal of Rural Studies*, London, v. 3, n. 11, p. 285-296.
- MARTINS, J. S. (1981). "Campeinato e Política no Brasil", Petrópolis: Vozes.
- (1975). "Capitalismo e tradicionalismo: estudos sobre as contradições da sociedade agrária do Brasil". São Paulo: Pioneira.
- MARX, K. (1982). "O capital: o processo global de acumulação capitalista". v. 1, São Paulo: Difel.
- NAVARRO, Z. (2002). "Do mundo da roça ao mercado: mudanças recentes e o desenvolvimento agrário no Sul do Brasil". Brasília: NEAD. (Relatório de pesquisa).
- NIEDERLE, P.A. (2007). "Mercantilização, estilos de agricultura e estratégias reprodutivas dos agricultores familiares de Salvador das Missões, RS". Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- PLOEG, J. D. van der (2006). "O modo de produção camponês revisitado". In Schneider, S. A diversidade da agricultura familiar. Porto Alegre: UFRGS, p. 13-56.
- (2006a). "Agricultural Production in Crises". In Cloke, P.; Marsden, T.; Mooney, P. (Eds.). *Handbook of Rural Studies*, London: Sage, p. 258-277.
- (2003). "The Virtual Farmer: Past, Present and Future of the Dutch Peasantry". Assen: Van Gorcum.
- (1995). "From Structural Development to Structural Involution: the Impact of New Development in Dutch Agriculture". In Ploeg, J. D. van der; Dijk, G. van. (Orgs.). *Beyond Modernization: the Impact of Endogenous Development*. Assen: Van Gorcum, p. 109-145.
- (1994). "Styles of Farming: an Introductory Note on Concepts and Methodology". In Ploeg, J. D. van der; Long, A. Born from Within: Practices and Perspectives of Endogenous Rural Development. Assen: Van Gorcum, p. 7-30.
- (2008). "El proceso de trabajo agrícola y la mercantilización". In Sevilla Guzman, E.; Molina, M.G. (Eds.). *Ecología, campeinato y historia*. Madrid: Las Ediciones de la Piqueta, p. 153-195.
- (2008). "Camponeses e impérios: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização". Porto Alegre: Ed. UFRGS.
- SCHNEIDER, S. (1997). "Da crise da sociologia rural à emergência da sociologia da agricultura: reflexões a partir da experiência norte-americana". *Cadernos de Ciência e Tecnologia*, Brasília, v. 14, n. 2, p.225-238.
- SCHNEIDER, S.; NIEDERLE, P.A. (2007). "From Resistance to Reaction: Styles of farming and Rural Livelihood of Family Farms in the South of Brazil". In Congress of The European Society for Rural Sociology, 22, Wageningen. Proceedings...
- SCOTT, J. C. (1987). "Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance. Yale: Yale University Press.

Las agriculturas familiares del MERCOSUR

SEVILLA GUZMÁN, E.; MOLINA, M. G. (2005). "Sobre a evolução histórica do conceito de campesinato". São Paulo: Expressão Popular.

TEDESCO, J.C. (1999). "Terra, trabalho e família: racionalidade produtiva e ethos camponês". Passo Fundo: EDIUPF.

WOORTMANN, K. (1990). "Com parente não se neguceia: o campesinato como ordem moral". Anuário Antropológico, Brasília, v. 87.

La “fortaleza” de la producción familiar en un contexto globalizado: los productores citrícolas familiares del río Uruguay, Argentina¹

Clara Craviotti, Paula Palacios,
Ronald Soleno Wilches

Introducción

La persistencia de la producción familiar en el capitalismo es una cuestión que siempre ha estado presente en la teoría y en los análisis empíricos. Las aproximaciones clásicas aluden a la continuidad de pautas campesinas –expresadas fundamentalmente en el plano del consumo, y en una racionalidad diferente a la lógica predominante– y a las ventajas relativas de estas explotaciones, debido al uso intensivo de la mano de obra familiar y a una menor vigencia de las economías de escala en el agro (Friedmann, 1981; Reinhardt y Barlett, 1987). No obstante, la expansión de la modernización –con su correlato en términos de intensificación y especialización productiva– y las limitaciones existentes en materia de políticas de apoyo a la pequeña y mediana producción agraria ponen en cuestión algunos de estos factores, presionando sobre esta forma productiva, sus pautas internas de funcionamiento, y sus modalidades de articulación con otros sectores.

Partimos aquí del interrogante general sobre las condiciones de persistencia de la producción familiar, aplicado en este caso a la producción citrícola del Río Uruguay (Argentina). Específicamente nos preguntamos sobre el rol que en ello juegan sus estrategias de vinculación con los mercados. Teniendo en cuenta que se trata de una producción de larga trayectoria en el área, con distintos tipos de encadenamientos a nivel local, consideraremos algunos rasgos de su evolución que permiten entender los desafíos a los que actualmente se enfrenta. En ese contexto, plantearemos también algunos interrogantes sobre sus posibilidades de inserción en el actual escenario de reestructuración productiva y profundización de la inserción internacional de la actividad.

¹ Este trabajo se enmarca en el PICT 1320, financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (Argentina).

Empleamos un enfoque metodológico que pone énfasis en técnicas de análisis cualitativas, aplicadas a entrevistas semi-estructuradas y en profundidad a diferentes integrantes de este complejo productivo –productores, empresas empacadoras/exportadoras, asociaciones gremiales, entidades gubernamentales, técnicos y otros informantes calificados–.² La información relevada por esta vía se complementa con la consideración de datos secundarios y bibliografía pertinente para el área de estudio.

Una manera de acercarse a la cuestión puede partir de las diferentes alternativas identificadas por Pyke (1994) para el sostenimiento de las pequeñas unidades productivas en un ambiente globalizado, cada una de ellas con diferentes implicancias: convertirse en proveedores “preferenciales” de grandes empresas; especializarse en productos orientados a nichos específicos, o bien asociarse con otras firmas pequeñas en alianzas y consorcios para obtener economías de escala, no ya en forma individual, sino colectiva.

En el caso del agro, algunas de estas opciones también han sido consideradas como posibles respuestas a la problemática generada por la incorporación de los paquetes tecnológicos cada vez más costosos y sofisticados que supone la modernización productiva. Nos referimos a la producción de bienes “diferenciados”, tal como indicaba Pyke –productos orgánicos, con denominación de origen, o bien tradicionales “redefinidos”– y al desarrollo de nuevas actividades, tanto de producción como de servicios, en el seno de las explotaciones. Otras consideraciones aluden en cambio a la minimización de gastos monetarios a través de la producción de insumos en la propia explotación (una suerte de recampesinización, en el caso de productores familiares capitalizados), al desarrollo de vínculos con mercados hasta entonces inexistentes o bien inaccesibles a los productores, y al mercadeo directo de la producción –cadenas cortas– (Brunori et al., 2000).

Un rasgo que definiría estas prácticas es que amplían los recursos de las explotaciones y de los territorios en que se asientan, ya que con frecuencia se sustentan en redes sociales, a diferencia del “paradigma” mo-

² Como parte del trabajo se realizaron entrevistas semi-estructuradas a pequeños y medianos productores de los departamentos de Concordia, Federación y Monte Caseros entre los meses de diciembre de 2008 y abril de 2009. Se consideraron como criterios de selección que el productor estuviera a cargo de la gestión y la superficie con cítricos no superara las 50 ha por hogar vinculado a la explotación, criterio construido en base a la consulta con informantes calificados locales. Se procuró incluir casos que exportaran parte de su producción y otros que la canalizaran únicamente en el mercado interno. En este trabajo se incluyen apreciaciones basadas en el análisis de entrevistas efectuadas en el departamento de Federación (Entre Ríos). Se agradece a los Ing. Roque Dallacaminá (AER INTA Chajarí), Rubén Díaz Vélez (AER INTA Concordia) y Tomás Areta (Ministerio de la Producción de Corrientes- Delegación Monte Caseros), por su colaboración para la realización del trabajo de campo.

derinizador, que tiende a enfatizar la capacidad del productor individual.³ También pueden ser consideradas como un conjunto de nuevas estrategias desarrolladas por las unidades familiares para viabilizar su reproducción en contextos hostiles. No obstante, el gran desafío que presentan algunas de estas posibilidades es superar su carácter de “nicho”, al que por el momento resultan asociadas por parte de varios actores del mundo rural.

Una mirada que apunte a recuperar la especificidad de respuestas y la evolución de la categoría “productor familiar” en contextos particulares puede considerar las diferentes modalidades mencionadas, pero evaluando cabalmente su punto de partida. Ciertamente, no es lo mismo identificar estrategias en producciones con fuerte arraigo territorial y que han desarrollado una gama de servicios vinculados, que en otras donde estos encadenamientos no existen o bien están ubicados fuera del territorio. En función de ello, en el siguiente apartado se delinean algunos aspectos que caracterizan el complejo considerado, que dan cuenta de su carácter de economía regional y permiten contextualizar algunas de las estrategias consideradas.

El complejo de cítricos dulces en la región del río Uruguay

La citricultura de la región –presente en los departamentos de Concordia y Federación en Entre Ríos, y Monte Caseros en la provincia de Corrientes– y actualmente responsable del 86% de la producción nacional de mandarinas y el 66% de naranjas, se originó en el área a principios del siglo XX.⁴ Alcanzó un desarrollo paulatino en las tres primeras décadas de ese siglo, hasta que diversas medidas promovieron la erradicación de la viticultura, expandiéndose en su lugar la producción citrícola, de menores costos en términos relativos (Bermani et al., 2005). El despegue de la actividad no contó con una promoción directa del gobierno nacional, a diferencia de las tradicionales economías regionales extrapampeanas (Tadeo et al., 2006); es más, determinadas políticas han sido visualizadas por diversos actores locales como orientadas a dar prioridad a la citricultura del Noroeste, de

³ Desde esta perspectiva han sido visualizadas como un nuevo paradigma de desarrollo rural emergente, que genera mayor sinergia del agro con otras actividades, supone la construcción de nuevas formas de articulación con diversos actores hoy presentes en el espacio rural, y posibilita una mayor capacidad de respuesta a nuevas necesidades sociales –ambientales, recreacionales, de calidad alimentaria, entre otras– (Ploeg et al., 2000).

⁴ Según datos provenientes de FEDERCITRUS (2008). A su vez, Concordia y Federación producen el 99% de los cítricos de Entre Ríos, y Monte Caseros el 63% del total de cítricos de Corrientes (EEA Bella Vista, Serie Técnica N° 19, 2007).



características más definidamente empresariales.

El manipuleo a granel de la fruta fue paulatinamente reemplazado por su acondicionamiento en establecimientos de empaque; asimismo, a fines de los años 60 empiezan a instalarse los grandes establecimientos industriales en el área de Concordia, con el objeto de elaborar derivados para el mercado interno y la exportación. El Estado nacional alienta su expansión a través de una política de prefinanciación y reintegro a la exportación de jugos. Esta etapa es caracterizada como la “época de esplendor” de la industria citrícola, que duraría hasta mediados de los 70 (Tadeo *et al.*, 2006; Biasizo *et al.*, 2008).

La producción de naranjas y mandarinas de la región del río Uruguay estaba orientada hasta ese entonces fundamentalmente a la venta en fresco en el mercado interno. Los primeros intentos de exportación de frutas frescas en contra-estación tuvieron lugar en los años 70, y se afianzaron luego de la mano de la tendencia mundial hacia el desarrollo de circuitos globales de producción y consumo. Ello supuso la ampliación de la oferta con la incorporación de variedades de maduración más temprana, y el aumento del número de empresas exportadoras que operan desde la región.

A pesar de ello la evolución de la exportación ha sido variable a lo largo de los últimos años. Se trata de un mercado muy competitivo donde participan diversos países del hemisferio Sur (Sudáfrica, Nueva Zelanda y Uruguay, entre otros) y donde el carácter perenne del cultivo condiciona la velocidad de respuesta a las condiciones macroeconómicas y a las políticas implementadas. De todas maneras, cabe consignar que el marco de política puesto en vigencia en Argentina en los años 90 –signado por la desregulación, la apertura externa y las privatizaciones– habría tenido un impacto más acotado en este complejo si se lo compara con otras economías regionales, ya que a diferencia de estas, otros mecanismos regulatorios (con excepción de los relacionados con los aspectos sanitarios) habían sido desmantelados con anterioridad.⁵ Aun así, las elevadas tasas de interés y la falta de rentabilidad condujeron a la descapitalización de agentes en la segunda mitad de dicha década (Tadeo *et al.*, 2006).

Centrándonos en el período más reciente, la etapa que siguió a la devaluación de la moneda en 2002 muestra que estaban dadas las condiciones

⁵ Desde 1967 a 1978 existió una instancia –denominada Junta Provincial de la Citricultura– en cuyo marco se crearon la Corporación Entrerriana de Citrus (como empaque asociado del sector productor) y la fábrica de jugos “Las Tejas”, luego disueltas por el gobierno militar. *“Ese ente fijaba políticas de promoción, inclusive fue el encargado de hacer la fábrica que hoy es Litoral Citrus, la fábrica de jugo y un gran galpón de empaque para monopolizar la oferta de los productores.(...) Lo que pasa que antiguamente los pequeños productores de la zona estábamos dispersados en cuanto a la oferta, antes venían de Buenos Aires los compradores, las quintas se vendían por monte directamente, se estimaba una cantidad de cajones y se pactaba un precio por todo el año para toda la producción de esa quinta”* (Entrevista informante clave, Concordia, 2008).

para recuperar la capacidad productiva, ya que se verificó un 100% de incremento en el volumen exportado en el quinquenio 2003-2007 respecto al precedente. También aumentó la fruta con destino industrial, en función de lo que pareciera ser una tendencia (y problema) estructural del complejo: la persistente disminución del consumo *per cápita* de fruta cítrica, que pasó de 36 kg /año en 1996 a 23 kg diez años más tarde (FEDERCITRUS –Federación Argentina de Citrus–, 2008).

El crecimiento de la orientación exportadora en la etapa inmediatamente posterior a la devaluación convirtió a este segmento en el núcleo que motoriza el complejo. Ello tuvo impactos desiguales sobre la estructura productiva: mientras aquellos agentes con mayor grado de integración de actividades pudieron sanear deudas contraídas en la década previa (que además fueron pesificadas) y captar el excedente ligado a la nueva paridad cambiaria, con costos todavía no dolarizados –situación que se revirtió en años más recientes–, no ocurrió lo propio con los productores familiares, en gran medida orientados al mercado interno.

Para orientar la producción hacia la exportación, un aspecto fundamental es poder responder a las exigencias de sanidad y calidad demandadas por los mercados internacionales (protocolos acordados con la Unión Europea y países con similares restricciones cuarentenarias),⁶ además de otros requisitos exigidos por los compradores, que pueden incluir el cumplimiento de normas privadas, como el caso de *Globalgap*.

Por otra parte, este último rasgo da cuenta de la orientación que prima en las políticas hacia el sector, que están articuladas en torno de la cuestión sanitaria y no están diferenciadas por estrato productivo. Asimismo, pone en primer plano el rol desempeñado por el SENASA (Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Agroalimentaria). La cuestión también ha influido en la conformación de entramados de actores, tal el caso del CORENEA (Comité

⁶ Estos aplican a canchosis y mancha negra. La aparición de la canchosis bacteriana data de mediados de los setenta, y fue objeto de diversas políticas, primero de erradicación de plantas y posteriormente, de control y mitigación del riesgo. En 1990 se define a la enfermedad como endémica en la región; su intensidad varía de acuerdo con la susceptibilidad de la variedad, el manejo y las condiciones ambientales de cada campaña (Canteros, 2001). El protocolo sanitario actualmente vigente ha sido desarrollado por SENASA, INTA y CORENEA. Se debe realizar el manejo de acuerdo a pautas establecidas, relevándose los lotes destinados a exportación y alrededores, asegurando la trazabilidad. Se autoriza a exportar la fruta proveniente de lotes grado 0 (con ausencia de síntomas). El SENASA registra los lotes inscriptos en el programa, los cuales son monitoreados en dos oportunidades para ser habilitados para exportación. La fruta es acondicionada en líneas de empaque auditadas, exclusivas para exportar a la Unión Europea. En el caso de la Federación Rusa, un destino particularmente importante para las exportaciones argentinas de cítricos dulces, existen otra serie de requisitos a cumplir.

Regional del NEA) como ámbito político y de FUNDANEA (Fundación Regional de Sanidad y Calidad Citrícola del Noreste Argentino) como entidad encargada de la gestión de los programas aprobados por dicho Consejo.⁷

En este contexto se ha ido delineando un complejo que, según algunos autores, presenta estancamiento de algunos eslabones (Tadeo *et al.*, 2006), por momentos se encuentra sustentado en la búsqueda de rendimientos financieros más que productivos (Biasizo *et al.*, 2008) y en el que las técnicas de producción no habrían evolucionado de manera considerable (Bolsa de Comercio de Córdoba, 2005). Asimismo, compartiría con la producción de pomáceas del Alto Valle del río Negro la ausencia de armonía entre las diferentes etapas (Tappatá, 2003).

En el caso de la actividad citrícola del río Uruguay, las asimetrías se visibilizan en la etapa de comercialización, y en especial en el caso de la fruta con destino al mercado externo, por ser escaso el número de empresas exportadoras. En la fruta destinada al mercado doméstico cierta integración vertical presente en el sector productor hace menos nítidas las diferencias entre los agentes.

Prácticamente está sometido al exportador el pequeño productor, porque sabe de la realidad del mercado interno y entonces prácticamente le dice, bueno yo te la compro, pero el precio se pone por lo que está en el mercado interno, no por la realidad de la exportación, que mucho tampoco la conocemos, no puedo hablar de eso, porque no tenemos desde nuestra Asociación acceso a lo que es el mercado exportador (...) ellos se encerraron en la Cámara de exportadores y se separaron un poco de la Federación de Citrus (Entrevista a informante clave, 2008, Villa del Rosario).

La Cámara de Exportadores tiene un objetivo comercial, que es la apertura y cómo cambiamos nuestro volumen de producción, abriendo nuevos mercados, visitando los mercados constantemente, pero el productor cree que estamos ahí ocho empresas exportándola, diciendo “bueno, no le paguemos más que esto”... y no es así (Entrevista a informante clave, 2008, Concordia).

Otras problemáticas involucran los mecanismos de contratación de la mano de obra transitoria –importante para las actividades de poda, cosecha y empaque–, la existencia de facilidades para la reconversión productiva, el financiamiento estatal de programas sanitarios, y el cumplimiento

⁷ En el caso de CORENEA además del sector privado representado por las diversas asociaciones de citricultores y la CCNEA (Cámara de Exportadores de Cítricos del NEA), participan el SENASA y los gobiernos provinciales; FUNDANEA está integrada sólo por representantes del sector privado.

de las normas de calidad en la fruta con destino al mercado interno y relativas al empleo de jugos naturales en bebidas no alcohólicas.⁸

Dada la tendencia hacia un consumo declinante de fruta en el mercado interno, el negocio se achica para los pequeños y medianos productores que no exportan, pero que a la vez dependen indirectamente de esta variable, ya que la fruta que no logra ser canalizada en el mercado exportador indefectiblemente se vuelca al mercado doméstico, particularmente la proveniente de los productores de mayor tamaño y empresas integradas. En este contexto, la instalación de una fábrica de jugos en el departamento de Federación o Monte Caseros para procesar la fruta que no puede ser destinada a la exportación, y que en razón de su calidad no debiera ser dirigida al mercado interno, se vuelve un reclamo aglutinador de las organizaciones de productores, particularmente de aquellos que no han podido reconvertir sus quintas a las exigencias del mercado internacional de fruta fresca.⁹ Da cuenta, al mismo tiempo, de los límites para la puesta en práctica de un modelo orientado a la calidad en lugar de otro de características más definidamente "productivistas". Frente a ello, el sector productor propone la conformación de un "Fondo Citrícola" para propiciar la reconversión productiva. Otra de sus principales inquietudes refiere a la flexibilización de los mecanismos de contratación de la mano de obra transitoria, un tema donde la conflictividad es de larga data y adquiere un contenido manifiesto.¹⁰

Producción familiar y ¿persistencia?: Las visiones de los actores

La producción familiar en el complejo citrícola tiene su origen en la región del río Uruguay en colonos inmigrantes, principalmente italianos, que se

⁸ La ley 24674 estipula un gravamen del 8% para las bebidas no alcohólicas, que se reduce al 4% cuando las bebidas contienen un 10% de jugos de frutas o un 5% en el caso del jugo de limón. Según los agentes del sector, en la práctica, el uso de frutas naturales no es el requerido, reduciendo su posible rol dinamizador sobre la actividad productiva.

⁹ La exportación requiere variedades de buena calidad estética y adecuadas características internas, mientras que la industria prefiere variedades con mayor tenor de sólidos solubles (Anderson, 1996).

¹⁰ La propuesta de declarar la actividad como *mano de obra intensiva* apunta a simplificar la inscripción de los trabajadores y a sustituir el actual régimen de aportes y contribuciones al sistema de seguridad social por un aporte unificado, así como a reemplazar el régimen de preaviso y despido contemplado por la Ley de Contrato de Trabajo en la cual se encuadran los trabajadores de cosecha y empaque de frutas por un suplemento integrado al salario, que funcione como fondo de desempleo (Proyecto de Ley de Fortalecimiento y Promoción para las micro y pequeñas empresas, Federación del Citrus de Entre Ríos, 2008). El proyecto es cuestionado por la organización de trabajadores de la región (Sindicato Obrero de la Fruta), que lo considera una iniciativa para precarizar el trabajo (*El Herald* de Concordia, 01/04/09).

asentaron en el área desde fines del siglo XIX. En el caso del departamento Federación recibieron en forma gratuita lotes de 43 hectáreas, mientras que en el de Monte Caseros pudieron adquirir parcelas de 18 a 36 hectáreas en condiciones favorables. Asimismo en este último departamento se radicaron luego familias argentinas de origen italiano, procedentes del norte de la provincia de Entre Ríos (Bermani et al., 2005; Batalla, s/f). La producción era diversificada en esos tiempos, aunque con el correr de los años la citricultura se convirtió en la producción principal, en algunos casos combinada con otras producciones (horticultura, ganadería y forestación).

La estructura agraria de la región muestra la preponderancia de las quintas pequeñas, con menos de 25 hectáreas implantadas (Cuadro 1), aunque existe un promedio de 1,33 quintas por productor. La realización de censos citrícolas periódicos en Entre Ríos permite asimismo dar cuenta que en el período más reciente (1995-2004) el número de productores se incrementó en un 21% (Cuadro 2), registrándose una tendencia hacia el aumento de la participación de las quintas pequeñas dentro del total, si bien el conjunto de superficie con citrus disminuyó en un 10%.¹¹ En base al estudio SAGPyA-IICA (2007), se puede estimar que los pequeños productores de cítricos reúnen el 45% de la superficie implantada con las dos principales especies cítricas de la región.¹²

Cuadro 1. Región del Río Uruguay. Quintas citrícolas según departamento, en porcentajes

Quintas por estrato	Concordia	Federación	Monte Caseros
Hasta 25 ha	68%	82%	70%
25-50 ha	19%	13%	21%
50-100 ha	8%	2%	7%
> 100 ha	4%	1%	2%
Sin dato	1%	2%	
Total	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes del Censo citrícola 2004 (Entre Ríos), Relevamiento citrícola de 2002 (Monte Caseros)

¹¹ Este aspecto respondería principalmente al cambio en el criterio de relevamiento censal; el Censo Citrícola de 1995 toma la superficie total sembrada y el de 2004 sólo la superficie neta. En el período intercensal también aumentó la densidad de plantación (de 272 a 388 plantas promedio por hectárea).

¹² Este estudio define a las explotaciones de pequeños productores como aquellas donde el productor o socio trabaja directamente en la explotación y no posee trabajadores no familiares remunerados permanentes.

Cuadro 2. Entre Ríos. Evolución del número de productores, quintas y superficie citrícola

Departamento	Censo Citrícola 1995	Censo Citrícola 2004
Concordia		
Productores	445	444
Superficie (Has)	22147	13797
Quintas	574	555
Federación		
Productores	1009	1322
Superficie (Has)	23876	27594
Quintas	1397	1792

Fuente: Censos citricolas 1995 y 2004 (Entre Ríos)

De todas maneras, el rango de superficie es una variable predictiva débil de la forma de organización social del trabajo, ya que los estratos inferiores pueden incluir productores de características empresariales. Particularmente el que reúne entre 20 y 50 hectáreas implantadas es muy heterogéneo internamente.

Conjuntamente con este incremento de las quintas pequeñas se produjo la relocalización espacial de la producción citrícola: si en el caso de Entre Ríos a mediados de los 90 la superficie estaba repartida en partes iguales entre los departamentos de Concordia y Federación, actualmente dos terceras partes se encuentran ubicadas en este último, y en él se encuentra también la mayor proporción de plantas jóvenes. En Corrientes, la superficie en producción aumentó en un 60% en Monte Caseros, mientras que en la cuenca bellavistense sobre el río Paraná (otrora más importante), lo hizo en un 24% si se compara el quinquenio 1998-2002 con el precedente (Molina, 2004).

¿Cómo explicar estas transformaciones? *Mientras crece la citricultura en Entre Ríos, aparecen empresas muy importantes que empiezan a traccionar la citricultura de Corrientes, de ahí el desplazamiento. También incide el crecimiento del rol exportador de Entre Ríos* (Entrevista a informante clave 2008, Buenos Aires). Asimismo, el patrón productivo de Monte Caseros, con predominio de la producción familiar, diferiría respecto al bellavistense, donde prevalecen grandes productores.

En muchos casos cuando toman una decisión comparten marido y mujer, la familia tiene una participación en la chacra (...) Un crédito ni siquiera con intereses cero lo toman, porque nosotros entendimos que el pequeño productor

se defiende de las grandes crisis achicando sus gastos, la mano de obra familiar termina siendo un resguardo (...) Acá no hay inversores, hay productores de años; el 98% viven en la chacra. Si fueran empresarios, ya habrían borrado la citricultura (Entrevista a informante clave 2008, Monte Caseros).

En el caso de Entre Ríos, un contraste semejante es efectuado por los informantes calificados entre los productores prevaecientes en Federación y aquellos de Concordia, a lo que se suma las mejores condiciones agroecológicas para el cultivo en el área cercana a la represa de Salto Grande:

Se mantiene más el productor pequeño de la zona de Chajarí, Federación, porque es una economía familiar, más en negro, trabaja todo el grupo familiar (Entrevista a informante clave, 2008, Concordia).

Los testimonios antedichos también aluden a la persistencia asociada a la adopción de conductas “defensivas” por parte de explotaciones familiares, que encuentran dificultades para insertarse en procesos de capitalización: el empleo de tecnologías o insumos menos costosos, la retracción del consumo en situaciones críticas, la reducción al mínimo del personal contratado y la adopción de formas de funcionamiento informal (Murmis, 1998).

En la visión de varios de los técnicos consultados, este productor familiar es asimismo reticente a la incorporación de tecnología, no solo por sus limitaciones financieras, sino también por su tradición en el cultivo, que lo lleva a ponderar el “oficio” y las competencias heredadas:

Son productores que vienen de 20 o 30 años...entonces un tipo que está manejando hace 30 años su quinta venir a decirle qué es lo que tiene que hacer, a lo mejor te dice “Si, si, si” y da la vuelta y hace lo que quiere, te encontrás con eso, pero ¿dónde está focalizada la demanda? Y en todo, es decir, vos vas a ver a un productor que hace 40 años que está haciendo citrus y no conoce la mosca de la fruta (Entrevista a informante clave 2008, Concordia).

Y si por ahí el hijo tuvo una visión de que, “mira papá tenemos que reconvertir esto”, “Nooo...cómo vamos a hacerlo si yo hice plata con esa variedad” (Entrevista a informante clave 2008, Concordia).

Producción familiar y estrategias de vinculación con los mercados

La importancia de la producción familiar en este complejo no excluye la asimetría existente entre los agentes participantes, donde la variable clave es el grado de integración de actividades, destacándose las grandes em-

presas de origen regional y las empresas frutícolas que operan en todo el territorio nacional, cuya injerencia en la zona es variable según los años. Debido a que estas últimas carecen de tierras en el área, su estrategia es la compra de fruta cítrica (fundamentalmente mandarinas) para complementar su oferta de producción propia en otras especies frutales.

En otra escala productiva, la posibilidad de lograr la reproducción ampliada por parte de la producción familiar también se asocia con una mayor integración de actividades y la combinación de la esfera propiamente productiva con la comercial. Una parte de los productores familiares habría emprendido este camino, en especial a fines de la década pasada, instalando pequeños empaques destinados al mercado interno y puestos de venta en el Mercado Central u otros mercados concentradores, por lo que suelen comprar fruta a otros productores para mantener el abastecimiento de su puesto. Datos actuales dan cuenta de 390 empaques habilitados para el mercado interno en el área bajo estudio, concentrándose el 79% de ellos en el departamento de Federación, lo cual arroja una relación de 1 empaque cada 3,4 productores:

Hubo años que vos vendías la fruta y no la cobrabas, hubo años en que no se podía vender. En el 2001, 2002, la fruta no valía nada, lo poco que podías vender no lo podías cobrar, mi hermano decidió irse al Mercado (...). Mucha gente salió de acá, el que trabaja la fruta más o menos, para saber el precio que vendés allá... si querés trabajar tenés que tener a alguien de tu familia, mucha confianza, si no, directamente no se puede trabajar. Aparte, tenés que saber los precios que vendés allá para comprar acá (Entrevista a productor de 17 ha con citrus, 2008, Chajarí).

Antiguamente por ejemplo el puestero era porteño, el fletero era cordobés, hoy los productores tienen que tener su camioncito, un hijo en el puesto para defender a la fruta, un poco para que no les roben... (Entrevista a informante clave 2008, Villa del Rosario).

De todas maneras, una proporción significativa de los pequeños productores tiende a vender su fruta "en planta", dada la dificultad para afrontar el costo financiero de las etapas posteriores. Un mayor grado de integración vertical no solo es una cuestión de asunción de riesgos, sino que también se vincula con un mayor acceso al capital circulante, de forma de poder afrontar los gastos de cosecha, empaque y transporte de la fruta, para poder venderla a consignación en los mercados concentrado-

¹³ Un estudio de fines de 2002 referido al departamento de Monte Caseros indicaba que el 33,5% del costo total directo de una hectárea citrícola correspondía al costo antes de la cosecha, el 28,2% a la cosecha y embalaje, y el 38,3% restante al costo del envío al mercado (Lombardo et al., 2002).

res.¹³ Poder lograrlo significa, en contrapartida, una rotación más rápida de capital y una mayor captación del excedente mediante el agregado de valor (acondicionamiento) de la producción primaria. En varios de los casos analizados en nuestras entrevistas, el recurso a la familia extensa permite alcanzar escala y disminuir los costos asociados al mantenimiento del empaque y eventualmente, el puesto de venta. Asimismo, en el caso de la compra de fruta de terceros, se agregan a los ingresos derivados de la actividad productiva los devenidos de la actividad de intermediación comercial; inclusive lo segundo puede ser, como relatan algunos de nuestros entrevistados, en ocasiones más rentable que lo primero.

Otra alternativa de menor nivel de integración vertical, pero también con mayor flexibilidad para "reacomodar" la estrategia según las temporadas, es la contratación de las actividades de empaque y transporte de la producción a los mercados. La existencia de una importante cantidad de empaques en la zona de Federación los convierte en oferentes potenciales de tales servicios. En estos casos visualizamos la conformación de redes complejas, que involucran a transportistas y puesteros originarios de la zona, y que se apoyan en códigos compartidos y en la "confianza" en tanto cimiento de las transacciones. Como señalan Radomsky y Schneider (2007) las relaciones de proximidad y los vínculos "con historia" personalizan estos mercados. El hecho de que se basen en redes nos remite asimismo a los rasgos que caracterizan a las nuevas iniciativas de desarrollo rural mencionadas en el primer apartado.

Una de las familias productoras entrevistadas de Chajarí (departamento Federación), compuesta por cinco personas (con 35 hectáreas totales, 15 de ellas con citrus como única producción de renta y huerta de autoconsumo) vende su fruta cosechada y embalada en el Mercado Central de Buenos Aires, enviándola entre una y dos veces por semana –desde marzo-abril hasta fines de noviembre–, según los requerimientos (puede llegar a enviar tres veces semanales). Hasta hace tres años vendía a productores locales pero cambió de sistema porque *"es lo que más da rentabilidad. Si vendés a un acopiador local, la rentabilidad se la lleva el acopiador"*.

El empaque es efectuado en un establecimiento cercano perteneciente a un productor "pequeño" (normalmente se paga por este servicio entre \$1,80 y 2,20 por cajón). Vende la fruta en consignación; el "puestero" le descuenta una comisión del 15% por la venta y también los gastos de transporte. Debe asimismo comprar los cajones que luego le serán devueltos, pero por lo general ello no ocurre en su totalidad, por lo que debe prever dinero para reponer los faltantes.

La familia se contactó con el "puestero" gracias a la empresa de transporte de Chajarí. Adjudica a este tipo de empresas un papel importante,

porque son una especie de nexo para conseguir puesteros y controlar el pago. *La empresa de transporte, como vive de esa actividad, conoce todo lo que pasa en el mercado. Entonces cuando vos le preguntás: "Mirá, conocés a alguien que yo le pueda enviar", ellos te dicen, "Mirá, mandáale a Fulano", y vos se lo mandás.*

Otro productor reafirma esta situación: *El transportista va generalmente cada 15 días a Buenos Aires y habla con los puesteros y le dicen "Necesito un poco de fruta", y entonces el transportista les dice "mirá, tengo un productor que te puede mandar", y me dice a mí. También le informa sobre los precios vigentes, a lo que se agrega las referencias que pueda brindar sobre los consignatarios, en una actividad donde te pueden enganchar con dos o tres partidas adentro y si se perdió, se perdió. Perdiste todo, la fruta y los cajones.*

Desde otro punto de vista, la misma disponibilidad de empaque –el primer paso en términos de integración vertical– se vuelve un criterio diferenciador de los productores. En nuestra muestra se asocia a la pertenencia a los estratos familiar-empresarial y empresarial en menor medida; el primero es el que más ha avanzado en la integración de algunas o varias fases de la cadena de valor, basando su estrategia en la familia ampliada.¹⁴

Otras estrategias de persistencia de los productores familiares, además del control del circuito comercial destinado al mercado interno, son la diversificación productiva y la preparación de algún lote para la exportación. La primera alternativa que permite minimizar riesgos es perseguida en dos planos: el de la combinación del citrus con otras producciones (ganadería, forestación, producción de melones), y el de la diversificación de variedades dentro de los cítricos, apuntando a cubrir mayor número de meses al año, asegurando un flujo constante de ingresos y disminuyendo los riesgos climáticos y de mercado.¹⁵

La segunda alternativa –la preparación de lotes para exportación– requiere haber reconvertido las quintas, reemplazando variedades no requeridas por la demanda externa, y adoptando pautas de manejo más es-

¹⁴ Los casos relevados se clasificaron en tres tipos: 1) Familiar, con trabajo familiar en tareas físicas, y eventualmente, contratación de transitorios para poda y raleo; contratación indirecta de trabajadores de cosecha (venta en planta). 2) Familiar-empresarial: Trabajo familiar en tareas físicas, combinado con la contratación de trabajadores permanentes y/o transitorios para cosecha y otras tareas; 3) Empresarial: Ausencia de trabajo familiar en tareas físicas y contratación de trabajadores permanentes y transitorios.

¹⁵ De todas maneras se constata en la zona el fuerte predominio de las variedades de maduración tardía dentro de las naranjas, y de las intermedias y tardías dentro de las mandarinas. En particular prevalece la variedad de naranja Valencia Late, dado que conserva mucho tiempo los frutos en planta y es apta para diferentes destinos (industria, exportación y mercado interno).

trictas, que entrañan mayores desembolsos para hacer frente a gastos en insumos, principalmente por la mayor frecuencia de las fumigaciones y el costo superior de los productos a emplear. De allí que su alcance sea más acotado, ya que *todo lo que hay plantado generalmente se lo ha hecho con una visión de mercado interno, porque son [plantaciones] de 40, 60 años* (Entrevista a informante clave 2008, Concordia).

De hecho, nuestro trabajo de campo en Federación nos permitió constatar que difícilmente los productores familiares que lograron “cerrar” el circuito del mercado doméstico, al avanzar en la integración de etapas a través de diferentes mecanismos –ya sea a través de empaques propios o de la familia extensa, eventualmente combinados con un puesto en el mercado concentrador y el transporte, o mediante el embalado y acarreo de la fruta por terceros, pagando por el servicio– apunten a intentar el camino de la exportación. Este segmento de productores muchas veces cuenta con marca propia de fruta y a pesar de las dificultades puede, a través de su estrategia de integración vertical, reducir el riesgo de que le quede producción en planta, sin comercializar. *Se manejan más los precios y no queda fruta en la planta. Pero el tema de la cosecha es muy brava, el personal es muy complicado* (Entrevista a productor, 2008, 30 ha con citrus). Parece ser también el estrato que adquiere mayor representatividad en las asociaciones de productores citrícolas, presentándose como el más interesado en la sanción de una legislación laboral “acorde con el tipo de producción”.

Por otra parte, la inserción en el mercado externo, sea a través de la venta a firmas exportadoras o a través de otros canales, presenta como ventajas principales el acceso a un abanico mayor de opciones comerciales, el acortamiento de los tiempos de cosecha y el plazo de cobro de la producción, además del logro de una mayor seguridad de que las condiciones pactadas son respetadas:

Lo que tiene de bueno es que se fija la fecha de cosecha, vienen con 60, 70 cosechadores que en dos o tres días te limpian la quinta, y a los 40 días tenés la plata...vos le permitís a la planta que descansa hasta la primavera de vuelta, en cambio vos vendés para mercado interno te cosechan 100 cajones hoy, 300 mañana, capaz 500 la semana que viene, el pago puede ser a los 7 días, a los 20, o capaz no cobrás nunca (Entrevista a productor, 2008, 45 ha con citrus, exporta parte de su producción).

En este caso la venta de la fruta es 100% en planta, dado que el costo de la cosecha se duplica (requiere el uso de tijeras así como de personal más calificado, que trabaja menos horas ya que el rocío afecta la calidad de la fruta). Estos productores se caracterizan por una baja integración vertical de actividades, por lo que su objetivo fundamental es que el comprador no

les deje fruta sin cosechar, estando dispuestos a negociar el precio si este levanta toda la fruta disponible en los lotes para exportación, independientemente de su destino final.

En este caso, las redes difieren de las establecidas para la venta en el mercado interno; por lo general involucran la presencia de otros “mediadores” (técnicos vinculados a las empresas exportadoras), que les brindan asesoramiento para la reconversión de sus quintas y en ocasiones, los contactan con dichas empresas.

A nosotros nos ayudó un ingeniero uruguayo que está radicado en Argentina, fue el primer asesor que tuvimos nosotros, particularmente empezamos comprándoles plantas a ese hombre, nos gustó la manera de tratar y de charlar, lo empezamos a traer una vez por mes, él ya tenía trato con la empresa Tabacal, fue él quien nos alentó a nosotros, porque veía la calidad que teníamos de mandarina Okitsu (Entrevista a productor 2008, 45 ha con citrus, exporta parte de su producción).

También esta inserción en el mercado externo puede darse a través de otros productores que integran consorcios exportadores y completan su “cupó” con la producción proveniente de terceros. En el área estudiada estas empresas tienen sus plantas de empaque en el departamento de Federación, habiéndose iniciado entre los años 1985 y 1995 en un contexto de fuerte demanda internacional de frutas frescas, por lo que contaron con financiamiento proveniente de los compradores en condiciones ventajosas. Visualizados como “el ideal imposible de alcanzar” por parte de muchos pequeños citricultores, involucran actualmente alrededor de 35 productores de medianos a grandes, con quintas ubicadas en diferentes localidades del corredor del río Uruguay. Reúnen unas 8.000 hectáreas en total, lo que representa el 15% de las implantadas en la región.¹⁶ A partir de 2005 se incorporaron a la exportación dos cooperativas de productores, ubicadas en diferentes localidades del departamento Monte Caseros de Corrientes. Estos emprendimientos accedieron a diversos apoyos provenientes del gobierno provincial y nacional, e incluyen un número similar de citricultores, medianos en su mayoría.

Las diferentes estrategias de inserción en los mercados se asocian, aunque no unívocamente, a distintas situaciones productivas. La exportación

¹⁶ Algunos testimonios dan cuenta de esta percepción: *Si nosotros vamos a comprar cualquier acción a estos exportadores, creo que ni vendiendo las propiedades nos alcanza, para poder entrar como socio. (Entrevista a informante clave, 2008 Villa del Rosario). Vos tenés que entrar con acciones que cuestan \$200.000 o \$300.000...entonces...te voltean antes de levantar-te (Entrevista a informante clave, 2008, Concordia).*

de parte de la producción se da en estratos que poseen una mayor densidad de plantas por hectárea que el promedio, riego por goteo en parte de la superficie, así como tractores de escasa antigüedad. Todos estos son, indudablemente, indicadores de un mayor nivel de capitalización en términos relativos. También se asocia con la asistencia a eventos de capacitación y la disponibilidad de asesoramiento técnico permanente, es decir, con capital cultural adquirido por vías diversas.

A modo de conclusión

En este trabajo se abordó la problemática de la persistencia de la producción familiar en un complejo agroindustrial de fuerte arraigo regional, el de cítricos dulces del corredor del río Uruguay, que presenta importantes encadenamientos locales, y cuya particularidad es el haber venido incrementando su performance exportadora en años recientes.

A partir de la identificación de algunas de las estrategias encaradas por los productores, particularmente los ubicados en el departamento de Federación (Entre Ríos), se pudo visualizar la heterogeneidad interna del sector. Un primer nivel de diferenciación se da entre quienes centran su producción para el mercado interno y aquellos que preparan algunos lotes para exportación. Asimismo, dentro de los primeros existen diferentes situaciones, en función del grado de integración vertical alcanzada y los mecanismos desarrollados para lograrla. Se trata de un aspecto clave en términos de las posibilidades de persistencia, que se asienta en diferentes redes de proximidad. Estas, en algunos casos, “traspasan” al territorio, ligando puntos discontinuos en el espacio, ya que se trata de una producción no orientada hacia mercados exclusivamente locales.

Cabe observar que estas situaciones de avance “hacia adelante” en la cadena de valor cítrica se dieron en un contexto general para el país de pérdida de la importancia relativa de la participación y posición negociadora de los pequeños productores en los mercados, a partir de la implementación de políticas de desregulación y apertura (Rossi y León, 2008). A contramano de esta tendencia, pueden ser conceptualizadas como una estrategia de resistencia de parte de algunas explotaciones familiares. Aun así, la problemática evidenciada por el mercado interno, en términos del consumo declinante de fruta cítrica, pone límites a la capacidad de reproducción de quienes lo tienen como destino excluyente, y particularmente de aquellos que en función de sus limitaciones en materia de capital circulante, venden su producción “en planta”. Ello se da fundamentalmente en el segmento que fuera caracterizado como familiar “puro” en nuestro trabajo, que además percibe en mayor medida que el sector productor cítrico “está mal” o “decayendo”.

En contraste, el estrato de productores familiares-empresariales accede a etapas subsiguientes a la producción propiamente dicha y se basa en la diversificación y complementación de roles en el interior de las familias extensas, e inclusive agrega en algunos casos la obtención de ingresos derivados de la intermediación. No obstante, persisten tensiones asociadas a las diferentes condiciones de inserción que presentan los agentes participantes de la trama citrícola.

Por otra parte, la salida exportadora como vía de canalización de parte de la producción, se vuelve un camino que transitan de manera organizada y continua algunos consorcios de medianos y grandes productores, de características más empresariales. En menor medida participan productores familiares, requiriendo no solo de inversiones, sino también la posibilidad de acceder a saberes y mediadores “expertos”.

La búsqueda de variadas formas de diversificación productiva constituye otro mecanismo de persistencia desplegado por estos productores, no necesariamente excluyente con el anterior, ya que también los productores insertos en la exportación presentan una elevada diversificación dentro y fuera del cítrico. Aún así, la identidad de los productores familiares en la región del río Uruguay aparece fuertemente ligada a este cultivo perenne; se sustenta en la importancia de la herencia y de una historia común, con luchas y resistencias frente a situaciones críticas como lo fue la irrupción de la cancrrosis, en tanto enfermedad endémica de la región. Esta identidad converge en asociaciones específicas de representación de intereses, articuladas en torno a este rubro productivo y no en función de su condición de productores familiares.

Vemos así como la misma persistencia de la producción familiar en un contexto globalizado constituye un ámbito de disputa, donde la “agencia” frente a condiciones estructurales comunes que afectan la viabilidad constituye un ámbito de indagación relevante. En algunos casos se logra a partir del desarrollo de nuevas actividades en un espacio familiar y territorial ampliado, mientras que en otros nos remite más claramente a la presencia de mediadores y saberes expertos, que acompañan procesos incipientes de reconversión productiva.

Subyacen, no obstante, interrogantes sobre la sustentabilidad de estos mecanismos y su alcance en un contexto no solo de fuertes presiones económicas, sino también de cambios culturales profundos, que afectan el devenir de esta forma productiva.

Bibliografía

- BATALLA, Nuncio (s/f), *Las colonias de Monte Caseros*, mimeo.
- BERMANI, Natalia et al. (2005), *La historia de la citricultura regional a través de las familias productoras*, Concordia, mimeo.

- BIASIZO, Rogelio *et al.* (2008), "Los agronegocios en la cadena cítrica en el nordeste de Entre Ríos (1976 a la actualidad)", *II Jornadas Nacionales de investigadores de las economías regionales*, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, 18 y 19 de setiembre.
- Bolsa de Comercio de Córdoba - Instituto de Investigaciones Económicas (2005). "Encadenamiento productivo cítrico". En: *El Balance de la Economía Argentina. Un enfoque regional*, Córdoba, págs. 389-405.
- CANTEROS, Blanca (2001), "Cancrosis de los cítricos", *IDIA XXI*, N° 1, págs. 23-27, INTA.
- FEDERCITRUS (varios años), *La actividad cítrica argentina*, Buenos Aires.
- FRIEDMANN, Harriet (1981), *The Family Farm in Advanced Capitalism: Outline of a Theory of Simple Commodity Production in Agriculture*, Annual meeting of the American Sociological Association, Toronto.
- LOMBARDO, Edgardo *et al.* (2002), "Análisis de costos en la cítricultura del sureste correntino", *Noticias y comentarios* N° 369, INTA EEA, Mercedes.
- MOLINA, Néstor (2004), *Cambios en la estructura productiva cítrica: Cuenca Bellavistense y Departamento de Monte Caseros (1994-2002)*, INTA, Estación Experimental Agropecuaria Bella Vista, Bella Vista, mimeo.
- MURMIS, Miguel (1998), "Agro argentino. Algunos problemas para su análisis", N. Giarraca y S. Cloquell (compils.), *Las agriculturas del MERCOSUR. El papel de los actores sociales*, La Colmena, Buenos Aires, págs. 205-248.
- OBSCHATKO, Edith *et al.* (2007), *Los pequeños productores en la República Argentina. Importancia en la producción agropecuaria y en el empleo en base al Censo Nacional Agropecuario 2002*, Serie Estudios e Investigaciones No. 10 (versión completa). SAGPyA-IICA, Buenos Aires.
- PLOEG, Jan v. der *et al.* (2000). "Rural development: From Practices and Policies Towards Theory", *Sociologia Ruralis*, pp. 291- 408.
- PYKE, Frank (1994), "Small firms, technical services and inter-firm cooperation", *Research Series 99*, International Institute for Labour Studies, Ginebra.
- RADOMSKY, Guillermo y Sergio Schneider (2007), "Nas teias da economia: O papel das redes sociais e da reciprocidades nos procesos de desenvolvimento", *Sociedade e Estado*, Vol. 22, N°2, págs. 249-284.
- REINHARDT, Nora y Peggy Barlett (1987), "Family Farm Competitiveness in United States Agriculture: A Conceptual Framework", *Annual meeting of the Rural Sociological Society*, Madison, 13 al 17 de agosto.
- ROSSI, Carlos y Carlos LEÓN (2008), "Temas fundamentales para la inserción de los pequeños productores en cadenas comerciales", *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios* No. 28, primer semestre, págs.1- 46.
- TADEO, Nidia *et al.* (2006), *Agroindustria y empleo. Complejo agroindustrial cítrico del nordeste entrerriano*, La Colmena, Buenos Aires.
- TAPPATÁ, Anahí Rodríguez de (2003), *Estudios sectoriales. Componente Fruticultura de exportación. Pomáceas y cítricos dulces*, Estudio I EG33.6, Préstamo BID 925/ OC-AR, Ministerio de Economía, Buenos Aires.

Las agriculturas familiares del MERCOSUR

Otras Fuentes

Censo Citrícola de Entre Ríos, FECIER, 1995 y 2004.

Relevamiento Citrícola del departamento de Monte Caseros, INTA, 2002.

Siglas

CCNEA: Cámara de Exportadores de Cítricos del NEA

CORENEA: Comité Regional del NEA

FEDERCITRUS: Federación Argentina del Citrus

FUNDANEA: Fundación Regional de Sanidad y Calidad Citrícola del Noroeste Argentino

IICA: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

SAGPyA: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos

SENASA: Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Agroalimentaria

Producción familiar y cambios en la estructura social agraria del Uruguay

Alberto Riella

Introducción

Las transformaciones agrarias producidas en Uruguay en las últimas dos décadas del siglo XX y la valorización de los productos primarios en el último lustro del mismo, implicaron cambios relevantes en la estructura social y productiva del país. Luego de más de dos décadas de bajos precios internacionales, de la apertura comercial y de la sostenida pérdida en la producción familiar, se genera una repentina expansión de la agricultura y la forestación, que provoca un avance inédito sobre las tierras ganaderas y lleva la superficie agrícola a porcentajes que eran impensables años atrás. Esto generó las bases para un nuevo ciclo de intensificación tecnológica en todo el sector, lo que implicó mayor inversión de capital por hectárea, aumento de la superficie promedio, reducción de la mano de obra por unidad de superficie y una considerable alteración en las formas de gestión de la producción. Estas circunstancias cambiaron la relación entre rentabilidad, escala e inversión de capital, poniendo por delante un nuevo desafío para la producción familiar, que había logrado superar las condiciones extremadamente adversas del ciclo anterior.

En este artículo se analiza este largo período, con el objetivo de observar la evolución que ha tenido la participación de la producción familiar en el sector, poniendo énfasis en las últimas dos décadas del siglo XX, para luego examinar las actuales características de este sector de productores, y reflexionar sobre sus desafíos y potencialidades ante los cambios que hoy experimenta el agro en Uruguay.

La hipótesis general que se explorará en este trabajo es que la agricultura familiar, si bien ha disminuido su peso de manera considerable, sigue siendo uno de los ejes principales para entender la ruralidad en el país. Además, se pondrá de manifiesto que es necesario reconocer que se han producido cambios importantes al interior de este grupo y que ya no tiene las mismas características sociales y productivas que tenía tres décadas atrás.

La evolución de las formas sociales de producción en el agro uruguayo

Para analizar la evolución de la producción familiar en el país, lamentablemente, las fuentes estadísticas son muy escasas y parciales. La información que presentamos en el cuadro 1 recoge datos de dos reprocesamientos que se realizaron en distintos momentos y por diferentes investigadores sobre dos Censos Agropecuarios (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca), uno del año 1980, y el otro, del año 2000. Ambos agrupan a los productores en función de las relaciones de producción. Ambos comparten además una definición similar de producción familiar, la cual considera que este tipo de productores trabaja la tierra con mano de obra predominantemente familiar, que reside en el predio o en un lugar cercano a él y que, por lo tanto, su lógica de producción, en primer lugar, busca asegurar la reproducción de sus condiciones de vida y de trabajo, es decir, de la propia unidad de producción (OPYPA-MGAP, 2007; Pereira, 1985).

En los dos reprocesamientos censales se utilizó operativamente la diferenciación entre productores familiares y empresas capitalistas, en base a la relación entre la mano de obra de origen familiar y la mano de obra asalariada. Cuando se utiliza principalmente mano de obra familiar, el establecimiento es considerado Familiar.¹

Si bien los reprocesamientos presentan algunas diferencias técnicas, nos permiten una mirada a largo plazo de la producción familiar en Uruguay. Lo primero que se puede observar en el cuadro 1 es la fuerte reducción de la producción familiar en el período analizado. Como puede verse, su disminución es de 32,8%, lo que significa que una de cada tres unidades familiares existentes en 1980 no logró mantenerse en la producción 20 años después.

Cuadro 1. Evolución de las formas sociales de producción en el agro uruguayo. 1980-2000

	1980		2000		Variación 1980=100
P. Familiar	58229	85.20%	39121	79.30%	67.2
P. Capitalista	10133	14.80%	10197	20.70%	100.6
TOTAL	68362	100%	49318(1)	100%	72.1

Fuente: elaboración propia a partir de OPYPA- MGAP, 2007 y Pereira, 1985

(1) Para esta categorización no se consideraron 7818 predios que no presentaban actividad comercial. Probablemente son predios con fines de recreación o de residencia de asalariados, donde sólo se realiza producción de autoconsumo.

¹ Para este cálculo se contabiliza tanto la mano de obra permanente como la zafral.

Por su parte, las unidades capitalistas lograron una notable estabilidad a lo largo del período, manteniendo el mismo número de unidades durante los 20 años. De hecho, la disminución total de unidades de producción se explica solo por la reducción de los establecimientos familiares. Como resultado de este movimiento diferencial de ambas formas de producción, se modificó la estructura social del sector, aumentado la participación de las formas capitalistas en el total, que pasan de representar el 14,8% de las unidades al 20,7%, en tanto las unidades familiares, aunque siguen siendo amplia mayoría, reducen su peso del 85,2% al 79,3%.

Importancia de las unidades familiares en la producción

Como se observa en el cuadro 2, la importancia económica de estas unidades es variable según los rubros, pero en su conjunto representan más de una cuarta parte del total de lo producido por el sector.

Por lo tanto, a la importancia que estas unidades tienen en la generación de puestos de trabajo, y en su contribución a la redistribución del ingreso en el sector y a una distribución menos asimétrica de los recursos naturales, hay que sumarle también esta contribución a la producción de riqueza en el sector.

Cuadro 2. Participación de los establecimientos familiares en el valor bruto de la producción agropecuaria según rubro de producción. Año 2000

Rubro	2000
Ganadero	22%
Agrícola extensivo	13%
Lechero	27%
Horticultura	52%
Frutales viñedos y animales de granja	30%
Sobre el Total	26.00%

Fuente: Elaboración propia a partir de OPYPA-MGAP, 2007

Como señalamos anteriormente, su aporte varía según el rubro de producción. En la horticultura es donde se registra el mayor peso de estas unidades, dando cuenta de la mitad del valor de la producción, mientras que en la agricultura es donde se identifica su menor incidencia (13%). En la fruti-vinicultura y granja (30%), y lechería (27%), su importancia es mayor que en la media, en tanto que en la ganadería, donde se encuentra la mayoría de los productores familiares, como veremos en el apartado siguiente, es donde tienen una participación por debajo de la media (22%).

En suma, tanto en términos generales como por rubro, se confirma la destacada importancia económica que representan estas unidades de producción, lo que refuerza su contribución a una forma de apropiación de territorio más integral, en la cual además de generar considerable riqueza material, aportan a los territorios –mediante su identidad y cultura singular– formas inmateriales de riqueza, que acrecientan los patrimonios colectivos de dichos territorios rurales.

Análisis por rubro de producción

El proceso de reducción de las unidades familiares no se dio por igual en todas las actividades de producción. Como lo muestra el cuadro 3, la evolución del peso de las unidades familiares ha sido diferente según el rubro. En la ganadería no hay reducción de su peso porcentual, sino que se evidencia un muy leve crecimiento del 2,2%, mientras que en la agricultura se reduce su peso un 19,9% y en la lechería un 16,1%. En ambos rubros se ha dado un cambio técnico que implica un aumento importante de la escala de producción, lo que con seguridad, explica en parte la reducción del peso porcentual de las unidades familiares, en tanto que en la horticultura y la fruti-vinicultura y animales de granja, la reducción, un poco menor, es del orden de 12% y 14% respectivamente.

Cuadro 3. Evolución del porcentaje de establecimientos familiares según rubro de producción. 1980-2000

Rubro	1980	2000	Variación
Ganadero	76.30%	78.80%	2.5%
Agrícola extensivo	93.60%	75.70%	-17.9%
Lechero	89.70%	73.60%	-16.1%
Horticultura	99.40%	87.70%	-11.7%
Frutales, viñedos y animales de granja	96%	81.8%	-14.2%

Fuente: elaboración propia a partir de OPYPA- MGAP 2007 y Pereira, 1985

A pesar de su reducción global, como se aprecia en el cuadro anterior, la producción familiar sigue siendo mayoritaria en todos los rubros de producción del país. Esto confirma que, aunque la penetración de las formas más capitalistas ha sido muy importante en el período, sigue habiendo un lugar destacado para la producción familiar en todos los rubros.²

² Analizando la evolución en números absolutos hay dos rubros que crecen en el periodo: la ganadería incrementa su número en 500 productores y en la horticultura se registra un incremento de 100 unidades. En tanto las pérdidas absolutas se registran en la agricul-

Si bien no es el fin de este trabajo analizar las causas de este proceso, múltiples investigaciones muestran que el mismo se da fundamentalmente por la combinación de tres tipos de factores (Astori, 1982; Piñeiro, 1991, Secco y Errea, 2008). El *factor técnico*, que implica el aumento de la productividad y la reducción de los precios unitarios mediante la incorporación de nuevas tecnologías de producción, tanto químicas como mecánicas y biológicas. Los *factores económicos y de mercado*, vinculados principalmente a la globalización de los mercados agroalimentarios y al aumento de los flujos y modalidades de transporte, que intensifican la competencia entre regiones cada vez más remotas. Y los *factores políticos*, que llevaron a la apertura de la economía y a la eliminación de las políticas activas dirigidas al sector. La ausencia de medidas políticas para mitigar los efectos negativos provocados por los otros dos factores ya reseñados –técnicos y económicos– hizo que el impacto negativo de los mismos fuera aun mayor en la producción familiar.

El efecto conjunto de los tres factores impulsó un proceso de concentración de la producción que causó una fuerte exclusión de los productores familiares del sector como ya se documentó en el Cuadro 1. Pero también implicó, aunque no es posible cuantificarlo para este periodo, una diferenciación al interior de las unidades familiares, provocando un aumento en su escala de producción, la incorporación de tecnologías avanzadas y, en algunos casos, cambios en el rubro principal de producción. En otras palabras, se podría decir que las unidades familiares que han logrado mantenerse, han sufrido un proceso de cambio interno debido a las múltiples estrategias de reproducción social *que adoptaron* para enfrentar dichas circunstancias.

Entonces, en una mirada a largo plazo puede hipotetizarse que este conjunto de acontecimientos ha llevado a una transformación del perfil productivo y social de estos productores, lo que implicaría, dada su importancia en la sociedad rural, a cambios en la estructura social del medio rural uruguayo y en su matriz de ruralidad.

Distribución por rubro de las unidades familiares

Para profundizar en los posibles cambios internos de la producción familiar, y tener información más actualizada, presentamos a continuación la evolución en la distribución por rubros de dichas unidades. Para dicho análisis se compararon las dos fuentes de datos ya señaladas y un reprocesamiento propio a partir de los datos de la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (Instituto Nacional de Estadística) del año 2006. Si bien

tura donde se pierden 15.100 unidades familiares, en la lechería donde se pierden otras 4.400, y en la fruticultura donde la reducción alcanza a 200 unidades. Esto arroja un saldo neto negativo de 20.000 unidades familiares menos en el período considerado.

este último presenta diferencias metodológicas considerables en la forma de recolección de los datos, permite una comparación a nivel de tendencia general para grandes rubros.

Cuadro 4. Evolución de la distribución de las unidades familiares según rubro de producción. 1980-2000

Rubro	1980	2000	2006(1)	Variación
Ganadero	43.10%	65.20%	61%	+17.9
Agrícola extensivo	26.60%	2.10%	3.4%	-23.2
Lechero	15.10%	11.40%	13%	-2.1
Horticultura	5.40%	11.80%	13%	7.6
Frutales viñedos y animales de granja	9.80%	9.60%	10%	0.3
Total	100.00%	100.00%	100%	

Fuente: elaboración propia a partir de OPYPA- MGAP, 2007; Pereira, 1985; ENHA- INE, 2006.

(1) Para este reprocesamiento se tomaron de la categoría Patrón aquellos que pertenecían a la rama 1 y se seleccionaron los que no retiraban utilidades a fin de año y tenían menos de cuatro trabajadores incluyéndolo a él (la categoría censal no permite un corte inferior), y que trabajaban en el establecimiento agropecuario. Estos representan en 44% del total de los patrones declarados. De los Cuenta Propia se tomaron, de todos los que pertenecían a la rama 1, aquellos que trabajaban en el establecimiento agropecuario y declaraban tener local o inversiones. Este grupo representa al 81% del total de los Cuenta Propia de la rama. Posteriormente se codificaron los microdatos de la variable "actividad de la empresa en la que trabaja" (pregunta abierta) en función de los rubros de producción agrícola. De esta forma se consiguió obtener información social y productiva de 32.879 casos expandidos, lo que puede considerarse una aproximación al conjunto de las características sociales de la producción familiar, dada la falta de información reciente sobre este tema.

Como se reafirma en el Cuadro 4, el peso por rubro de la producción familiar ha cambiado, ya que la reducción experimentada en el total no se da por igual en todos ellos. Por el contrario, encontramos un movimiento diferencial por rubro.

La *ganadería* se mantiene en todo el período como el principal rubro de la producción familiar en Uruguay, ampliando su participación del 43% al 61% del total de las unidades familiares al finalizar la serie. Esta evidencia confirma la hipótesis sostenida por Piñeiro (1991)³ acerca de que este es un rubro que tiene características productivas que permiten la persistencia de

³ En su artículo "Agricultura Familiar. Fin de una Época" publicado en 1991 el autor plantea una serie de hipótesis sobre el futuro de las unidades familiares por rubro de producción, las que retomaremos en este apartado para discutir su plausibilidad a la luz de las evidencias aquí presentadas. En dicho trabajo se analizaban las condiciones para la permanencia o desaparición de esta forma de producción bajo el supuesto de que en cada rubro existe un tipo y momento del desarrollo tecnológico que sumado a las condiciones de estructuración de cada mercado específico otorgan oportunidades diferentes a los productores familiares para mantenerse en la producción. En función de este análisis realiza una serie de hipótesis prospectivas sobre la suerte de las unidades familiares en cada uno de los rubros de producción.

unidades familiares. Como sostiene dicho autor, en esta actividad productiva no existen las condiciones para que se produzca una expulsión de los agricultores familiares dados su escaso dinamismo tecnológico, la falta de un núcleo agroindustrial que exija mayor productividad a la fase agraria y el lugar que ocupa la mayoría de las unidades familiares en la cadena de producción (la fase de cría de ganado). Como estas características básicas no han cambiado, se registra, por lo tanto, una marcada permanencia de las unidades familiares en términos absolutos y un aumento de los ganaderos familiares en términos relativos.

Piñeiro encontraba también algunos problemas para su reproducción, entre ellos el recambio generacional debido a la baja atracción que los jóvenes sentían por estas actividades. Sin embargo, esto parece haber quedado neutralizado, ya que en el período considerado se han ido generando algunas mejoras en los niveles de vida en el medio rural, lo que ha facilitado el recambio generacional y la tecnologización, contribuyendo así a prolongar la edad de retiro de los productores.⁴

A su vez, este grupo ha generado nuevas estrategias vinculadas a la creciente pluriactividad de los hogares y al fuerte incremento de la participación de las mujeres en el mercado de empleo (tanto urbano como rural), debido a la baja dedicación de horas de trabajo anual que exigen los predios ganaderos, lo que facilita la venta de fuerza de trabajo fuera del predio.

Se debe mencionar, también, que el aumento del valor real de las pensiones de retiro en estos años, indujo a los productores que habían generado esos derechos, a jubilarse, pero manteniéndose como parte de la unidad familiar, ya sea cooperando o dirigiendo la producción. Sus nuevos ingresos monetarios dieron un efecto de estabilidad que permitió la permanencia en la actividad de los sectores menos capitalizados.

Sin embargo, en el último lustro emerge un factor externo a este rubro de producción que está poniendo en riesgo la estabilidad de los productores familiares. La valorización de la tierra, por la demanda de la forestación y la agricultura, ha llevado a que muchos de estos productores vean como una alternativa atractiva la venta de sus tierras ante los menguados ingresos que obtienen en sus unidades, convirtiéndose, así, la valorización de la tierra en un elemento de expulsión.⁵

En síntesis, estos nuevos efectos, combinados con el escaso dinamismo tecnológico en la fase de cría y con el hecho de que la cadena siga sin un núcleo que pueda imponer condiciones de producción, hacen que en esta

⁴ Avances en la electrificación rural, servicios telefónicos, caminos de acceso y la mayor disponibilidad de medios de transporte particulares.

⁵ No obstante, frente a la posibilidad de este cálculo económico existen también valoraciones de otro tipo que hacen a la singularidad de esta forma de producción familiar, donde se consideran otros factores y no sólo el ingreso obtenido en la producción.

actividad prevalezcan las condiciones básicas para la permanencia de los productores familiares ganaderos, dada la creciente importancia que han adquirido hoy entre los productores familiares del país.

En la *agricultura extensiva*, por su parte, se da el proceso inverso al registrado en la ganadería. En el período analizado, estas unidades productivas pasaron de tener un destacado peso en la producción familiar, que alcanzó el 27% del total, logrando tan solo el 3,4% al final de la serie. Esta drástica reducción del número de establecimientos, que llevó a la pérdida de más de 15.000 unidades, implicó un fuerte aumento en el rubro de las unidades capitalistas, las que pasaron de tener una representación del 3% del total en 1990 a tener el 24% en el año 2000. Estos datos confirman el efecto que el acelerado proceso de cambio técnico tuvo sobre la concentración de la producción en este rubro.

Como sucedió en el resto de los países de la región, la agricultura experimentó una creciente especialización productiva, signada por los cambios de la “revolución verde”, que llevó a una reducción de los costos unitarios y de la mano de obra, facilitando las condiciones para la sustitución de la producción familiar por las empresas capitalistas. En este contexto, eran escasas las posibilidades de resistencia que tenían las formas familiares de producción, tal como lo sostenía Piñeiro en el inicio de los 90.

No obstante, esto también contribuyó a que un pequeño grupo de productores familiares, que se adaptó a las nuevas condiciones, diera lugar a unidades familiares de nuevo cuño –al estilo *farmer*– que son las que hoy se mantienen en el sector y en muchos casos están vinculadas con la venta de servicios a empresas más grandes de la zona.

En la *lechería* tiende a persistir la producción familiar, sobre todo, si la comparamos con el rubro de la *agricultura extensiva*. Aunque es de señalar que en números absolutos se registra una pérdida importante de unidades, en términos relativos los productores familiares pasan de ser un 15% al inicio del período a un 13% al finalizar el mismo. Pero su peso frente a la producción capitalista se reduce de forma considerable debido a su caída en términos absolutos, pasando de representar el 90% de los establecimientos en 1980, al 74% en el año 2000.

Como sostenía Piñeiro en su hipótesis, la lechería podría ser un rubro donde la producción familiar se mantuviera, dado que el contexto es desfavorable para los otros rubros, en especial para la agricultura. Sin embargo, a mediano plazo puede darse una dinámica tecnológica de reducción de costos, lo que lleva a pensar que los más pequeños puedan tener dificultades económicas dada la escasa tierra que poseen, ya que el paquete tecnológico impuesto por el núcleo del complejo exige mayor superficie para hacer rentable las explotaciones. Estas limitaciones son las que posiblemente expliquen la reducción en términos absolutos de los predios, en tanto que la permanencia del resto de las unidades y el peso relativo que hoy mantienen

en la producción familiar son explicados por la existencia de mecanismos regulatorios del mercado de leche y la alta institucionalidad del sector lácteo. Son estos factores los que permitirían explicar la persistencia de un contingente importante de unidades familiares en un rubro que se ha mostrado muy dinámico y competitivo, tanto en términos tecnológicos como económicos. Esto le ha dado un rasgo particular a este sector, al contar con una importante base de producción familiar, que se conjuga con el avance de las formas capitalistas, y que le otorga una notoria heterogeneidad social en un contexto de alto dinamismo y ante una fuerte tendencia de estandarización técnica y de ordenamiento del núcleo industrial de la cadena.

Una de las características más relevantes que permite una resistencia importante de las formas familiares es, como mencionamos, que el mercado de la leche ha estado históricamente regulado para garantizar su suministro a la población, fijando su precio de venta. La resistencia de estas formas de producción se debe, también, en buena parte, a que el núcleo del complejo es cooperativo y responde a orientaciones políticas y no solo económicas. Dicho núcleo impulsa soluciones colectivas, como los campos de cría, abastecimiento de insumos, y respalda a buena parte de las incitativas de las organizaciones de base, entre otras. A esto hay que sumarle que los productores más pequeños –generalmente familiares– tienen también peso numérico a la hora de las elecciones de la directiva de la ANPL (Asociación Nacional de Productores de Leche), que es quien designa a buena parte de la dirección de la CONAPROLE (Cooperativa Nacional de Productores de Leche), por lo que les otorga cierta capacidad de presión ante la Administración de la Cooperativa.

Actualmente, los avances de las formas capitalistas han llevado a un fuerte aumento de los volúmenes de producción con costos más bajos, empujando a precios decrecientes, lo que hace posible hipotetizar también que en este rubro se ha dado un fenómeno de diferenciación muy marcado entre las unidades familiares. Incluso alguna de ellas puede haber logrado una movilidad ascendente, aunque no es posible analizar la magnitud de este fenómeno dada la falta de información al respecto.

En algunas regiones del país, principalmente en las cuencas menores, los productores han desarrollado estrategias que buscan, mediante la elaboración de quesos o venta de leche directamente al público, mantenerse en la producción, pero de una forma de producción menos tecnificada y más artesanal que las que impone la integración vertical a la industria.

En resumen, la posibilidad de integrarse verticalmente a través del sistema cooperativo y la regulación del mercado, han hecho posible un grado de permanencia significativo de los establecimientos familiares en el rubro durante los años considerados. Sin embargo, hoy se mantiene su fragilidad, sobre todo, por el grado de internacionalización de los precios, que debido al alto porcentaje de exportación, debilitan los mecanismos de regulación

del mercado interno. Esto ha llevado a que los que aún se conservan en la producción lechera lo hayan hecho a partir de una mayor tecnologización y capitalización de sus predios, muchas veces en base a la contracción de los ingresos recibidos por la familia para su reproducción social.⁶

En la *horticultura*, la presencia de las unidades familiares se incrementa en el período pasado de un 5% de las unidades totales a un 12% en el año 2000.⁷ Sin embargo, este aumento no significó un incremento de su peso en el rubro, sino una disminución, debido al aumento de la participación de las unidades capitalistas que eran casi inexistentes al inicio del período (pasaron a ser de un 12% al final del mismo). En *frutales, viñedos y animales de granja*, que conforman un grupo con más heterogeneidad que el resto de los rubros, la agricultura familiar mantiene su peso relativo de un 10% en el conjunto en todo el período, aunque su peso absoluto se reduce. Esta reducción puede estar asociada a la importante caída que registraron los pequeños predios con viñedos en el período analizado, en el cual se produjo una profunda reestructuración en la cadena de producción de vinos en el país. Por otra parte, también en este conjunto de actividades intensivas se advierte un incremento importante del peso de las unidades capitalistas que pasan del 4% al 19% al finalizar el período.

Tanto para la horticultura como para la frutivicultura, Piñeiro sostenía que solo era posible esperar una reducción del número de unidades familiares, aunque la velocidad del proceso de concentración de la producción en las empresas capitalistas, y la consecuente expulsión de los productores familiares, dependería mucho de las políticas estatales que podrían acelerar o demorar estos procesos. Esta hipótesis no se ajusta como las anteriores a lo ocurrido durante este período, sobre todo por los cambios que se dieron en el contexto externo de estos rubros. Los mismos dificultaron la importación masiva de productos frescos, tanto por su encarecimiento en los países de la región –a raíz de las políticas cambiarias–, como por las barreras sanitarias que resultaron ser, en varias circunstancias, serios obstáculos al comercio regional de estos productos. Esta situación inhibió también una mayor expansión de las empresas capitalistas, vinculadas en buena parte a la exportación. En cambio, sí se desarrollaron empresas de mediano porte que parecen haberse adaptado a las exigencias de producción de estos rubros y a la articulación con las cade-

⁶ Esto podría ser interpretado como una mayor auto-explotación del trabajo familiar produciendo una posible transferencia de excedentes a otras fases de la cadena. Fenómeno que se daría por la lógica de la producción familiar a partir de su imposibilidad de poder disponer de una libre movilización de sus factores de producción para obtener mayores ingresos en otros sectores de la economía.

⁷ Este aumento se debe, en parte, al incremento en términos absolutos de los predios y también al cambio relativo producido por la desaparición tan marcada de unidades en la agricultura.

nas de comercialización de las grandes superficies. En base a este desarrollo podríamos hipotetizar que en estos rubros estamos ante un nuevo proceso de equilibrio entre las formas capitalistas y las formas familiares de producción, no solo por la concentración de grandes empresas sino también por un importante contingente de empresas capitalistas medianas que conviven con unidades familiares y con las grandes empresas.

Retomando el análisis de los distintos rubros podemos ver que hay una disminución de las unidades familiares en todos ellos, salvo en la ganadería. Mientras tanto, en la distribución por rubros de las unidades familiares, se observa que su alteración se debe, principalmente, a la reducción de la agricultura, que tiene una magnitud similar a la del total de las unidades familiares, con un peso menor en la lechería, un aumento importante en la ganadería y en la horticultura, mientras que mantiene su peso en la frutivicultura y la granja.

Por lo tanto, se podría afirmar que es mayor la disminución de los productores familiares en aquellos rubros donde el cambio técnico tuvo un viraje extensivo, especialmente en la agricultura, y en menor grado en la lechería. En cambio, en rubros que hacen un uso intensivo del suelo se incrementa su participación, como es el caso de la horticultura. Sin embargo, las unidades familiares siguen siendo ampliamente mayoritarias en todos los rubros, manteniendo por tanto su marcada significación dentro de la ruralidad del país. La importancia actual de este tipo de unidades en el territorio ha sido ya destacada por varios autores, y para el caso uruguayo se ha identificado la relación positiva que existe entre estas formas de producción y el grado de cohesión social de los territorios (Riella, 2008; IICA, 2007).

Todo indica que actualmente las unidades familiares de los distintos rubros tienen otras condiciones técnicas, económicas y sociales, lo que está dando lugar al surgimiento de un nuevo agricultor familiar, menos vulnerable, quizás, que el que existía al inicio del período de aplicación de las políticas neoliberales. Asimismo, en el actual contexto, con un gobierno más propenso a considerar sus especificidades, este agricultor familiar puede aspirar a tener una participación a más largo plazo y a soportar los ciclos económicos con un grado menor de vulnerabilidad que antaño. El fuerte proceso de ajuste interno que sufrió este grupo y la necesidad de desarrollar nuevas estrategias para mantener tanto la unidad de producción como la doméstica, han ido remoldeando las características de su forma de producir y de su familia. También es posible que buena parte de las empresas capitalistas medianas de hoy, tengan su origen en un estrato de productores familiares que tuvo la posibilidad de acumular capital en este largo período. Esto conformaría una capa de empresarios medios, no muy numerosa pero que sería un nuevo competidor para las formas capitalistas de mayor escala. Esta hipótesis sobre la formación de una nueva capa de productores medianos es parte de una investigación aun en curso sobre el cambio de las clases medias en el ámbito rural.

En el largo plazo se confirma a nivel general la hipótesis sobre la capacidad de adaptación y permanencia que poseen estas formas de producción y la posibilidad que tienen de convivir con las formas más capitalistas a largo plazo, aun en procesos de globalización acelerada y con escaso apoyo estatal. Aunque, como se pudo observar, esto es la resultante de diversos tipos de movilidad, resistencia y exclusión que operaron en cada rubro en el período estudiado.

Algunas características sociales básicas

Durante el proceso de transformaciones que hemos reseñado, como ya se adelantó, es posible pensar que las unidades familiares de producción hayan tenido que modificar alguna de sus características para lograr adaptarse a las adversidades que tuvieron que enfrentar durante esas tres décadas.

Para investigar sobre esta hipótesis, utilizamos la información disponible en la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada del año 2006, con la que elaboramos el siguiente cuadro que sintetiza algunos indicadores relevantes, a través de los cuales se pueden observar las actuales características de los productores familiares.

Cuadro 5. Algunas características los productores familiares y sus hogares. Año 2006

Productores Familiares	
Edad promedio	49.8
% mayores de 50 años	36
Años promedio de educación formal	7.7
% con educación de segundo ciclo o terciaria	22.2
% aportes a seguridad social	68.1
% de cobertura de salud mutual o privada	63
% que vive fuera del predio	32
% uso de Internet	26
Hogares	
Número promedio de integrantes del hogar	3.1
% de hogares con hasta dos integrantes	45
% de hogares Pluriactivos	21
% de hogares con teléfono fijo	64.1
% de hogares propietarios de la tierra y vivienda	80.4
% de hogares con vehículo particular	63
Ingreso mensual promedio del hogar (pesos 2006[1])	6562
Ganancias anuales promedio del predio (pesos 2006)	12,170
% de hogares pobres	14.4
% de hogares indigentes	0.6

Fuente: Elaboración propia a partir ENHA- INE, 2006.

[1] El valor del dólar en junio de 2006 era de 23.4 pesos por dólar.

La edad promedio de los productores es de casi 50 años y un tercio de ellos tiene esta edad o más. Estos datos acompañan el marcado envejecimiento de la sociedad rural (Toledo, 2008).

Respecto al nivel educativo de los productores familiares, si bien es relativamente bajo, ya que en promedio tienen 7,7 años de educación formal, se destaca que dos de cada diez productores familiares tienen educación secundaria o terciaria, completa o incompleta. Esta información indicaría que la escolaridad también avanza entre los agricultores familiares, como producto de la expansión histórica del sistema educativo en el país.

Casi un 70% de los productores familiares realiza aportes a la seguridad social. Este es un importante grado de formalización del trabajo rural, que supera los valores registrados entre las pequeñas y micro empresas urbanas. Esta formalidad se confirma con el dato de cobertura de salud, donde un 63% de los productores tiene cobertura mutual.

El porcentaje de los productores familiares residentes en el predio asciende al 68%, lo que estaría indicando una alta dedicación a la actividad productiva desarrollada. Igualmente, es de destacar que uno de cada tres productores reside fuera del predio, lo que seguramente es posible por la mejora de las vías de acceso y de los medios de locomoción, junto con la eventual cercanía de los predios a pequeñas o medianas localidades.

En cuanto a las características de los hogares de los productores familiares, se observa que tienen un tamaño promedio de 3,1 miembros y casi la mitad (39%) tiene hasta 2 integrantes. El tamaño de los hogares de los productores familiares es similar al del resto de los hogares del país, donde el número promedio de miembros es 3 y el 44% de los mismos tiene hasta 2 integrantes. Esto muestra con claridad que se ha ido perdiendo el patrón que presentaban las unidades familiares de producción rural décadas atrás.

Dos de cada diez hogares son pluriactivos, o sea que una parte de sus miembros se dedican a actividades agrícolas y la otra parte a actividades no agrícolas (industriales y de servicios). Esto refleja un importante predominio de las actividades agrícolas entre estas unidades, a pesar de que hay un núcleo considerable de hogares de productores, cuyos integrantes no se dedican exclusivamente a las actividades tradicionalmente vinculadas con el medio rural. La presencia de la pluriactividad en los hogares de productores familiares es levemente superior a la registrada para los hogares rurales del país, donde la misma se ubicaba en el año 2000 en el 18,6% (Riella y Mascheroni, 2007).

En cuanto al uso de tecnologías de la comunicación y la información, una cuarta parte de los productores accede a Internet. Sobre la disponibilidad de teléfono fijo, el 64,1% de los hogares de los productores familiares cuenta con este medio de comunicación, porcentaje levemente inferior al del total del país (70,5%). A su vez, un 63% de los productores familiares

tiene en su hogar vehículo de uso propio, cifra sensiblemente superior a la del país donde se registran un 31,8% de hogares que poseen este bien. Hay que tener presente que, para los productores familiares, el vehículo es, principalmente, un medio para el trabajo.

Predominan las formas estables de tenencia de la propiedad, en tanto que un 80,4% es propietario de la tierra y la vivienda en la que reside. También en este indicador los productores familiares tienen un mejor desempeño que la población en general, donde los hogares que son propietarios de las viviendas ascienden al 60,7%.

Los ingresos mensuales de los hogares de los productores familiares rondan la media de 6.562 pesos uruguayos, mientras que las ganancias anuales promedio alcanzaban los 12.170 pesos uruguayos.⁸ Estos ingresos se encuentran en un rango intermedio entre los ingresos mensuales que perciben los asalariados rurales (4.398 pesos mensuales) y los que tienen como media los empresarios rurales (17.596 pesos uruguayos) (Riella, 2008).

Finalmente, los niveles de pobreza e indigencia alcanzan al 14,4% y al 0,6% de los hogares respectivamente. Estos niveles son inferiores a los registrados para la población total del país (17,5% de hogares pobres y 1% de hogares indigentes), aunque es destacable el hecho de que dos de cada diez hogares de productores familiares sufre situaciones de privación relativa, o sea que la producción agropecuaria no es suficiente para la reproducción del núcleo familiar y la satisfacción básica de sus necesidades.

Si bien, con respecto a estos indicadores, existen algunas diferencias por rubros, que no es posible comentar en detalle en este artículo, en líneas generales encontramos que las mayores diferencias se dan entre las unidades dedicadas a la ganadería y aquellas dedicadas a la horticultura o lechería, teniendo estas dos últimas un perfil social semejante. En la ganadería encontramos los indicadores de mayor edad, menor pobreza, menor nivel educativo y menor grado de acceso a Internet y telefonía. En tanto que en la horticultura, y en menor medida, en la lechería, es donde se presentan los mayores porcentajes de hogares pobres (15%) y de hogares con más integrantes promedio. Pero también encontramos que es en estos rubros donde los productores tienen más años de escolaridad promedio. En el resto de los indicadores considerados se presentan valores muy similares. En especial, se destaca la paridad en los resultados económicos entre todos los rubros; tanto las medias de ingreso mensual como de retiros anuales no varían sustantivamente entre ellos, lo que indica que en este aspecto es un grupo social considerablemente homogéneo.

⁸ En ese año el ingreso medio para las localidades menores y rurales era de 7.645 pesos uruguayos.

Esto induce a pensar que se ha reducido la heterogeneidad social y económica en este estrato, debido, principalmente, al fuerte proceso de expulsión de los sectores más débiles y empobrecidos entre las décadas del 80 y 90.⁹ Sin embargo, en este marco de homogenización aún existen diferencias importantes, dadas por las condiciones históricas y técnicas que impone cada rubro de producción, y también porque un grupo de estos productores –cercano al 15%– se mantiene en condiciones de vida muy empobrecidas.

Con estos datos podemos hipotetizar que hoy las unidades familiares se encuentran, en relación al inicio del período analizado, algo más capitalizadas, dado su nivel de ingreso *per cápita*. Tienen menores niveles de pobreza en relación al resto de los actores, mayor educación formal, residen menos en los predios, son más envejecidas, y tienen familias más pequeñas, con un peso importante de pluriactividad en sus hogares; asimismo, tienen mejores condiciones de vida, de confort y de comunicación e información que hace 30 años atrás. Esto puede ser explicado, en parte, por la reducción de las brechas que han experimentado estos indicadores entre la sociedad rural y la sociedad urbana en los últimas décadas en país (Riella, 2008). Pero muchos de los avances se dan en estos productores y sus familias en particular. Mejoras que, a nuestro juicio, se deben a que el proceso de resistencia que experimentaron para mantenerse en la producción ha ido cambiando sus características y algunos de los rasgos básicos que los identificaban en los años 80.

Esta situación nos lleva a pensar que hoy estamos ante un grupo socio-lógicamente diferente al de antaño en varios aspectos, lo que implica, en buena medida, repensar los discursos, acciones y representaciones sobre este actor social tan relevante para el desarrollo rural. Si se quiere efectivamente contribuir a su potenciación en el Uruguay contemporáneo, se debe analizar y profundizar el estudio de estos cambios y posibles mutaciones, para lograr apoyarlos de manera eficaz en su desarrollo productivo y social, así como en sus acciones colectivas.

Reflexiones finales

En el marco de la tensión entre las formas de producción familiar y las capitalistas de los últimos 30 años, si bien se presenta un avance de las formas capitalistas en todos los rubros, este no ha implicado una reducción sustantiva de la importancia de la producción familiar que sigue respon-

⁹ Este grupo podría ser identificado mediante las tipologías interna de Productores Familiares como Tipo F1 (ver entre otros Pereira, 1985; Pereira, 1996).

diendo por más de un 79% de las unidades y aportando el 26% del valor bruto de la producción agropecuaria.

Los acelerados y diversos cambios técnicos y de gestión han producido, en el caso de algunos rubros, una fuerte reducción del número de predios familiares, pero en algunos otros se ha incrementado su peso. Es posible presumir que las unidades que han desaparecido eran fundamentalmente productores familiares de reproducción simple, que no pudieron enfrentar la apertura de mercados y la falta de apoyo de políticas públicas durante las décadas analizadas. También es posible pensar que en una medida menor se dio la capitalización de algunos productores familiares, lo que contribuyó a la formación de un grupo de medianos empresarios rurales durante el período.

El análisis por rubros muestra que se consolida la tendencia a que la *ganadería* sea un espacio privilegiado y característico de un tipo de producción familiar poco dinámica, cuyo peso ha estado oculto simbólicamente por muchos años. En la *lechería*, la integración vertical de la cadena permite la mantención y tecnificación de los productores. Sin embargo se da un avance muy fuerte de las empresas capitalistas y una fuerte demanda de tierra, junto al debilitamiento de las regulaciones del mercado, dada la relativa pérdida de peso del sistema cooperativo. En la *horticultura* se da un aumento del peso de las unidades familiares y también el fortalecimiento de la empresa capitalista. En este rubro el aumento del precio de los alimentos en los últimos años, no solo en el país sino en la región, el aumento del poder de compra de la población y ciertas restricciones a las importaciones dan un marco para que en este sector la agricultura familiar se siga desarrollando. La *agricultura* ha experimentado el proceso más marcado de desaparición de unidades familiares, donde su peso ya es muy pequeño. Si bien puede sostenerse que han aparecido otras formas de producción familiar vinculadas a la venta de servicios de maquinaria y pequeños arrendamientos, una proporción muy significativa de la pequeña producción familiar ha tenido que abandonar ese rubro, en especial en la región litoral del país.

Varios factores indican que más allá del rubro de producción de que se trate, las unidades familiares han tenido que tecnologizarse para resistir, para tener mayor grado de especialización o para apelar a estrategias de pluriactividad o trabajo no agrícola en la familia. Esto ha impulsado un paulatino cambio del perfil social y económico de la unidad familiar y de producción.

Este cambio de perfil refleja una relativa mejora de las condiciones de vida de los productores familiares, lo que los lleva a diferenciarse de los asalariados rurales, con los cuales históricamente compartieron condiciones de vida muy similares. De este modo, tienden a constituirse en una

capa media más diferenciada del resto de los estratos sociales rurales. En definitiva, podría afirmarse que las décadas analizadas fueron el “fin de una época” y de un tipo de unidad familiar de producción rural, y que hoy se estaría abriendo “otra época” o una “nueva era” para un productor familiar distinto en circunstancias diferentes.

Más allá de estos cambios de perfil, dichas unidades significan una forma de vida específica, lo que le otorga un destacado peso en la dimensión social y cultural, que moldea una identidad rural en vastos territorios del país. Tienen además, una importancia central en la preservación del tejido social de los territorios rurales que, frente al avance de nuevas formas de producción, generan un vacío poblacional y problemas de cohesión social en dichos territorios.

Para finalizar, nos interesa señalar que habría que tener datos actuales para observar en detalle los efectos producidos por el último ciclo de crecimiento, ya la alta valorización de la tierra pudo haber estimulando el retiro de los productores sin descendencia, o en otros casos, el cambio de rubros o zona de producción.

Bibliografía

- ASTORI, Danilo (1982), “Neoliberalismo y crisis en la agricultura familiar uruguaya”, Fundación de Cultura Universitaria, CIEDUR, Serie Temas Nacionales, Montevideo.
- FOSSATTI, Mariana (2007), “La Producción Agropecuaria Familiar en el Uruguay”. En: Barril, G y Almada, Fátima, *La Agricultura Familiar en el Cono Sur*, IICA, Asunción.
- PIÑEIRO, Diego (1991), “La Agricultura Familiar: El fin de una Época”. En: Piñeiro, Diego, *Nuevos y no tanto. Los actores sociales para la modernización del agro uruguayo*, CIESU, EBO, Montevideo.
- PEREIRA, Gonzalo (1996), “La producción ganadera familiar y sus perspectivas”, CIESU, Serie Técnica N° 7, Montevideo.
- PEREIRA, Shirley (1985), “Población Rural y fuerza de trabajo vinculada a la producción agropecuaria”, CIEDUR, Serie Investigaciones N° 80, Montevideo, mimeo.
- RIELLA, Alberto (2008), “Sociedad y Territorio: las perspectivas de la equidad social y la cohesión territorial”, Departamento de Sociología, IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura) y OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto), Montevideo.
- RIELLA, Alberto (1993), “Agricultores Familiares: ¿agentes de transformación agraria”. En: *Revista de Ciencias Sociales* N°9, FCS DS, págs. 85- 93, Montevideo.
- BARRIOS, Marcela et al. (2008), *Estratificación social en el medio rural*. Departamento de Sociología, Montevideo, mimeo.

- RIELLA, Alberto y Paola MASCHERONI (2006), "La pluriactividad en el medio rural uruguayo". En: Riella, Alberto (compil.) *Globalización, Desarrollo y Territorios Menos Favorecidos*, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo.
- SECCO, Joaquín y Eduardo ERREA (2008), *Las tendencias de las cadenas agroindustriales y los efectos sobre el empleo, la demografía y las migraciones*, UNFPA, Montevideo.
- TOLEDO, Martín (2008), "El envejecimiento de la población rural del Uruguay 1963-2004", Monografía Final de la Licenciatura de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- TOMMASINO, Humberto (2007), "Avances en la agricultura familiar", MGAP-OPYPA, Montevideo, mimeo.
- TOMMASINO, Humberto y Yanil BRUNO (2007), "Algunos elementos para la definición de productores familiares, medios y grandes", MGAP-OPYPA, Montevideo, mimeo.

La adopción de la tecnología en establecimientos ganaderos familiares desde una perspectiva de género¹

Marta B. Chiappe

Introducción

El propósito de este artículo es analizar cómo inciden las relaciones de género en la tecnología adoptada en establecimientos familiares ganaderos del sur del Uruguay. Para contextualizar la información recabada en el estudio, en primer lugar se presenta un marco conceptual en el que se hace referencia a la división del trabajo en las explotaciones familiares y los roles que asumen hombres y mujeres en las mismas; en segundo lugar, se señalan las limitaciones que existen en los registros censales y estadísticos en lo que respecta a la medición de la actividad femenina en la producción agropecuaria; en tercer lugar, se realiza una breve reseña sobre la participación de las mujeres en la agricultura familiar de América Latina; y en cuarto lugar, se examina los resultados de un estudio previamente realizado en Uruguay sobre el tema de ganadería familiar y género. Posteriormente, en la quinta sección, se presenta el análisis de los resultados de una encuesta aplicada a 95 familias ganaderas de los departamentos de Lavalleja y Canelones, en lo que respecta a la distribución del trabajo entre hombres y mujeres en las actividades productivas y su vinculación con el nivel tecnológico de los establecimientos. El artículo finaliza con algunas reflexiones en torno a los resultados obtenidos.

La agricultura familiar y la división del trabajo en las unidades de producción familiar

La división de trabajo que se establece entre hombres y mujeres rurales en la agricultura familiar presenta algunas características que la diferencian

¹ Este estudio es parte del proyecto “Incidencia del grupo familiar en la adopción tecnológica en la ganadería. Un estudio de caso desde una perspectiva de género y generaciones” (2006-2009). Fondo Clemente Estable. Dirección Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, Uruguay. Responsable del proyecto. Diego E. Piñeiro.

de la agricultura de carácter empresarial y que trascienden las particularidades de los contextos particulares de cada país.

La primera característica es que en la unidad familiar de producción existe superposición o cercanía entre la unidad de producción y la unidad doméstica. Esto implica que todos los miembros de la familia –hombres y mujeres de todas las edades– tienen participación en el funcionamiento de la explotación, aunque esta pueda ser de grado diverso en cuanto al tipo de tareas realizadas y el tiempo de dedicación.

La segunda es la superposición que ocurre entre la unidad de producción y la unidad de gestión de la unidad familiar, entendiendo por gestión el proceso de toma de decisiones en torno a la forma de combinar los recursos productivos y la administración del establecimiento. De esta manera, es posible que todos o algunos integrantes de la familia participen tanto en las labores del predio como en el proceso de toma de decisiones.

La tercera es que la agricultura familiar está, al igual que otras formas de producción y de organización social, influida por el tradicional carácter patriarcal de la sociedad, por el que se le atribuye al hombre el papel de proveedor de la familia. Desde esta perspectiva, así como la producción no doméstica es su responsabilidad, la presencia de las mujeres en la producción es secundaria respecto de sus actividades reproductivas (Benaría, 1984). Son ellas quienes se encargan, en general, de la realización de quehaceres vinculados al ámbito doméstico y del cuidado de los niños y familiares en general.²

Debido a la superposición de la unidad productiva y la unidad doméstica en la producción familiar, no es posible trazar una línea nítida entre tareas productivas y reproductivas. A modo de ejemplo, como señala Paulilo (2004) “cuando una mujer hace queso, puede hacerlo para comer o vender”; es decir, la misma tarea puede ser productiva o reproductiva según el propósito con que se efectúe. Por lo general, las tareas vinculadas al ámbito doméstico, aunque no sean destinadas a la familia, sino a la comercialización, son consideradas no productivas; en consecuencia el aporte de las mujeres a la producción y al ingreso de los hogares es generalmente subestimado.

Por otra parte, muchas de las actividades productivas que desempeñan las mujeres se caracterizan por ser compatibles con la reproducción. Estas suponen una baja movilidad física, principalmente porque el cuidado de los niños reduce automáticamente la movilidad. Por lo tanto, el trabajo de la mujer tiende a concentrarse en tareas cerca de la casa, tales como

² En la segunda sección de este artículo se plantean los conceptos de trabajo productivo y reproductivo en mayor profundidad.

La adopción de la tecnología en establecimientos ganaderos familiares desde una perspectiva de género

el cuidado de los animales domésticos, aves, cerdos, recolección de leña, cuidado de la huerta, y recolección de agua (Benería, 1994).

Como afirma Brumer (2004), las actividades desempeñadas por las mujeres en la esfera productiva de los establecimientos agropecuarios requieren ciertas cualidades que supuestamente tanto las mujeres adultas como las mujeres jóvenes poseen –ya sea por naturaleza o por adquisición, a través del proceso de socialización– o porque la situación de trabajadoras eventuales las propicia (debido al mantenimiento de sus obligaciones en la esfera de la reproducción). Entre esas cualidades y actitudes adquiridas en su mayoría mediante el proceso de socialización, merecen destacarse:

- la capacidad de ejecutar tareas repetitivas y rutinarias;
- la capacidad de realizar varias tareas al mismo tiempo (una característica de gran parte de las actividades ejecutadas en el ámbito doméstico);
- la posibilidad de asociar al trabajo sus responsabilidades en la esfera de la reproducción, trayendo a los hijos junto con ellas para la chacra o alejándose de sus residencias por poco tiempo;
- debido a las responsabilidades que tienen en la esfera doméstica, su disponibilidad para ejecutar preferentemente trabajos temporarios, ya sea concentrados en determinados períodos durante el año, u ocupando apenas algunos días de la semana o algunas horas durante el día;
- su mayor habilidad para la ejecución de algunas tareas que requieren prestar atención a los detalles, así como la de permanecer en una posición incómoda (como trabajar agachada) por bastante tiempo;
- la aceptación de una remuneración relativamente inferior al pago que se le proporciona a los hombres o a los trabajadores que desempeñan otras actividades;
- la mayor docilidad (lo que implica mayor aceptación de las exigencias del trabajo y menor número de reivindicaciones).

Las características anteriormente mencionadas resultan claves a la hora de conocer e interpretar la manera en que se efectúa la división del trabajo al interior de la unidad familiar de producción.

La invisibilidad y el subregistro de la actividad económica de las mujeres rurales³

El sub-registro de la actividad de la mujer a nivel de la producción familiar es reconocido a nivel internacional. Por las razones detalladas en la sección

³ Esta sección está extraída de Chiappe, 2005.

anterior, muchas mujeres que trabajan en pequeñas unidades agropecuarias no son consideradas parte de la PEA (Población Económicamente Activa) y su contribución a la producción agrícola, especialmente de alimentos, está escasamente representada en las estadísticas laborales. Estas en general definen el trabajo no remunerado como no productivo, y por lo tanto, consideran las tareas no pagas como carentes de valor económico. La sub-valoración del trabajo de la mujer es especialmente significativa en el caso de la mujer rural que reside en un establecimiento familiar, dado que –como se mencionó anteriormente– el límite entre “trabajo productivo” y “trabajo no productivo” es muy difuso. Los registros censales utilizan, por lo general, una definición muy restringida de actividad agrícola, considerando dentro de esta categoría el cultivo de la tierra, el cuidado del ganado, y trabajos de campo asociados a estas actividades. Otras tareas como la selección de semillas, almacenamiento, conservación y transformación de productos agrícolas, en las cuales las mujeres están frecuentemente involucradas, son en general dejadas de lado.

Mucho se ha escrito acerca de las limitaciones de los registros y de cómo mejorar la recolección de datos censales en lo que se refiere al trabajo de la mujer. Sin embargo, las pautas internacionales para el relevamiento censal no se han modificado mayormente. En algunos países, como Colombia y Costa Rica, se ha incluido en censos recientes una pregunta a las mujeres que se declaraban inactivas sobre qué otras actividades realizaban. En el caso que estas actividades estuvieran orientadas a tareas de producción de bienes y servicios se contabilizaban, y se encontró que en Colombia, la tasa de participación femenina rural se elevó de 29 a 47% y en Costa Rica, de 8 al 25%.

Es posible también que la mayor parte de las mujeres que realizan trabajo productivo en unidades familiares se auto-califiquen como trabajadoras del hogar, lo cual coadyuva a que no sean incluidas dentro de la PEA. Las características específicas del trabajo no remunerado de la mujer rural hacen que su contribución sea prácticamente invisible. El aislamiento y la escasa interacción social, la diversidad y fragmentación del trabajo productivo –alternado con trabajo doméstico– la falta de remuneración, y el escaso valor social que es asignado a su trabajo, incluso por ellas mismas, son todos elementos que contribuyen a la sub-valoración del trabajo de la mujer rural.

Estudios realizados en América Latina sobre participación de la mujer en la agricultura familiar⁴

El primer estudio relevante sobre la participación femenina en el sector agropecuario de América Latina fue el realizado por Ester Boserup (1970). A partir de un análisis de los sistemas agrarios regionales en los países

⁴ *Ibidem.*

del Tercer Mundo, Boserup clasifica a la agricultura latinoamericana como un “sistema agrario masculino”, en el que la producción de alimentos es llevada a cabo fundamentalmente por los hombres, en contraposición a la agricultura africana, a la que califica de “sistema agrario femenino”.

Posteriores estudios criticarán esta postura. Benería y Sen (1988) argumentan en contra del determinismo tecnológico que implica la postura de Boserup, ya que asocia la agricultura femenina con la azada y la masculina con el advenimiento del arado, y contra su falta de inclusión de las clases sociales en el análisis. Señalan además que Boserup acepta el modelo capitalista de desarrollo como algo dado, y que no incorpora el papel que juega la mujer en la reproducción de la fuerza de trabajo.

León de Leal y Deere (1980), en una investigación realizada en los años 1970 sobre las mujeres en la agricultura andina, señalan que en América Latina todavía es regla un cierto grado de subordinación femenina, más allá del aumento en la participación de la mujer en el mercado laboral. En su trabajo definen una nueva categoría que denominan “el sistema agrario de familia patriarcal”, en el que tanto los hombres como las mujeres aportan fuerza de trabajo, pero son los hombres quienes controlan el poder de decisión y el resultado de la producción. Estas investigadoras continuaron trabajando en la caracterización de los roles que asumen las mujeres en la agricultura campesina de América Latina.

En la década de los 80 se desarrolló una serie de estudios de caso que proporcionaron evidencia empírica sobre el rol significativo que desempeñaban las mujeres en la producción de las unidades agropecuarias familiares, pero los datos obtenidos no eran comparables entre sí, y se carecía de información regional que permitiera comparar las características y tendencias de la participación de mujeres en la pequeña producción agropecuaria.

Posteriormente, en la década de 1990, el IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura) desarrolló un estudio sobre “Mujeres Productoras de Alimentos” en 18 países de América Latina y el Caribe, entre los cuales se encuentran Brasil, Paraguay y Uruguay (Kleysen y Campillo, 1996). A través de este estudio se puso en evidencia la contribución que las mujeres realizan a la producción de alimentos, así como los problemas a los que se enfrentan y las políticas necesarias para mejorar sus condiciones de vida. Parte de los resultados de ese estudio se presentan en este trabajo.

Mujeres rurales y ganadería familiar en Uruguay

En Uruguay, el estudio del IICA mencionado anteriormente se basó en una encuesta realizada a 150 mujeres de predios familiares en tres rubros: gana-

dería, horticultura y lechería (Peaguda y Mandl, 1994). Y reveló que del total de personas que trabajan en la actividad agropecuaria principal del predio, un 41% son mujeres, y que estas generan aproximadamente un 33% del ingreso familiar. Las autoras concluyen que la mujer es un agente productivo más a nivel del predio y que la viabilidad de las explotaciones agropecuarias de las características de las relevadas, pasa por su aporte a las tareas productivas. En general, las actividades desempeñadas por las mujeres abarcan las áreas productiva, reproductiva y también comunitaria.

Dentro de las actividades productivas, el manejo y la atención sanitaria de los animales, y las labores de cosecha y post-cosecha (secado, almacenamiento, embolsado y pesaje) son las labores en las que las mujeres participan en mayor medida. En cambio, participan menos que los hombres en actividades que requieren cierto nivel de capacitación y especialización, y que son culturalmente reservadas a los hombres, como por ejemplo la aplicación de productos químicos o la utilización de maquinaria. Las actividades reproductivas (preparación de comida, lavado y limpieza, etc.) están en su mayoría a cargo de las mujeres.

En cuanto a las actividades comunitarias, las mujeres participan en aquellas relacionadas con el bienestar social, pero en mucho menor grado en las organizaciones de productores. En relación a la división de tareas agrícolas específicamente para establecimientos ganaderos, el estudio muestra que las mujeres participan mayoritariamente en el manejo de animales mayores (72% de las mujeres de las familias encuestadas), en la atención sanitaria (68%) y en el manejo de animales menores (68%); en menor proporción participan en la comercialización de animales mayores (46%) y de animales menores (28%), en las labores agrícolas hasta cosecha (36%), y de cosecha y post-cosecha (32%).

La encuesta también detectó una correlación entre el tamaño de establecimiento y el aporte de la mujer a la producción. En establecimientos de 1 a 5 ha, la mujer participa en mayor proporción que el hombre en las actividades de cosecha y poscosecha, porcentaje que se mantiene en predios más extensos, y decrece en predios mayores a las 20 ha.

A través de una estimación del uso del tiempo, encontraron que en los establecimientos familiares ganaderos el 75% de las entrevistadas dedicaban más de cinco horas diarias a atender el rubro principal del establecimiento, mientras que solo el 25% no le dedicaban tiempo a la actividad productiva principal.

Sin duda que trabajar en las actividades productivas del establecimiento no significa necesariamente intervenir en la toma de decisiones. Es aquí donde los hallazgos de las autoras son de mayor interés para la investigación que se propone:

Las decisiones en los establecimientos rurales, relativas a la actividad productiva, distributiva y organizacional, se caracterizan por ser compartidas, en su mayoría, por el hombre y la mujer (un 54% de las decisiones son tomadas de común acuerdo por ambos). Los mayores índices de decisiones compartidas se concentran en la organización de tareas, manejo del establecimiento y decisión sobre ingresos. A medida que se penetra en el área de las decisiones que involucran actividades específicamente productivas, y a medida que éstas se hacen más especializadas por depender de la posesión o no de conocimientos técnicos o del acceso a capacitación y extensión, la participación del hombre se hace muy relevante. Tal el caso de cuando se pregunta quién decide sobre el tipo de insumos, sobre el tipo de cultivos y sobre la compra de equipos (Peaguda y Mandl, 1994, p. 16).

En síntesis, el estudio hace notar la importancia del grupo familiar en la toma de decisiones en términos generales, pero luego especifica la importancia de distinguir y diferenciar a su interior los distintos tipos de decisiones que se deben tomar en un establecimiento familiar y la participación diferencial en ellas, según género.

Resultados del estudio

En este apartado se presenta una breve caracterización de las unidades de producción incluidas en el estudio y los principales resultados obtenidos en cuanto a la participación en las mismas de hombres y mujeres.

Caracterización de tipos de hogares, predios y distribución de tareas según sexo de los integrantes del hogar

En primer lugar, cabe señalar que los responsables de las explotaciones eran 83 (87,4%) hombres y 12 (12,6%) mujeres. En cuanto a las edades de los mismos, la media era de 51 años (entre 30 y 76 años). El siguiente cuadro resume el tipo de actividad según el sexo del responsable de la explotación. Se observa una distribución homogénea de las categorías distribuidas entre hombres y mujeres, siendo los establecimientos de cría los predominantes en ambos casos. En otras palabras, según estos datos el sexo del encargado del establecimiento no estaría influyendo el tipo de actividad realizada en el establecimiento.

Cuadro 1. Distribución de establecimientos encuestados por sexo y tipo de actividad

Tipo de actividad		Sexo		Total
		Hombre	Mujer	
Cría	N°	48	8	56
	% dentro de Sexo	59.30%	66.70%	60.20%
Ciclo Completo	N°	24	3	27
	% dentro de Sexo	29.60%	25.00%	29.00%
Invernada - Engorde	N°	9	1	10
	% dentro de Sexo	11.10%	8.30%	10.80%
Total	N°	81	12	93

En Canelones, de los 28 establecimientos encuestados, 18 (64,3%) eran de cría y 10 (35,7%) de ciclo completo; en 25 (89,3%) los titulares eran hombres y en 3 eran mujeres. Cabe señalar que no había establecimientos de invernada. En Lavalleja, de los 65 establecimientos encuestados, 38 (58,5%) eran de cría, 17 (26,2%) eran de ciclo completo y 10 (15,4%) de invernada; 58 (86,6%) de los 67 establecimientos estaban bajo la responsabilidad de un hombre y 9 (13,4%) de una mujer.

Los cuadros 2 y 3 muestran la distribución por tipo de actividad de las personas encargadas de los hogares (en su mayoría mujeres, a excepción de los 12 hogares que tienen hombres como responsables de hogar). Se percibe que un 60% de los encargados del hogar trabajan en tareas agropecuarias dentro del predio (Cuadro 2) y que de éstos, 45 (56%) son mujeres (Cuadro 3).

Cuadro 2. Tipo de Actividad Laboral del Encargado de Hogar

	Frecuencia	Porcentaje
No trabaja	21	22.1
Trabaja en tareas agropecuarias dentro del predio	56	60
Tiene otro tipo de trabajo remunerado	17	17.9
Total	94	100

Cuadro 3. Tipo de Actividad Laboral del Encargado del Hogar según sexo

		Sexo		Total
		Hombre	Mujer	
Tipo de Actividad Laboral del Encargado del Hogar	No trabaja	1	20	21
	Trabaja en tareas agropecuarias dentro del predio	11	45	56
	Tiene otro tipo de trabajo remunerado	1	16	17
Total		13	81	94

En relación al tipo de hogar, el que predomina es el de “parejas con al menos un hijo menor de edad” (33). Le sigue la categoría de “pareja sin hijos” (19), luego “hogares extendidos” (15), “pareja con hijos mayores de edad” (13), “unipersonal” (9) y “monoparental” (6) (Cuadro 4).

Cuadro 4. Tipo de hogares

Tipo de hogar	Frecuencia	Porcentaje
Unipersonal	9	9.6
Pareja sin hijos	19	20.2
Parejas con al menos un hijo menor de edad	33	35.1
Pareja con hijos mayores de edad	13	13.8
Monoparental	6	6.3
Trigeneracional	11	11.7
Otros Extendidos	3	3.2
Total	94	100

El siguiente cuadro muestra el tipo de actividad laboral del encargado del hogar por tipo de hogar (con categorías reagrupadas) y por sexo. A partir de estos datos se observa que los hogares constituidos por parejas con hijos, ya sean menores o mayores de edad, tienen como responsable del mismo solamente a mujeres. Si consideramos que la categoría “Unipersonal” incluye 9 hogares podemos suponer que los responsables de los hogares “Pareja sin Hijos” también son mujeres. En el resto de las categorías los hombres responsables del hogar constituyen una minoría.

Cuadro 5. Tipo de hogar y sexo del responsable del hogar

Tipo de hogar	Sexo		Total
	Hombre	Mujer	
Unipersonal o Pareja sin Hijos	8	20	28
Parejas con al menos un hijo menor de edad	0	33	33
Pareja con hijos mayores de edad	0	13	13
Monoparental	2	4	6
Extendidos	3	11	14

El Cuadro 6 muestra la distribución de los tipos de actividad laboral según el tipo de hogar.

Cuadro 6. Tipo de actividad laboral del encargado del hogar por tipo de hogar

		Tipo de hogar*							Total
		1	2	3	4	5	6	7	
Tipo de Actividad Laboral del Encargado del Hogar	No trabaja	0	5	10	4	1	1	0	21
	Trabaja en tareas agropecuarias dentro del predio	8	13	15	7	4	7	3	57
	Tiene otro tipo de trabajo remunerado	1	1	8	2	1	3	1	17
Total		9	19	33	13	6	11	4	95

*Referencia de tipo de hogares: 1. Unipersonal 2. Pareja sin hijos. 3. Parejas con al menos un hijo menor de edad. 4. Pareja con hijos mayores de edad. 5. Monoparental. 6. Trigeneracional. 7. Extendidos.

A partir de estos datos podemos derivar las siguientes conclusiones:

- Aproximadamente la mitad de los encargados de hogares que no realizan labores en el establecimiento corresponden al tipo "pareja con al menos un hijo menor de edad" y éstos constituyen un 30,3% de los que corresponden a estos hogares. Relacionando el Cuadro 3 y 4, podemos ver que esta categoría está conformada exclusivamente por mujeres. Sin embargo, 15 (45,4%) de las 33 encargadas de los hogares de esta categoría sí trabajan en tareas agropecuarias dentro del predio y 8 (24,3 %) tienen otro trabajo remunerado.
- El 68% de los encargados de hogares que corresponden a "parejas sin hijos" trabajan en tareas agropecuarias dentro del predio, es decir, más

La adopción de la tecnología en establecimientos ganaderos familiares desde una perspectiva de género

de la mitad de las mujeres de esta categoría, además de ser encargadas de los hogares desempeñan labores agropecuarias en sus predios.

Los siguientes cuadros (7, 8, 9 y 10) muestran el tipo de tareas que desempeñan hombres y mujeres en sus explotaciones. La información se presenta desglosada para los establecimientos cuyos responsables son hombres.

Cuadro 7. Número y tipo de familiares según tareas de manejo de ganado

	Vacunación	Baños sanidad animal	Curaciones	Suplementación del rodeo	Llevar animales a pastoreo	Inseminación
Responsable de la explotación	42	37	38	29	29	0
Cónyuge	1	1	1	1	1	0
Hijo	2	1	2	2	2	0
Padre o Suegro	0	0	0	1	1	0
Otro	4	2	3	2	1	4
Responsable y Padre o suegro	2	2	3	1	2	0
Responsable y Cónyuge	14	10	15	18	14	0
Responsable e Hijo/a	12	7	14	11	11	0
Responsable y Otro	5	4	3	3	3	0
Responsable, Cónyuge, Hijo	1	1	2	1	1	0
Sub-total	83	65	81	69	65	4
No corresponde	0	18	2	14	18	79
Total	83	83	83	83	83	83

De los datos del cuadro 7 se desprende que las tareas vinculadas con el manejo del ganado están en su mayoría a cargo de los hombres de los establecimientos, en forma individual. El número de cónyuges que participan en las tareas en conjunto con los responsables de la explotación varía, siendo mayor su proporción en tareas vinculadas al manejo del ganado a campo: suplementación y traslado de animales a pastoreo. Otras tareas, realizadas en todos (vacunaciones) o casi la totalidad de los predios (curaciones), son principalmente llevadas a cabo por los hombres, ya sea por los responsables de las explotaciones (en su mayoría) o por otros integrantes masculinos del grupo familiar (padre o suegro, hijo, otros).

Llama particularmente la atención la baja incidencia de la inseminación artificial. Esta tarea, desempeñada por "otro", probablemente un veterinario, técnico u operario especializado en dicha técnica, sea quizás de difícil aplicación por parte de los productores y de ahí su baja adopción.

La utilización de implementos mecánicos que tienen motor o que requieren el uso de tracción mecánica es fundamentalmente llevada adelante por los hombres de las explotaciones, en particular por los responsables de las mismas. Sin embargo, el uso de implementos mecánicos no es generalizado: unos 2/3 cuentan con tractor e implementos de labranza, mientras que solo algo más de la tercera parte cuenta con sembradora y fertilizadora. Los implementos manuales si están ampliamente difundidos, y 1/3 de los responsables los utilizan en forma individual, mientras que más de un tercio realiza un uso compartido de los mismos con sus cónyuges y en algunos casos con sus hijos (Cuadro 8).

Cuadro 8. Número y tipo de familiares según utilización de implementos

	Herramientas de mano (azada, pala,tec.)	Manejo de tractor	Arado excéntrica, cincel, etc.	Rastra	Sembradora	Fertilizadora
Responsable de la explotación	28	35	38	33	19	21
Cónyuge	5	1	1	0	0	0
Hijo	1	2	2	1	2	2
Padre o Suegro	0	2	0	0	0	0
Otro	3	2	2	1	1	1
Responsables y Madre o suegra/ Padre o Suegro	2	2	1	1	0	0
Responsable y Cónyuge	25	2	1	1	1	1
Responsable e Hijo/a	6	7	8	6	6	5
Responsable y Otro	1	0	0	0	0	0
Responsable, Cónyuge, Hijo	7	0	0	0	0	0
Sub-total	78	53	53	43	29	30
No corresponde	2	29	28	38	53	52
Total	80	82	81	81	82	82

En cuanto a las tareas vinculadas con la comercialización (compra de animales, transporte al lugar de venta, y cobro de las ventas) son predominantemente realizadas por los responsables de las explotaciones, mientras que en los registros y las gestiones financieras (créditos y préstamos) participan los cónyuges en mayor medida, aunque menos del 20%. La contratación de personal es realizada en su mayoría por los responsables de la explotación (Cuadro 9).

Cuadro 9. Número y tipo de familiares según tareas de gestión

	Compra de animales	Transporte al lugar de venta	Cobro de las ventas	Llevar registros	Gestiones financieras (créditos, préstamos)	Contratación de personal
Responsable de la explotación	59	59	59	37	50	53
Cónyuge	1	1	1	4	1	0
Hijo	2	2	2	1	3	1
Padre o Suegro		0	0		0	1
Otro	3	3	3	2	3	2
Responsables y Madre o suegra/ Padre o Suegro	2	2	5	0	0	0
Responsable y Cónyuge	4	4	5	12	9	3
Responsable e Hijo/a	4	4	1	3	1	1
Responsable y Otro	3	3	3	3	2	2
Responsable, Cónyuge, Hijo	0	0	0	1	1	0
Sub-total	78	78	79	63	69	64
No corresponde	5	5	4	20	14	19
Total	83	83	83	83	83	83

Entre 50 y 60% de los establecimientos cuyo responsable es un hombre, tiene algún integrante que asiste a reuniones, charlas y jornadas de campo. Aproximadamente la mitad de los responsables concurre a estos eventos sin otros integrantes del grupo familiar, mientras que el responsable y su cónyuge comparten estas tareas en aproximadamente 20% de los casos. La participación de los cónyuges y de los hijos sobrepasa tomados en conjunto el 20%

de los casos estudiados. En otras palabras, si bien la mitad de los responsables son quienes asisten a las reuniones y charlas técnicas, el resto del grupo familiar también participa en las mismas ya sea en forma conjunta con el responsable de la explotación o en forma individual (en menor grado) (Cuadro 10).

Cuadro 10. Asistencia técnica y capacitación

	Asistencia a reuniones técnicas (grupos, cooperativa)	Asistencia a charlas técnicas	Asistencia a jornadas de campo
Responsable de la explotación	27	21	22
Cónyuge	4	3	3
Hijo/s	3	3	2
Padre o Suegro	1	1	0
Responsable y Cónyuge	12	13	12
Padre o suegro e hijo	1	0	1
Responsable e hijo/a	1	5	1
Cónyuge e hijo/a	1	0	1
Responsable, hijo y otro	1	0	1
Sub-total	51	46	43
No corresponde	32	37	40
Total	83	83	83

Adopción de tecnología

Los procesos de adopción tecnológica implican alterar el sistema de producción familiar. Nuestro punto de partida es que la adopción se vería favorecida por innovaciones que sean poco perturbadoras o que impliquen claros beneficios, compensando el incremento posible en gastos e inversiones y las alteraciones en la organización del trabajo.

En función de la incorporación de las medidas de manejo en los establecimientos estudiados, se distinguen cuatro categorías:

- a) Alta: Incluye establecimientos de ciclo completo o cría que utilizan entore concentrado o inseminación artificial, diagnóstico de gestación y destete temporario o precoz.
- b) Media: incluye establecimientos que tienen entore concentrado o inseminación artificial, y destete a los 6 meses o destete temporario o diagnóstico de gestación.

La adopción de la tecnología en establecimientos ganaderos familiares desde una perspectiva de género

- c) Media-baja: incluye establecimientos que tienen entore continuo, y destete a los 6 meses o destete temporario, o diagnóstico de gestación.
- d) Baja: incluye establecimientos entore continuo, y no hace destete a los 6 meses o destete temporario o no se realiza diagnóstico de gestación.

Según el nivel de incorporación de medidas de manejo la distribución por tipo de hogar es la siguiente:

Cuadro 11. Innovación en cuatro categorías según incorporación de medidas de manejo por tipo de hogar

			Tipo de hogar					Total
			Unipersonal o Pareja sin Hijos	Parejas con al menos un hijo menor de edad	Pareja con hijos mayores de edad	Monoparental	Extendidos	
Innovación en cuatro categorías según incorporación de medidas de manejo	Alta	No.	3	3	3	2	1	12
		% dentro de Tipo de hogar	10.70%	9.10%	23.10%	33.30%	6.70%	12.60%
	Media	No.	17	10	4	0	2	33
		% dentro de Tipo de hogar	60.70%	30.30%	30.80%	0.00%	13.30%	34.70%
	Media Baja	No.	6	17	4	2	6	35
		% dentro de Tipo de hogar	21.40%	51.50%	30.80%	33.30%	40.00%	36.80%
	4,00 Baja	No.	2	3	2	2	6	15
		% dentro de Tipo de hogar	7.10%	9.10%	15.40%	33.30%	40.00%	15.80%
	Total	No.	28	33	13	6	15	95
		% dentro de Tipo de hogar	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Del cuadro anterior se desprende que en los hogares conformados por parejas con hijos menores de edad predomina el nivel de incorporación de las medidas de manejo consideradas “media-baja”, mientras que en los hogares unipersonales o de parejas sin hijos predomina el nivel “medio”. Los hogares monoparentales se distribuyen equitativamente entre los niveles “alta”, “media” y “baja”.

Cuadro 12. Tipo de actividad laboral del encargado del hogar

			Tipo de Actividad Laboral del Encargado del Hogar			Total
			No trabaja	Trabaja en tareas agropecuarias dentro del predio	Tiene otro tipo de trabajo remunerado	
Innovación en cuatro categorías según incorporación de medidas de manejo	Alta	Recuento	1	9	2	12
		% dentro de Innovación	8.30%	75.00%	16.70%	100.00%
		% dentro de Tipo de Actividad Laboral del Encargado del Hogar	4.80%	15.80%	11.80%	12.60%
	Media	Recuento	9	23	1	33
		% dentro de Innovación	27.30%	69.70%	3.00%	100.00%
		% dentro de Tipo de Actividad Laboral del Encargado del Hogar	42.90%	40.40%	5.90%	34.70%
	Baja	Recuento	9	15	11	35
		% dentro de Innovación	25.70%	42.90%	31.40%	100.00%
		% dentro de Tipo de Actividad Laboral del Encargado del Hogar	42.90%	26.30%	64.70%	36.80%
	Baja	Recuento	2	10	3	15
		% dentro de Innovación	13.30%	66.70%	20.00%	100.00%
		% dentro de Tipo de Actividad Laboral del Encargado del Hogar	9.50%	17.50%	17.60%	15.80%
Total	Recuento	21	57	17	95	
	% dentro de Innovación	22.10%	60.00%	17.90%	100.00%	
	% dentro de Tipo de Actividad Laboral del Encargado del Hogar	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	

En función de los datos del cuadro 12, se percibe que más de la mitad de la categoría "trabaja en las tareas agropecuarias del predio" se concentra en el nivel "medio" en primer lugar y en el nivel "alto" en segundo lugar, por lo que se podría asociar la existencia de esta categoría con un nivel tecnológico más alto. La categoría "otro trabajo remunerado" está con-

La adopción de la tecnología en establecimientos ganaderos familiares desde una perspectiva de género

centrada mayoritariamente en el nivel “medio-bajo” y “bajo” (72% entre ambas), por lo que podríamos hipotetizar que el hecho de trabajar fuera del predio del encargado de hogar incide negativamente en el nivel tecnológico alcanzado. También es posible que el hecho de trabajar fuera del predio esté vinculado con el bajo nivel de ingresos obtenidos del predio y la imposibilidad de realizar mejoras en el mismo.

Comentarios finales

El análisis de la información recogida en los establecimientos ganaderos familiares de los departamentos de Lavalleya y Canelones permite visualizar algunas tendencias en lo que respecta a la división del trabajo entre hombres y mujeres del establecimiento y la incidencia del trabajo de las mujeres en la incorporación de tecnología.

- a) El hecho que los encargados de establecimientos sean hombres o mujeres no parece incidir en el tipo de actividad que se realiza en los establecimientos (cría, ciclo completo o invernada).
- b) Las mujeres que participan en las tareas agropecuarias se dedican principalmente al manejo de los animales en el campo, a labores con herramientas manuales, y a tareas de gestión vinculadas con los registros y las gestiones financieras, ya sea solas o con sus cónyuges. Las tareas vinculadas con el manejo de herramientas mecánicas, y manejo sanitario del ganado, así como las tareas vinculadas a la comercialización, son en su mayor parte realizadas por los encargados de las explotaciones.
- c) Las mujeres participan en reuniones técnicas y jornadas de campo en conjunto con sus cónyuges en una quinta parte de los establecimientos cuyos responsables manifiestan concurrir a este tipo de actividades.
- d) La incorporación de las mujeres a las tareas agropecuarias parecería marcar una tendencia hacia la incorporación de tecnología en los predios.
- e) En contraposición a lo anterior, el trabajo de las mujeres fuera del predio parecería estar asociado con un nivel de adopción de tecnología bajo.

Debido a la naturaleza no representativa de la muestra para el país, no podemos generalizar estas tendencias para otros departamentos. En el caso de Lavalleya y Canelones, si bien la representatividad no es estadísti-

ca, las características de los establecimientos están en consonancia con las recabadas por el Censo como se mostró en el Capítulo II.

Bibliografía

- BENERÍA, Lourdes (1984), *Reproducción, producción y división sexual del trabajo*, ILPES, Programa de Capacitación, Documento CMD -13, Santiago.
- BENERÍA, Lourdes y Gita Sen (1988), "Accumulation, Reproduction and Women's Roles in Economic Development: Boserup Revisited." En *Work: Historical, Comparative, and Theoretical Approaches*, Ed. R E Pahl. Basil Blackwell, New York:
- BOSERUP, Esther (1970), *Women's role in economic development*, St. Martin's, New York.
- BRUMER, Anita (2004), "Gênero e agricultura: A situação da mulher na agricultura do Rio Grande do Sul", *Estudos Feministas*, Florianópolis, 12(1): 205-227.
- BRUMER, Anita et al. (1983-1984). "O trabalho da mulher na pequena produção agrícola", *Revista do Instituto de filosofia e ciências humanas do UFRGS*, Vol. 11-12, Porto Alegre, págs.: 305-322.
- CAMPILLO, Fabiola y Brenda Kleysen (1996), *Productoras de alimentos en 18 países de América Latina y el Caribe: Síntesis Hemisférica*, IICA / BID, San José, Costa Rica.
- CHIAPPE, Marta (2005), *La situación de las mujeres rurales en la Agricultura Familiar de cinco países de América Latina*, CCU-ALOP. pág. 33.
- LEÓN DE LEAL, Magdalena y Carmen Deere (1980), *Mujer y Capitalismo Agrario*, Asociación Colombiana para el Estudio de la Población, Bogotá.
- PAULILO, M. Ignez (2004), Trabalho familiar: uma categoria esquecida de análise, *Revista de Estudos Feministas*, Vol. 12(1): 229-252.
- PEAGUDA, María del Carmen y Betty Mandl Motta (1994), *Las políticas del sector agropecuario frente a la mujer productora de alimentos en Uruguay*. Síntesis Nacional, Proyecto BID/IICA/ATN/SF 4064-RE.

Dilemas e oportunidades do programa nacional de produção e uso de biodiesel (PNPB) para a união das associações comunitárias do interior de Canguçu (UNAIC), RS - Brasil

Sandra A. Kitakawa Lima
Eduardo Ernesto Filippi

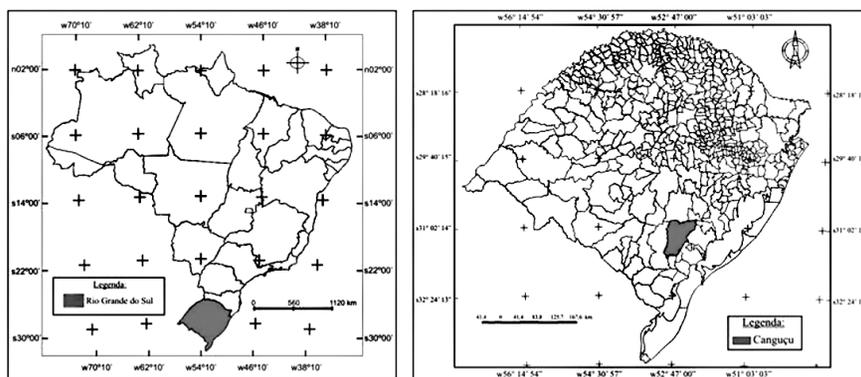
Introdução

Nos últimos anos um esforço mundial vem sendo realizado para diminuir a dependência de derivados de petróleo em função das oscilações do preço do barril no mercado mundial, da instabilidade política nos países produtores e da escassez dessa fonte de energia. Ao mesmo tempo, os problemas ambientais, especialmente o aquecimento global, ocupam cada vez mais espaço nas pesquisas, nos programas de governo e na mídia por causa de sua abrangência e gravidade (Sachs, 2005; 2007).

Nesse contexto, a produção de combustíveis considerados renováveis, como o etanol e o biodiesel, ganha destaque devido à busca pela diversificação da matriz energética e pela redução dos impactos ambientais. Assim, em 2004 o Governo Federal lançou o Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel – PNPB (MDA, 2006), o qual procura abarcar três dimensões: ambiental, econômica e social. Para alcançá-los, estabeleceu medidas para incluir, entre outros, a agricultura familiar na cadeia de produção com o objetivo de gerar renda e emprego no campo.

Para o monitoramento e a execução dessas diretrizes as organizações representativas dos agricultores familiares foram chamadas para intermediar as transações comerciais, o que foi assumido pela União das Associações Comunitárias do Interior de Canguçu (UNAIC) na região de Canguçu, no estado do Rio Grande do Sul (Figura 1). Atualmente, a UNAIC congrega 38 associações de agricultores familiares abrangendo em torno de 720 famílias e atua em diversas áreas, tais como: o beneficiamento e a comercialização de grãos, recuperação de sementes crioulas e a produção de oleaginosas para biodiesel; a representação da categoria em diferentes espaços de participação; e a execução de projetos em parcerias com instituições e organizações para o desenvolvimento da agricultura familiar.

FIGURA 1. Mapa de localização do município de Canguçu no Rio Grande do Sul - Brasil



Fonte: elaborado sob base cartográfica da Diretoria do Serviço Geográfico do Exército (DSG) – IBGE, 2009.

Após os primeiros anos de execução do Programa no município, as perspectivas iniciais não foram atingidas. No entanto, esse resultado está em conformidade com o que diz Long (2007): grupos locais constroem e perseguem seus próprios projetos de desenvolvimento, mesmo que adotem posições ambíguas ou contraditórias, e obtêm outros resultados não aguardados ou não priorizados anteriormente.

O presente trabalho possui como objetivo, inicialmente, expor as causas da constituição do PNPB, sua estrutura institucional e o processo de implementação no município de Canguçu. Apesar da restrição em relação ao curto período do Programa, buscamos analisar os caminhos, as oportunidades e as limitações enfrentadas pela UNAIC e os agricultores familiares até o momento.

Aquecimento global: o pretexto fundamental

Após a ECO-92 no Brasil, várias Conferências das Partes (COP) - órgão supremo da Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas- ocorreram. Entre elas, a COP 3 realizada em Kyoto, no Japão, em 1997, onde foi discutido e negociado o Protocolo de Kyoto, um compromisso global de redução das emissões de gases com representantes de 166 países. Oficialmente, este Protocolo entrou em vigor em fevereiro de 2005, após a ratificação da Rússia (Rocha, 2003).

De acordo com Rocha (2003), as ações propostas nas COP enfatizaram os mecanismos de mercado, os quais foram considerados mais adequados para mitigar os custos do efeito estufa e para fomentar o desenvolvimen-

to sustentável em países em desenvolvimento. Assim, três mecanismos de flexibilização foram estabelecidos para a redução das emissões dos gases formadores do efeito estufa na atmosfera: o Comércio de Emissões, a Implementação Conjunta e o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL). Os dois primeiros não podem ser empreendidos pelo Brasil, pois são válidos, basicamente, para os países desenvolvidos. Em face disso, o MDL é o mecanismo que estimula os projetos e as ações para o desenvolvimento sustentável em países em desenvolvimento, que empreguem fontes renováveis e alternativas de energia, apresentem eficiência/conservação de energia ou estabeleçam novas florestas ou reflorestamento. Assim, a geração de energia limpa e a remoção do carbono na atmosfera podem ser financiadas pelos países desenvolvidos (Protocolo de Quioto, 1997).

Isso significa que um país considerado em desenvolvimento, que retira ou deixa de emitir gás carbônico na atmosfera, pode negociar cada tonelada no mercado mundial como Certificados de Emissões Reduzidas (CER). Esses certificados são emitidos por entidades operacionais designados pela Conferência das Partes no Protocolo de Kyoto. Assim, as principais empresas poluidoras localizadas em países desenvolvidos, que ultrapassarem os limites de emissão estabelecidos em seu território, podem comprar CER de outros países para cumprir suas obrigações (Rocha, 2003). Na realidade, isso constitui uma forma de flexibilização para que os países poluidores continuem com sua alta taxa de emissões de gases, não comprometendo o crescimento de sua economia.

Portanto, os mecanismos de mercado se convertem no meio mais eficaz (para a economia ortodoxa) para internalizar as condições ecológicas e os valores ambientais ao considerá-las como externalidades¹ do processo de crescimento econômico. Nesta perspectiva, os problemas ecológicos não se tornam consequências do modelo de produção atual. Uma vez que os impactos são internalizados e contabilizados, entra-se na lógica do mercado, como se fosse possível medir bens imensuráveis, além de tratar a natureza como algo externo, onde a sociedade se adapta (Leff, 2001; Foladori & Taks, 2004). Deste modo,

[...] la idea ambigua y contradictoria del “desarrollo sostenible” se empezó a invocar a modo de mantra o jaculatoria repetida, una y otra vez, en todos los informes y declaraciones. Pero esta repetición no servió ni

¹ O conceito de externalidade foi empregado para a questão ambiental pela teoria econômica neoclássica, no final dos anos de 1960, considerando que as “externalidades surgem quando o consumo ou a produção de um bem gera efeitos adversos (ou benefícios) a outros consumidores e/ou firmas, e estes não são compensados efetivamente no mercado via o sistema de preços” (Motta, 1990 apud Almeida, 1998, p. 27).

siquiera para modificar en los países ricos las tendencias al aumento en el no requerimiento total de recursos y residuos per capita [...] la contínua invocación al “desarrollo sostenible” ha sido para sostener el mito puro y duro del crecimiento económico [...] y para tranquilizar a la población, dando a tender que sus reivindicaciones ecológico-ambientales estaban siendo tenidas en cuenta (Naredo, 2001, p.14).

Apesar disso, a redução do aquecimento global tornou-se o objetivo principal das políticas ambientais internacionais. Segundo Foladori & Taks (2004), a mudança climática reflete a confluência de diversos impactos sobre a biodiversidade, as atividades produtivas e na saúde humana, ou seja, afeta a todos. Dessa forma, a procura por alternativas energéticas tem sido impulsionada, nos últimos anos, uma vez que os combustíveis fósseis são um dos principais causadores do efeito estufa. No entanto, Sachs (2007) aponta que os reais precursores, que aportam as alternativas energéticas, são a futura inviabilidade econômica para extração do petróleo e os fatores geopolíticos, embora considere os impactos ambientais como um pretexto importante.

Diversificação da matriz energética

Os cenários da área energética apontam para uma crescente demanda de energia fóssil e, ao mesmo tempo, uma redução das reservas internacionais de petróleo. De acordo com a Agência Internacional de Energia, haverá um aumento de 1,6% ao ano entre 2006 e 2030. Isso significa que o consumo mundial passará de 11.730 milhões de toneladas equivalentes de petróleo (tep) para mais de 17.010 milhões, isto é, um acréscimo de 45%. Os países que contribuirão para esse quadro serão, principalmente, a China, a Índia e os países do Oriente Médio (IEA, 2008).

Contudo, as reservas comprovadas de petróleo somam 1,137 trilhões de barris, sendo que 78% desse total estão localizadas nos subsolos dos países sócios da OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo). Considerando o atual consumo, esse volume será suficiente para suprir a demanda de petróleo por 41 anos e a de gás natural por 67 anos. No caso brasileiro, suas reservas de petróleo durariam aproximadamente 18 anos (Brasil, 2005). Como adverte Sachs (2007), esses dados não apontam para o desaparecimento do petróleo, mas que a extração das novas reservas será inviável economicamente, uma vez que as grandes revoluções energéticas no passado ocorreram devido a alternativas mais eficientes e com menor custo.

Além disso, a volatilidade e as oscilações dos preços do barril de petróleo nos cenários traçados pela International Energy Agency (IEA, 2008) e

a tendência dos combustíveis fósseis ainda constituírem, em 2030, 80% da energia primária no mundo, demonstram a encruzilhada que o sistema de energia global se encontra devido à alta dependência e à relevância desses produtos nas economias mundiais.

No caso do Brasil, notamos que as fontes consideradas renováveis² compuseram, em 2007, 46% (mais que o triplo da média mundial) da matriz energética devido ao uso de biomassa. Ao mesmo tempo, demonstrou um quadro de dependência dos derivados de petróleo que representou 37%. O que contribuiu para essa situação foi o setor de transportes, principalmente o rodoviário. Segundo o Ministério de Minas e Energia (Brasil, 2008), o setor de transporte foi o responsável por 66% do consumo final de derivados de petróleo, seguido pelo setor industrial (18%), residencial, comercial e agropecuária (8%) e energético (7%). Nos últimos 30 anos, o transporte rodoviário demonstrou sua hegemonia em relação aos outros meios, inclusive na demanda de energia.

Já o uso de biomassa representa 31% da energia brasileira, sendo que os produtos oriundos de cana-de-açúcar, lenha, carvão vegetal e outras fontes constituem, respectivamente, 16%, 12% e 3% da oferta interna (Brasil, 2008). De acordo com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Brasil, 2005), a biomassa abriga três vertentes que dominarão o mercado da agricultura de energia: a) os derivados de madeira e outras formas de biomassa como briquetes ou carvão vegetal; b) os derivados de carboidratos ou amiláceos, como o etanol; e c) os derivados de lipídios, como o biodiesel.

Deste modo, o governo brasileiro lançou as Diretrizes de Política de Agroenergia (Brasil, 2005, p.8), onde reconhece que as políticas públicas são decisivas para direcionar procedimentos e ações para o aproveitamento da biomassa energética, pois a “oferta estável de energia é uma questão estratégica para o país”. Ou seja, deve ser acompanhada pelo Estado.

Apesar dessa ênfase do apoio público para energias renováveis como mecanismo de desenvolvimento para o país, devemos recordar que a produção de biocombustíveis pode acarretar impactos sociais e até ambientais indesejáveis, como ocorreu com o álcool. O PROALCOOL (Programa Nacional do Álcool) implementado na década de 1970, no Brasil, visava à criação de milhões de empregos e microdestilarias. Contudo, se transformou em um programa que beneficiava as grandes empresas de equipamentos e usineiros. A herança do PROALCOOL foi o agravamento da concentração de terras nas regiões produtoras de açúcar e álcool com a exclusão de pe-

² As fontes renováveis incluem as hidrelétricas, a energia eólica, geotérmica, solar e a energia dos oceanos.

quenos e médios produtores, com o incremento das precárias condições de trabalho dos “bóias-frias”, a concentração da produção de cana-de-açúcar, além do impacto negativo no ambiente como as queimadas para a colheita e as ameaças aos biomas brasileiros, por exemplo.

Através de financiamentos e subsídios, o setor sucroalcooleiro recebeu U\$5,9 bilhões de recursos públicos entre 1976 e 1989 por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), do Banco do Brasil, de bancos regionais e estaduais de desenvolvimento, que contribuíram para sua expansão na região Nordeste, Sul e Sudeste. Já na década de 1990, com a abertura do mercado e a liberalização dos preços, o setor buscou reduzir custos, aumentar a produtividade agrícola e o trabalho com o investimento em mecanização e automação. Como resultado, encontramos a maior concentração mundial da agroindústria canavieira nas regiões Sul e Sudeste do Brasil (Fian, 2008).

Deste modo, o governo brasileiro passa a adotar uma série de medidas e diretrizes ao lançar um novo programa para o aproveitamento da biomassa energética, agora, o biodiesel, para tentar garantir a igualdade regional, a geração de emprego e renda, a melhoria na qualidade de vida da população rural e a redução dos impactos ambientais da sua cadeia de produção.

O Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB)

No final do século XIX, Rudolph Diesel desenvolvia experimentos, onde empregava óleos vegetais como combustível. Já o biodiesel³, como produto final⁴ de uma reação química de transesterificação entre triacilgliceróis (óleos e gorduras vegetais ou animais) e monoálcoois de cadeias curtas em presença de um catalisador, foi patenteado em 1937 na Bélgica. Outros estudos sobre o processo de produção do biodiesel foram desenvolvidos em centros de pesquisa na Europa, nos Estados Unidos e até no Brasil. Apesar dos resultados das pesquisas constatarem a viabilidade técnica da sua utilização, a abundância e o baixo custo do petróleo impediram seu uso em escala comercial naquela época (Suarez & Meneghetti, 2007).

³ De acordo com o Decreto nº 5.297, de 6 de dezembro de 2004, biodiesel é um “combustível para motores a combustão interna com ignição por compressão, renovável e biodegradável, derivado de óleos vegetais ou de gorduras animais, que possa substituir parcial ou totalmente o óleo diesel de origem fóssil”.

⁴ Existem outras rotas para obtenção do biodiesel como o craqueamento e a esterificação, por exemplo. Para maiores detalhes, consultar Suarez & Meneghetti (2007).

A Alemanha e a França são os maiores produtores e consumidores de biodiesel da União Europeia, seguido pela Itália, Áustria, Bélgica, República Tcheca e Dinamarca. No caso alemão, a tendência crescente da produção se sucede em função da instalação de novas unidades industriais com subsídios do governo e da política fiscal para redução do preço. A principal matéria prima empregada no processo é a canola, que tem a função também de nitrogenar naturalmente os solos exauridos (Paulillo, 2007).

Do mesmo modo, as estimativas de produção dos Estados Unidos ampliaram de 20 milhões de galões, em 2003, para 450 milhões de galões em 2007 (NBB, 2008). Isso decorreu diante dos incentivos fiscais para os fabricantes de biodiesel, das leis federais e estaduais que permitiram o uso de biodiesel como combustível ou aditivo e do excesso dos estoques internos de óleo de soja, que comprometia o equilíbrio do mercado e dos produtores rurais americanos (Paulillo, 2007).

Assim, acompanhando uma tendência mundial, os projetos para uso do biodiesel ganham ênfase e entram oficialmente na pauta do Governo Brasileiro. Para isso, um Grupo de Trabalho Interministerial foi instituído, em 2003, para analisar sua viabilidade como fonte de energia, que resultou em um estudo para embasar a estrutura de um programa nacional. Em dezembro de 2004 é lançado oficialmente o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), que estabeleceu as condições legais para a introdução do biodiesel na matriz energética brasileira, conferindo à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) a responsabilidade de regular sua produção e comercialização no país (Biodiesel, 2004).

Contudo, a execução das ações no âmbito operacional e administrativo do PNPB é realizada por um Grupo Gestor, que cumpre as estratégias e as diretrizes estabelecidas pela Comissão Executiva Interministerial (CEIB), que é responsável pela análise, avaliação, indicação de recomendações e ações, diretrizes, atos normativos, entre outras funções necessárias dentro do Programa (Brasil, 2006). A CEIB subordina-se à Casa Civil da Presidência da República e é integrada por um representante da Secretária de Comunicação e Gestão Estratégica da Presidência da República e por 13 Ministérios (Fazenda; Transportes; Agricultura; Trabalho; Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Minas e Energia; Planejamento; Ciência e Tecnologia; Meio Ambiente; Desenvolvimento Agrário; Integração Nacional; Cidades; e Desenvolvimento Social).

O envolvimento de todos estes ministérios na CEIB visa alcançar os objetivos do Programa que são:

[...] a diversificação da matriz energética fóssil e renovável; redução das importações de diesel e petróleo; criação de emprego e renda no Brasil; fortalecimento das famílias no campo; uso de solos inadequados para

produção de culturas alimentícias; disponibilização de um combustível ambientalmente correto (Brasil, 2006).

Para isso, foram aprovados diversos atos legais⁵ que regulamentam e introduzem esse novo combustível na matriz energética brasileira. Em janeiro de 2005, foi publicada a Lei 11.097, que estabeleceu a obrigatoriedade da adição de 2% do biodiesel (B2) ao óleo diesel comercializado em todo território nacional a partir de 2008, e de 5% (B5) após 2013.

Esses prazos podem ser antecipados pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) conforme a evolução da capacidade produtiva, a disponibilidade de matéria prima, a necessidade de atrair investimentos, entre outros fatores. Portanto, o B2 foi antecipado para janeiro de 2006, cuja obrigatoriedade se restringe ao volume do biodiesel produzido pelas empresas detentoras do Selo Combustível Social. Do mesmo modo, a CNPE permitiu o aumento da porcentagem de 2% para 3% do biodiesel ao óleo diesel a partir de julho de 2008. Provavelmente, o B5 também será antecipado para 2010 (ANP, 2008).

Também se instituiu o Selo Combustível Social, que é o mecanismo responsável para inserir a agricultura familiar na cadeia do biodiesel e para potencializar a geração de empregos. Ele é concedido às empresas produtoras que adquirem matéria prima da agricultura familiar em um percentual determinado dependendo da região brasileira.

A aquisição da porcentagem proveniente da agricultura familiar pela empresa produtora de biodiesel é garantida através de auditoria anual para a verificação das notas fiscais de compra da matéria prima e dos contratos com os produtores, os quais possuem anuência do presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais do município. A validade da operação depende que cada produtor tenha obtido do sindicato a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), que firma pertencer à categoria agricultura familiar (Abramovay & Magalhães, 2007). Já as empresas selecionam seus fornecedores com base no trabalho do movimento sindical, além de se apoiarem na sua estrutura para negociarem os contratos e organizarem a oferta com um maior controle da qualidade da matéria prima.

Esses procedimentos têm sido adotados, principalmente, pelos sindicatos filiados à Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG). Estima-se que aproximadamente 14.000 agricultores familiares no Rio Grande do Sul foram organizados para o fornecimento de suas safras de oleaginosas de 2006/7 e 2007/8 para essas unidades industriais.

⁵ Maiores detalhes sobre legislação e normas estão disponíveis no sítio <http://www.biodiesel.gov.br>.

Por outro lado, os benefícios para as empresas possuidoras do Selo consistem na obtenção de melhores condições de financiamento junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e suas instituições financeiras credenciadas. O BNDES tem apoiado e aprovado empréstimos para financiar até 80% dos projetos de investimentos na montagem de indústrias processadoras de biodiesel.

Além disso, as empresas com o Selo podem participar dos leilões públicos de compra de biodiesel promovidos pela ANP. Esses leilões promovem a compra antecipada visando incentivar a instalação das unidades industriais necessárias, estabilizar o mercado e conferir segurança para as empresas e incluir a agricultura familiar nesta cadeia produtiva. Deste modo, ocorreram 12 leilões promovidos pela ANP e mais dois para formação de estoque operacional realizados pela Petrobrás (ANP, 2008).

De acordo com a ANP (2008), já foram produzidos mais de 1.390.232 m³ de biodiesel entre 2005 até outubro de 2008. Isso significa uma redução na dependência externa do diesel de 7% para 5%, com uma economia de US\$ 410 milhões por ano. Com 62 plantas autorizadas para operação, incluindo três da Petrobrás e mais 23 em processo de implantação, a capacidade nominal permitida pela ANP, em outubro de 2008, aproximava-se de 320.000 m³ por mês.

Ademais, o Selo permite que as empresas ainda recebam incentivos fiscais⁶ com a diferenciação de alíquotas de PIS/PASEP e COFINS baseada na região de plantio, nas oleaginosas e na categoria de produção (agricultura patronal ou familiar).

Inicialmente, o Selo Social permitiu uma isenção de 100% de PIS/PASEP e COFINS para as empresas que compravam mamona e palma da agricultura familiar. No entanto, o Governo alterou essa determinação pelo Decreto nº 6.606, de 21/10/2008, e ampliou a isenção dessas contribuições para as empresas possuidoras do Selo Social sobre todas as oleaginosas nas regiões Norte, Nordeste e Semi-Árido. Esse incentivo pode ser uma resposta à baixa produção de biodiesel na Região Norte ou a queda da produção nos estados do Nordeste. Os estados com volume crescente de biodiesel são o Rio Grande do Sul, Mato Grosso, Goiás e São Paulo.

Além disso, a mamona e a palma não foram expressivas como matérias primas para a produção nacional de biodiesel. De acordo com as estimativas do MDA (2006), 59% do volume de biodiesel, em 2006, derivaram da soja, seguida pela mamona (26%) e outros materiais, incluindo o sebo animal (15%). Contudo, os últimos dados mensais (outubro e novembro de

⁶ O biodiesel é isento do pagamento da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) para qualquer situação.

2008) disponibilizados pela ANP demonstraram que os cultivos de mamona e palma, que empregam mão de obra intensiva, foram irrisórios, ou seja, corresponderam a menos de 3% do biodiesel fabricado. Uma vez que o óleo de soja representou, aproximadamente, 80% da matéria prima, seguida pelo sebo (14%) e óleo de algodão (3%).

Apesar dos incentivos fiscais do Governo para a utilização de mamona e palma como matéria prima para a produção de biodiesel houve o predomínio da soja, que é um cultivo com um nível de mecanização muito elevado. Ao mesmo tempo, os agricultores familiares produtores de soja, normalmente, não são os menos favorecidos e os sojicultores do setor da agricultura patronal são muito bem organizados e aproveitam o PNPB para aumentar a demanda dos seus produtos, criar um novo mercado para o excesso de oferta dessa *commodity* e superar crises agrícolas como a da safra 2005/2006 por conta dos baixos preços no Centro-Sul do país. Entretanto, a sua forma de organização baseada em grandes propriedades e mecanização extensiva não prioriza a geração de empregos e o desenvolvimento regional (Miragaya, 2005; Paulillo, 2007).

Essas limitações e esses apontamentos preliminares do PNPB também foram encontrados e relatados pelos agricultores familiares no município de Canguçu. Ao mesmo tempo, a UNAIC aproveita outras oportunidades geradas pelo Programa para se projetar na região, todavia, isso pode indicar o afastamento das demandas dos seus associados.

O PNPB em Canguçu

Em 2005, iniciou um intenso processo de divulgação e organização dos agricultores familiares com o aporte das Federações dos Trabalhadores na Agricultura ligadas à CONTAG, que permeou o interior do país através das organizações sindicais nos municípios. No caso de Canguçu, o sindicato dos trabalhadores apenas acompanhou pontualmente esse trabalho, pois a UNAIC apresentou maior interesse e dinâmica para representar politicamente os agricultores familiares e intermediar as transações comerciais.

Deste modo, notamos um aparato público e privado para implementação e execução do PNPB no município. Apesar da demanda na participação no Programa não ter surgido da sua base de sustentação, a direção da UNAIC considerou que seria uma “alternativa para a agricultura familiar” (entrevista com dirigente da UNAIC), como o Governo Federal também declarava.

Portanto, a divulgação por meio da rádio local, do jornal “Terra & Campo”, das redes de relações da UNAIC, da própria propaganda e notícias veiculadas pelos meios de comunicação e pelo governo brasileiro impulsionou e atraiu uma parte dos agricultores familiares a participar das reu-

niões e dias de campo nas comunidades ou mesmo a procurar a entidade para obter mais informações.

Apesar da insistência dos técnicos, muitos agricultores não quiseram *arriscar* como um agricultor explica:

Eu não quis me atirar no primeiro ano para eu entrar no prejuízo. Eu fiquei esperando para ver se dava certo” (entrevista com agricultor local). Já outros interessados receberam as sementes e as instruções para começar o cultivo. Os que plantaram declararam que gostavam “de ter experiência própria. [...] fazer para ver se funciona ou não. Porque cada vez fica aí, uma pessoa te fala assim, outra te fala assim, se realmente é ou não, por experiência própria eu gosto de fazer para ver que resulta do ele dá (entrevista com agricultor local).

Outros optaram por diversificar: “sempre pensei muito em mudar, diversificar, ter mais opção. Quando começaram a falar sobre girassol, eu pensei assim: deve valer a pena experimentar, testar para ver e sempre é uma opção a mais” (entrevista com agricultor local).

Mesmo com as desproporções no número dos agricultores entre as localidades dentro do próprio município, Canguçu apresentou o maior número de produtores de mamona e girassol entre os 27 municípios da região acompanhados pela UNAIC, com 346 dos 839 plantadores de mamona e 50 dos 194 agricultores familiares que cultivaram girassol na safra 2006/2007. Apesar de o município apresentar grande número de agricultores familiares e localizar a sede da entidade, a constituição de laços sociais, o conhecimento e o bom conceito da UNAIC pelos produtores também foram fatores importantes para esse resultado.

A grande maioria dos agricultores familiares preparou um hectare da propriedade para os cultivos, contudo houve uma variação de 0,5 a 10 hectares dependendo do produtor, pois “a orientação técnica [disse] que não seria uma coisa para a gente deixar de produzir aquilo que tinha costume, mas seria mais uma alternativa para nós como renda” (entrevista com agricultor local).

Todavia, ocorreram problemas na germinação em algumas espécies das sementes de girassol e mamona e as condições edafoclimáticas do município não contribuíram para o desenvolvimento e a produtividade dos cultivos. Junto a essas primeiras dificuldades, a direção da entidade destacou que uma parte dos agricultores *não cuidou* das lavouras, o que colaborou para o resultado negativo. Por outro lado, os produtores enfatizaram a inexperiência, os desencontros e as informações limitadas sobre a produção de mamona e girassol pela UNAIC e as expectativas malogradas.

Assim, foram colhidos 110.043 quilos de mamona e 241.546 quilos de girassol na safra 2006/2007. Mesmo com a colheita prejudicada, a grande maioria dos agricultores afirmou que não obteve prejuízos financeiros, pois consorciou com outros cultivos e as sementes foram subsidiadas. Contudo, poderiam ter cultivado outra lavoura na área, além do trabalho despendido. Deste modo, as dificuldades apontadas pelos agricultores e pela UNAIC se relacionaram com as condições edafoclimáticas, as sementes, a limitação do conhecimento e da pesquisa, o manejo, entre outras. Todavia, não nos deparamos com nenhum questionamento sobre a estrutura e a execução do PNPB, ou seja, as avaliações pressupunham que a política pública e seus objetivos eram viáveis e sólidos.

Assim, as atividades prosseguiram mesmo com a redução dos 346 produtores de mamona para 13 e dos 50 agricultores que cultivaram girassol para 27 na safra 2007/2008. A desistência não se limitou somente ao retorno financeiro, já que o girassol, por exemplo, despertou maior interesse dos agricultores do que a mamona, pois poderia ser aproveitada como o milho para alimentar a criação da propriedade, o que não é possível com a mamona. Uma vez que “todos que plantaram diziam a mesma coisa, porque o milho se tu plantar, se tu ver que não te dá um retorno em grão, tu aproveita para pasto, pros animais, e a mamona, exclusivo, para o óleo, porque nenhum animal pode comer” (entrevista com agricultor local).

No entanto, os produtores entrevistados remanescentes consideraram satisfatória a primeira safra e acreditaram que poderiam alcançar uma produtividade maior no segundo ano, visto que estes não eram produtores de fumo e a renda da família provinha de diversos cultivos ou atividades. Todavia, o inverno rigoroso não possibilitou averiguar suas perspectivas.

A fim de suprir a falta de mamona e girassol a UNAIC elaborou um relatório e apresentou uma proposta para fornecer soja procedente da agricultura familiar para a empresa produtora de biodiesel. O menor custo, a sua abundância na região e o cultivo/tecnologia totalmente dominado contribuíram para esse resultado. Entretanto, Abramovay & Magalhães (2007) já apontaram em análise sobre o Programa em nível nacional que o predomínio da soja para a produção de biodiesel não representa novas oportunidades de acesso a mercados para os agricultores familiares menos prósperos e nem avanços ambientais expressivos.

Além do cultivo da soja ser responsável, em grande parte, pela degradação ambiental de biomas brasileiros, outro fator relevante é a forma de cultivo das oleaginosas. O modelo de produção atual emprega o uso intensivo de água nos processos de irrigação; causa o assoreamento de muitos rios devido ao corte de vegetação as suas margens; aumenta o uso de agroquímicos para obter uma maior rentabilidade por hectare e a de-

pendência desses insumos provenientes de combustíveis fósseis (Gunther, 2001; Beltrão, 2005).

Portanto, não há mecanismos do PNPB para direcionar e regular as práticas empregadas na produção de oleaginosas com maiores ganhos ambientais, nem a UNAIC sob a égide de agricultura sustentável promoveu avanços de comportamento entre os agricultores familiares. Ao mesmo tempo, os objetivos e os resultados almejados, principalmente, pelo governo brasileiro em relação à geração de renda e emprego no campo foram incipientes.

Apesar da restrição em relação ao tempo e à inexperiência, podemos averiguar que o PNPB também não privilegia maior independência e autonomia dos produtores como a UNAIC busca em seus objetivos. Ao contrário, o Estado aproveita a estrutura das representações locais como extensão para a implementação da política e das regras do jogo já estabelecidas, e as empresas reduzem seu custo de transação. Na realidade, Palumbo & Nachmias (1983 *apud* Long, 2007) enfatizam que os formuladores de políticas, normalmente, buscam apoio para as decisões e ações já tomadas, que abarcam os interesses dos envolvidos daquela política.

Todavia, Abramovay & Magalhães (2007) inferem que o arranjo do Programa é inédito devido à participação ativa das representações dos agricultores familiares na formulação e na execução dos contratos e pelo enfoque regional da produção agrícola, principalmente, nas regiões Norte e Nordeste. Contudo, o PNPB teve apoio incondicional somente da CONTAG, que é uma organização historicamente atrelada ao Estado, como Martins (1992) e Houtzager (2004) já apontaram, e os cultivos “regionais” foram ínfimos na produção de biodiesel, como notamos no subitem anterior.

No entanto, os responsáveis pela execução das políticas intervencionistas não limitam suas percepções em relação à realidade ou ao problema, àquelas definidas pelo Estado ou pelas entidades interventoras, pois

[...] las personas procesan sus propias experiencias de “proyectos” e “intervención”; construyen su memoria de estas experiencias, y tienen en cuenta las experiencias de otros grupos dentro de sus redes socio-espaciales; es decir, pueden aprender de las respuestas diferenciales, estrategias y experiencias de otros que están fuera de la población designada o del programa de acción específico (Long, 2007, p. 79).

Deste modo, técnicos e dirigentes da UNAIC realizaram visitas, em 2008, em cooperativas de agricultores familiares, que produzem óleo vegetal e álcool, para conhecerem as organizações e o processo de produção de biocombustível. Estas visitas integraram uma estratégia que visava à elaboração, após os resultados malogrados, de um *novo formato do programa*

de agroenergia e ao encaminhamento do projeto ao Programa Territórios da Cidadania⁷ para aquisição de um equipamento para esmagar oleaginosas com a obtenção da torta e do óleo.

Esse *novo* projeto pode indicar maior espaço de manobra e possibilitar o fortalecimento da agricultura familiar, pois os produtos e subprodutos do processo de prensagem de grãos podem ser empregados dentro da propriedade para alimentação dos animais, adubo ou como combustível para os equipamentos agrícolas. Isso pode permitir a menor mobilização dos recursos e dos produtores finais através dos mercados, além da diversificação da produção agrícola.

Ademais, o envolvimento no PNPB promoveu a UNAIC a uma posição política privilegiada (de coordenação) dentro de um campo de disputa de representatividade dos agricultores familiares. A legitimação de seu papel também depende do reconhecimento de agentes externos em outros espaços institucionais que circulam, pois “o grupo prático, virtual, ignorado, negado, se torna visível, manifesto, para os outros grupos e para ele próprio, atestando assim a sua existência como grupo conhecido e reconhecido” (Bourdieu, 1989, p. 118).

Compreendemos que essa projeção obtida pela UNAIC ocorreu, não somente, pela maior aproximação com o governo brasileiro e sim junto aos próprios agricultores familiares da região. Isso permitiu aumentar sua base de sustentação e impulsionar suas atividades comerciais. Ainda o *acúmulo de experiências* ocasionado pela representação e pela coordenação da categoria na região do PNPB proporcionou convites para a participação de eventos sobre os biocombustíveis e inúmeras reportagens encontradas nos meios de comunicação, o que também poderá engendrar outras parcerias. Evidentemente que a ênfase governamental e a atualidade do tema contribuíram para esse quadro.

Portanto, o crescimento e a posição ocupada pela UNAIC dentro do cenário regional podem ser estratégicos para confrontar e propor opções para a agricultura familiar em espaços de debates e de decisão ou mesmo impulsionar suas atividades já desenvolvidas. No entanto, salientamos que sua iniciativa ainda se vincula ao Estado, o que pode representar sua dependência e não uma parceria e interação entre o público e o privado

⁷ A “Zona Sul” do Rio Grande do Sul constitui um dos 60 territórios do Programa Territórios da Cidadania lançado pelo governo brasileiro em 2008. É “um programa de desenvolvimento regional sustentável e garantia de direitos sociais voltado às regiões do país que mais precisam, com objetivo de levar o desenvolvimento econômico e universalizar os programas básicos de cidadania. Trabalha com base na integração das ações do Governo Federal e dos governos estaduais e municipais, em um plano desenvolvido em cada território, com a participação da sociedade” (Brasil, 2008).

(Henriques, 2001). Isso pode repercutir no afastamento entre a entidade e as demandas dos seus associados e comprometer os próprios objetivos da entidade, esvaziando seus valores promulgados, que são fundamentais para fortalecer as formas de cooperação local e a própria categoria.

Bibliografia

- ABRAMOVAY, R; Magalhães, R. (2007). "O acesso dos agricultores familiares aos mercados de biodiesel: parcerias entre grandes empresas e movimentos sociais". Disponível em: http://www.fipe.org.br/web/publicacoes/discussao/textos/texto_06_2007.pdf. Acesso em: 15 set. 2007.
- ALMEIDA, L. T. (1998). "Política ambiental: uma análise econômica". Editora Unesp: São Paulo. 192 p.
- ANP (2008). Disponível em: http://www.anp.gov.br/biocombustiveis/leilao_biodiesel.asp. Acesso em: 11 mar. 2008.
- BELTRÃO, N. E. de M. (2005). "Agronegócio das oleaginosas no Brasil". Informe Agropecuário, v. 26, n. 229, p.14-17. Belo Horizonte.
- BIODIESEL (2004). "Tudo sobre biodiesel". Disponível em: <http://www.biodiesel-br.com/biodiesel/biodiesel.htm>. Acesso em: 02 jul. 2007.
- BOURDIEU, P. (1989). "Identidade e representação. Elementos para uma reflexão crítica sobre a idéia de região". In Bourdieu, P. Poder simbólico. Difel: Lisboa. 311p.
- BRASIL (2005). "Diretrizes de Política de Agroenergia". Disponível em: <http://www.biodiesel.gov.br/docs/diretrizes03.pdf>. Acesso em: 10 out. 2007.
- BRASIL (2006). "Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel". Disponível em: <http://www.biodiesel.gov.br>. Acesso em: 10 out. 2008.
- BRASIL (2008). Disponível em: <http://www.mme.gov.br/programas/biodiesel/menu/Publicacoes.html>. Acesso em: 10 jan. 09.
- FIAN (2008). "FoodFirst Information & Action Network. Agrocombustibles y derecho a la alimentación en América Latina". Disponível em: <http://www.fian-brasil.org.br/publicacoes.php>. Acesso em: 05 jan. 2009.
- FOLADORI, G; Taks, J. (2004). "Um olhar antropológico sobre a questão ambiental". Mana, v. 10, n. 2, p. 323-348, Rio de Janeiro.
- GÜNTHER, F. (2000). "Ruralisation – Integrating Settlements and Agriculture to Provide Sustainability. Proceedings from the NJF Seminar in Copenhagen – Dinamarca".
- HENRIQUES, M. A. (2001). "Uma alternativa associativa para o desenvolvimento rural?" In Congresso de Estudos Rurais. Disponível em: <http://www.sper.pt/ICER/DOWNLOAD/4019.PDF>. Acesso em: 08 nov. 2008.
- HOUTZAGER, P. P. (2004). "Os últimos cidadãos: conflito e modernização no Brasil rural (1964-1995)". Editora Globo: Rio de Janeiro. 304p.
- IEA. Internacional Energy Agency (2008). "World Energy Outlook". Disponível em: http://www.worldenergyoutlook.org/docs/weo2008/WEO2008_es_english.pdf. Acesso em: 13 jan. 2009.

- LEFF, E. (2001). "Saber Ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder". Vozes: Petrópolis. 344p.
- LONG, N. (2007). "Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor". Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. México DF. 504p.
- MARTINS, J. de S. (1994). "O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta". Hucitec: São Paulo. 174p.
- MDA. MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO (2006). Disponível em: <http://www.mda.gov.br/saf/index.php?sccid=363>. Acesso em 13 jun.2006.
- MIRAGAYA, J.C.G. (2005). "Biodiesel: tendências no mundo e no Brasil". Informe Agropecuário, v. 26, n. 229, p. 7-13. Belo Horizonte.
- NAREDO, J.M. (2001) "Economía y sostenibilidad: la economía ecológica en perspectiva". Polis – Revista on-line de la Universidad Bolivariana, v.1, n.1, p. 1- 27. Santiago do Chile.
- NBB. National Biodiesel Board (2008). Disponível em: <http://www.biodiesel.org>. Acesso em: 08 jul. 2008.
- PAULILLO, L. F. et al. (2007). "Álcool combustível e biodiesel no Brasil: quo vadis?" Revista de Economia e Sociologia Rural, v. 45, n. 3. Brasília.
- Protocolo de Quioto (1997). Disponível em: <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/28739.html>. Acesso em: 08 jul. 2007.
- ROCHA, M. T. (2003). "Aquecimento global e o mercado de carbono: uma aplicação do modelo CERT". Tese (Doutorado em Agronomia), Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz", Universidade de São Paulo, Piracicaba – Brasil. 214p.
- SACHS, I. (2005). "Da civilização do petróleo a uma nova civilização verde". Revista Estudos Avançados, n. 55, p. 197-214, São Paulo.
- SACHS, I. (2007). "A revolução energética do século XXI". Revista Estudos Avançados, n. 59, p. 21-38, São Paulo.
- SUAREZ, P. A. Z.; Meneghetti, S. M. P. (2007). "70° Aniversário do biodiesel em 2007: evolução histórica e situação atual no Brasil". Química nova, v. 30, n. 8, p. 2068-2071. São Paulo.

Siglas

- ANP:** Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustível
BNDE: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEIB: Comissão Executiva Interministerial
CER: Certificados de Emissões Reduzidas
CIDE: Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CNPE: Conselho Nacional de Política Energética
COFINS: Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

CONTAG: Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
COP: Conferências das Partes
DAP: Declaração de Aptidão ao PRONAF
ECO: Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
FIAN: Food First Information & Action Network
IEA: International Energy Agency
MDA: Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDL: Mecanismo de Desenvolvimento Limpo
NBB: National Biodiesel Board
OPEP: Organização dos Países Exportadores de Petróleo
PASEP: Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PIS: Programa de Integração Social
PNPB: Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel
PROALCOOL: Programa Nacional de Álcool
PRONAF: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
RS: Rio Grande do Sul
tep: toneladas equivalentes de petróleo
UNAIC: União de Associações Comunitárias do Interior de Canguçu



La sustentabilidad de la agricultura familiar en la Argentina

Ana María Fernández Equiza

Enfoques sobre sustentabilidad

Pensar acerca de la sustentabilidad de la agricultura familiar requiere delimitar algunos trazos básicos del concepto en el amplio campo de debate en torno al desarrollo sostenible.

Gudynas (2003) distingue tres tipos de enfoques de la sustentabilidad: débil, fuerte y superfuerte. En el primero, se considera a la naturaleza como una forma de capital (Capital Natural). Se toma la conservación como una forma de inversión, y se acepta la sustitución de capital natural por capital artificial, con el supuesto de que lo importante es mantener el capital total. Esta es la trampa de la sustentabilidad débil, ya que permitiría la destrucción de toda la naturaleza a condición de crear otras formas de capital.

El enfoque de la sustentabilidad fuerte acepta límites a la sustitución de formas de capital orientados por una valoración ecológica, pero persiste en el criterio de la valoración económica como criterio primordial. Como en la anterior, la asignación de precios ofrece varias dificultades, entre muchas otras: la ilusión de que iguales precios significarían iguales valores y el hecho de que expresan exclusivamente las preferencias de las generaciones actuales.

A diferencia de los anteriores, el enfoque de la sustentabilidad superfuerte parte de reconocer a la naturaleza como sujeto de valor. El concepto de patrimonio natural remite a la idea de naturaleza como legado que se deja a los hijos. Supone una responsabilidad no ligada a la propiedad, rescata la pluralidad de valoraciones y concibe la “conservación del ambiente como un fin en sí mismo que descansa en un imperativo ético”. Mientras el concepto de capital natural introduce a la naturaleza en el mercado, el concepto de patrimonio natural abre posibilidades para la regulación social sobre el mercado (Gudynas, 2003: 87-99).

Según Tommasino (2001), sustentabilidad en la agricultura, en un sentido abarcativo, implica: 1) mejorar la salud de los productores y los consumidores, 2) mantener la estabilidad del medio ambiente, 3) asegurar lucros

a largo plazo de los agricultores y 4) producir considerando las necesidades de las generaciones actuales y futuras.

Las distintas posiciones en torno a la sustentabilidad de la agricultura, podrían clasificarse según el mismo autor en cuatro grandes grupos:

Cuadro N° 1. Posiciones sobre la sustentabilidad de la Agricultura

a) Sustentabilidad como una cuestión exclusivamente ecológica o ambiental.	
Sustentabilidad supone ambientalmente adecuadas al menos dos ámbitos de análisis: socio-económico y ambiental	b) Sustentabilidad posible con "Crecimiento mas conservación" Llave: generación de tecnologías
	c) Críticos del "Crecimiento más conservación". Sustentabilidad sólo posible si se disminuye la inequidad.
	d) In-sustentabilidad. Debido a que la dinámica de la sociedad capitalista genera intrínsecamente inequidad e insustentabilidad.

Fuente: Elaboración propia en base a Tommasino (2001).

El grupo c) incluye "autores que pueden ser denominados 'campesinistas' que entienden que la producción familiar es en sí misma sustentable (viable económicamente y ambientalmente adecuada)" y el d) a los autores que entienden que "el 'campesinado' está sujeto a los efectos diferenciadores de la economía global y por lo tanto que su in-sustentabilidad depende del interjuego de las fuerzas del mercado que tienden a inviabilizarlos versus la implementación de políticas agrícolas / rurales orientadas a su reproducción" (Tommasino, 2001:145).

Considerando las dos últimas, la definición de sustentabilidad implica la viabilidad de la producción familiar. Esta depende tanto de lograr producciones que satisfagan las necesidades de la familia (autoabastecimiento y obtención de ingresos en el mercado), como de mantener las capacidades ambientales que sustentan la vida y la producción.

Conservar las condiciones que permiten la continuidad del uso depende no solo de la propia gestión, sino también de la gestión de otros productores, ya que lo que se usa no son tierras, superficies delimitables y cuantificables, sino ecosistemas sobre los cuales pesan múltiples usos.

En este sentido, se hace necesario reconsiderar el factor tierra como un subsistema físico formado por tierra, clima, agua, biodiversidad y un amplio conjunto de interrelaciones.¹

¹ Por consiguiente, también podríamos pensar una dimensión ampliada del concepto de renta diferencial, extendida al ambiente.

Para Ascelrad la disputa por la misma base material de actividad o bases distintas pero interconectadas en los ecosistemas origina los conflictos ambientales: “São aqueles envolvendo grupos sociais com modos diferenciados de apropriação, uso e significação do território, tendo origem quando pelo menos um dos grupos tem a continuidade das formas sociais de apropriação do meio que desenvolvem ameaçada por impactos indesejáveis –transmitidos pelo solo, água, ar o sistemas vivos– decorrentes do exercício das praticas de outros grupos” (2004:26).

La agricultura familiar enfrenta no solo los problemas ambientales derivados de sus propias limitantes (por ejemplo, el deterioro ambiental generado por la sobreexplotación obligada por el minifundio), sino fundamentalmente la degradación de los ecosistemas por los impactos de usos competitivos, incluidos la agricultura industrial y la gran minería.

Viabilidad: una construcción sistémica

La referencia a la viabilidad al momento de definir la agricultura sostenible, subraya algo más que su significado literal: posibilidad de existir y vivir. Expresa implícitamente la preocupación por la continuidad de la existencia de las explotaciones familiares, amenazada en el contexto de una dinámica que desafía permanentemente su capacidad de adecuación.

Desde aquí, podríamos ver la sustentabilidad como una co-evolución definida tanto por la agricultura familiar como por el medio en el cual se desenvuelve. El acoplamiento estructural (Maturana: 1995) que permitiría seguir existiendo, es decir conservando la forma de organización que la define como tal, depende tanto de sus acciones como de la dinámica económica general. La agricultura familiar no es viable o inviable por factores exclusivamente endógenos a las explotaciones, sino en el marco de funcionamiento determinado por las políticas y el modelo de desarrollo imperante. Así, podríamos pensar la sustentabilidad como la resultante de una construcción social y un sistema complejo.

Rolando García sostiene que las problemáticas complejas, en las cuales están involucrados el medio físico-biológico, la producción, la tecnología, la organización social, la economía, “se caracterizan por la confluencia de múltiples procesos cuyas interrelaciones constituyen una estructura de un sistema que funciona como una totalidad organizada a la cual llamamos sistema complejo” (García, 1994:85). En el mismo podemos identificar distintos subsistemas y la existencia de procesos de diferentes niveles que requieren análisis correspondientes (García, 2000).

El principio básico es que toda alteración en un sector se propaga de diversas maneras a través del conjunto de relaciones que definen la estructura del sistema y, en situaciones críticas (baja resiliencia), genera una reorgani-

zación total. Las nuevas relaciones (y la nueva estructura que de allí emerge) implican tanto modificaciones de los elementos como del funcionamiento del sistema total. Es decir, “la característica determinante de un sistema complejo es la **interdefinibilidad** y mutua dependencia de las **funciones** que cumplen dichos elementos dentro del sistema total” (García, 1994: 86).

El sistema complejo no está dado, sino que es construido teóricamente por el investigador a partir de la identificación de las relaciones que lo constituyen, en sucesivas aproximaciones, y su validez depende de su poder explicativo.

En el presente trabajo se intenta una primera aproximación a la sustentabilidad de la agricultura familiar como sistema complejo, identificando los subsistemas y sus principales características (Ver el Esquema N° 1).

Esquema N° 1

Sustentabilidad de la agricultura familiar como sistema complejo	
Subsistemas y sus principales características	Niveles de análisis
<div style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 10px; display: inline-block;"> <p>Político</p> <p>Jurídico</p> <p>Económico</p> <p>Técnico</p> <p>Social</p> <p>Territorial</p> <p>Físico</p> </div>	<p><i>Neoliberalismo</i></p> <p><i>Mercantilización creciente de la vida y la naturaleza</i></p> <p><i>Desregulación. Flexibilización laboral/ambiental</i></p> <p><i>Modelo primario exportador</i></p> <p><i>Concentración/Transnacionalización/Primarización</i></p> <p><i>Baja elasticidad empleo/producto</i></p> <p><i>Modernización concentradora</i></p> <p><i>Modelo intensivo insumos/Siembra directa/</i></p> <p><i>Biotecnología</i></p> <p><i>Concentración/exclusión. Cambios en la estructura agraria</i></p> <p><i>Despoblamiento rural. Migraciones rural-urbanas</i></p> <p><i>Globalización/fragmentación</i></p> <p><i>Aumento de las desigualdades regionales</i></p> <p><i>Expansión frontera agropecuaria</i></p> <p><i>Desplazamiento de usos diversificados por monocultivos</i></p> <p><i>Intensificación usos</i></p> <p><i>Explotación minera</i></p> <p><i>Cambio climático</i></p>
	<p><i>Aumento de impactos negativos sobre los ecosistemas</i></p>
	<p>Procesos: Macro/ Meso/ Micro</p>
	<p>Escalas: Global/ Regional/ Local</p>

Fuente: Elaboración propia en base a García, R., 1994, 2000, 2007

Si bien un análisis exhaustivo excede las posibilidades de este artículo, planteamos una aproximación que se propone mostrar las múltiples dimensiones y los procesos a considerar, la inadecuación de interpretaciones reduccionistas, y por consiguiente, de las recomendaciones de política que pudieran surgir de las mismas.

El reconocimiento de esta complejidad abre interrogantes tales como ¿cuál es el alcance de las políticas sectoriales en la búsqueda de sustentabilidad de la agricultura familiar?

Como sostenía Milton Santos: “Toda situação é uma construção real que admite uma construção lógica, cujo entendimento passa pela historia de sua produção” (Santos, 1997: 40).

En este sentido, es necesario destacar la importancia de los procesos de internacionalización y concentración económica imperantes en todos los niveles y el modelo de especialización productiva basado en la exportación de capacidad de carga (soja/petróleo/minería/agua) como parte sustancial de una dimensión explicativa del modelo agrario imperante y de la situación actual de la agricultura familiar.

El diseño de políticas económicas al servicio de la atracción de capitales, impulsado desde la dictadura con la adopción del enfoque monetario de la balanza de pagos, y que continúa hasta el presente, convierte al país en “tomador” de un modelo determinado exógenamente y coloca al territorio nacional como espacio ambiental de los países de origen de las inversiones y de la demanda externa.

Si, como destaca Ascelrad (2004), la naturaleza es incorporada en la tendencia a la especialización de porciones de territorio incluidas en el mercado mundializado, mediante actividades económicas orientadas por valores como eficiencia y capacidad competitiva, no importa tanto para los países qué y cómo quieren producir desde sus propias posibilidades y condiciones, sino qué de todo lo que podrían producir podrían vender en el mercado externo.

La centralidad de las actividades ligadas a la explotación de recursos naturales deviene no de su aporte al producto bruto (declinante), ni de su capacidad de generar empleo (ínfima), sino de su condición de principales proveedoras de divisas.

La primarización de las exportaciones retroalimenta la primarización de la economía, ya que la necesidad de divisas lleva a sobrevalorar la importancia de las actividades primarias en el modelo de desarrollo. Sin embargo, no se trata de toda la agricultura o todo el campo, sino de una categoría que ilumina a los actores hegemónicos y oscurece al resto.

En este modelo, el concepto de eficiencia queda reducido y subsumido en el de capacidad competitiva. Existen tantos parámetros de eficiencia, como objetivos pudieran plantearse. Por ejemplo, la búsqueda de sustentabilidad supone como criterios de eficiencia, minimizar impactos ambientales, aumentar la capacidad de inclusión social, asegurar la soberanía alimentaria, conservar la biodiversidad, etcétera.

El avance de los agentes concentrados y transnacionalizados sobre los recursos naturales, no solo conlleva cambios de uso y/o de las formas de uso y la sustitución de algunas actividades por otras, sino el avance de

una racionalidad sobre otras, de la mercantilización de la Naturaleza, impactando en los usos (económicos y no económicos) de la misma que no se rigen exclusivamente por una lógica mercantil.

Mientras para algunos actores, como la gran minería o la agricultura industrial, el “dónde” constituye un escenario para la actividad que posibilita la ganancia en un momento dado, para otros, como los agricultores familiares, es el ambiente en el cual se vive y se produce para vivir. Así, las tensiones entre racionalidades, valoraciones y usos contenidas en los problemas ambientales que afectan a la agricultura familiar nos remiten al debate entre *oekonomia*, la economía como “sustento del hombre”, de la cual nos hablara Polanyi (1994) y la concepción “crematística” dominante.

Agricultura familiar: una y diversa

Según el FoNAF (Foro Nacional de la Agricultura Familiar)

La agricultura familiar es una “forma de vida” y “una cuestión cultural”, que tiene como principal objetivo la “reproducción social de la familia en condiciones dignas”, donde la gestión de la unidad productiva y las inversiones en ella realizadas es hecha por individuos que mantienen entre sí lazos de familia, la mayor parte del trabajo es aportada por los miembros de la familia, la propiedad de los medios de producción (aunque no siempre de la tierra) pertenece a la familia, y es en su interior que se realiza la transmisión de valores, prácticas y experiencias. [...]. En el concepto amplio de “Agricultura Familiar” (tanto rural como urbana) deben incluirse las actividades ganaderas o pecuarias, pesqueras, forestales, las de producción agroindustrial y artesanal, y las tradicionales de recolección (FoNAF, 2006:7).

El rol en la provisión de productos para el autoconsumo es explicitada en la definición de la Plataforma Tecnológica Regional sobre Agricultura Familiar del PROCISUR (Programa Cooperativo para el Desarrollo Tecnológico Agroalimentario y Agroindustrial del Cono Sur): “es un tipo de producción donde la Unidad Doméstica y la Unidad Productiva están físicamente integradas, la agricultura es la principal ocupación y fuente de ingreso del núcleo familiar, la familia aporta la fracción predominante de la fuerza de trabajo utilizada en la explotación, y la producción se dirige al autoconsumo y al mercado conjuntamente”(Citado en FoNAF, 2006:9).

Para Alberto Broch, Secretario ejecutivo de la Coordinadora de Organizaciones de Productores Familiares del MERCOSUR:

La producción familiar es inequívocamente la que mejor aprovecha la tierra obteniendo más valor de producción por hectárea trabajada,

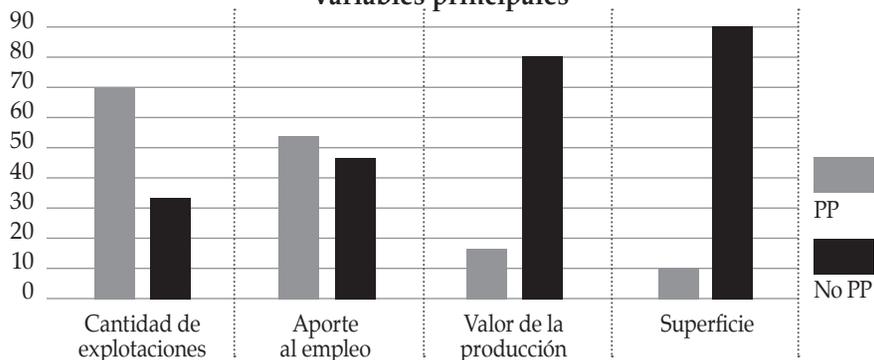
la que proporciona más puestos de trabajo por unidad de capital invertido, y ha demostrado a lo largo de la historia que tiene la mayor capacidad para cuidar los recursos naturales, el agua, los bosques, asegurando así las condiciones de sustentabilidad agrícola. Es la única que posibilita la permanencia de los campesinos en el medio rural (Citado por Iglesias, 2006).

Alejandro Rofman enfatiza el rol de la agricultura familiar en el abastecimiento nacional de alimentos y el desarrollo rural:

El 50 por ciento de lo que se consume en los hogares argentinos en comida proviene de la agricultura familiar. Proviene del pequeño productor, que hace legumbres, hortalizas, frutas, yerba mate, té, productos aromáticos, etcétera. Eso es muy importante, porque es nuestro respaldo para que no emigre más la población rural del interior. Es nuestro seguro para la ocupación de la tierra por las familias productoras. Exige una atención permanente para ellas en términos de su calidad de vida, en términos de los bienes públicos que se les debe ofrecer: de salud, de educación, de vivienda, de forma tal que su permanencia en su predio constituya un objetivo a mediano y largo plazo, y garantice el no abandono (IADE, 2008: 2).

Obschatko *et al.* (2006) definen las explotaciones agropecuarias de pequeños productores familiares como aquellas en las que el productor o socio trabaja directamente en la explotación y no emplea trabajadores no familiares remunerados permanentes. El estudio realizado por estos autores se ha tomado como base para sintetizar algunas de las principales características de la agricultura familiar (Ver Gráfico N° 1 y Cuadro. N° 2).

Gráfico N° 1. Participación de Pequeños Productores Familiares (PP) sobre el total de Explotaciones Agropecuarias(EAPS), en cuatro variables principales



Cuadro N° 2. Principales características de las Explotaciones Agropecuarias (EAPs) de Pequeños Productores (PP). Argentina. 2002

	Cantidad de explotaciones	Superficie	Aporte al empleo	Valor de la producción (Estimación en base a rendimientos promedio)
%PP sobre total EAPS	66	13	53	19.5
Distribución por tipos (% Sobre PP =100)				(%Sobre EAPS =100)
Tipo 1	21	48	22	9.2
Tipo 2	27	27	26	6.3
Tipo 3	52	25	53	4.1

Fuente: Elaboración propia en base a (Obschatko, E. y Ots.: 2006), sobre datos del Censo Nacional Agropecuario 2002.

La diferenciación al interior del conjunto de pequeños productores familiares se realiza en tres tipos, considerando su capacidad de reproducción: ampliada (Tipo 1), simple (Tipo 2) e insuficiente (Tipo 3).

Como vemos, los pequeños productores familiares constituyen dos tercios del total de las explotaciones y aportan la mitad del empleo del sector.

La estimación del valor de la producción es un dato subrayado, en tanto, comparado con la proporción de superficie en manos de los pequeños productores, ofrece un indicador de la eficiencia productiva de los pequeños productores familiares. El valor de la producción por unidad de superficie es mayor en la agricultura familiar que en la agricultura industrial.

Al respecto, si lo que se pretende considerar es la sustentabilidad, es necesario puntualizar los límites del “valor de la producción” como indicador. Por una parte, no registra lo producido no mercantilizado, particularmente importante en el caso de la agricultura familiar (por ejemplo, el beneficio ambiental de la diversificación productiva). Por otra, lo producido mercantilizado queda valuado en base a condiciones de mercado definidas por muchos factores que no expresan solo la eficiencia productiva de los agricultores.

Comparar la agricultura familiar y la agricultura industrial en base al valor de la producción, aún cuando ofrezca elementos para argumentar a favor de políticas de promoción de la agricultura familiar, implica aceptar formas de evaluación reduccionistas que solo tienen en cuenta el valor de cambio presente. Existe un valor de uso, presente y futuro, y un valor intrínseco de los sistemas en los que se produce. Mientras para la agricultura industrial se trata de unidades de producción actuales, para la agricultura familiar constituyen unidades de producción y lugar de vida de la familia, y por lo tanto, un valor de uso presente y futuro que trasciende el valor de cambio.

También podría afirmarse que el valor de la producción no refleja las externalidades positivas y negativas generadas por las distintas formas

específicas de producción. Esto, en tanto predomina la desregulación, implica la no internalización de las mismas en la ecuación económica privada. El valor de la producción de las toneladas de soja cosechadas en terrenos deforestados podría significar un ejemplo de lo que Daly llama “crecimiento no económico”. La pérdida de valor de uso para las actividades y las familias desplazadas en el presente y futuro, así como la pérdida de valor de uso futuro, incluso para la actividad priorizada, constituyen un efecto económico negativo.

Por lo tanto ¿qué valor, y de qué producción, refleja el valor de producción? Apenas la porción de producto mercantilizable en el presente.

La producción de cuidado del ambiente es producción de riqueza, es trabajar para “sustento del hombre”, en contra de la escasez. Es una forma de organización económica profundamente contradictoria con la concepción crematística de la economía dominante, que define al valor en función de la escasez, funda la rentabilidad en la escasez, y construye la escasez de varios modos, particularmente a partir de la apropiación de los bienes comunes, incluidas las funciones de los ecosistemas sujetas o no a propiedad privada formal, pero privatizados de hecho en el uso.

[...] hoy en día las formas de apropiación de los recursos no se circunscriben a su control y pertenencia en términos de dominio. Los recursos naturales son tomados también y sobreexplotados vía el sistema internacional de precios (véase por ejemplo el caso de las commodities) que determina qué, cómo y cuánto se extrae de un determinado bien, o vía la huella ecológica de las naciones más poderosas o por la utilización o uso (a costo cero) del espacio vital, agua y suelos o bien por la exportación de bienes no valuados como los nutrientes o el “agua virtual” (deuda ecológica) (Pengue, 2006).

Los condicionantes de la sustentabilidad de la agricultura familiar

La sustentabilidad de la agricultura familiar enfrenta en Argentina distintos condicionantes. Podemos distinguir, a los efectos analíticos, las dimensiones económica, ambiental y política, sin olvidar que son parte de procesos que se interdefinen y constituyen una totalidad compleja.

La política económica general es determinante, en tanto condiciona la sustentabilidad económica de la agricultura familiar, pero también es la principal política ambiental, en tanto determina la dinámica de los procesos que constituyen los condicionantes ambientales para la agricultura familiar, así como para otros grupos sociales y actividades.

Entre los condicionantes socio ambientales se destacan las dificultades crecientes en el acceso a la tierra, la disponibilidad deficiente de agua en cantidad y/o calidad, el deterioro de los ecosistemas por usos inadecuados, la competencia con otras actividades y/o formas de uso que presionan sobre el mismo territorio. Además, deben considerarse los impactos ya verificados y los escenarios futuros de cambio climático.

Agricultura familiar: ¿residual, simultánea o alternativa a la agricultura industrial?

Podrían distinguirse tres grandes posiciones a la hora de abordar los condicionantes de la agricultura familiar. La primera, a la que se denominará residual, naturaliza la modernización de la agricultura basada en el modelo de los agronegocios. Es decir, ve a la agricultura familiar como la parte de las explotaciones que “se han quedado afuera” del proceso modernizador, al que no han podido adaptarse por sus propias limitaciones estructurales. Por ejemplo, la escala. Desde este punto de vista, los impactos negativos sobre la agricultura familiar son subproductos no deseados de una dinámica de modernización y “progreso”, al cual se atribuye el carácter de inexorable y se coloca como fin en sí mismo.

Esta posición liberal productivista propugna la organización bajo el modelo de la agricultura industrial y reduce la intervención del Estado. En el mejor de los casos, tomando algunas medidas compensatorias por la pérdida de escala, o la insuficiente capacidad de acceso a tecnología, mercados, formación o financiamiento. Ve la “cuestión social” como el precio de la modernización del sector y tiende a relativizar los conflictos ambientales, apelando al optimismo técnico y/ o proponiendo la utilización de instrumentos de mercado. (Eje: Pago a productores por servicios ambientales).

Esta interpretación puede derivar en políticas focalizadas, orientadas a compensar desventajas en la dotación de factores para quienes pueden mantenerse, y algunas formas de asistencia para los desplazados de la producción. Constituye un enfoque de la sustentabilidad débil. A modo de ejemplo, citamos la Declaración del Taller Desafíos y oportunidades para la expansión agropecuaria en la Argentina y sus implicancias para el medioambiente.2006, firmada entre otros por ONG (Fundación Vida Silvestre), Organismos del Estado (INTA) y grupos privados como CREA (Consortios Regionales de Experimentación Agrícola), Canal Rural y AAPRESID (Asociación de Productores por la Siembra Directa). La mencionada declaración sostiene:

La actividad agropecuaria y forestal tiene la capacidad de generar importantes aportes a la promoción del desarrollo humano y la creación

de riqueza en el país. Sin embargo, la conservación de la naturaleza y la equidad social son aspectos que deben ser incorporados en los sistemas productivos para que ese potencial contribuya al desarrollo sustentable y equilibrado en la Argentina. [Para ello proponen] incentivos económicos aplicables a zonas donde se implementen procesos de producción sustentable [...] desarrollar líneas de investigación orientadas a la cuantificación y valoración de bienes y servicios ambientales [...] procurar que las regulaciones se apoyen mutuamente, no creen restricciones al comercio ni afecten la producción nacional (INTA, 2006:2).

Es una posición representativa de un enfoque de la sustentabilidad débil.

Una posición diferente reconoce a la agricultura familiar como una forma de organización específica, no residual respecto al sector primario “moderno”, sino distinta, con formas de producción propias relacionadas a su condición de integración de la unidad de producción y la unidad doméstica. Engloba a un amplio abanico de situaciones y visiones diferenciadas, pero con creciente capacidad de articular consensos. A su interior podríamos diferenciar dos líneas importantes para el análisis que nos ocupa. Por una parte, quienes ven a la agricultura familiar como un modelo diferenciado y específico que puede coexistir con la agricultura industrial a condición de la implementación de políticas adecuadas por parte del Estado. Por otro lado, quienes consideran que, mas allá de la necesidad de dichas políticas, el modelo de la agricultura industrial es contradictorio con la supervivencia de la agricultura familiar y sobre todo con la preservación de los ecosistemas. Se denominarán “simultánea” y “alternativa” respectivamente. Podemos citar el FoNAF en su conjunto como expresión de la primera y al MOCAFOR (Movimiento Campesino de Formosa) como ejemplo de la segunda.

El FoNAF destaca los problemas de acceso y uso de la tierra como el principal factor estructural que condiciona el desarrollo de la agricultura familiar. Propone:

Reconocer la función social de la tierra y su valor como fuente de la soberanía alimentaria y territorial, proteger el medioambiente y la biodiversidad, distribuir con equidad el uso de la tierra y la apropiación de la renta. En forma urgente, limitar la concentración y extranjerización, frenar desalojos a familias de agricultores familiares y respetar los derechos de Pueblos Originarios (FoNAF, 2006:11)

Reivindican el carácter multifuncional y proponen políticas diferenciales para la agricultura familiar: “No se puede tratar igual a quienes son estructuralmente diferentes [...]. Es necesaria la intervención del Esta-

do para regular las distorsiones económicas y compensar las condiciones desfavorables, identificando las asimetrías entre los diferentes actores y garantizando la inclusión de las unidades económicas más vulnerables” (FoNAF, 2006:15).

Reclaman el reconocimiento de la agricultura familiar como sujeto indispensable del desarrollo agrario, y por lo tanto, de política pública, la recuperación del rol regulador del estado en “la cuestión agraria” y la compensación de las asimetrías. Es decir, buscan el reconocimiento de la existencia y un tratamiento específico para la agricultura familiar que garantice, entre otras cosas, “el acceso a la tierra, al agua y a los recursos naturales necesarios para el crecimiento, desarrollo y expansión de la agricultura familiar, privilegiando la diversificación productiva para garantizar la soberanía alimentaria en un marco de sustentabilidad ecológica, económica y social” (FoNAF, 2006:15).

Sostienen con firmeza una clara posición en defensa de la no mercantilización del agua, considerándola un derecho humano fundamental:

Entre los recursos naturales el agua presenta un carácter extremadamente sensible dado que, en términos generales, el productor familiar no puede acceder a la misma en volumen, cantidad y calidad requeridos para el desarrollo humano y productivo por falta de la infraestructura adecuada. En otros casos, grandes propietarios se consideran dueños de los cursos de agua que atraviesan sus explotaciones e impiden el acceso a los productores familiares. El agua es un Bien Común y su acceso un Derecho Humano fundamental e inalienable. El agua es un patrimonio de las comunidades, los pueblos y la humanidad, principio constitutivo de la vida en nuestro planeta: no es una mercancía (FoNAF, 2006:15).

La lucha de las organizaciones de la agricultura familiar por lograr constituirse en actores visibles y ser reconocidos por el Estado refleja la brecha entre su importancia real y el cuasi abandono que sufren por parte de las políticas públicas.

Esta situación no parece ajena a la exclusión de la agricultura familiar de la agenda mediática. Según el estudio del Observatorio de Medios de la APM (Agencia Periodística del Mercosur), que relevó la presencia de la agricultura familiar y de la agricultura industrial en cuatro grandes medios nacionales durante el mes de octubre del 2006: “Los medios gráficos nacionales no expresan la importancia de la pequeña agricultura familiar en sus agendas periodísticas” (39). El mismo estudio realiza una interpretación basada en la apreciación de la relación contradictoria entre agricultura familiar y agricultura industrial.

Vimos en este observatorio como cada uno de los medios monitoreados despliega su aparato propagandístico en función de universalizar un modelo de producción hegemónico impulsado por las multinacionales y el agronegocio. Este régimen agroalimentario transnacional está modificando en forma acelerada la estructura agraria y las condiciones de producción del sector rural en la Argentina. Dicho proceso, que trata de presentarse como una “revolución verde” no podría llevarse a cabo si no se instalara en la conciencia de los productores como un “sentido común” hegemónico, como algo que no podría ser de otra manera (Observatorio de Medios de la Agencia Periodística del Mercosur, 2006:39-40)

Esta visión se acerca a la que sostiene el MOCAFOR, con el cual se ejemplifica la tercera posición a considerar. Aunque este movimiento campesino integra y comparte las reivindicaciones del FoNAF, enfatiza el rol de la agricultura familiar como un modelo alternativo y pone en evidencia los impactos negativos del modelo del agronegocio para la sustentabilidad.

En Formosa, los pequeños productores son aproximadamente el 73 % del total y disponen del 18 % de la superficie (Obstchatko *et al.*, 2006:50). Como en la mayor parte del Norte argentino los efectos esperables del cambio climático (incremento de temperaturas y mayor ocurrencia de fenómenos hidroclimáticos extremos) se ven potenciados por las políticas económicas que determinan el avance de la frontera agropecuaria sobre ecosistemas frágiles, desplazando población y actividades preexistentes. Los desmontes contribuyen a la degradación y al agravamiento de los fenómenos recurrentes, como inundaciones y sequías.

El avance de la agricultura industrial sobre los territorios utilizados por la agricultura familiar impacta de diversas maneras. En primer lugar, al dificultar el acceso a la tierra, incluidos: a) la pérdida de superficie que pasan a ser utilizados por otros actores y b) la imposibilidad de competir por el arrendamiento debido a la suba de los mismos en función de la rentabilidad de la soja, determinada básicamente por la demanda externa. En segundo lugar, porque la agricultura industrial hace un uso de los ecosistemas que impacta negativamente en la vida de los agricultores familiares y en sus posibilidades de producción.

Benigno López, representante del MOCAFOR sostiene:

Nuestras reivindicaciones más importantes son el acceso a la tierra y el cuidado de los recursos naturales. (...) Después tenemos la cuestión productiva. El sistema económico fue exterminando el modelo productivo tradicional del campesino. Respecto de esto salimos a reivindicar la necesidad de contar con bancos de semillas, de combatir lo transgénico (que lo vemos como el invasor que nos desplaza, nos quita la tierra, envenena el medio ambiente, y que es

producido por la concentración de la riqueza en muy pocas manos, en detrimento de lo que proponemos nosotros que es distribución de la tierra, de la producción, una producción sana y un consumo sano (López B., entrevistado por Maggio M., 2007: 1).

A las dificultades generadas por la tenencia precaria y los desalojos, que implican desposeer a los campesinos de la tierra, se suman las pésimas condiciones de salud, vivienda, educación, energía, caminos y, sobre todo, las dificultades inherentes a la disponibilidad de agua. Todos estos condicionamientos socio-económico- ambientales a la sustentabilidad de la agricultura familiar en Formosa son graves. El adecuado manejo del agua es el principal desafío.

El agua es el insumo más importante para la vida y para el campesinado. En una época del año hay abundante agua y después tenemos de siete a nueve meses de sequía constante. Problemas de agua tenemos en todas las regiones, y por supuesto que en el oeste es peor, donde llueve mucho menos. (...) El campesinado no utiliza riego porque no tenemos cómo hacerlo. No tenemos reservorios de agua ni el equipo básico para regar. Si llueve, bien, y de lo contrario, no hay producción. La sequía no solo afecta lo sembrado, también produce mortandad de animales, porque no tenemos un sistema para reservar agua para la producción y paliar la sequía. El problema del agua en Formosa es más que grave (López B., entrevistado por Maggio M., 2007:2).

El abanico abrumador de condicionantes de la sustentabilidad para la agricultura familiar en Formosa, incluye la gravedad de los desmontes: *“Se han iniciado grandes desmontes en todos los puntos de la provincia. Eso es terrorismo contra la naturaleza. Topadoras, pisamontes y fuego. La eliminación de árboles y animales silvestres de todo tipo, no queda nada. Algunos siembran soja, otros hacen pastizales” (López B., entrevistado por Maggio M., 2007: 2).*

En la entrevista realizada para el presente trabajo, el representante del MOCAFOR explicita la relación contradictoria entre el modelo de los agronegocios dominante y la agricultura familiar: *“En este modelo los argentinos y los latinoamericanos sobramos (...) Si en este modelo sólo hacen faltan máquinas y tierras no servimos ni para consumidores” (Benigno López, Entrevista, 2008).*

En la visión encarnada por el MOCAFOR, la agricultura familiar es un modelo alternativo, antagónico al de los agronegocios, parte de la construcción política de un proyecto de desarrollo diferente, al cual intentan aportar articulando con otros sectores sociales, tanto rurales como urbanos. Combinan cierto pragmatismo y capacidad de buscar consensos con otros actores sociales, con autonomía, una visión estra-

tégica de largo plazo y acción directa, como por ejemplo la resistencia a los desalojos. Participan del FoNAF, y además explicitan como aspiración el avance en la *“propiedad colectiva, planificación de la producción, auto abastecimiento y venta de excedentes, valor agregado, en la línea de lo que nosotros soñamos que es la soberanía alimentaria”* (López B., entrevistado por Maggio, M., 2007: 3).

Para el representante del MOCAFOR, la agricultura familiar es sustentable. Quien produce el despojo de las tierras, la destrucción de la naturaleza y el comercio injusto, que determina que un agricultor familiar reciba un porcentaje ínfimo del precio de los productos al consumidor, es el *“modelo que solo requiere tierras y máquinas”* (Entrevista, 2008).

La sustentabilidad de la agricultura familiar amenazada por la mega-minería

En la provincia de San Juan los pequeños productores representan el 41 % del total y disponen del 6% de la superficie cultivada (Obstchatko *et al.*, 2006:50); viven de cultivos totalmente dependientes de la disponibilidad de agua para riego.

El uso hídrico está fuertemente regulado por el Código de Aguas (Ley 4392 y modificatorias), que establece prioridades, cupos, etcétera. La tierra puede ser propiedad privada, pero su usufructo depende del derecho a riego, y este, de la gestión colectiva del recurso agua.

Por un lado: *“Todo contrato, hecho o acto jurídico que tenga por objeto un terreno regable, comprenderá también el derecho de uso del agua correspondiente del mismo”* (Art. 119) y *“Las concesiones para riego se otorgan a perpetuidad”* (Art. 120). Sin embargo: *“La concesión para uso agrícola no da a su titular ningún derecho de dominio sobre el agua pública, sino que crea a su favor un derecho patrimonial subjetivo, de uso excluyente, para el riego de su propiedad”* (Art. 117), y la transmisión en propiedad de la tierra conlleva la transmisión del derecho adquirido a riego (Inseparabilidad. Art. 118). *“El derecho de uso del agua para riego es inseparable de la propiedad para la que se destina, y no puede ser embargado, gravado, enajenado ni expropiado sino juntamente con el terreno para el que se concede”* (Ley 4392 y modificatorias).

No obstante, el no uso de esos derechos por tres años consecutivos implica su pérdida.

Este derecho es nominal, ya que el agua distribuida depende de la disponibilidad de la misma, otorgándose un coeficiente único por hectárea regada.

En algunos casos, el uso para regadío ya ha llegado a su techo, por lo cual el Código establece la prohibición de nuevas concesiones. Es este el caso previsto en el Art. 123:

Decláranse agotados los caudales de los ríos San Juan y Jáchal e insusceptibles de nuevas concesiones para utilizaciones agrícolas, salvo lo dispuesto en el Art. 188. Quedan incluidas en esta formal declaración todas las aguas públicas superficiales de las cuencas de los ríos San Juan y Jáchal, incluyendo la de sus afluentes y la de sus arroyos, vertientes, ciénagas, desagües y drenajes (Ley 4392 y modificatorias).

Es decir, la propia Ley establece que en la cuenca del San Juan y el Jáchal, la disponibilidad de agua plantea un juego de suma cero. Si los caudales están agotados, queda claro que el uso para nuevas actividades disminuiría las cantidades ya comprometidas para las actividades pre-existentes.

Según José Ramos, representante de la Asociación de Viñateros: *“Hemos perdido 748 productores viñateros (...) los productores van desapareciendo, porque la estrategia es que sean menos para darle el agua a las mineras”* (Citado por García, 2008).

El otorgamiento de permisos para el uso minero amenaza las posibilidades de cumplimiento con los otros usos. Por ejemplo, los emprendimientos Veladero (en actividad) y Pascua Lama (en construcción) comprometen gran parte del caudal del Río Las Taguas, y por lo tanto, su aporte al Río Blanco y al Río Jáchal, de gran importancia para el riego.

No obstante, las empresas minimizan la importancia del impacto. La empresa canadiense Barrick, responsable de la Mina Veladero, sostiene en su sitio web “[...] la tasa estimada de agua fresca requerida para el proceso es de 110 litros por segundo y fue otorgada mediante concesión de agua, conforme a ley. [...] conforme a los estudios realizados, el impacto en los usuarios agrícolas de la zona sólo se produciría en épocas de sequía y de manera poco significativa.”²

Según el Informe de Impacto Ambiental del Proyecto Pascua Lama³ considerando que el proyecto demandará 350 litros por segundo, podrá ser abastecido por el Río las Taguas. Según las proyecciones del estudio, el proyecto insumirá el 55 % del caudal de dicho río en invierno y entre el 33 y el 47% del mismo en verano. Si ocurrieran tres años consecutivos secos, estima que la demanda del proyecto significará el 62 % del caudal del río las Taguas (Kthnig, 2006: 19-20).

² Sitio web de Barrick Sudamérica. http://www.barricksudamerica.com/operaciones/veladero_preguntasypreguntas.php#a44. Fecha de acceso 3 de agosto 2010.

³ Knighth Piésold Consulting Barrick Exploraciones Argentina SA. Exploraciones Mineras Argentinas S.A. *Proyecto Pascua Lama. Texto ordenando del Informe de Impacto ambiental*. Expediente Administrativo 414- 657-B-04. Etapa de explotación. Sección 4.0, Descripción de impactos ambientales, págs. 19-20.

Las entrevistas realizadas en el trabajo de campo en la localidad de Jáchal y en la ciudad de San Juan permiten concluir que la competencia por el uso del agua constituye el aspecto principal del conflicto con la actividad minera.

“Está usando el agua que necesitamos para la vida y emplazando grandes emprendimientos en la Reserva de Biósfera San Guillermo. Hoy funciona Veladero y el impacto ya es evidente, imaginemos lo que será cuando entre en actividad Pascua Lama, y si los 36 proyectos ya autorizados comienzan a operar” (Ricardo Vergara, Entrevista, San Juan, 2008).

“La cordillera de los Andes es nuestra fábrica de agua y la minería la está destruyendo” (Bernabél Gómez, Entrevista, 2008).

María José Zalazar, integrante del movimiento “Madres Jachaleras” destaca el impacto en la salud de la contaminación del agua por el uso de procedimientos mineros a base de cianuro. En Jáchal el miedo a consumir el agua lleva a la población con recursos suficientes a comprar agua para beber, y a quienes no pueden comprarla a recorrer varios kilómetros para cargar bidones en una canilla que toma agua de una perforación (Entrevista 2008). Este hecho se pudo constatar in situ (2008).

La preocupación por el impacto de la minería en la calidad y cantidad de agua disponible necesaria para mantener el uso agrícola actual, motivó una presentación ante la Dirección de Hidráulica, de Saúl Zeballos y otros agricultores, en oposición a la concesión de aguas para el Proyecto Pascua Lama. La misma fue desestimada con un argumento conocido por todos los sectores en conflicto con la actividad minera: “Las cuestiones ambientales que involucran a la minería deben ser resueltas por la autoridad de aplicación correspondiente”. Es decir, por la propia autoridad minera. (En San Juan, la Ley Provincial 7687 nombra a la Secretaría de Estado de Minería autoridad de aplicación de la Ley N° 4585). Esto es reflejo de las transformaciones del marco jurídico realizadas en los años 90, orientado a atraer capitales extranjeros, más que al desarrollo genuino del sector. En ese marco, la flexibilización ambiental es utilizada como una herramienta de promoción.

Para la agricultura familiar en San Juan, además de las dificultades para el acceso a la tierra bajo riego y para el financiamiento de técnicas que permitan optimizar el uso del agua, se suman los impactos actuales y las amenazas de impactos futuros sobre la disponibilidad de ese recurso crítico.

Todos los escenarios de cambio climático indican que el estrés hídrico se agravará. Los cambios de temperatura aumentarán la demanda de agua, y al mismo tiempo, es probable que exista una menor precipitación sobre la cordillera, impactando sobre la formación de los glaciares y la provisión de agua de deshielo.

Según el especialista en Cambio Climático Osvaldo Canziani

El problema que en un futuro próximo deberá afrontar Cuyo será el de balances hídricos más críticos, tanto por la disminución de las precipitaciones como por el aumento de la temperatura en superficie (...) La instalación de la explotación minera a cielo abierto agravará, sin dudas, el panorama para la producción frutícola y hortícola de la región (...) De todas maneras, habida cuenta de la disminución de los caudales superficiales y subterráneos, la aparición de un nuevo usuario: la minería, incrementará la deficiencia hídrica. Además, este problema será exacerbado por la alta dosis de contaminación del agua, el aire y los suelos que generan las tareas mineras (Citado en Rofi, 2007).

En este contexto, es evidente que la sustentabilidad de la agricultura familiar esta condicionada no solo por las limitantes del subsistema físico, sino por la política económica, la principal política ambiental. La continuidad del modelo extractivo exportador es claramente contradictoria con la posibilidad de mantener las capacidades ambientales que permitan continuar con la agricultura familiar y con la vida de vastos sectores de la población en San Juan.

El conflicto por el uso del agua lo es entre dos modelos de desarrollo, y ha logrado una importante visibilidad en la esfera pública, aun cuando existen fuertes asimetrías de poder económico y político. Varios entrevistados mencionan la amplia red de “donaciones” a la comunidad implementadas por la empresa Barrick, así como el despliegue generoso de su pauta publicitaria, y sobre todo, la acción del gobierno provincial⁴ tendiente a invisibilizar la protesta o reprimirla.⁵ En este sentido es particularmente grave el sesgo autoritario de normativas orientadas a condicionar la expresión de la ciudadanía, como aquella que habilita a encarcelar por 15 días a quienes “anunciaren desastres” y es utilizada contra los ciudadanos que se manifiestan en defensa del agua y contra los impactos de la megaminería.

Notas para pensar algunas conclusiones

Una aproximación a la sustentabilidad de la agricultura familiar como una construcción social y un sistema complejo implica reconocer las múltiples interrelaciones de procesos físicos, económicos, políticos, etc., y por lo tanto una renuncia a la ilusión de resolver sus problemas con una política definida exclusivamente desde lo sectorial.

⁴ El gobernador J. L.Gioja fue el principal artífice como legislador del marco jurídico pro-minería establecido en los 90, durante la presidencia de C. S. Menem.

⁵ Código de Faltas, Ley N° 6141 y modificatorias. Artículo 88: Será reprimido con arresto hasta quince (15) días [...] siempre que el hecho no constituya delito: a) El que anunciando desastre, infortunios o peligros inexistentes, provocare alarma en lugar público o abierto al público de modo que pueda llevar a la población intranquilidad o temor.

La agricultura familiar, una y diversa, aunque representa las dos terceras partes de las explotaciones agropecuarias del país, no ha sido el sujeto principal de las políticas agropecuarias y su existencia es prácticamente invisibilizada en los grandes medios.

La sustentabilidad de la agricultura familiar no puede pensarse sin discutir los usos que destruyen los ecosistemas de los cuales forma parte.

Esto lleva a cuestionar la aceptación de un modelo agrario dual, ya que la coexistencia de la agricultura industrial y una agricultura familiar en los bordes o intersticios parece ilusoria a partir de la comprobación de que la primera avanza a mayor ritmo y en mayor medida sobre la capacidad de carga de los ecosistemas. En tanto el avance de la primera está ampliamente promovido por el Estado en el actual modelo de desarrollo, las regulaciones que impedirían la inviabilización de la agricultura familiar se ven sustancialmente limitadas.

La evaluación de la sustentabilidad de la agricultura familiar requiere volver a pensar algunas herramientas; por ejemplo, deberían discutirse los alcances de la utilización del indicador “valor de la producción” en cuanto solo puede dar cuenta de lo producido mercantizable.

En los casos analizados de San Juan y Formosa las actividades dinamizadas por el modelo neoliberal primario exportador impactan negativamente en la agricultura familiar y amenazan su continuidad por la desposesión del uso de uno o más elementos y funciones de los ecosistemas. En este sentido, el acceso al agua es tan determinante para la agricultura familiar como el acceso a la tierra.

Los conflictos derivados del antagonismo entre la agricultura familiar y las actividades extractivas que destruyen su base física, incipientes o manifiestos en el presente, incluyen crecientemente la consideración del futuro. La degradación o pérdida de ecosistemas generará mayor escasez, y esto, además, en ausencia de un rol adecuado del Estado, podría acelerar los procesos de privatización y mercantilización de la naturaleza. Carencia y negocio son las dos caras de la escasez en una economía regida exclusivamente por las leyes de mercado.

Más escasez y más mercado pueden significar en términos económicos crematísticos más valor agregado y crecimiento, aunque efectivamente signifiquen menor satisfacción de necesidades y pérdida de Patrimonio Natural y Cultural.

Por lo tanto, la sustentabilidad de la agricultura familiar dependerá de la construcción social de capacidades de regulación de los usos de los ecosistemas que impidan el avance de hecho en el cercamiento de bienes comunes.

El avance de la gran minería y del monocultivo sojero constituye una apropiación de capacidad de carga de los ecosistemas en desmedro de la

agricultura familiar y de otras actividades presentes y futuras. Su carácter contradictorio con los usos actuales y potenciales se oculta, enfatizando su capacidad para atraer capitales y obtener divisas. Pero en la medida que los impactos sociales, ambientales y económicos se hacen evidentes, y peligra el consentimiento social que les ha permitido desarrollarse hasta el presente, empiezan a perfilarse respuestas de sesgo autoritario.

Por ello, es indispensable tener en cuenta la dimensión política de la sustentabilidad y en especial la necesidad de poner freno al retroceso democrático expresado en la criminalización de la lucha por la tierra y el agua, y en la implementación de normativas que limitan y penalizan la participación de la ciudadanía.

El ordenamiento ambiental, la regulación adecuada de los usos de los ecosistemas, y la gestión estratégica de la tierra y el agua como Patrimonio Natural son indispensables para la sostenibilidad de la agricultura familiar.

La agricultura familiar forma parte de un modelo de desarrollo sustentable, lo requiere para mantenerse, y al mismo tiempo constituye la base que puede posibilitar su desarrollo, en tanto su principal aporte es pensar la naturaleza como legado, y no disociar lugar de vida y lugar de producción.

Bibliografía

- ACSELRAD, Henri (2004), "Conflitos ambientais no Brasil", *Relume Dumará*, Fundação Heinrich Boll, Rio de Janeiro.
- DALY, H., La manía por el crecimiento. www.eumed.net/cursecon/economistas/Daly.htm - 32k. (25.3.2007)
- FORO NACIONAL DE LA AGRICULTURA FAMILIAR (2008), *Documento Base del FoNAF*, fonaf.com.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=14&Itemid=28 (2.3.08)
- FORO NACIONAL DE LA AGRICULTURA FAMILIAR (2006) "Nota de Presentación y Documento Elaborado por las organizaciones representativas del sector productor agropecuario familiar" Mendoza, www.sagpya.mecon.gov.ar/.../Foro_Nacional_Agricultura_Familiar/ (11.12.08)
- GARCÍA, Katy (2008), "Bienes naturales y modelo productivo. San Juan: de pié, contra el saqueo" En: ACTA, *Agencia de Noticias de la Central de Trabajadores Argentinos*, (14.2) www.agenciacta.org.ar/article7427.html. (2.11.2008).
- GARCÍA, Rolando (1994), "Interdisciplinariedad y sistemas complejos". En García, R. *et al.*, *Ciencias Sociales y Formación ambiental*, Ed. Gedisa, Barcelona.
- (2000), "Conceptos básicos para el estudio de sistemas complejos". En Leff, Enrique (coord.), *Los problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo*, Siglo XXI, México.
- GIBERTI, Horacio (2006), "Deberían recrear...", entrevistado por Fernando Krakowiak, Pagina 12, Suplemento Económico Cash, (17/12/06). www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-2748-2006-12-17.html (20.12.06)

- GUDYNAS, Eduardo (2003), *Ecología, economía y ética del Desarrollo Sostenible*, Bolivia, Instituto para la Conservación y la Investigación de la Biodiversidad (ICIB)/Academia Nacional de Ciencias de Bolivia.
- IADE (2008), "Intervenciones en el Senado de Alejandro Rofman y Ricardo Forster". Dossier -Retenciones, dólar alto, inflación y rentabilidad agrícola en Argentina, IADE. Buenos Aires. www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=2510 (10.2.2009)
- IGLESIAS, Gerardo (2006), "La agricultura familiar es la mayor riqueza del Cono Sur". *Rel-UITA*. Chile, www.rel-uita.org/agricultura/seminario-santiago.htm. (5.1.2009)
- KTHNIG PIÉSOLD CONSULTING, Barrick Exploraciones Argentina SA. Exploraciones Mineras Argentinas S.A. (2006), Proyecto Pascua Lama. Texto ordenado del Informe de Impacto ambiental. Expediente Administrativo 414- 657-B-04. Etapa de explotación .Sección 4.0 Descripción de impactos ambientales.
- MAGGIO Marcelo, "La lucha del Movimiento Campesino de Formosa, Argentina: Para el poder político hasta una cooperadora escolar es vista como una amenaza". Entrevista a Benigno Lopez, *Agencia de Noticias Biodiversidad*, 21-04-07.
- MATURANA, Humberto y Francisco Varela (1995), "A árvore do conhecimento", Editorial Psy, Brasil.
- OBSCHATKO E. *et al.* (2006), "Importancia de los pequeños productores agropecuarios en la producción agropecuaria y en el empleo en base al Censo Nacional Agropecuario 2002", SAGyP /IICA. Buenos Aires.
- OBSERVATORIO DE MEDIOS DE LA AGENCIA PERIODÍSTICA DEL MERCOSUR (2006), "La pequeña Agricultura Familiar en los Medios Gráficos Nacionales", Universidad Nacional de La Plata. www.inta.gov.ar/cipaf/actual/noti/observatorio.pdf. (07-02-09).
- PENGUE, Walter (2000), "Peligra la seguridad alimentaria argentina", *Le Monde Diplomatique*, Edición Cono Sur. Buenos Aires.
- PENGUE, Walter (2007), "Cuando tenga la tierra", *Ecoportal*. www.ecoportal.net/content/view/full/65891 (06-01-07)
- POLANYI, K. (1994), *El sustento del hombre*, Biblioteca Mondadori., Barcelona.
- ROFI Dante A. (2007), "El agua, entre la minería y la producción", *Diario La Nación*, Buenos Aires.(1/9/07) www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=939550 (12.11.08)
- TOMMASINO, Humberto (2001), "Sustentabilidad rural: desacuerdos y controversias".En Pierrri y Foladori (edit.), *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable*, Ed. Trabajo y Capital, Montevideo. www.inta.gov.ar/cipaf/inst/doc/documentobase.pdf

Siglas

AAPRESID: Asociación Argentina por la Siembra Directa

APM: Agencia Periodística del Mercosur

CREA: Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola

Las agriculturas familiares del MERCOSUR

FoNAP: Foro Nacional de Agricultura Familiar

INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

MOCAFOR: Movimiento Campesino de Formosa

PROCISUR: Programa Cooperativo para el Desarrollo Tecnológico Agroalimentario y Agroindustrial del Cono Sur

Sobre los autores

Fátima Almada. Ingeniera Agrónoma, Especialista en Desarrollo Rural Sostenible y Agronegocios de la Oficina del IICA en el Paraguay desde el año 2006, con estudios de postgrado a nivel de Maestría en Desarrollo Rural, Universidad Federal de Rio Grande do Sul, Brasil. Sus temáticas de trabajo versan sobre agricultura familiar, políticas públicas en la cuestión ambiental, desarrollo rural, situación del sector agropecuario y forestal, biocombustibles y competitividad de los agronegocios, en el Paraguay.
fatima.almada@iica.int

Jalcione Almeida. Doutor em Sociologia pela Université de Paris X –Nanterre (1993), com estágio pós-doutoral na Université de Paris VII– Denis Diderot (1997), professor associado da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), atuando nos programas de pós-graduação em Desenvolvimento Rural e Sociologia. Coordena a *RedSur* – Red de Posgrado e Investigación en Desarrollo Rural en el Cono Sur, é pesquisador do CNPq e líder do grupo de pesquisa Tecnologia, Meio Ambiente e Sociedade – TEMAS.
jal@ufrgs.br

Mariana Arzeno. Geógrafa, Doctora de la Universidad de Buenos Aires (Área Geografía, 2008), investigadora asistente del CONICET e investigadora del PERT (Programa de Economías Regionales y Estudios Territoriales). Actualmente se desempeña como docente en la carrera de Geografía de la UBA. Su trabajo de investigación actual aborda problemáticas vinculadas con procesos de desarrollo, producción del territorio y conflictos territoriales en ámbitos rurales pobres.
mariana_arzeno@yahoo.com

Leandro Bonzi. Licenciado en Sociología de la UBA (2007). Cursa la Maestría en Ciencia Política del IDAES - UNSAM. Becario doctoral de la ANPCyT

en el marco del Proyecto "Territorio y Poder en la Globalización (estudios de caso)" del PERT. Ayudante de 1º en la Cátedra Ciencias Sociales y Medio Ambiente de la FSOC-UBA. Tema de investigación: Conflictos ambientales en ámbitos rurales.

leandrobonzi@yahoo.com.ar

Elisa Cragnolino. Profesora y Licenciada en Historia por la Universidad Nacional de Córdoba y Doctora en Antropología por la Universidad de Buenos Aires (2002). Desarrolla investigaciones sobre la educación en contextos rurales y de jóvenes y adultos en la Facultad de Filosofía y Humanidades de la UNC. Es Profesora Adjunta Regular, Dedicación Exclusiva, en la cátedra de Sociología de la misma unidad académica y docente estable del Doctorado en Estudios Sociales Agrarios y de la Maestría en Investigación Educativa con Orientación Socio-antropológica que dependen del Centro de Estudios Avanzados de la UNC.

elisacragnolino@gamil.com

Clara Craviotti. Licenciada en Sociología (1986). Master en Ciencias Sociales con mención en Estudios Agrarios (1993). Dra. de la Universidad de Buenos Aires en Geografía (2007). Investigadora independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y Profesora de la Maestría de Estudios Sociales Agrarios, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Argentina). Su línea de investigación actual está referida a la reestructuración productiva y las condiciones de inserción de pequeños y medianos productores en procesos de desarrollo local.

ccraviotti@yahoo.com

Marta B. Chiappe. Ingeniera Agrónoma (1989) por la Universidad de la República, Uruguay. Master of Arts (1991) en Educación Agrícola y Doctora (Ph.D, 1994) en Educación, por la Universidad de Minnesota, U.S.A. Posdoctorado en el Colegio de Posgraduados, México, 2000-2001. Profesor Agregado, en Régimen de Dedicación Total, Departamento de Ciencias Sociales de la Facultad de Agronomía, Universidad de la República, Nivel II del Sistema Nacional de Investigadores. Realiza docencia e Investigación en áreas temáticas vinculadas con sociología rural y desarrollo rural, tales como agricultura familiar, género-mujer rural, agricultura sustentable, entre otras.

maragropolis@gmail.com

Eduardo Ernesto Filippi. Economista, Doutor em Economia, Professor Adjunto da Faculdade de Ciências Econômicas, do Programa de Pós-Gra-

duação em Economia e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).
edu_292000@yahoo.com.br

Ana María Fernández Equiza. Doctorado Interdisciplinar en Ciencias Humanas, Universidad Federal de Santa Catarina, Brasil, 2007. Actualmente se desempeña como subdirectora del Centro de Investigaciones Geográficas de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires - Tandil. Su línea de investigación actual está referida a la relación entre desarrollo, problemas socio-ambientales y bienestar en la Argentina actual.
anafernt@yahoo.com.ar

Sandra A. Kitakawa de Lima. Engenheira de alimentos, Mestre em Desenvolvimento Rural pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).
sandrakitakawa@yahoo.com.br

Cidonea Machado Deponti. Mestre em Integração Latino-Americana pela Universidade Federal de Santa Maria (2001), atualmente cursando o doutorado em Desenvolvimento Rural na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Economia Agrária e dos Recursos Naturais, atuando principalmente nos seguintes temas: Mercosul, política agrícola comum, integração econômica, indicadores de sustentabilidade, extensão rural e desenvolvimento rural.
cidonea@yahoo.com.br

Mabel Manzanal. Economista, Doctora de la Universidad de Buenos Aires (área Geografía). Investigadora Principal del CONICET y Profesora Titular Regular del Departamento de Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras, UBA. Es la actual representante de la sede Argentina de la Red-Sur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay). Sus trabajos de investigación abordan la problemática territorial, en especial de la Argentina, con énfasis en el análisis del desarrollo socioeconómico e institucional, regional y rural, la descentralización y la coparticipación.
mabelmanzanal@gmail.com

Carlos G. A. Mielitz Netto. Doutor em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Campinas (1994) e pós-doutorado pela Université de Paris X, Nanterre (2002). Atualmente é Professor Associado da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Tem experiência na área de

Economía, com ênfase em Economias Agrária e dos Recursos Naturais. Atua principalmente nos seguintes temas: política econômica, bovinocultura de corte, produtividade, tecnologia e regionalização.
mielitz@ufrgs.br

Guillermo Neiman. Licenciado en Sociología de la Universidad de Buenos Aires y Master of Science en Sociología de la Universidad de Wisconsin. Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Profesor de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y docente de varios programas de posgrado del país. Actualmente se desempeña como Coordinador Académico de la Maestría en Estudios Sociales Agrarios de FLACSO/Sede Argentina y como Director del CEIL-PIETTE (CONICET). Sus líneas de investigación están referidas a mercados de trabajo, globalización y desarrollo rural.
gneiman@ceil-piette.gov.ar

Paulo André Niederle. Agrônomo, Mestre em Desenvolvimento Rural pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (UFRGS). Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais em Desenvolvimento. Agricultura e Sociedade (CPDA) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFFRJ).
pauloufpel@yahoo.com.br.

Paula Palacios. Profesora (1973) y Licenciada en Geografía (1990), Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FAHCE), Universidad Nacional de La Plata (UNLP); Magíster en Integración Latinoamericana (2004) Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP. Docente e investigadora del Centro de Investigaciones Geográficas, FAHCE, Universidad Nacional de La Plata. Su línea de investigación actual está referida a la reestructuración productiva agropecuaria y los cambios territoriales en el espacio rural.
palacios.ep24@gmail.com

Diego E. Piñeiro. Ingeniero Agrônomo de la Universidad de Buenos Aires (1969), Master of Sciences en Sociología por la Universidad de Wisconsin (1984), Doctor de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul (2007). Realiza docencia e investigación en Sociología Rural. Fue Profesor Titular (1987-2005) de la Facultad de Agronomía y desde 1988 es Profesor Titular de la Facultad de Ciencias Sociales, ambas de la Universidad de la República, en la que también fue Director del Departamento de Sociología (2006), siendo en la actualidad su Decano.
diego@fcs.edu.uy

Mariana Ponce. Licenciada en Sociología de la Universidad de Buenos Aires (2004), becaria doctoral del CONICET y postulante al doctorado de Antropología Social del IDAES - UNSAM. Es investigadora del PERT. Sus temas de investigación se relacionan con la problemática de acceso a la tierra de pequeños productores rurales en América Latina y, particularmente, en Argentina.
mariana.ponce@fibertel.com.ar

Alberto Riella. Doctor en Sociología por la Universidad Federal de Rio Grande do Sul- Brasil (2003). Profesor efectivo del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República desde 1994. Sus investigaciones versan sobre temas de sociología rural y desarrollo territorial. Es integrante del Comité Académico de Desarrollo Regional de la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo (AUGM).
albertoriella@gmail.com

Sérgio Schneider. Sociólogo, Mestre e Doutor em Sociologia, Pós-doutor em Planejamento Urbano e Regional. Professor do Departamento de Sociologia, coordenador do Programa de Pós- Graduação em Desenvolvimento Rural (2008-2010) e coordenador da Série de Livros Estudos Rurais, da Editora da UFRGS. Realiza pesquisas em sociologia rural e do desenvolvimento, tendo como temas de interesse principal a agricultura familiar e os processos de diferenciação social e econômica no meio rural, as formas de inovação e as práticas produtivas, as relações produção/consumo e a alimentação escolar, as mudanças no mercado de trabalho rural, a pluralidade e as políticas públicas de desenvolvimento rural e territorial.
schneide@ufrgs.br

Gabriela Schiavoni. Doctora en Ciencias Antropológicas (UBA), Investigadora Independiente del CONICET y profesora del Programa de Posgrado en Antropología Social de la Universidad Nacional de Misiones. Investiga sobre Antropología y Desarrollo y, específicamente, sobre las formas de coordinación e institucionalización de la economía en el sector agrario y sobre las dinámicas domésticas de la pequeña agricultura y la organización del desarrollo rural.
gacha@arnet.com.ar

Leonilde Servolo de Medeiros. Licenciada em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (1971), Mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (1983) e Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (1995). Professora do Programa de Pós-graduação

de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Tem pesquisado, sob uma perspectiva sociológica, temas como: movimentos sociais, assentamentos rurais e questão agrária. É pesquisadora do CNPq e foi contemplada pelo Programa Cientistas do Nosso Estado da Fundação de Amparo à Pesquisa do Rio de Janeiro no período 2003-2008. Secretária da Associação Latinoamericana de Sociologia Rural (Alasru).
leonildemedeiros@gmail.com

Ronald Soleno Wilches. Ingeniero Agroindustrial de la Universidad del Atlántico, Colombia (2004), Especialista de la Universidad de Buenos Aires en Agronegocios y Alimentos (2008), candidato a Máster en Agronegocios y Alimentos de la misma universidad. Becario Inicial de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT). Su línea de investigación actual está referida a las modalidades de articulación horizontal de pequeños y medianos productores en cultivos orientados a la exportación en fresco.
rosowi1221@yahoo.es

Miguel Ángel Vassallo. Ingeniero Agrónomo (1974) en la Universidad de la República, Uruguay, Doctor en Desarrollo Rural (1981) por la Universidad de Bonn, R.F. De Alemania. Profesor de Economía Agraria de la Facultad de Agronomía, en Montevideo. Como profesor de postgrado dicta cursos en Teoría Económicas y Estrategias de Desarrollo Rural y Políticas Sectoriales y Desarrollo Rural. Asimismo, se desempeña actualmente como Director del Instituto Nacional de Colonización. Sus principales publicaciones y líneas de investigación se refieren a las políticas sectoriales y el desarrollo rural.
vasallom@adinet.com.uy

Federico Villarreal. Licenciado en Economía y Administración Agrarias por la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires, Magíster en Estudios Sociales Agrarios (FLACSO/Sede Argentina) y doctorando en el área de Geografía en la Facultad de Filosofía y letras de la UBA. Actualmente, es becario doctoral del CONICET e investigador pleno del PERT. Sus líneas de investigación están vinculadas con el análisis del proceso de descentralización, el desarrollo rural, la construcción del territorio y las relaciones de poder.
fv@agro.uba.ar

