



## Agricultura Familiar y Políticas de Desarrollo Rural en Argentina y Brasil (análisis comparativo, 1990-2010)<sup>1</sup>

Mabel Manzanal, CONICET y UBA, [mabelmanzanal@gmail.com](mailto:mabelmanzanal@gmail.com)  
Sergio Schneider, PGDR/PPGS/UFRGS, [schneide@ufrgs.br](mailto:schneide@ufrgs.br)<sup>2</sup>

### Introducción

Este documento es un primer avance de una propuesta de trabajo e investigación conjunta que está dirigida a analizar en forma comparativa las particularidades que la Agricultura Familiar de Argentina y Brasil a partir de la década de 1990.<sup>3</sup>

Las similitudes y, sobretudo, los problemas en común entre Brasil y Argentina en lo que se refiere a su agricultura y a las poblaciones rurales son todavía poco reconocidas entre los estudiosos y quienes diseñan políticas; a pesar de las varias características en común, relacionadas al proceso histórico de formación nacional y ocupación territorial,

Cuando iniciamos la discusión acerca de este artículo, percibimos que había escasa literatura disponible que tratara comparativamente los procesos sociales y económicos que ocurren en el medio rural en estos dos países. El problema parece ser aún más grave en lo que se refiere, particularmente, al tema de la agricultura familiar que, aunque está en ascenso en las dos Naciones, no ha sido analizado aún en forma comparativa.

Nuestro objetivo es plantear evidencias que contribuyan a enriquecer la perspectiva de análisis sobre la discusión acerca de los modos de enfocar y atender la problemática del desarrollo rural, tanto en cada uno de estos dos países, como en el ámbito del MERCOSUR en general.

En este sentido, pretendemos realizar una aproximación preliminar y comparativa respecto a las características actuales que involucran a la agricultura familiar en los dos países; y del mismo modo abordaremos la modalidad asumida por el Estado y por las políticas públicas en cuanto a la incorporación y tratamiento de la agricultura familiar.

Utilizamos la denominación genérica de “Agricultura Familiar” (AF) porque las políticas públicas actualmente definen así a un grupo de actores sociales muy heterogéneo. La AF comprende un amplio conjunto de actores que han recibido variadas identificaciones (campesinos, minifundistas, pequeños productores, productores agropecuarios pobres) a lo largo de la historia de los países latinoamericanos, no necesariamente compatibles entre sí. Se trata de familias rurales, trabajadores y productores agropecuarios diferenciados por su identidad, formas de vida, estrategias de sobrevivencia, inserción productiva, grados de capitalización. Además, algunos de ellos han sido sujeto de políticas públicas en diferentes momentos de las respectivas historias nacionales y otros no.

Para exponer las semejanzas y las diferencias que se han dado en las estrategias de desarrollo rural -DR- en un país y en otro, tomamos como referencia temporal la década de 1990. Porque, en aquella etapa, distinguimos en ambos países:

a) Notorias transformaciones socioeconómicas producto de políticas de estabilización macroeconómica signada por los lineamientos establecidos en los Consensos de Washington de los

---

<sup>1</sup> Este artículo es un producto de la actividad de intercambio realizada por los autores en el marco de la RedSur que ambos integran y se sustenta en la producción de sus respectivos proyectos. Por Argentina: PICT 08811/02, Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, UBACyT F056, Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad de Buenos Aires y PIP 1879/08, CONICET. Por Brasil: Projeto CAPES/Ministério da Educação N° 016/07 A Heterogeneidade do Desenvolvimento Rural: interfaces sócio-técnicas, práticas ambientais e processos político-institucionais numa perspectiva comparada.

<sup>2</sup> Mabel Manzanal es investigadora principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas - CONICET- profesora titular de la UBA y Directora del PERT (Programa de Economías Regionales y Estudios Territoriales, del Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires -UBA). Sergio Schneider es Sociólogo, Master y Doctor en Sociología. Profesor y Vice-Coordinador del Programa de Pos-Graduación en Desarrollo Rural (PGDR). Miembro del Departamento de Sociología y del Programa de Pos-Graduación en Sociología de la UFRGS.

<sup>3</sup> Ambos autores integramos la RedSur -Red de Posgrado e Investigación en Desarrollo Rural del Cono Sur- y este trabajo es un primer producto en este marco de colaboración y reflexión compartida.

años '90. Lo cual da cuenta de algunas similitudes pero también de las diferencias producto de las específicas estrategias nacionales (públicas y privadas).

b) Una mayor presencia y desarrollo de políticas de DR. Aquí también aparecen similitudes y diferencias, producto del rol específico de los respectivos actores sociales que condujeron a distintos resultados socioeconómicos y territoriales.

Este trabajo se organiza con una primera parte centrada en un breve relato histórico. El mismo enfatiza los principales ejes político – económicos acaecidos en las décadas anteriores (1970 y 1980) y que configuran los antecedentes centrales del período siguiente, objeto de este trabajo.

Luego, en una segunda parte, nos centramos en la década de 1990 para identificar las políticas del período y visualizar semejanzas y diferencias en el accionar de los actores públicos. En este caso en particular en relación a las políticas públicas ligadas al DR, a la AF.

Por último, esbozamos las conclusiones del trabajo, identificando las evidencias que reflejan el modo similar o no del accionar de los actores sociales y del Estado y como esto influye en la configuración de políticas diferenciales.

## Antecedentes

Desde nuestra perspectiva sostenemos que al profundizar en el análisis de la historia económica latinoamericana, con sus semejanzas y diferencias, se logra una mejor y más adecuada comprensión del presente y del devenir de los respectivos países, y también, en consecuencia, de las políticas dirigidas a atender las necesidades de las poblaciones carenciadas. Por ello, aquí nos interesa analizar conjuntamente el caso de Argentina y Brasil en relación a la agricultura familiar y al desarrollo rural y detenernos en las particularidades que imprimen los actores a través de su modo de gestión en cada país y en cada etapa histórica.

En primer lugar debemos señalar que si bien ambos países están insertos en un mismo contexto de historia latinoamericana, sus dimensiones físicas, poblacionales y económicas son muy diferentes. Lo cual, asociado a sus diferenciadas estructuras sociales, institucionales y políticas, conlleva a particularidades que trascienden y los diferencian en su evolución histórica y en su proceso de desarrollo.

Brasil es el 5º país más grande el mundo, cuya extensa y dilatada superficie (8.547.404 Km<sup>2</sup>) triplica a la de Argentina (2.792.000 Km<sup>2</sup>). Pero además y fundamentalmente, difiere el tamaño y la diversidad de las respectivas poblaciones. Según datos del Banco Mundial para el 2008: (i) la población estimada de Argentina ascendía a 39,8 millones y la de Brasil a 191,97 millones de habitantes (casi 5 veces más); (ii) el PBI de Argentina alcanzaba los u\$s 328.465 millones y el de Brasil u\$s 1.575.150 millones (también casi 5 veces superior); lo cual implica que (iii) el PBI per cápita era similar US\$ 8236 para Argentina y US\$ 8205 para Brasil; sin embargo, (iii) el peso del PBI Agropecuario en el PBI nacional era mayor en Argentina (9.8%) que en Brasil (6.7%);<sup>4</sup> Es decir, el sector agropecuario tiene una relativa mayor incidencia en Argentina en la economía nacional. Sin embargo, los datos anteriores dan también cuenta del retroceso experimentado por Argentina y, también, del avance de Brasil desde la década de 1950 (posguerra) hasta el presente; pero en particular desde el auge neoliberal que tuvo aplicaciones y efectos bien diferentes en un país y en otro.<sup>5</sup>

Esta última situación es muy bien retratada por el reconocido economista argentino Aldo Ferrer<sup>6</sup>, quien señala que en Argentina entre el golpe de Estado de 1976 y la crisis terminal de 2001/2001 el PBI total aumentó en 27% y el per cápita cayó un 10% mientras que, en igual

<sup>4</sup> Los datos de población, PBI y PBI per cápita provienen para cada país del Banco Mundial y fueron obtenidos en: <http://datos.BancoMundial.org/indicador/pais>

<sup>5</sup> Los niveles de renta per cápita de Argentina y de otros importantes países de América latina eran prácticamente similares a mitad del siglo XIX, pero hacia 1880 Argentina comenzó a crecer a un ritmo sistemático y acelerado y rápidamente superó notoriamente a las demás economías latinoamericanas. Esto llevó a que Argentina en muchos estudios se comparara, por su crecimiento, con los países de colonización reciente, de gran extensión de tierra y poca población como Canadá, Australia e incluso EEUU (Lenz, 2004: 19). Esta tendencia comenzó a desacelerarse a principios del siglo XX y luego de la Primera Guerra Mundial pasó a tener períodos de avance y retroceso que, de todos modos, durante algún tiempo siguieron ocultando que Argentina era un país que se asemejaba más a los latinoamericanos que a los europeos del sur o a los de colonización reciente y crecimiento acelerado.

<sup>6</sup> Nota periodística publicada en Página 12, 24/08/2010.

período, en Brasil el PBI aumentó 120% y el per cápita creció un 30%. Lo cual explica por qué en 1975 el PBI argentino representaba casi el 50% del brasileño y en 2002 apenas superaba el 25%. Según Ferrer, en este período, se dio un escenario notoriamente diferente entre Brasil y Argentina. Mientras el primero consolidaba el desarrollo de Petrobrás, promovía la conversión de Embraer en la tercera productora de aeronaves del mundo, impulsaba el desarrollo de empresas en infraestructura e industrias de base y sustentaba buena parte de todo esto con el financiamiento de poderosos bancos públicos, como el Banco Nacional de Desarrollo; en Argentina además del terrorismo de Estado y de la guerra y la derrota de Malvinas, se aplicó una política sistemática de desmantelamiento del poder nacional, que implicó la venta y extranjerización de YPF (Yacimientos Petrolíferos Fiscales), de la fábrica de aviones de Córdoba, de las empresas públicas y de las mayores privadas, además de endeudarse el país hasta el límite de la insolvencia. Un ilustrativo ejemplo de este retroceso aparece en la caída de un 40% del PBI industrial durante este período (1975-2002).

De todos modos, existe una generalizada aceptación acerca de que en toda Latinoamérica desde la segunda mitad del siglo XX la concentración del capital y su reestructuración y expansión (sectorial y espacial) ha condicionado y afectado el crecimiento, el desarrollo, y las condiciones de vida de la mayor parte de la población de menores recursos. Pero también esto no se ha dado de la misma forma en un lugar y en otro. Por ejemplo, las restricciones socioeconómicas en determinados momentos críticos se han profundizado y expandido afectando a nuevos grupos de población. Es el caso de Argentina durante la crisis de 2001 – 2002 cuando un amplio rango de sectores medios urbanos y rurales, que históricamente habían está exentos de las privaciones sufridas por los sectores de menores recursos, se vieron también alcanzados por variadas situaciones de precariedad y pauperización creciente.

Pero asimismo es cierto que, en otras coyunturas nacionales, disminuye la exclusión, la pobreza y la marginalidad, como sucede actualmente en Brasil. Varios órganos e instituciones de investigación apuntan a una baja significativa en la pobreza y en la desigualdad de la distribución de la renta en Brasil. Del Grossi (2010) informa que la extrema pobreza, que representaba 16,5% de la población en 2002, se redujo a 8,8% en 2008 y la desigualdad de renta, medida por el coeficiente de Gini, se redujo de 0,587 en 2002 a 0,544 en 2008. La reducción de la pobreza fue mayor en la población urbana, pero también resultó significativa en la rural, donde 4,8 millones de personas (17% de la población rural) salieron de esa condición. En las áreas urbanas, 15,7 millones de personas dejaron de ser pobres, lo que representa 10% de la población urbana. Las principales razones que explican este proceso están relacionadas con el crecimiento del empleo y del salario mínimo, pero también con políticas de Estado como los programas sociales compensatorios (la Bolsa Familia y el Beneficio de Prestación Continuada) así como también con la expansión de las jubilaciones rurales. Asimismo, en el medio rural, las políticas para la agricultura familiar y la reforma agraria contribuyeron a la reducción de las desigualdades.

## **El desarrollo latinoamericano en perspectiva histórica**

Entonces, para analizar, precisar y diferenciar situaciones como las arriba señaladas, resulta decisivo investigar las estrategias nacionales de la política económica y social. Porque ellas son determinantes en el devenir de los sectores sociales y productivos de cada país.

De todos modos, también sabemos que los lineamientos de la política macroeconómica nacional no son autónomos de las estrategias promovidas desde el orden internacional, desde los centros de poder político y económico del capitalismo mundial (como sucedió en la década de 1990 con el Consenso de Washington). Lo cual se traduce en modelos de política económica semejantes para casi toda América latina y, consecuentemente, en etapas de desarrollo similares para cada uno de los países.

Así podemos analizar el devenir latinoamericano a partir de una primera etapa que se origina con el traspaso de la economía del período colonial (azúcar y oro en Brasil, y lanas y carnes saladas en Argentina) a la vigorosa expansión de la economía primario – exportadora de finales del siglo XIX. Ello significó la inserción de ambos países al sistema capitalista mundial a partir de una fuerte expansión del café en Brasil y de los cereales y carnes enfriadas en Argentina (Furtado, 2007, Romero 2002, Rofman y Romero, 1998) En ambos casos, se impuso la construcción de vías de comunicación (ferrocarriles) que viabilizaron la salida de los productos primarios y la entrada de

manufacturas. Y, asimismo, permitieron el ingreso de los contingentes de colonos inmigrantes a la nueva zonas de expansión del capitalismo agrario (el altiplano paulista y la pampa argentina).

Luego, con la crisis de 1930 y con las restricciones comerciales de la primera y segunda guerra mundial, apareció la sustitución de importaciones. Una nueva etapa en el proceso de acumulación, vinculada con el capitalismo industrial (originalmente dirigido a la industria liviana y localizado en San Pablo y en el Gran Buenos Aires). Este período se asocia con políticas de vertiente keynesiana, vinculadas con el Estado benefactor.<sup>7</sup>

Es en la segunda mitad del siglo XX, terminada la segunda guerra mundial cuando en toda América latina avanzan formas de gobiernos de perfil desarrollista, con sus respectivos programas y planes (promoviendo, además, una mayor apertura al capital extranjero).<sup>8</sup> Así surgen: la Superintendencia de Desarrollo del Valle del río Sao Francisco (SUVALE, 1948) o la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (SUDENE, 1959) ambos en Brasil; o la Corporación Autónoma del Valle del Cauca (CVC, 1954) en Colombia; o el Consejo Federal de Inversiones (CFI, 1959) y el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE, 1961) ambos en Argentina; o la Corporación Venezolana de Guayana (CVG, 1960) en Venezuela (Neira, 1974: 239 y ss.).

Pero recién en los primeros años de la década de 1960, con el surgimiento de la Alianza para el Progreso (1961) se difundió masivamente la planificación nacional y regional del desarrollo. Esto fue así porque este programa de ayuda económica y social por 10 años (1961-1970) para América latina estuvo dirigido a enfrentar los riesgos que significaba la reciente revolución cubana (1959) para EEUU y para todo el sistema capitalista. La pertenencia de un país latinoamericano en la órbita de la URSS implicaba serios riesgos de difusión del pensamiento comunista y de adhesión a la revolución cubana de parte de los otros países latinoamericanos, en general muy pobres o con amplias capas de población marginal y en situación de desamparo social y económico. Por ello, se postularon un conjunto de decisiones y medidas económicas tendientes a generar crecimiento y desarrollo dentro de la perspectiva capitalista y consecuentemente disminuir las desigualdades sociales. Esto derivó en programas y estrategias que apoyaron la reforma agraria para incrementar la productividad agrícola y terminar con el latifundio improductivo. O en otros dirigidos a la modernización de la infraestructura de comunicaciones, energía, riego y, en general, al mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores sociales más desfavorecidos (a través de cambios en los sistemas educativos, sanitarios, de vivienda, etc.).

Entonces se consideraba que el instrumento necesario para encarar estas transformaciones era la planificación nacional y regional.<sup>9</sup> De este modo, se elaboraron específicas propuestas, vinculadas a un sector productivo o a una zona específica, cuyo objetivo último era disminuir las desigualdades sociales y espaciales que evidenciaban los países latinoamericanos. De este modo surgieron diferentes planes de desarrollo regional. Algunos estaban circunscriptos a una zona o región considerada de menor desarrollo (como es el caso del Consejo de Desarrollo del Reconcavo Bahiano, CONDER -1967- en Brasil); otros a un sector que se buscaba dinamizar (como las leyes de promoción industrial de 1970 y 1973 de Argentina); otros a una reorganización administrativa para todo el territorio nacional dirigida a programar mejor el desarrollo (como en el caso de Chile con la creación en 1965 de ODEPLAN -Oficina de Planeamiento Nacional- y ORPLAN -Oficina Regional de Planeamiento). En Chile esto implicó la creación de 11 regiones neoeconómicas a partir de las cuales se reagruparon las 25 provincias del país (Neira, 1974: 239 y ss.).

---

<sup>7</sup> Las gobiernos más representativos de este periodo fueron el de Juan Domingo Perón en Argentina (1946-1955) y de Getulio Vargas en Brasil (1930-1945 y 1951-1954).

<sup>8</sup> El gobierno democrático más vinculado a la ideología desarrollista de Argentina fue el de Arturo Frondizi (1958-1962). Luego los gobiernos que le sucedieron, si bien también tuvieron un accionar vinculado a las prácticas desarrollistas, dominantes en aquella etapa, se distinguieron por otras particularidades como priorizar planteos de mayor equidad (Arturo Illía, 1963-1966) o encarar una política fundamentalmente autoritaria (como sucedió con las subsiguientes dictaduras -Onganía, 1966-1970; Levingston, 1970-1971; Lanusse, 1971-1973). Véase Rofman, A (1981). Por su parte, en Brasil se distinguen dentro del modelo desarrollista los gobiernos de Juscelino Kubitschek (1956-1961) y João Goulart (1961-1964).

<sup>9</sup> El uso de este término necesariamente remite al planeamiento soviético aplicado a través de planes quinquenales, iniciados poco después de la revolución soviética para promover la industrialización de la URSS. Sin embargo, lo que aquí se está analizando tiene un alcance mucho más acotado. Ya que la planificación latinoamericana fue realizada en el marco de una economía de mercado, con todo lo que ella supone de contingencias e imprevistos. Y estuvo circunscripta a determinados sectores productivos (energía, comunicaciones) y espaciales (un ámbito particular, una cuenca de un riego, un área de colonización, etc.).

De todas maneras, todas estas propuestas desarrollistas no buscaban cambios estructurales y revolucionarios que modificaran sustancialmente la estructura social y económica de los países. Más bien, constituían una transformación negociada con propuestas reformistas, como en el caso de las *reformas agrarias marginales* que tan bien caracteriza García (1973: 207/8) al sostener que:

...no apuntan hacia la ruptura del monopolio señorial sobre la tierra o hacia la transformación fundamental de las estructuras latifundistas (relaciones, poder, esquema global de los recursos, sistema normativo), sino hacia la reparación superficial de esas estructuras, desviando la presión campesina o la presión nacional sobre la tierra y apoyándose en el sistema tradicional de partidos y en las reglas institucionales de una sociedad tradicional: en razón de orientarse este tipo de *reformas* hacia un objetivo estratégico de conservación del *statu quo* (colonización de áreas periféricas, mejoramiento de tierras por medio de inversión estatal, parcelación marginal de latifundios, expansión de la frontera tradicional de tierras), su caracterización estricta sería la de *contrarreformas agrarias*.

La caracterización expuesta sintetiza acabadamente (a través de un solo ejemplo, la reforma agraria convencional) el limitado alcance de muchas de las propuestas que dominaron el actor político de este período de la planificación nacional y regional del desarrollo en América latina.

Como vemos, este accionar conjunto de estrategias internacionales y de políticas nacionales configuró la realidad latinoamericana que observamos en el presente. Y es esta perspectiva del devenir latinoamericano la que nos permite comprender el devenir político y económico de los años posteriores.

### **Política y transformación neoliberal de la década de 1990<sup>10</sup>**

La política del gobierno justicialista de Menem (1989-1999) constituyó en Argentina el ejemplo más acabado del modelo de ajuste liberal-ortodoxo de la década de 1990, acorde a las necesidades del proceso de globalización y de reestructuración económica mundial de aquél momento histórico.<sup>11</sup> Esta política neoliberal fue un *modelo* para toda América latina, porque siguió casi taxativamente los condicionantes impuestos por el proceso de globalización a escala mundial (liberalización y apertura del mercado en general, desregulación de la intervención estatal sobre el desenvolvimiento económico privado, privatización de los bienes públicos rentables, flexibilización laboral, ventajas para la localización de empresas transnacionales).

En Brasil, la crisis económica de la década de 1980 despertó una conciencia en las principales fuerzas políticas respecto a que lo principal del proceso de apertura y redemocratización debía ser la estabilización macro-económica, con especial atención al problema inflacionario. El proceso de estabilización recién se inició en la década de 1990, con la asunción del vice-presidente Itamar Franco al cargo de presidente de la República (1992-1994) después de que Fernando Collor de Mello (1990-1992) fuera sacado del poder por el Congreso Nacional (por razones de corrupción). En este período, las fuerzas políticas de centro-derecha se recompusieron y articularon un plan de estabilización macroeconómica, conocido por Plan Real (1993) que implantó un proceso de conversión monetaria que cambió el nombre de la moneda (de cruzeiro real para real) y promovió su vínculo a la variación cambiante del dólar.

Siendo Ministro de Economía de aquella época, el sociólogo-senador Fernando Henrique Cardoso (FHC) consiguió un fuerte apoyo político con aquel plan, por lo que terminó siendo elegido Presidente de la República (1994-2003). Bajo el primer gobierno de FHC se operó un control riguroso de la estabilidad monetaria y, simultáneamente, se inició el proceso de privatización y apertura de la economía nacional al capital extranjero. Asimismo, se aplicaron cambios en las formas de acción del Estado, pasando a ejercer un papel más regulador que intervencionista, caracterizado por el surgimiento de las agencias de regulación (telefonía, energía, transportes).

Por su parte en Argentina, durante el gobierno Menem también se puso freno a la inflación con un rígido sistema de convertibilidad ( $\$1 = \text{u}\$1$ ) que, sin embargo, a partir de 1995 afectó el

---

<sup>10</sup> Algunas partes iniciales de este ítem que refieren al caso de Argentina fueron extractados de Manzanal (1995 y 1999)

<sup>11</sup> En Manzanal (1995: 65) se sostiene: “No desconocemos que el ajuste comenzó antes y que muchas de las medidas de este gobierno intentaron implementarse durante el gobierno radical del presidente Alfonsín (1983-1989). Sin embargo sólo un lustro después, y con el justicialismo en el poder, se dieron las condiciones sociopolíticas que permitieron su implementación (básicamente apoyo empresario con sindicatos controlados y debilitados, y fuerzas armadas desgastadas y prescindentes del accionar político)”.

desempeño económico general y en particular del sector industrial y de los ocupados en el mismo.<sup>12</sup> Porque a lo anterior se sumaron las privatizaciones de empresas y servicios públicos, la liberalización del mercado y la desregulación de muchas actividades productivas. Todas estas medidas en conjunto terminaron agravando el cuadro general de desocupación, recesión y precariedad que comenzó a operarse a partir de 1995.

Desde el gobierno nacional no se intentó revertir, ni limitar los efectos negativos de la política neoliberal respecto a las condiciones de vida de la mayoría de la población de menores recursos. No hubo intención de promover el bienestar social como parte integrante del modelo; no se intentó aplicar una política social de tipo "institucional-redistributivo", que proveyera fuera del mercado servicios universales bajo el principio de la necesidad (Lo Vuolo, 1995: 249). Por el contrario, las políticas sociales que se aplicaron tuvieron un estilo residual. Por ello, los programas sociales resultantes no pudieron detener el deterioro generalizado de las condiciones de vida; porque el punto de referencia de la política social fue la "pobreza" (identificada con el sector al que el mercado no puede satisfacer por falta de demanda solvente). Es decir, el objetivo era llegar sólo a quienes acreditaran ser pobres (íbidem: 277) y por lo tanto incapaces de proveerse de estos servicios en el mercado, por su falta absoluta de recursos. Fue en este contexto que se conformaron los programas de desarrollo rural (PDR) dirigidos a la población rural más pobre (pequeños productores, minifundistas, en el presente identificados como agricultores familiares) que esbozaremos más adelante.

La gravedad de las consecuencias socioeconómicas y políticas acaecidas, como resultado de esta política, puede visualizarse a partir de los diferentes hechos que se sucedieron y que desembocarán en las crisis económica y social de 2001-2002, la más grave de la historia argentina desde la de 1930.

En 1995 (y luego de la segunda elección de Menem como presidente<sup>13</sup>) comenzó a configurarse una situación de crisis crónica resultante de la convertibilidad, del modelo neoliberal y que se expresó a través de: i) una masiva des-industrialización; ii) una amplia y persistente desocupación; iii) una creciente pauperización de los sectores populares y de un amplio estrato de la clase media; iv) quiebra económica de numerosas empresas, pequeñas y medianas así como de los pequeños productores agropecuarios; v) desaparición de cientos de pueblos y localidades por la destrucción de su tejido social y económico; y aún también, vi) quiebra por endeudamiento generalizado de muchos estados provinciales.

Asimismo, con la economía dolarizada y un endeudamiento y déficit fiscal creciente, no había político ni economista que se atreviera a sostener la salida de la convertibilidad sin quedar comprometido con el desenlace de una cesación de pagos y una crisis de proporciones únicas. Y esto fue finalmente una de las principales condicionantes del siguiente gobierno, el de Fernando de la Rúa (1999-2001) que el 21 de diciembre de 2001 debió afrontar un estallido social, civil y popular, con 25 muertos y cientos de heridos, que terminó con su mandato a sólo dos años de haber asumido. Emergió entonces una debacle social cuya profundidad y onda expansiva en términos, sociales, políticos, económicos e institucionales, sigue latente en el país. A casi 10 años de la misma y a pesar del fuerte crecimiento del PBI entre 2003 y 2008, no se logró transformar el modelo político-institucional, ni revertir el funcionamiento económico concentrador y polarizado, ni cuestionar el pago de la deuda, ni terminar con la marginalidad y la expulsión de población pobre del campo.

En el Brasil, el proceso de estabilización de la economía permitió, en cambio, retomar el debate acerca de los condicionantes y las posibilidades del desarrollo del país. En este contexto se torno

---

<sup>12</sup> A partir de 1991 y en pos de la estabilización macroeconómica, el Gobierno aplicó la ley de convertibilidad que fijó la relación 1 dólar/1 peso. Esta medida valorizó significativamente el peso argentino, abarató las importaciones, detuvo la inflación y en los primeros años incrementó el PBI (Producto Bruto Interno). Lo cual fue consecuencia del masivo ingreso de capitales, beneficiados por las ventajas comparativas que Argentina ofrecía a los inversores extranjeros: como la garantía de convertir sus ganancias de pesos a dólar y remitirlas a las casas matrices en cualquier momento, las privatizaciones de todos los bienes del Estado a precio vil, las facilidades otorgadas al ingreso y salida de los capitales y la eliminación de todas tipo de regulaciones en el funcionamiento del mercado comercial y financiero.

<sup>13</sup> Reección facilitada por la reforma constitucional que fuera acordada durante el Pacto de Olivos celebrado en 1993 entre Menem y el ex presidente Alfonsín (1983-1989) y que llevó a la Constitución de 1994 en la cual además de facilitar la reelección (aunque se acortó el período presidencial de 6 a 4 años) se acordaron otras medidas como la elección directa de Senadores, la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, el reconocimiento y ampliación de los derechos humanos (a los del consumidor, ambientales, comunicación), creación del Consejo de la Magistratura, atenuación del sistema presidencialista (creación del Jefe de Gabinete, regulación de los decretos de necesidad y urgencia), etc.

favorable el surgimiento de propuestas innovadoras de cambio social, entre ellas, las relacionadas al desarrollo rural. Además de esto, vale recordar que en la década de 1990, particularmente a partir de 1993-94, entraron en vigor muchas de las reglamentaciones establecidas por la nueva Constitución, formulada en 1988. Por lo tanto, además del escenario de estabilización macroeconómica, en este período se crearon las condiciones políticas e institucionales para recuperar el papel del Estado en el proceso de desarrollo.

### **La situación socioeconómica del Agro y de la Agricultura Familiar (AF)**

La población rural brasilera es notoriamente mayor que la argentina (casi 9 veces mayor). Según datos del Banco Mundial, en el 2008 mientras Brasil tenía una población rural de 27.7 millones de habitantes (14,4% de la población total) Argentina sumaba 3.2 millones (8%). Pero, además:

- a) En Argentina el peso PBI Agrícola (10%) en el PBI nacional es mayor que el de Brasil (7%).
- b) Pero, el peso de los empleos de la agricultura en Brasil (19% en el 2006) y en Argentina (0,8% en 2006) respecto a los empleos totales, difieren notablemente.

Esto indica, en una rápida mirada, que se da una evidente diferenciación entre la estructura productiva del agro de un país y otro: el agro de Argentina es significativo para el país por su importancia económica, por su contribución al PBI nacional, no así por la ocupación que genera que es muy baja. En cambio, en Brasil es de destacar la importancia ocupacional del agro.<sup>14</sup> Evidentemente esto da cuenta que, si bien en ambos casos se da una estructura agraria capitalista, en Argentina ésta tiene un predominio mayor respecto a la agricultura familiar (AF) que el que se da en Brasil.<sup>15</sup>

En cuanto a las tendencias seguidas por la población rural en las últimas décadas, en Brasil la Investigación Nacional por Muestra de Domicilios (PNAD/IBGE) da cuenta que la población brasilera residente en áreas rurales se mantuvo estable, variando de 31,6 millones en 1996 a 31,3 millones de personas en 2006. Sin embargo, hubo una mudanza significativa en términos relativos, pues la población rural bajó su representación de 20,5% del total nacional en 1996 a 16,7% en 2006. Si bien referido a otros años, las tendencias en Argentina son similares. La población rural era de 4,2 millones en 1991 y de 3,8 millones de habitantes en 2002 (según los censos nacionales de población respectivos). Lo cual representa un 12,8% y 10,6% de la población total. Se trata de una participación menor que la brasilera, que ya venía dándose desde varios períodos previos. De todos modos, más recientemente, en Brasil el peso de la población rural viene descendiendo con mayor ritmo que en Argentina.

Respecto al sector de la agricultura familiar (AF) los establecimientos familiares brasileros representaban el 84,4% del total de establecimientos (5.175.489 totales y 4.367.902 familiares) según datos censales del año 2006. Por su parte en Argentina, un procesamiento reciente con información censal de 2002, calcula que representan el 75,3% del total (333.504 totales y 251.116 familiares).<sup>16</sup>

En Brasil este contingente de agricultores familiares ocupa un área de 80 millones de ha (24,3% del área ocupada total); y en Argentina cerca de 31 millones de ha (18% de la superficie total). En Brasil, el área media de los establecimientos familiares era de 18 ha y la de los no

---

<sup>14</sup> Es de destacar, de todos modos, que el personal ocupado en los establecimientos agropecuarios en Brasil viene disminuyendo. Por ejemplo, bajó de 17.9 millones de personas a 16.6 millones (-7,2%) entre 1995/96 y 2006. En términos relativos, la participación agropecuaria en el total del empleo del país cayó de 26,1% en 1995 a 18,9% en 2006, según los resultados de los respectivos Censos Agropecuarios.

<sup>15</sup> Los datos fueron obtenidos en: <http://datos.BancoMundial.org/indicador/pais>

<sup>16</sup> Más allá de la información sobre AF que surge de los censos, se espera contar en el futuro con un dato actualizado y reconocido por las organizaciones de productores a partir del Registro Nacional de Agricultura Familiar (ReNAF) que el Foro Nacional de Agricultura Familiar esta implementando. La creación del ReNAF por parte del FoNAF aparece habilitada desde el Estado a partir de la Resolución N° 255/07 de la SAGPyA de octubre de 2007. De este modo, el ReNAF se constituirá en un instrumento para la ejecución de las políticas específicas dirigidas a la Agricultura Familiar, porque aportará información fehaciente, confiable, actualizada y diferenciada según categorías de todos los potenciales destinatarios de las acciones y servicios que el Estado promueva para el sector de la AF en todo el país. Fte: [http://www.fonaf.com.ar/documentos/Documento\\_base\\_FoNAF.pdf](http://www.fonaf.com.ar/documentos/Documento_base_FoNAF.pdf)

familiares de 309 ha; mientras que la superficie media en Argentina era de 142 ha<sup>17</sup> para los familiares y la de los no familiares de 1.747 ha.<sup>18</sup>

De esta veloz mirada comparativa, surge una primera conclusión que refiere a la mayor subdivisión y peso poblacional que la actividad agropecuaria en general y la familiar en particular presenta en el campo brasilero respecto al argentino, a lo cual además en Argentina se agrega un peso mayor del producto agropecuario en relación al respectivo producto nacional.

### **La Agricultura Familiar y las políticas públicas específicas**

Fue en la primera mitad de la década de 1990 que la noción de agricultura familiar se afirmó en Brasil como una categoría política, siendo enseguida asimilada por estudiosos y funcionarios responsables del diseño de políticas. Esto le confirió inmediatamente una extraordinaria legitimidad, a tal punto que se constituyó en una referencia en oposición a otras nociones igualmente poderosas, como la de agronegocio.

En cambio en Argentina, solo muy recientemente el término “agricultor familiar” está adquiriendo un uso amplio y difundido, adoptado desde el ámbito de las políticas públicas y desde muchas de las organizaciones representativas de este sector social. Fue al inicio del segundo milenio cuando comenzó a generalizarse el término: agricultura familiar. Y como señala Soverna et al (2009: 1) “la instalación de la problemática de la agricultura familiar (AF) en el país llega de la mano del MERCOSUR”; más precisamente por influencia de Brasil (González y Manzanal, 2010).

### ***La Agricultura Familiar en Brasil***

Dada su indiscutible importancia socioeconómica, el Estado brasilero fue reconociendo la especificidad de las demandas de este segmento social en la agenda de prioridades políticas de la Nación, primero, a través de la creación del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF), por medio del Decreto Presidencial N° 1.946, de junio de 1996 y, después, a través de un acto que le confirió legalidad, la promulgación de la Ley 11.326/2006, conocida como la Ley de la Agricultura Familiar.

Las bases sociales y políticas de esta legitimación están relacionadas a dos factores principales. Primero, la génesis de la noción de agricultura familiar en el Brasil está ligada a la recuperación de la fuerza política del movimiento sindical de los trabajadores rurales en la década de 1990. Pero además, éste fue un período particularmente fértil y estimulante, en el que aparecieron estudios, investigaciones y publicaciones que lograron una transformación teórica e interpretativa en relación a la agricultura familiar.

El trabajo de Schneider, Mattei y Cazella (2004) demostró como el proceso de legitimación y reconocimiento de la agricultura familiar fue importante para la recuperación de las discusiones sobre el desarrollo rural, especialmente en razón de la ampliación del foco de las políticas públicas. Tomando el inicio de la década de 1990 como referencia, es posible identificar por lo menos tres generaciones de políticas públicas. La primera, se vincula con las políticas agrícolas y agrarias que contemplan las reivindicaciones de los agricultores familiares por crédito y acceso a la tierra. Se destaca aquí el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) que entre 1998 y 2009 aportó casi 50.000 millones de reales en crédito a través de más de 12 millones de contratos, y el programa de asentamientos rurales, que benefició a más de 700 mil familias entre 1995 y 2007.

La segunda generación de políticas surgió a partir del inicio de los años 2000 con un foco volcado a la cuestión de la seguridad alimentaria y la pobreza rural, siendo el programa Hambre Cero y la Bolsa Familia los más importantes. La discusión sobre seguridad alimentaria había sido colocada en la agenda política algunos años antes por las campañas de combate al hambre y la

---

<sup>17</sup> Hay una diferencia en la medición de la superficie media de Argentina, por la existencia en los datos censales de explotaciones con y sin límites definidos. El cálculo de superficie media resulta de tener en cuenta sólo a las explotaciones con superficie definida (Obschatko, 2009: cuadro 1).

<sup>18</sup> Los datos corresponden al Censo Nacional Agropecuario 2002 para Argentina y Censo Agropecuario 2006 para Brasil y la información fue procesada para Brasil por: França, Del Grossi y Marques (2009) y para Argentina por: Obschatko, Edith (2009).



carestía, lideradas por el sociólogo Herbert de Souza, el Betinho, y por la creación del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria, ambos en 1993.

En los años más recientes, ya bajo el gobierno de Lula, estas acciones ganaron trascendencia y aumentó en la sociedad brasilera la percepción en torno de la necesidad de políticas sociales. Desde entonces se desarrollaron tanto formas de transferencia de renta como la bolsa escuela y subsidios directos (vale gas, programa de distribución de leche, etc.) a las poblaciones más pobres. Con la creación del Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre (MESA) en 2003, actualmente denominado MDS (Ministerio de Desarrollo Social) estos programas fueron modificados y unificados en la “Bolsa Familia”, que es hoy la principal política social del Estado brasilero, con gran repercusión en las áreas rurales más pobres.

La tercera generación de políticas son acciones variadas que incluyen desde la disponibilidad de crédito para apoyar el agregado de valor a los productos rurales, comercialización y asistencia técnica hasta programas de fortalecimiento de mercados institucionales. Se destacan las iniciativas en que el Estado pasa a tener un rol activo en la construcción de nuevos mercados para los agricultores, tal como ocurre en relación a los bio-combustibles (PNPB) y en los pagos por servicios ambientales (PROAMBIENTE) sin olvidar los programas de abastecimiento, como el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) y sus interfaces como las acciones de alimentación escolar (PNAE).

Pero la política pública de mayor proyección e impacto en el medio rural que está impulsando e influyendo los debates sobre el desarrollo rural en Brasil es el PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar) que ha aumentado de forma sistemática y significativa el número de contratos y el volumen de recursos puestos a disposición de los agricultores que practican la agricultura familiar.

Desde que fue creado, en 1996, el PRONAF ha venido consolidándose año a año como la principal política pública de apoyo a la agricultura familiar en el medio rural brasilero. En la Tabla 1, se observa fácilmente que entre 1996 y 2008 aumentaron sistemáticamente tanto el número de beneficiarios como el monto de recursos financieros disponibles y aplicados en condiciones especiales por el Programa. A lo largo de ese período fueron realizadas 14.538.088 operaciones de crédito. Y el volumen de dinero, destinado a gastos e inversión a través de esta modalidad de financiamiento, superó la cifra de R\$ 55.000 millones. Considerando que la agricultura familiar todavía ocupa una posición marginal en la política agrícola nacional, se nota que hubo un esfuerzo presupuestario creciente del gobierno brasilero, dirigido a ampliar el alcance del financiamiento público en beneficio de esta categoría social específica do campo.

**Tabla 1 – PRONAF, número de contratos y monto del crédito rural, por año fiscal 1996 - 2008**

<b>AÑO</b>	<b>Nº de CONTRATOS</b>	<b>VALOR (R\$ 1,00)</b>
1996	311.406	556.867.943,17
1997	486.462	1.407.660.438,18
1998	646.244	1.357.455.540,94
1999	802.849	1.829.731.597,98
2000	969.727	2.188.635.003,31
2001	910.466	2.153.351.258,79
2002	953.247	2.404.850.769,99
2003	1.138.112	3.806.899.245,48
2004	1.611.463	5.761.475.996,11
2005	1.671.183	6.404.190.129,32
2006	1.858.048	8.101.543.699,88
2007	1.719.160	9.295.775.217,96
2008	1.459.721	9.759.838.901,83
<b>TOTAL</b>	<b>14.538.088</b>	<b>55.028.275.742,94</b>

Fuente: Secretaria da Agricultura Familiar, Ministerio de Desarrollo Agrario.

Respecto a las distribuciones anuales de los recursos del PRONAF, se puede observar que el monto de crédito aplicado por el Programa presentó un movimiento ascendente principalmente entre 2002 y 2008. Conforme muestra la Tabla 1, pasó de R\$ 2.400 millones en 2002, a más de R\$ 9.700 millones en 2008, lo que apunta a una modificación de la tendencia anterior, en tanto desde el 2000 hasta el final del gobierno de FHC, el Programa presentó cierto estancamiento en la distribución de los recursos. Entonces, analizando el desempeño de la política de crédito del PRONAF, sólo desde el punto de vista de la cantidad de recursos liberados, se llega a la conclusión que especialmente desde el 2003 se ha dado una incuestionable mejora.

### ***La Agricultura Familiar en Argentina<sup>19</sup>***

En Argentina, la preocupación pública por atender el problema de la pobreza en ámbitos rurales aparece casi contemporáneamente con lo que sucede en Brasil: al promediar la década de 1980 y más específicamente en la de 1990, comenzaron a diseñarse los primeros Programas de Desarrollo Rural (PDR).<sup>20</sup> Entonces, se dio la difusión y aplicación regular de múltiples PDR a lo largo de, prácticamente, todo el país.

A través de los PDR se logró que el desarrollo rural adquiriera jerarquía y entidad propia; repercutiendo, asimismo, dentro del ámbito privado, particularmente el de las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) que eran muy pocas, generándose desde entonces su notoria expansión.

Lombardo y Tort (1998: 6) mencionan al Programa Nacional Agropecuario - PRONAGRO- diseñado en la Secretaría de Agricultura Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación -SAGPyA- en 1984, como el primer antecedente del período de reinstauración democrática (gobierno radical de Raúl Alfonsín). Aunque indican que éste no logró concretarse por el embate combinado de medianos y grandes productores de la pampa húmeda y por el plan económico conocido como Austral. Las primeras acciones de desarrollo rural fueron:

a. La creación en 1987 de la Unidad de Coordinación de Planes y Proyectos de Investigación para Productores Minifundistas, dentro del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria -INTA- dependiente de la SAGPyA,<sup>21</sup> dirigida a generar y validar tecnología agropecuaria y forestal para estos productores

b. La ejecución desde 1992 del Programa de Apoyo a los Pequeños Productores del Noreste Argentino (PPNEA) cuya formulación comenzó en 1984 (a poco de instalarse la nueva democracia). Dirigido a pequeños productores de las provincias de Corrientes, Formosa y Misiones (nordeste argentino) era financiado con créditos del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola - FIDA- y del Banco Interamericano de Desarrollo -BID- (Nardi, 2002)

c. La ejecución desde 1993 de otros dos programas nacionales de DR: el Programa Federal de Reconversión Productiva para la Pequeña y Mediana Empresa Agropecuaria (Cambio Rural, desde el INTA) y el Programa Social Agropecuario (PSA, desde la SAGPyA). Ambos financiados con recursos del presupuesto nacional.

Inversamente a lo que se sostiene para el caso de Brasil, los PDR en Argentina no surgieron como una consecuencia de los demandas provenientes desde las organizaciones de productores, sino promocionados desde el Estado y en particular desde los organismos de financiamiento internacional.

Soverna (citada por Nardi, 2002) sostiene que:

---

<sup>19</sup> Salvo indicación expresa este apartado ha sido extractado de Manzanal: 2009.

<sup>20</sup> Si bien, en etapas previas se realizaron algunas acciones públicas vinculadas con los sectores de menores recursos del agro, éstas fueron muy esporádicas y poco sistemáticas. Un primer y esporádico antecedente se da en el período democrático iniciado en 1973, bajo el tercer mandato de Juan Perón en el Gobierno, en la entonces Secretaría de Agricultura (a cargo del Ing. Horacio Giberti) puso en marcha un Proyecto de Ley Agraria que no llegó a prosperar. Este proyecto (muy resistido por los sectores conservadores) tuvo una larga tramitación que trascendió el ámbito legislativo (Giberti, 2003: 179-184). En él, entre otras consideraciones de importancia para el agro, se planteaba encarar la reconversión de áreas minifundistas. Sin embargo, fallecido Perón y en el clima de los bruscos cambios políticos característicos de aquella época (que desembocarán en el golpe militar de 1976) el tema quedó archivado. Recién con la siguiente reinstauración democrática (fines de 1983) comenzó a resurgir la cuestión de la problemática del sector minifundista y de los sectores más pobres el ámbito rural.

<sup>21</sup> Esto constituyó un hecho inédito en el INTA que, hasta entonces, se centraba en la asistencia técnica a productores medianos y grandes; estando sus profesionales entrenados para la comprensión de realidades productivas de empresas y productores capitalistas, bien distintas al minifundio.

“la falta de políticas convencionales de desarrollo rural hasta bien entrados los años ‘80, debe atribuirse a la confluencia de varios fenómenos que mitigaban o funcionaban como válvulas de escape a la pobreza rural: la migración con sus dos vertientes la rural-rural y la rural-urbana, la existencia de políticas sectoriales para actuar sobre las consecuencias de las recurrentes crisis de sobreproducción de los cultivos regionales y la posibilidad de expansión de la frontera agropecuaria”...

Y, refiriéndose a los PDR, complementa su análisis sosteniendo que:

“más allá de los objetivos explícitos, esos programas se originan en la necesidad de *frenar las migraciones rurales* que ejercen presión sobre zonas densamente pobladas, agravando los fenómenos de pobreza e impactando sobre las tasas de desempleo de las zonas urbanas” (cursiva nuestra)

Desde nuestra perspectiva, si bien coincidimos con Soverna sobre las razones que funcionaban como “válvulas de escape” y que explican la no existencia de PDR previo a la década de 1980, creemos que a partir de los años ‘90 más allá de la necesidad de frenar las migraciones rurales se evidencia una paradoja que nos induce a otra reflexión. Creemos que el hecho que aparezcan múltiples PDR conjuntamente con la consolidación del modelo político-económico neoliberal, que expulsó a cientos de miles de pequeños productores de la actividad productiva, indica que:

- a. Los PDR se dirigían a contrarrestar los efectos sociales del ajuste.
- b. Había disponibilidad de capital internacional dirigido al financiamiento de programas de atención a la pobreza porque contaban con garantías reales, en tanto se constituían en créditos asumidos como deuda pública de los países prestatarios.

Desde entonces, comenzó a difundirse y aceptarse más generalizadamente la existencia de pobreza rural en Argentina (situación que antes se ocultaba tras la imagen de que Argentina era el granero del mundo).<sup>22</sup> Este reconocimiento permitía que instituciones crediticias, como el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola -FIDA- se acercaran a las instituciones nacionales competentes para ofrecer su dinero y sus servicios y promover el diseño de PDR a partir de préstamos y créditos por ellos otorgados.

Conjuntamente, el ajuste macroeconómico deterioró tan aceleradamente la situación socioeconómica de la pequeña producción agropecuaria, a través de la caída de los precios de sus productos y de sus ingresos, consecuencia de la desregulación y de las privatizaciones (además del deterioro en el aprovisionamiento de servicios básicos de educación, salud, transporte) que la múltiple generación de PDR que se produjo desde entonces quedó ampliamente justificada.

#### *Los programas de desarrollo rural -PDR- de Argentina*

En Argentina las acciones públicas vinculadas con el desarrollo rural y la pobreza rural aparecieron centralmente en el ámbito del actual Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP, ex SAGPyA<sup>23</sup>) en áreas específicas (que también incluyen al INTA, dependiente del MAGyP).<sup>24</sup> Al ámbito del Ministerio de Desarrollo Social sólo pertenece el Pro-huerta ejecutado,

---

<sup>22</sup> Lejos había quedado la imagen de una Argentina rica, “granero del mundo” cuyas divisas provenían de la exportación de granos y carnes; con una rentabilidad diferencial en el ámbito mundial, por la alta productividad natural del área pampeana; con una temprana urbanización e industrialización sustitutiva, concentrada en las provincias pampeanas; con pequeños productores rurales produciendo alimentos para el creciente mercado interno o migrando y ocupándose en la nueva industria nacional. Y también con emigraciones masivas del campo a la ciudad que se percibían, preferente y mayoritariamente, como un resultado de la intensa demanda de empleo de las industrias localizadas en las áreas más urbanizadas y no como expresión de problemas sociales del campo.

<sup>23</sup> A causa del conflicto “del campo” (desatado en marzo 2008) y como una respuesta a los sectores opositores, el gobierno mostró un mayor interés por el sector de la Agricultura Familiar, modificando su estructura institucional. En el transcurso del año 2008 creó una Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar. Más tarde (1-10-2009) la SAGPyA pasó a ser Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP) con lo cual la Subsecretaría se constituyó en Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar y, dependiendo de ésta, se conformó la actual Subsecretaría de Agricultura Familiar.

<sup>24</sup> En Cardarelli et al (2008) se realizó un relevamiento para identificar programas de desarrollo rural de atención a la pobreza en áreas del gobierno nacional distintas a la SAGPyA. El mismo no consideró programas con alcance nacional dedicados a la asistencia directa a población para la entrega de insumos tales como medicamentos (Remediar, del Ministerio de Salud y Ambiente) o asistencia alimentaria (Plan de Seguridad Alimentaria del Ministerio de Desarrollo Social) aunque sus prestaciones llegan a actores de zonas rurales (p. 474). En este trabajo se sostiene que son escasos los programas que plantean objetivos primarios orientados a la cuestión del desarrollo rural por fuera de la SAGPyA (p.477).

conjuntamente con el INTA<sup>25</sup>. Los objetivos explícitos de estos PDR se dirigen, en general, a alcanzar mejoras en la calidad de vida, la producción, la colocación en los mercados y las formas de organización y participación del sector de pequeños productores y pobres rurales. La mayoría de las propuestas iniciales de los PDR se fueron modificando y actualizando, a lo largo de los años, involucrando a una malla de nuevos actores institucionales (gobiernos provinciales, locales, ONG, cooperativas, organizaciones de productores, redes, etc.).

Los PDR que están o han estado en ejecución desde 1995 gestionados desde el ámbito la SAGPyA presentan diferentes situaciones, según sean de cobertura nacional o regional; de otorgamiento de créditos y subsidios grupales para autoconsumo, producción, o pequeñas inversiones locales; de asistencia técnica; con financiamiento internacional o nacional. Sin embargo, de acuerdo a unos aspectos más destacables en unos y en otros podríamos caracterizarlos como sigue<sup>26</sup>:

- *De alcance nacional y financiamiento del presupuesto nacional*: Programa Social Agropecuario iniciado (PSA) que funciona desde 1993 y fue el primero de alcance nacional y financiamiento proveniente del presupuesto público. Esta es una característica distintiva porque la mayoría de los otros PDR tienen financiamiento internacional (en su mayoría del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola -FIDA).

- *De alcance nacional y financiamiento internacional con crédito que constituye deuda pública del Estado Nacional*: Proyecto de Iniciativas Rurales (PROINDER) que desde 1998 proviene de aportes del Banco Mundial. El PROINDER se estructuró complementando y ampliando al PSA. En este sentido ambos funcionan asociados con un manejo centralizado del presupuesto, aunque con delegaciones provinciales para la ejecución.

- *De alcance regional y financiamiento internacional con crédito que constituye deuda pública de los estados provinciales*. Se trata de PDR que tienen financiamiento del FIDA y un funcionamiento descentralizado porque la deuda la asumen las provincias y son ejecutados por los respectivos Ministerios del Agro de cada provincia. El hecho que la deuda la asuma cada provincia implica la necesidad de que la respectiva legislatura provincial dicte una ley de endeudamiento. Y esto ha dificultado la incorporación de muchas provincias. El primero de estos PDR comenzó en el nordeste argentino: Programa de Apoyo a los Pequeños Productores del Noreste Argentino (PPNEA) en las provincias de Corrientes, Formosa y Misiones. A su finalización lo continuó el Proyecto de Desarrollo Rural de las provincias del Noreste (PRODERNEA) que agregó la provincia del Chaco y que también ya concluyó en diciembre de 2007. Luego comenzó en el noroeste, el Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noroeste (PRODERNOA) en ejecución en Tucumán y Catamarca. Y posteriormente el Programa de Desarrollo de la Patagonia (PRODERPA) al presente con ley de aprobación en las provincias de Chubut y Río Negro.

- *De alcance nacional y financiamiento internacional con crédito que constituye deuda pública de los estados provinciales*. El Programa de Desarrollo de la Argentina Rural (PRODEAR) representa un cambio de estrategia en la actuación del FIDA en Argentina, que pasa del enfoque de proyecto regional al de programa nacional. Proyectado para el período 2008-2013 tendrá un costo de u\$s 44,8 millones, de los cuales el FIDA aporta u\$s 19,3 millones para atender un área geográfica conformada por 10 provincias: Misiones, Corrientes, Entre Ríos, Santa Fe, Córdoba, Chaco, Formosa, la Pampa, Mendoza y San Juan.<sup>27</sup>

Por su parte, los gestionados por el INTA tienen cobertura nacional, se centran en la asistencia técnica con participación de los productores y son financiados con recursos del presupuesto nacional. Todos se enmarcan dentro del Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (ProFeder) que propone diferentes estrategias de trabajo con distintos grupos de

---

<sup>25</sup> El Pro-Huerta, con 20 años de existencia promueve prestaciones básicas (insumos, capacitación) para que familias y grupos generen sus propios alimentos frescos de huertas y granjas.

<sup>26</sup> No mencionamos en el listado que sigue al Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal, 2010 – 2016 (PEA2) recientemente anunciado porque está aún en elaboración. Según lo planteado, el PEA2 busca incidir en el precio de los alimentos actuando sobre la generación de valor de la cadena agroalimentaria nacional y abarca tanto la agricultura familiar como el agro en general. Además, solo incluimos en este listado los PDR creados con el objetivo de atender la problemática del DR. Por ello no está incluido el CAPPCA, Proyecto Forestal de Desarrollo, porque en el mismo sólo se trata de un Componente Apoyo a Pequeños Productores para la Conservación Ambiental.

<sup>27</sup> La información proviene de: <http://www.ifad.org/spanish/operations/pl/arg/i713ar/index.htm>. No hay en el ámbito del Ministerio de Agricultura información sistemática sobre el PRODEAR. Se desconoce si ya está en ejecución.

productores a través de los subprogramas: Cambio Rural (dirigido a pequeños y medianos empresarios agropecuarios); Pro-Huerta (focalizado en población carenciada de ámbitos rurales y urbanos); Minifundio (para productores minifundistas) y profa. (para pequeños productores familiares). Y lo que además se agregan: Proyectos Integrados dirigidos a articular a nivel regional organizaciones de productores con instituciones y empresas en cadenas de valor agroalimentarias; y el apoyo a procesos de Desarrollo Local a través del fomento de la participación, la cooperación y la articulación entre el sector público y privado de un territorio.<sup>28</sup>

Corresponde señalar que todos los PDR presentan serias restricciones para acceder a su información. No hay un acceso directo a datos sistemáticos y actualizados que permita analizar el impacto de los PDR. Falta información comparable, no superpuesta, sin duplicaciones, anualizada, que cubra todo el período en que los mismos actúan y que dé cuenta de beneficiarios alcanzados, acciones realizadas, fondos asignados y distribuidos, organizaciones participantes, zonas beneficiadas, etc.

Por ello, y sólo como ejemplo presentamos el caso del PROINDER<sup>29</sup> y en lo que respecta a su primera etapa que terminó en diciembre de 2007:

El PROINDER en su primera etapa contó con un presupuesto total de 100 millones de dólares, de los cuales el 75% fue aportado por el BIRF y el 25% restante por el Gobierno Nacional. Entre los principales logros del período 1998-2007 se enumeran:

- La organización de 7.927 grupos de pequeños productores minifundistas, trabajadores temporarios agropecuarios, mujeres campesinas y jóvenes rurales, abarcando un total de 51.378 familias.
- Más de 50.000 horas de capacitación, distribuidas en 9.329 capacitaciones a técnicos, 61.949 capacitaciones a pequeños productores y 12.007 capacitaciones a trabajadores temporales agropecuarios.
- La entrega de cerca de \$90.000.000 en subsidios para casi 9.000 subproyectos y la asistencia con obras de infraestructura a 27 organizaciones que apoyan a los productores en el ámbito rural.
- Actualmente, se encuentra en plena ejecución una segunda etapa que contará con un financiamiento total de 54 millones de dólares (45 millones de dólares por parte del BIRF y 9 millones de dólares por parte del Gobierno Nacional).

Se prevé incorporar 22.000 nuevos productores en esta nueva etapa que tiene una fecha prevista de finalización para fines de junio de 2011.

Finalmente, y para concluir este ítem, consideramos que si bien parecieran promisorios los cambios introducidos recientemente en el ámbito de la ex-SAGPyA, con su elevación a Ministerio y con la creación de la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, aún no se vislumbran los mismos a partir del diseño e implementación de una política de DR estratégica. Por el contrario observamos que continúan funcionando muchos PDR, incluso que se crean nuevos, cuando desde diversos ámbitos académicos, profesionales y en repetidas oportunidades se ha señalado que los PDR:

- No son una política de Desarrollo Rural. Son una sumatoria de ofertas especializadas.
- Operan a nivel micro, es decir no están contemplados, o se ignoran, las restricciones del nivel macroeconómico.
- Se ejecutaron en un marco de aislamiento del resto de las acciones desarrolladas por el Estado nacional, provincial, incluso por la SAGPyA (y, en menor medida, también por el INTA).
- No abordan el problema de la pobreza rural en forma integral y por lo tanto tampoco lo solucionan.
- Han operado en situación de incertidumbre casi permanente, quedando afectado todo el ciclo de los respectivos proyectos que tienen actividades, necesariamente, concatenadas.
- La modalidad de promover microemprendimientos grupales no ha producido impactos ni a nivel del territorio, ni de los mercados regionales, ni de las organizaciones representativas e incluso no han resultado sustentables los proyectos individuales y/o grupales de los pequeños productores agropecuarios en sus aspectos económicos (a nivel de

<sup>28</sup> Fte: <http://www.inta.gov.ar/profeder/actividad/actividad.htm>

<sup>29</sup> Fte: <http://www.proinder.gov.ar/EnAccion/DR/Default.aspx>

transformaciones sostenibles en los ingresos de los pp). (Manzanal: 2009).

Todo lo cual, desde luego, no implica desconocer que el accionar de los PDR ha puesto en cuestión el tema de la pobreza rural en Argentina, logrando mayor visibilidad para los agricultores familiares en general, ha fortalecido a sus organizaciones y promovido la creación de otras nuevas, asistido financiera y económicamente a las familias, formado profesionales en la temática, contribuido a la capacitación de las familias en muchas actividades productivas y sociales, favorecido la inserción de mujeres y jóvenes, promovido la asistencia técnica y el uso de tecnologías apropiadas. Es decir, se han alcanzado logros en muchos y diversos campos, necesarios e importantes para las familias de agricultores. Sin embargo, el accionar público exige decisión política para llevar a cabo una estrategia con metas de largo y mediano alcance, dirigidas al fortalecimiento y a la autonomía de la agricultura familiar.

## **El rol de los actores sociales y organizaciones ligados a la AF**

### ***El caso de Brasil***

Entre los actores del desarrollo rural del Brasil, entendidas como las formas de organización y acción colectiva de grupos o categorías sociales, se destacan los agricultores familiares y sus organizaciones así como los mediadores y las organizaciones no gubernamentales (ONGs).

Los agricultores familiares y sus organizaciones tal vez sean los que más hayan contribuido, en los últimos diez o quince años, para la afirmación política de la agenda en torno al desarrollo rural. En el medio rural brasileño, existen tres organizaciones colectivas que representan a los agricultores familiares (Medeiros, 2001; 2010; Favareto, 2006 y Abramovay, 2007).

La más tradicional es la Confederación Nacional de los Trabajadores de la Agricultura (CONTAG). Esta es la más importante organización sindical de los trabajadores rurales, y tiene también en su base a los pequeños agricultores. La CONTAG surgió en la década de 1950, pero recién en 1963 obtuvo reconocimiento legal ante el Estado, a través del Estatuto del Trabajador Rural, que determina la forma de estructuración del sindicalismo rural en el Brasil, que prevé sindicatos locales, federaciones en todos los Estados del país y una Confederación. La CONTAG tuvo un papel decisivo en la sustentación política del gobierno de Itamar Franco, en 1993-1994, lo que le valió un reconocimiento decisivo que resultó en la formulación y ejecución del PRONAF. Otro papel relevante de la CONTAG, que le confirió fuerte poder de representación política, fue en la organización de las protestas en favor de la reglamentación de la normativa constitucional que concede la jubilación a los trabajadores rurales (a los hombres a los 60 y a las mujeres a los 55 años de edad). Su fuerza política permite que la CONTAG tenga poder y reconocimiento ante el Estado brasileño, siendo la principal organización de interlocución del gobierno en la negociación de las reivindicaciones anuales, también conocidas como “Grito de la Tierra”, que antecede a las negociaciones de la política agrícola para la agricultura familiar.

Otro actor importante es el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) que es la organización política más importante fuera del sindicalismo. Su actuación principal es en torno a la convocatoria de pequeños productores y trabajadores rurales con poco o ningún acceso a la tierra, con la finalidad de reivindicar que el Estado proceda a la expropiación de áreas consideradas improductivas y que no cumplen la función social productiva, tal como prevé la Constitución. El MST es una organización social bastante autónoma, que raramente comparte acciones y banderas políticas con otros movimientos sociales, así como es limitada su participación en órganos colegiados, como los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, por ejemplo. De la misma forma, el MST tiene una estrategia de presión política frente al poder público que, en general, es encarada a través de acciones de ocupación con fuerte repercusión mediática. A raíz de los logros alcanzados por la Bolsa Familia y otras políticas sociales implantadas por el gobierno de Lula, el MST experimentó una reducción de su base política en los años recientes; y las ocupaciones, protestas y marchas disminuyeron, aunque permanecen las acciones contra empresas de semillas transgénicas, por ejemplo. Otra característica que debe ser resaltada es que en años recientes el MST se dividió y obtuvo apoyo de nuevas organizaciones sociales, tales como la Vía

Campesina, el Movimiento de Pequeños Agricultores (MPA) y el Movimiento de Mujeres Campesinas, cuya base social son ex-sin tierras ahora ya asentados.

El tercer actor rural brasileño surgió como una alternativa a los dos anteriores, teniendo como foco y objetivo principal la representación de los agricultores familiares. La Federación de los Trabajadores en la Agricultura Familiar (FETRAF) se sustenta con la representación de los agricultores que poseen acceso a la tierra. En verdad, se trata de una organización que se tornó una federación nacional recién en el año 2005, siendo resultado de la división ocurrida al interior de la CONTAG y de la divergencia en relación al MST. La base social y política de la FETRAF está en los tres estados de la región del Sur del Brasil (especialmente en áreas donde predomina la agricultura familiar, tales como el Alto Uruguay, en Río Grande del Sur, el Oeste de Santa Catarina y el Sudoeste del Paraná) y en algunos estados del nordeste (Paraíba) y de la Amazonia, como Pará. La FETRAF encara asociaciones consistentes con otros actores sociales importantes del medio rural, particularmente en el sur del Brasil, tales como las cooperativas de crédito ligadas al sistema CRESOL (Crédito Cooperativo Solidario) y la organización de las agroindustrias familiares en torno de la UNICAFES. (Unión de las Cooperativas de la Agricultura Familiar en Economía Solidaria)

Además de estos actores, que están directamente relacionados al papel de agentes de representación de la diversidad de la agricultura familiar, existen otras organizaciones que vale la pena mencionar, tales como las ONG que actúan en las actividades de mediación y consultoría, especialmente en cuestiones ambientales y relacionadas a las llamadas tecnologías alternativas, pero también ligadas a la Iglesia Católica, tales como la Pastoral de la Tierra, entre otras.

### ***El caso de Argentina***

En Argentina, las organizaciones de la AF han tenido históricamente una presencia bastante más débil de la que observamos en Brasil, situación que está comenzando a modificarse, tanto por impulso de las propias organizaciones y sus apoyos externos como de la promoción que reciben desde el accionar estatal.

Al respecto Cardarelli et al (2008: 476) afirman: “predomina una escasa visibilidad del actor rural como tal. Aportan a esta ‘invisibilidad’ la debilidad de las organizaciones rurales que representan a los más pobres en la escena nacional”. Numerosos analistas han observado este fenómeno en el marco del análisis histórico. Ya en la década de 1980 Leopoldo Bartolomé (1982: 3) en relación a la aparición en la década de 1970 de las Ligas Agrarias del Nordeste<sup>30</sup> afirmaba:

Por mucho tiempo la representación sectorial y la expresión política de los pequeños y medianos productores argentinos fue canalizada a través del movimiento cooperativista y de entidades como la Federación Agraria Argentina (FAA), organismos relativamente burocratizados y no caracterizados precisamente por su activismo. No es de extrañar, por lo tanto, el impacto que significó la emergencia al comienzo de esta década de movimientos reivindicativos que desbordaron a las organizaciones tradicionales y que posteriormente se consolidaron en las Ligas Agrarias del Nordeste, federando a movimientos de las provincias de Chaco, Formosa, Santa Fe, Corrientes y Misiones... El activismo y la combatividad de estas organizaciones eran casi inéditos en el país desde las huelgas agrarias de 1912... La rareza de movilizaciones agraristas en el país, cuya estructura agraria está lejos de carecer de serios puntos de tensión potencial, ha recibido diversas explicaciones, a pesar de lo cual continúa siendo un tema abierto a la investigación y el debate.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Las Ligas Agrarias aparecieron en el Nordeste en la década del '70 y eran movimientos de pequeños y medianos productores que conducían formas de lucha relativamente violentas (piquetes de huelga, cierre de rutas, manifestaciones, etc) con un grado de radicalización ideológica desusado en organizaciones de este tipo. Esto despertó en muchos la imagen de una Argentina en la que un "campesinado revolucionario" podría producir situaciones semejantes a las de otros países latinoamericanos. Bartolomé afirma que luego la realidad negó esta proyección. Y que ello se explica analizando, en primer lugar, las características sociales presentes en el Nordeste: zona de colonización relativamente reciente y en la que se concentra un alto porcentaje de las explotaciones agrícolas familiares del país. En segundo lugar, la federación de las distintas ligas provinciales en una organización "paraguas", las Ligas Agrarias del Nordeste, indujo a tratarlas como a un fenómeno unitario, ignorando las notorias diferencias en lo que concierne a bases sociales de reclutamiento y reivindicaciones. (Bartolomé, 1982:4)

<sup>31</sup> Bartolomé (1982:5) afirma que es evidente que la heterogeneidad étnica y cultural de los colonos argentinos ha sido un factor de peso en la determinación de su baja participación política. Para lo cual se sustenta en el análisis de Delich que atribuye el bajo grado de activismo a: 1) el origen inmigratorio de la gran mayoría de los agricultores, por lo general de una

En el presente, sin embargo, y como resultado también de las nuevas prácticas de los PDR promoviendo distintas formas de organización de los pequeños productores agropecuarios, aparece una realidad diferente. Al respecto Neiman et al (2006: 178) afirman:

El agro argentino ha venido creciendo en diversidad en cuanto a los contenidos y modalidades de representación distinguiéndose organizaciones que se diferencian por sus orígenes históricos, formas de presentar públicamente los conflictos, tipos de organización y niveles “geográficos” de representación, entre otras dimensiones.

Tradicionalmente se ha planteado una distinción entre el desarrollo y los conflictos en la región pampeana, por un lado, y las economías regionales junto con sus correspondientes diferencias entre sí, por otro. Los tipos de productores, las orientaciones productivas y la trama de relaciones sociales locales estarían en la base de esas diferencias. Asimismo, esta problemática se ha visto reflejada en las dificultades para configurar organizaciones de representación a nivel nacional que permitan confluir a las diferentes expresiones locales o regionales.

Estos mismos autores sostienen (ibid: 179) que:

... estas organizaciones representan disputas o conflictos alrededor de la distribución, ya sea de los excedentes generados al interior de un complejo agroindustrial o a través del reclamo por la asistencia del Estado para afrontar procesos de reinserción o reconversión productivas. En otros casos estos conflictos pueden presentar la situación de poblaciones rurales empobrecidas y con escasas alternativas de supervivencia.

Y distinguen dos formas diferenciadas de organizaciones de pequeños productores no necesariamente excluyentes (ibidem):

... aquellas cuya acción se basa en las premisas del *cooperativismo*, que intentan hacer viables a pequeños productores a través de iniciativas asociativas en contextos de crisis, reestructuración o reconversión. Por otro, encontramos aquellas organizaciones de *carácter político-social* cuyos reclamos y reivindicaciones exceden el marco estricto de las relaciones económicas que las involucran a ellas y a su base social (cursiva nuestra).

En este contexto se enmarcan las múltiples organizaciones de la Agricultura Familiar actualmente presentes en el ámbito nacional, muchas de ellas integrantes del Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FoNAF) y otras no. Precisamente, el FoNAF se crea en diciembre de 2005 con la representación de 100 organizaciones del sector.<sup>32</sup>

Pero vale señalar que todo esto fue resultado del impulso que Brasil imprimió a la AF desde el MERCOSUR, creando una compleja línea de trabajo en el área. El gobierno brasileño (por medio de sus Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio de Desarrollo Agrario) promovió un espacio político para insertar en el Mercosur la especificidad de la AF. Ese espacio fue la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF) creada en 2004.<sup>33</sup>

Para el caso de Argentina, corresponde señalar que no fueron las organizaciones las que se impusieron con su presencia en el Mercosur, sino que fue el Estado Nacional que, a partir del 2004, instrumentó distintos mecanismos para convocar a las organizaciones y desembocar en la creación de la Sección Nacional Argentina de la REAF y más tarde en el FoNAF.

---

heterogénea ascendencia europea; 2) la temprana inserción de los agricultores dentro de redes de contacto "urbanas", lo que condujo a que organizaciones como la FAA derivasen hacia estrategias negociadoras antes que hacia la confrontación; 3) el efecto diferenciador de la tecnificación agrícola, y 4) la propia naturaleza de clase del sector de pequeños y medianos productores conformado a través del proceso de colonización.

<sup>32</sup> Es de destacar que este espacio de encuentro y discusión sobre los problemas de los agricultores familiares muy rápidamente pasó a formar parte de la SAGPyA. Mediante la resolución 132/06 la SAGPyA resolvió que varios de sus funcionarios (coordinadores de diversos Programas) pasaran a integrar el FONAF, designando como su presidente al propio Secretario de la SAGPyA (quien podría delegar el cargo). Asimismo, la Sección Nacional de la REAF, luego de creado el FoNAF, dejó de funcionar como un encuentro amplio para todas las organizaciones. Por el contrario, desde entonces sólo participan de la REAF quienes forman parte del FoNAF. Esto nos lleva a plantearnos algunos interrogantes que cuestionan la falta de independencia respecto al gobierno que supone la incorporación del FoNAF a la SAGPyA. (González y Manzanal, 2010)

<sup>33</sup> En la primera y segunda reunión de la REAF celebradas en octubre y noviembre de 2004 en Foz do Iguaçu, y Brasilia, respectivamente, la única organización de la sociedad civil que participó fue la Federación Agraria Argentina, con 4 representantes, uno de COPROFAM (Actas de la REAF I y II, Anexo 1 Lista de Participantes).



En definitiva, si bien el FoNAF es un ámbito de agrupación de múltiples organizaciones, aparece en general demasiado ligado al accionar del gobierno nacional. En oposición, cabe reconocer al Movimiento Nacional Campesino Indígena (MNCI) que agrupa a campesinos de diferentes territorios del país y forma parte de la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones Campesinas (CLOC) y de Vía Campesina<sup>34</sup>. Si bien algunos de los integrantes del MNCI participaron de los primeros encuentros de la Sección Nacional y de la REAF, no forman parte actualmente del FoNAF.

Por ello vale preguntarse:

¿los integrantes del FoNAF constituyen una genuina representación de los agricultores familiares del país que justifique que el Gobierno los haya incorporado a la estructura estatal? ¿Es esta medida consecuente con los intereses de la AF, o inhibe su independencia, comprometiendo sus futuras demandas y acciones? El Movimiento Nacional Campesino-Indígena (MNCI) descrea de esta situación y considera que el FoNAF se convierte en una entidad “paraestatal”, que coacciona a las organizaciones del sector para que se integren al Estado. Al respecto afirma que sólo pueden acceder a los beneficios de las políticas dirigidas a la AF quienes se registran en el ReNAF Argentina y denuncian que solo pueden participar de las mesas de elaboración de proyectos las organizaciones que pasen a integrar el FoNAF (González y Manzanal, 2010).

Concluyendo, en Argentina existen cientos de organizaciones sociales que representan los intereses de la AF, muchas con una reconocida trayectoria de lucha, otras más recientes, algunas bajo formas cooperativas (Cooperativa Campo de Herrera, Federación de Cooperativas Agropecuarias de San Juan –FECOAGRO- federación de Cooperativas Vitivinícolas Argentinas –FECOVITA-) otras más inclinadas a la agremiación político-social (Movimiento Agrario Misionero -MAM-, Unión de Pequeños Productores Chaqueños -Unpeproch-, Movimiento Campesino de Santiago del Estero –MoCaSE-, Movimiento Campesino Formoseño -MoCaFor-). Sin embargo, pareciera estar faltando ámbitos de agrupación consolidados y autónomos del accionar público, que den a estas organizaciones fuerza y voz para posicionarse con poder político y representación legítima en el contexto político nacional.

## Reflexiones preliminares

Como señalamos en la Introducción, el presente trabajo está en proceso de elaboración. Es parte de una discusión que viene siendo sostenido entre los autores desde hace un año y más aún en el marco de la RedSur que integramos.

Varias de estas conclusiones preliminares están dirigidas a abrir campos de reflexión para el análisis y la investigación futura entre Argentina y Brasil.

Entonces, entre los temas que aquí se han expuesto y que consideramos que merecen indagarse en trabajos futuros, subrayamos las siguientes áreas de análisis y temáticas particulares:

1. *En el campo de la política y de la gestión pública.* Semejanzas y diferencias de la política internacional en la determinación y condicionamiento del desarrollo de cada país y las influencias que en estos procesos imprimen los actores locales y, en particular, la política y la gestión del Estado y de los respectivos gobiernos, en diferentes etapas históricas.

Al respecto y en particular, hemos observado que en Brasil, desde la década de 1950 al presente, la gestión de la política pública ha tenido una dirección, sustentada en propuestas de gestión “desarrollista”. Y que al mantenerse a lo largo de diferentes gobiernos, aún con altibajos, ha permitido que ganara posiciones relativas en el marco del escenario socioeconómico latinoamericano y mundial. Esto pareciera estar indicando una política de Estado que, por el contrario, parece haber estado ausente en Argentina. Esta, en cambio, ha retrocedido acuciada por la aplicación irrestricta de políticas económicas regresivas, que no pudieron ser contrarrestadas por el accionar de los gobernantes e instituciones locales. Argentina a lo largo de este período aparece

---

<sup>34</sup> Vía Campesina es una organización internacional de agricultores, surgida en mayo del 1993, en una conferencia llevada a cabo en Mons, Bélgica. El objetivo común que persiguen las diferentes organizaciones adheridas a VC es rechazar el modelo neoliberal de desarrollo rural y lograr la soberanía alimentaria (Fernandez y Manzanal: 2010)

inmersa en un recurrente campo de conflicto y luchas político-sociales (con múltiples antecedentes de violencia e inestabilidad, expresados en la sucesión de golpes militares, la guerrilla, la represión y desaparición de personas, la guerra de Malvinas, los crímenes de lesa humanidad, la hiperinflación y las sucesivas crisis económica con el consecuente despojo de los ahorros, especialmente de sectores medios). Todo lo cual se traduce en una sucesión de gobiernos, políticos, empresarios y gremialistas que, con variantes según la coyuntura, recrean la disputa histórica, desinteresándose de promover acuerdos de mínimos gobernabilidad asociados a metas de desarrollo. Esta situación favorece la conformación de una sociedad dual, desarticulada. Apareciendo entonces, simultáneamente, la confrontación social. Y frente a sectores totalmente descreídos de la política y de los políticos surgen grupos y organizaciones fuertemente movilizados, que llevan adelante sus reclamos discutiendo e imponiendo su propia legalidad (y cuestionando la legalidad institucionalizada).

2. *En el campo de análisis y gestión de la AF y del desarrollo territorial.* El diferente tamaño de Brasil respecto a Argentina, en cuanto a una significativa mayor capacidad productiva, económica, poblacional plantea desafíos distintos y ampliados respecto a los de Argentina. En particular, en el campo de la AF, el problema social de la pobreza rural en Brasil aparece, en esta instancia, como mucho más extendido y pronunciado, la subdivisión parcelaria más aguda, la polarización entre productores familiares y no familiares más acentuada. Por su parte, en Argentina es mayor el peso del producto agropecuario en relación al respectivo producto nacional. Lo cual permite suponer que también el ingreso agropecuario es mayor, y podría inferirse que, en este sentido, los referentes de la AF también se encuentran con un nivel de ingreso relativamente mejor.

Sin embargo, todas estas disquisiciones están sustentadas en valores promedios y relativos, que ocultan la realidad social y las diferencias entre distintos sectores sociales del agro y de la AF.<sup>35</sup> Seguramente es más pronunciado el problema social en el campo de la AF brasileña, lo cual también explicaría, en un contexto democrático, la mayor movilización de los respectivos actores y organizaciones y las respuestas más acertadas en la órbita de las políticas públicas.

En este sentido, los paradigmas actuales del desarrollo, que subrayan la importancia de la 'agencia' de los actores en la transformación de su propia realidad (y desde luego de su territorio), el rol de la participación social, la transformación de 'abajo' a 'arriba' de los ámbitos locales, parecieran estar reflejando la realidad de países como Brasil. Países que tienen un alto grado de marginación social pero, que al mismo tiempo, ésta encuentra cauce en la organización de demandas hacia los sectores de poder económico y político (seguramente sólo bajo regímenes democráticos). ¿Es posible pensar, entonces (en el marco del paradigma de desarrollo territorial dominante) que Brasil, en el campo de la AF está mejor posicionado para encarar una transformación social en determinados ámbitos locales a partir del desarrollo territorial?

Evidentemente, Argentina y Brasil muestran diferentes historias y procesos sociales y políticos (a pesar de las múltiples cuestiones que las asemejan). Encarar sobre esta cuestión estudios de campo comparativos que releven distintas experiencias de desarrollo territorial con eje en la AF puede constituir una excelente contribución al conocimiento en el ámbito del desarrollo, del estudio de la sociedad y de las políticas públicas en general.

3. *En el campo de la producción de información y estadísticas para el estudio de la AF.* El análisis precedente ha mostrado la ausencia, desorganización y limitaciones de la información disponible para estudiar el caso de Argentina; en particular en relación a los PDR, sus alcances e impactos. Sin embargo, también para la realización de este trabajo debimos recurrir, en varias oportunidades, a información de organismos internacionales (Banco Mundial) para poder trabajar con datos comparativos en términos de años, medidas, etc.. Además las comparaciones realizadas en relación a la magnitud de la AF se formulan bajo el supuesto de metodologías de construcción de datos censales comparables.

Consideramos que este campo, referido a la construcción de indicadores e información comparable en los países del MERCOSUR y, en particular, en relación a la AF ya se está encarando, por ejemplo en el marco de la puesta en práctica del RENAF en cada uno de los países integrantes de la REAF. Sin embargo, también consideramos que el rol y la responsabilidad que nos cabe,

---

<sup>35</sup> Aunque siempre bajo el supuesto que los mismos son a priori comparables entre sí -tema a abordar en el siguiente ítem-

como investigadores de la problemática de la AF, exige avanzar en estudios que permitan dilucidar cuestiones, restricciones y potencialidades en este campo.

Por último, consideramos que esta indagación y el intercambio que supuso, ha sido una experiencia necesaria para plantear nuevos cuestionamientos que contribuyan, en primer lugar, a un mejor y mayor conocimiento de los procesos inmersos en el desarrollo de la AF de nuestros países y de sus políticas; y en segundo lugar, para profundizar el trabajo conjunto y compartido y aportar al intercambio y al enriquecimiento mutuo de investigadores, académicos y profesionales de ambos países.

## Bibliografía

- ABRAMOVAY, R. (2007). "Agricultura familiar e assentamentos. Estudos prospectivos territoriais e temáticos referenciados no território - Subsídio à elaboração do PPA". Nota Técnica, CGEE. Brasília.
- BARTOLOMÉ, Leopoldo J. (1982). *Base Social e Ideología en las Movilizaciónes Agraristas en Misiones entre 1971 y 1975*. Desarrollo Económico. Vol 22 N° 85, Buenos Aires.
- CARDARELLI, Graciela, BRAWERMAN, Josette y PAIUK, Hilda (2008). "Relevamiento y análisis de programas y proyectos del gobierno nacional, distintos de los de la SAGPyA, con impactos directos e indirectos en el desarrollo rural". En SCHEJTMAN, Alejandro y BARSKY, Osvaldo (comps.), *El desarrollo rural en la Argentina, un enfoque territorial*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, p. 473-491.
- DEL GROSSI, M.E. (2010). "Assessment of social inclusion policy in rural areas -transformations through family allowance policy and public policy for family farming". International Conference Dynamics of rural transformation in emerging economies. April 14-16, New Delhi, India.
- FAVARETO, A. (2006). "Agricultores, trabalhadores: os trinta anos do novo sindicalismo rural no Brasil". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. V.21, N° 62 São Paulo.
- FRANÇA, C. G.; DEL GROSSI, M.E.; MARQUES, V.A. (2009) *O Censo Agropecuario 2006 e a agricultura familiar no Brasil*. MDA, Brasília.
- FURTADO, Celso (2007). *Formação Econômica do Brasil*, Edit. Companhia das Letras, São Paulo.
- GIBERTI, Horacio (2003) "Cambiantes posiciones de la Sociedad Rural Argentina, CRA y la CGT respecto al proyecto de Ley Agraria", *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, N° 19, 2° semestre, pp. 179-184, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, Buenos Aires.
- GONZALEZ, Fernando y MANZANAL, Mabel (2010). "Agricultura Familiar y Soberanía Alimentaria. Una necesaria articulación en el ámbito del MERCOSUR, desde la perspectiva del caso argentino", mimeo ALASRU, 2010, Porto Gallinas, Brasil.
- HOUTZAGER, P. (2004). "Estado e sindicato na transformação do mundo rural brasileiro – 1964-1979". En: *Os últimos cidadãos*. Ed. Globo, São Paulo, p. 46-89.
- LENZ, María Heloisa (2004). *Crecimiento Económico e Crise na Argentina de 1870 a 1930*". Editora de la UFRGS y Fundación de Economía y Estadística, Porto Alegre.
- LOMBARDO, Patricia y TORT, María Isabel (1998) "Estrategias de intervención para pequeños y medianos productores agropecuarios en la década del '90", mimeo Jornadas Extraordinarias de Estudios Agrarios 'Horacio Giberti', Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- LO VUOLO, Rubén (1995). "Estabilización, ajuste estructural y política social. Los inocentes son los culpables", en Bustos Pablo (comp.), *Más allá de la estabilidad. Argentina en la época de la globalización y la regionalización*, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires.
- MANZANAL, Mabel (2009). "El desarrollo rural en Argentina. Una perspectiva crítica". En ALMEIDA, Jalcione e DESSIMON MACHADO, João Armando (Organizadores), *Desenvolvimento Rural no Cone Sul/Desarrollo rural en el Cono Sur*, Associação Holos Meio Ambiente e Desenvolvimento, p. 10-55 (365 p.), Porto Alegre (e-book).
- MANZANAL, Mabel (1999). "La cuestión regional en la Argentina de fin de siglo", *Realidad Económica* 166, p. 70-99, IADE, Buenos Aires.
- MANZANAL, Mabel (1995). "Globalización y ajuste en la realidad regional argentina: reestructuración o difusión de la pobreza?", *Realidad Económica* 134, p. 67-82, IADE, Buenos Aires.

- MEDEIROS, L.S. (2001). “‘Sem Terra’, ‘Assentados’, ‘Agricultores familiares’: considerações sobre os conflitos sociais e as formas de organização dos trabalhadores rurais brasileiros”. En GIARRACA, N. (Comp.) *Una Nueva Ruralidad en America Latina?* CLACSO, Buenos Aires, pg. 103-129.
- MEDEIROS, L. S. (2010). “Agricultura familiar no Brasil: aspectos da formação de uma categoría política”. En: MANZANAL, M y NEIMAN. G., *Las agriculturas familiares del MERCOSUR. Trayectorias, amenazas y desafíos*, Ed. Ciccus, Buenos Aires.
- NARDI, María Andrea (2002). “Análisis comparativo de modelos institucionales de intervención en desarrollo rural en la provincia de Misiones”, Tesis de Licenciatura en Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, UBA, Buenos Aires.
- NEIMAN, G., BERGER, M., ARROÑADE S., FABIO, F., GOLDFARB, L., KAROL, A., MINGO, E., y NEIMAN, M. (2006). “Diversidad de las formas de representación de intereses entre organizaciones de pequeños productores del agro argentino: base social, reivindicaciones y articulaciones”. En MANZANAL, M., NEIMAN G. y LATTUADA, M. (Comp.) *Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorios*. Edic. CICCUS, Buenos Aires, p. 177-210.
- NEIRA ALVA, Eduardo (1974). “Las políticas de desarrollo regional en América Latina”, *Planificación regional y urbana en América latina*, ILPES-ILDES, Siglo XXI, México.
- OBSCHATKO, Edith (2009). *Las explotaciones agropecuarias familiares en la República Argentina: un análisis a partir de los datos del Censo Nacional Agropecuario 2002*, 1ª ed., Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura Argentina, Buenos Aires.
- ROFMAN, Alejandro (1981). *La política económica y el desarrollo regional*. Universidad Simón Bolívar. Bogotá.
- ROFMAN, Alejandro y ROMERO Luis A. (1998). *Sistema socio-económico y estructura regional en la Argentina*. Amorrortu Editores. Buenos Aires,.
- ROMERO, José Luis (2002). *Breve historia de la Argentina*, Fondo de Cultura Económica, 7ª ed. Buenos Aires.
- SCHNEIDER, S.; CAZELLA, A. A. & MATTEI, L (2004). Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. En SCHNEIDER, S.; SILVA, M. C. & MARQUES, P. E. M. (Orgs.). *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. Ed. Universidade/UFRGS, Porto Alegre, p. 21-49.
- SOVERNA, Susana, TSAKOUMAGKOS, Pedro y PAZ, Raúl (2008). “Revisando la definición de agricultura familiar”, *Serie documentos de capacitación N° 7*, PROINDER, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. Buenos Aires.