

Citar como: “Agricultura Familiar y Políticas de Desarrollo Rural en Argentina y Brasil (análisis comparativo, 1990-2010)”. En co-autoría: Mabel Manzanal y Sérgio Schneider, *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios* N° 34, p. 35-71, CIEA, FCE, UBA, ISSN 1514-1535, 1er semestre 2011, Buenos Aires

## **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>

### **Resumen**

El presente trabajo es un análisis acerca de las particularidades de las políticas dirigidas a la *agricultura familiar* (AF) en Argentina y Brasil, en perspectiva comparativa y a partir de la década de 1990. En el mismo se subrayan los antecedentes, logros y problemas que comparten y diferencian a ambos países, identificando la modalidad asumida por los respectivos estados y por sus políticas en cuanto a la incorporación y tratamiento de la *agricultura familiar*.

La exposición se organiza con una primera parte centrada en un breve relato histórico, donde nos ocupamos de los principales ejes político – económicos característicos de las dos décadas anteriores (1970 y 1980), en tanto los mismos constituyen antecedentes decisivos del período siguiente, objeto de este trabajo.

Luego, la segunda parte focaliza en la década de 1990 donde analizamos las políticas del período y, especialmente, el accionar de los actores locales en relación con las políticas públicas ligadas al DR (Desarrollo Rural) y a la AF.

Por ultimo, esbozamos algunas reflexiones subrayando similitudes y diferencias respecto del rol de los actores sociales y de los respectivos estados y su influencia en la configuración de políticas diferenciales.

### **Abstract**

This paper is an analysis of the characteristics of policies aimed at family farming (FA) in Argentina and Brazil in comparative perspective and from the 1990's. The same highlights the

---

<sup>1</sup> Este artículo es un primer avance de la actividad conjunta y de intercambio realizada en el marco de la RedSur que ambos autores integran. Los resultados provienen de la producción de los respectivos proyectos: (i) para 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. (ii) para 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- 4432-0606 int 169). 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. Ambos autores integramos la RedSur -Red de Posgrado e Investigación en Desarrollo Rural del Cono Sur.

antecedents, achievements and problems that both countries share and the same time differentiate them, identifying the modality assumed by the respective states and their policies related to the incorporation and consideration of *family farming*.

This article is organized with a first part focused on a brief historical account, where we talk about the major economic-political core characteristic of the previous two decades (1970 and 1980). This core constitutes a decisive antecedent of the next period, object of this work. The second part focuses on the 1990's where we analyze the policies of the period and especially the actions of local actors in relation to public policies related to RD (rural development) and FA (family farming).

Finally, we outline some thoughts highlighting similarities and differences about the role of social actors and their respective states, regarding their influence in the configuration of differential policies.

## **Introducción**

En el presente trabajo se analizan las particularidades de las políticas dirigidas a la *agricultura familiar* (AF) en Argentina y Brasil, en perspectiva comparativa desde la década de 1990. En particular, se estudian los antecedentes, logros y problemas que comparten ambos países en lo que se refiere a sus agriculturas y a sus poblaciones rurales.

En este campo temático las similitudes han sido poco exploradas, a pesar de las características en común y las semejanzas en las historias y en los procesos de formación nacional y ocupación territorial de ambos países. Del mismo modo sucede con las diferencias: su análisis comparativo permite una mejor comprensión de los respectivos procesos nacionales ligados a la AF.

Nuestro objetivo es plantear evidencias que enriquezcan la perspectiva de análisis sobre los modos de enfocar y atender la problemática de la AF y del desarrollo rural, tanto en cada uno de estos dos países, como en el ámbito del Mercosur en general. Y para avanzar en esta meta identificaremos la modalidad asumida por los respectivos estados y por sus políticas en cuanto a la incorporación y tratamiento de la *agricultura familiar* en cada uno de estos dos países.

Utilizamos la denominación genérica de *agricultura familiar* (AF) porque las políticas públicas actualmente definen de este modo 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) 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; habiendo sido algunos de ellos, además, sujetos de políticas públicas en diferentes momentos de las respectivas historias nacionales.

Para indagar y analizar las estrategias de desarrollo rural -DR- tomamos como referencia temporal la década de 1990. Porque observamos que desde entonces se han dado en ambos países:

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

b) Gestión y ejecución de políticas de DR que, con sus particularidades, pusieron de manifiesto el rol de los actores locales en la configuración de específicos resultados socioeconómicos y territoriales.

### **Antecedentes**

El análisis de la historia económica latinoamericana, con sus semejanzas y contrastes, permite una mejor y más adecuada comprensión del presente y del devenir de los respectivos países y, en consecuencia, también de las políticas dirigidas a atender las necesidades de las poblaciones carenciadas. Por ello, nos interesa analizar conjuntamente el caso de Argentina y Brasil en relación a la AF y al DR 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 5° 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<sup>3</sup>: (i) la población estimada de Argentina ascendía a 39,8 millones<sup>4</sup> y la de Brasil a 191,97 millones de habitantes (casi 5 veces más)<sup>5</sup>; (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>6</sup> Es decir, el sector agropecuario tiene, en Argentina, una relativa mayor incidencia en el conjunto de la economía nacional.

Los datos anteriores dan, asimismo, cuenta: (i) del retroceso experimentado por Argentina (que a fines del siglo XIX se diferenciaba de los restantes países latinoamericanos por su sólida dinámica económica) y (ii) del avance de Brasil, especialmente a partir de la segunda posguerra (1950) hasta el presente.<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> A los fines de trabajar con datos comparativos para ambos países, se utiliza información del Banco Mundial (según los casos y su disponibilidad la misma puede corresponder al año 2006, 2008 o 2009). Si se cuenta con información más actualizada de alguno de los dos países, la misma se provee en nota al pie.

<sup>4</sup> Según datos provisorios del Censo Nacional de Población 2010 de Argentina, la población total ascendía a 40,091 millones de habitantes.

<sup>5</sup> El Censo Demográfico de 2010 de Brasil indica que el país tiene actualmente una población de 190.755.799 habitantes, de los cuales 160.925.792 (84,36%) están en áreas urbanas y 29.830.007 (15,64%) en áreas rurales.

<sup>6</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>7</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 fluctuar, mostrando avances y retrocesos que, de todos modos, siguieron ocultando durante algún tiempo 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.

Pero además, el auge neoliberal tuvo aplicaciones y efectos bien diferentes en un país y en otro. Esta situación ha sido muy bien retratada por el reconocido economista argentino Aldo Ferrer<sup>8</sup>; quien señala que en Argentina entre el golpe de estado de 1976 y la crisis terminal de 2001/2002 el PBI total aumentó 27% y el per cápita cayó un 10% mientras que, en igual período, en Brasil el PBI aumentó 120% y el per cápita creció un 30%. Esto 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 en un país y en otro. Brasil apoyaba la exploración petrolífera (fortaleciendo a PETROBRAS), promovía la conversión de Embraer (en la tercera productora de aeronaves del mundo), impulsaba a empresas de 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 cambio, Argentina aplicó una política sistemática de desmantelamiento del poder nacional, con la venta y extranjerización de YPF (Yacimientos Petrolíferos Fiscales), de la fábrica de aviones de Córdoba, de la mayoría de las empresas públicas y de las mayores privadas; además el país se endeudó hasta el límite de la insolvencia. Proceso que fue facilitado por el terrorismo de Estado de la dictadura militar, que además tuvo como telón de fondo la guerra y derrota de Malvinas (1982). Un ilustrativo ejemplo de este retroceso aparece en la caída de un 40% del PBI industrial operado a lo largo de todo este período (1975-2002).<sup>9</sup>

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 se ha generado y resuelto de distinta forma en un país y en otro.

Es el caso de Argentina, con la crisis de 2001-2002 las restricciones socioeconómicas se profundizaron y expandieron afectando a nuevos grupos de población. Un amplio rango de sectores medios urbanos y rurales (históricamente exceptuados de las privaciones propias de los de menores recursos) fueron alcanzados por variadas situaciones de precariedad y pauperización. Al punto que según datos oficiales en 2003 la población pobre ascendía a 54% y la indigente a 24% (MECON, 2010:40).

Pero asimismo es cierto que en otras coyunturas nacionales se genera un crecimiento que se articula, en diferente grado, con una disminución de la exclusión, la pobreza y la marginalidad, situación que actualmente se da en ambos países. Luego de la crisis, Argentina comenzó a crecer ininterrumpidamente llegando en el 2010 a una tasa del 9.2% (nunca igualada desde el 2005 –MECON, 2010: 33). Y conjuntamente también se gestó una caída en los indicadores de pobreza e indigencia (12% y 3% en el tercer trimestre de 2009 -MECON, 2010:40) aunque la certeza de esta información ha sido muy

---

<sup>8</sup> Nota periodística publicada en Página 12, Argentina, 24/08/2010.

<sup>9</sup> Debe tenerse en cuenta que este período estuvo signado en su primera parte por gobiernos militares surgidos de golpes de estado. En Argentina la dictadura se prolongó entre 1976-1983 y en Brasil había comenzado ya en 1964 y se extendió por 20 años (1964-1984).

cuestionada, así como que la caída en los indicadores de pobreza e indigencia es insuficiente frente al notorio crecimiento experimentado por la economía nacional.<sup>10</sup>

En este contexto, es relevante el caso de Brasil, que en igual período también creció aunque a una menor tasa y sin embargo logró igualmente una baja significativa en la pobreza y en la desigualdad de la distribución de la renta, según apuntan varios órganos e instituciones de investigación. 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. Según esta información, 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 importa 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 los centros de poder político y económico del capitalismo mundial (como sucedió en la década de 1990 con los Consensos de Washington). Lo cual conlleva a modelos de política económica semejantes para casi toda América latina y, consecuentemente, a etapas políticas y de desarrollo similares en los respectivos países.

Así podemos analizar el devenir latinoamericano, y en particular de los dos países que nos ocupan, a partir de una primera etapa que se vincula con *la vigorosa expansión de la economía primario – exportadora de finales del siglo XIX*. Ello significó el traspaso de la economía del período colonial (azúcar y oro en Brasil y lanas y carnes saladas en Argentina) hacia una definida inserción de ambos países al sistema capitalista mundial, con 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: (i) la salida de los productos primarios, (ii) la entrada

---

<sup>10</sup> Corresponde señalar al respecto tres aspectos que ponen en cuestión este tema: a) Estas son cifras oficiales que han sido muy criticadas por sectores de la oposición aduciendo manipulación de las mismas por parte del gobierno. Su principal fundamentación se sostiene en la intervención y la crisis institucional que actualmente atraviesa el principal instituto de estadísticas nacionales -INDEC-. b) La base comparativa no es la adecuada, porque el año 2003 fue muy “anormal” en el devenir nacional; fue el punto más bajo de la peor crisis nacional de la historia desde la de 1930. c) Los datos de otras fuentes privadas (Equis, La Nación, Economía, 4-7-11) indican una menor caída en los indicadores de pobreza e indigencia (nivel de pobreza 22,1% en 2009 y 20,6% en 2010 y nivel de indigencia 5,7% en 2009 y 5,4% en 2010).

de manufacturas; y (ii) 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, aparece en América latina la siguiente etapa, reconocida como de *sustitución de importaciones*. Una nueva instancia del 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>11</sup>

Años después de finalizada la segunda guerra mundial, el funcionamiento económico mundial comienza a reorganizarse bajo otros lineamientos. Así, hacia mediados de los años '50 aparecen en toda América latina gobiernos de perfil desarrollista, con sus respectivos programas y planes dirigidos, entre otras cuestiones, a avanzar sobre la etapa sustitutiva de importaciones promoviendo una mayor apertura hacia el capital extranjero.<sup>12</sup> Identificamos este período como *la etapa desarrollista*. Esta se extiende entre 1955 y 1975 (aproximadamente) o algo más avanzada la década de 1970, según los países. A este período corresponde la creación de la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (SUDENE, 1959) en Brasil; o el Consejo Federal de Inversiones (CFI, 1959) y el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE, 1961) en Argentina.<sup>13</sup>

Sin embargo, recién a comienzos de la década de 1960, con el surgimiento de la Alianza para el Progreso (1961) se difundió masivamente esta política e ideología, a través de la planificación nacional y regional del desarrollo. Se trató de un programa de ayuda económica y social por 10 años (1961-1970) para América latina, dirigido a enfrentar los riesgos de la reciente revolución cubana (1959) -en particular para EEUU pero también para todo el sistema capitalista. La pertenencia de un país latinoamericano en la órbita de la URSS implicaba el peligro de ampliar la difusión del pensamiento comunista y de adhesión a la revolución cubana, situación de alta probabilidad tratándose de los países latinoamericanos en general muy pobres o con mayoría de población marginal y en situación de desamparo social y económico.

Fue por todo lo anterior que 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. Se diseñaron programas y estrategias que: apoyaron: (i) la reforma agraria para incrementar la productividad agrícola y terminar con el latifundio improductivo<sup>14</sup>; (ii) la

---

<sup>11</sup> Al respecto vale mencionar los dos gobiernos más representativos de este período, el de Juan Domingo Perón en Argentina (1946-1955) y el de Getulio Vargas en Brasil (1930-1945 y 1951-1954) ambos con políticas semejantes y con una muy significativa y reconocida inserción popular.

<sup>12</sup> El gobierno democrático más vinculado a la ideología desarrollista de Argentina fue el de Arturo Frondizi (1958-1962). Luego los 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 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>13</sup> O la Corporación Autónoma del Valle del Cauca (CVC, 1954) en Colombia; o la Corporación Venezolana de Guayana (CVG, 1960) en Venezuela (Neira, 1974: 239 y ss.), entre muchas otras intervenciones de igual signo.

<sup>14</sup> Las reformas de la década de 1960 no incluyeron a Argentina y Brasil. La de Brasil tuvo un alcance muy limitado con pocas expropiaciones; sustentada en la creación de cooperativas y asociaciones campesinas y un registro catastral con vistas al cobro de un impuesto sobre la tierra rural (Alegrett: 2003). Al respecto, Da Veiga (2003) en un análisis sobre el tema afirma que "el Brasil no ha realizado, no está realizando y no realizará una verdadera reforma agraria". De todos modos, las reformas de la década de 1960 no buscaban un cambio estructural sino tan solo disminuir las presiones y conflictos rurales, sin acción significativa en

modernización de la infraestructura de comunicaciones, energía, riego y, en general, (iii) el 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>15</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. Así 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).<sup>16</sup>

De todas maneras, todas estas propuestas desarrollistas no buscaban cambios estructurales 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 ya hemos mencionado y 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 la mayor parte de las propuestas que dominaron el accionar político de este período de la planificación nacional y regional del desarrollo en América latina. Y fue este conjunto de estrategias internacionales y de políticas nacionales el basamento que configuró el devenir sociopolítico latinoamericano de los años posteriores.

---

términos de la propiedad de la tierra. Esto difiere de lo sucedido con las reformas agrarias anteriores y las resultantes de revoluciones, que tuvieron mayor alcance y algún efecto, según los casos, sobre el latifundio. Fue con la revolución Mexicana de 1910 que comenzó a reconocerse la necesidad de transformación de la estructura de propiedad de la tierra y que derivó en la reforma agraria mexicana ratificada en el artículo 27 de la Constitución de 1917. Aquí corresponde señalar que, aunque el reparto de tierras fue muy amplio, la reforma agraria no logró el bienestar sostenido de la población y los individuos a los que llegó viven hoy en una pobreza extrema -Warman, 2003. Posteriormente otras reformas agrarias surgieron tras procesos revolucionarios: en Bolivia en 1953; en Cuba en 1959; en Perú en 1970, en Nicaragua en 1979; mientras quedaron abortadas por posteriores golpes militares la de Guatemala en 1952 y la de Chile de 1971.

<sup>15</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 bastante 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.).

<sup>16</sup> Y 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.).

## Política y transformación neoliberal de la década de 1990<sup>17</sup>

En ambos países durante los años 90 dominó el modelo neoliberal que implicó una política de ajuste macroeconómico y control de la inflación a través de distintas medidas, entre otras la conversión de la moneda nacional y/o su anclaje al dólar.

En Argentina, la política del gobierno de Carlos Menem (1989-1999) constituyó el más acabado ejemplo del ajuste liberal-ortodoxo, acorde a las necesidades del proceso de reestructuración económica mundial.<sup>18</sup> Esta política neoliberal sirvió de *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, desregulación de la intervención estatal sobre el desenvolvimiento económico privado, privatización de los bienes públicos, flexibilización laboral, ventajas para la localización de empresas transnacionales).

Durante el gobierno de Menem (y siendo ministro de economía Domingo Cavallo) se puso freno a la inflación a través de un rígido sistema de convertibilidad (\$1 = u\$s1) que se mantuvo hasta la crisis de 2001-2002.<sup>19</sup>

Sin embargo, a partir de 1995 (y luego de la segunda elección de Menem como presidente<sup>20</sup>) comenzó a debilitarse el desempeño económico general y en particular el del sector industrial y de los ocupados en el mismo. Las privatizaciones de empresas y servicios públicos, la liberalización del mercado y la desregulación de muchas actividades productivas configuraron una situación de crisis crónica 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.

Por su parte, 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

---

<sup>17</sup> Algunas partes iniciales de este ítem que refieren al caso de Argentina provienen de Manzanal (1995 y 1999)-

<sup>18</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)".

<sup>19</sup> A partir de 1991 y en pos de la estabilización macroeconómica, el Gobierno aplicó la Ley de Convertibilidad N° 23.928 que fijó la relación 1 dólar/1 peso. Esta Ley fue sancionada el 27 de marzo de 1991 por el Congreso Nacional y estuvo vigente durante 11 años. Fue una medida que 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 por ejemplo: la garantía de convertir sus ganancias de pesos a dólar y remitirlas a las casas matrices en cualquier momento, entre otras.

<sup>20</sup> Reelección 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.



universales bajo el principio de la necesidad (Lo Vuolo, 1995: 249). Por el contrario, las políticas sociales que se aplicaron tuvieron un estilo residual.

En este contexto, 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) quien, finalmente, debió afrontar el 21 de diciembre de 2001 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. El detonante fue la secesión de pago de los bancos y la no devolución de los depósitos bancarios, todo lo cual puso en evidencia una crisis que ya se venía gestando desde mucho antes por la aplicación irrestricta del ajuste y de la convertibilidad y cuyas consecuencias económicas, sociales, políticas e institucionales fueron de tal magnitud que, a 10 años de su ocurrencia, aún siguen condicionando la política y el desarrollo nacional.

Por su parte, en Brasil, la crisis económica de la década de 1980 despertó una conciencia en las principales fuerzas políticas respecto a que el proceso de apertura y redemocratización debía ser sostenido a partir de la estabilización macro-económica, con especial atención al problema inflacionario.

No obstante, en el final de la década de 1980 hubo dos hechos políticos sumamente importantes que deben ser registrados para comprender lo sucedido en la década siguiente.

El primero, fue la Asamblea Nacional Constituyente de 1988 que elaboró la Constitución actualmente en vigor y que introdujo, entre otros cambios, la descentralización política, reconociendo a los municipios como entes federales y constituyéndolos en el tercer nivel del estado -ya existían el federal y el estadual-. Esta medida implicó el crecimiento del poder de los municipios durante la década de 1990 y condujo a que las políticas de salud y educación se tornaran fuertemente descentralizadas.

El segundo hecho fue el juicio político (impeachment) en 1992 a Fernando Collor de Melo, que había sido elegido presidente por elección directa en 1989. Collor de Melo fue expulsado por el Congreso de la Nación bajo la acusación de corrupción en el ejercicio de la presidencia. Junto con la salida de Collor de Melo del poder, también se debilitan y pierden legitimidad las propuestas neoliberales que su gobierno había venido promoviendo e implantando (apertura de los mercados, desregulación, privatizaciones). De este modo, el neoliberalismo careció en Brasil de fuerte legitimidad, al punto que no había muchos políticos que quisieran ser identificados con esta perspectiva.

La asunción del vicepresidente Itamar Franco al cargo de presidente de la República (1992-1994) significó el retorno de una visión nacional desarrollista al poder, interrumpiendo la ola neoliberal que se había instalado. No obstante, la visión nacionalista de Itamar Franco sería sustituida por la perspectiva reformista de centro-derecha liderada por el sociólogo senador Fernando Henrique Cardoso (FHC). Con Cardoso se inició un proceso de estabilización macroeconómica. Bajo la égida del Plan Real y con la vinculación de la nueva moneda, el “real”, a la variación del dólar, se logró un “anclaje” a favor de la

estabilización.<sup>21</sup> De este modo el Plan Real configuró un fuerte apoyo político para FHC, que logró ser elegido Presidente de la República por dos períodos (1994-2003).

Bajo el primer gobierno de FHC se operó un control riguroso de la estabilidad monetaria, iniciándose simultáneamente 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 ejemplo por el surgimiento de agencias de regulación (telefonía, energía, transportes).

De todos modos, el gobierno de FHC fue relativamente contradictorio. Porque, por un lado, puso en práctica políticas de privatización y reforma del estado fuertemente resistidas por organizaciones de la sociedad civil, especialmente por movimientos sociales como los Sin Tierra y el sindicalismo rural (ligados a organizaciones de base y a la Iglesia católica). Pero, por otro lado, desde mediados de la década de 1990 el estado volvió a tener políticas públicas para responder a las presiones y reivindicaciones de los grupos sociales organizados (como la política de asentamientos rurales, el crédito para la agricultura familiar y algunas iniciativas de transferencia de renta que fueron la base de la actual Bolsa Familia, como el programa bolsa escuela).

Por lo anterior, es que la etapa de FHC se reconoce como un período de reforma y de reestructuración del estado y de las políticas públicas en el Brasil, que logró garantizar la estabilización macroeconómica y sentar las bases de la política económica que luego fuera continuada por Lula (2003).

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

Nuevamente insistimos que enmarcar esta perspectiva comparativa requiere tener presente la enorme diferencia en los indicadores socioeconómicos existente entre ambos países. La población rural brasilera es casi 9 veces mayor que la argentina; lo cual nos indica -dado que la población total es 5 veces mayor- que la sociedad argentina es mucha más urbanizada que la brasilera, aunque ésta viene urbanizándose más aceleradamente en los últimos años.<sup>22</sup>

Según datos del Banco Mundial, en el 2008 mientras Brasil tenía 27.7 millones de habitantes viviendo en ámbitos rurales (14,4% de la población total) Argentina sumaba 3.2 millones (8% del total). De todos modos, en Argentina la participación del agro (PBI agrícola 10% del PBI nacional) es mayor que en Brasil (7%) sin embargo, los empleos de la agricultura en Brasil (19% respecto a los empleos totales en el 2006) superan notoriamente a los que se dan en el caso argentino (8% en 2001).<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> El Plan Real fue lanzado el 1 de julio de 1994 y consistió en un paquete de medidas de ajuste económico y la creación de una nueva moneda (de cruzeiro a real). Y a través del establecimiento de reglas de conversión y control del déficit público se consiguió contener la inflación.

<sup>22</sup> Según datos del Banco Mundial para el año 2009 mientras en Brasil había 27 millones de habitantes rurales en Argentina sumaban algo más de 3 millones (Fte: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.RUR.TOTL>)

<sup>23</sup> Corresponde señalar que el dato para el año 2006 del Banco Mundial para el caso de Argentina informa que el empleo agropecuario es de 0.8% (Fuente: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SL.AGR.EMPL.ZS>). Dato que consideramos constituye una transcripción errónea (es 8% y no 0.8%) según surge del censo el Censo Nacional de Población 2001 (última información disponible al respecto). En dicho censo se informa que sobre un total de 10.913.187 personas ocupadas en el país hay 897.507 ocupadas en la rama "Agricultura, caza, silvicultura y pesca" (lo cual representa el 8.22% dmne ocupación en el sector agropecuario)

Es decir, existe una evidente diferenciación en la estructura productiva agropecuaria de un país y otro: el agro de Argentina es significativo por su importancia económica, por su contribución al PBI nacional, pero no por la ocupación que genera, relativamente muy baja. En cambio, en Brasil es destacable la importancia ocupacional del agro.<sup>24</sup>

Evidentemente, en ambos países es determinante la estructura agraria capitalista, sin embargo, en Argentina predomina bajo la modalidad de un menor uso de fuerza de trabajo junto con una menor presencia relativa de la agricultura familiar (AF) comparado con lo que sucede en Brasil.<sup>25</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 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, porque 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 en 2002 (según los respectivos censos nacionales de población). 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.

Por su parte, la agricultura familiar (AF) brasilera representaba el 84,4% (4.367.902 establecimientos familiares sobre 5.175.489 totales) según datos censales del año 2006. En Argentina se calcula que la AF representa el 75,3% (251.116 establecimientos familiares sobre 333.504 totales) según un procesamiento de información censal de 2002.<sup>26</sup>

En Brasil este contingente de agricultores familiares ocupa un área de 80 millones de ha (24,3% de la superficie total) y en Argentina cerca de 31 millones de ha (18%). En Brasil, la superficie media de los establecimientos familiares era de 18 ha y la de los no familiares de 309 ha; muy inferior al caso argentino donde la superficie media era de 142 ha<sup>27</sup> para los familiares y de 1.747 ha para los no familiares.<sup>28</sup>

De esta veloz mirada comparativa, surge una primera conclusión que refiere a la mayor subdivisión y peso poblacional y ocupacional que la actividad agropecuaria en general y la familiar en

---

<sup>24</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>25</sup> Los datos fueron obtenidos en: <http://datos.BancoMundial.org/indicador/pais>

<sup>26</sup> Más allá de la información sobre AF que surge de los censos, en Argentina 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 está 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 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)

<sup>27</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 sólo tiene en cuenta las explotaciones con superficie definida (Obschatko, 2009: cuadro 1).

<sup>28</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).

particular presenta en el campo brasilero respecto al argentino, donde además 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 rápidamente 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 (Manzanal y González, 2010).<sup>29</sup>

### ***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 la promulgación de la Ley 11.326/2006, conocida como Ley de la Agricultura Familiar, que le otorgó legalidad.

Las bases sociales y políticas de la legitimación de la agricultura familiar se relaciona con dos factores principales. Primero, con la recuperación, durante la década de 1990, de la fuerza política del movimiento sindical de los trabajadores rurales. Segundo con una transformación teórica e interpretativa de la agricultura familiar producida a través de la realización de múltiples estudios, investigaciones y publicaciones que la tenían como objeto de estudio.

El trabajo de Schneider, Mattei y Cazella (2004) demostró que 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 1999 y 2009 aportó R\$ 66.245 millones (u\$s 40.148 millones al cambio actual) en crédito a través de más de 12 millones de

---

<sup>29</sup> Dada dicha preeminencia temporal en el tratamiento de la AF, en este documento comenzamos con el caso brasileño para luego seguir con el argentino.

contratos y el Programa de Asentamientos Rurales que benefició a más de 700 mil familias entre 1995 y 2007. Corresponde enfatizar (por las diferencias con Argentina y con otros países latinoamericanos) que todos estos fueron recursos del tesoro nacional y que no hubo utilización de préstamos internacionales.

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. Algunos años antes (hacia 1993) había sido colocada en la agenda política la discusión sobre seguridad alimentaria; a través de: (i) las campañas de combate al hambre y la carestía (lideradas por el sociólogo Herbert de Souza, el Betinho) y (ii) la creación del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria

En 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 (la bolsa escuela) como subsidios directos (vale gas, programa de distribución de leche, etc.) a las poblaciones más pobres. Con la creación, en 2003, del Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre (MESA) actualmente denominado MDS (Ministerio de Desarrollo Social) estos programas fueron modificados y unificados en la *Bolsa Familia*: 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 asume un rol activo en la construcción de nuevos mercados para los agricultores, tal como ocurre en relación a los biocombustibles (PNPB) y en los pagos por servicios ambientales (PROAMBIENTE). Del mismo modo importa mencionar al Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) y sus interfaces, entre ellas 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 que entre los años agrícolas 1999/00 y 2009/10 aumentaron sistemáticamente tanto el número de beneficiarios como el monto de recursos financieros disponibles y aplicados en condiciones especiales por el Programa. Si bien la agricultura familiar ocupa una posición marginal en la política agrícola nacional, es de destacar el creciente esfuerzo presupuestario del gobierno brasilero para ampliar el alcance del financiamiento público (como así también la ausencia de financiamiento externo y la consecuente no generación de deuda externa).

**Tabla 1 – PRONAF. Número de contratos y monto del crédito rural, por año fiscal 1999 – 2010**

<b>Año</b>	<b>Nº de Contratos</b>	<b>Valor (R\$ millones)</b>
1999/00	926.422	2.149
2000/01	893.112	2.168
2001/02	932.927	2.189
2002/03	904.214	2.376
2003/04	1.309.168	4.490
2004/05	1.635.051	6.131
2005/06	1.913.043	7.611
2006/07	1.692.516	8.434
2007/08	1.650.622	9.082
2008/09	1.443.217	10.985
2009/10	1.366.325	10.626
<b>TOTAL</b>	<b>14.666.617</b>	<b>66.245</b>

**Fuente:** Secretaria da Agricultura Familiar, Ministerio de Desarrollo Agrario, Brasil

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, pasando de R\$2.376 millones en 2002 (u\$s 1.440 millones) a más de R\$ 10.626 millones en 2010 (u\$s 6.440 millones). Lo cual 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>30</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), con una difusión y aplicación regular a lo largo de casi todo el país.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Salvo indicación expresa este apartado ha sido extractado de Manzanal: 2009.

<sup>31</sup> Si bien, en etapas previas se realizaron algunas acciones públicas vinculadas con los sectores de menores recursos del agro, éstas fueron esporádicas y poco sistemáticas. Un primer 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. Precisamente, Lombardo y Tort (1998: 6) mencionan al Programa Nacional Agropecuario -PRONAGRO- diseñado en la Secretaría de Agricultura Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación -SAGPyA- en 1984, como 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.

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 previamente eran muy pocas y desde entonces tuvieron una notoria expansión.<sup>32</sup>

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.

A partir de los años '90 observamos en esta campo una aparente paradoja, por un lado aparecen múltiples PDR para atender a la pobreza rural y, por otro, se consolida la aplicación del modelo político-económico neoliberal, que expulsa a cientos de miles de pequeños productores de la actividad productiva. A nuestro entender, esto se debe a que los PDR se dirigían a contrarrestar los efectos sociales del ajuste, y ello era posible por la existencia de financiamiento proveniente del capital internacional, interesado en aportar recursos en programas de atención a la pobreza que contaban con garantías reales, en tanto se constituían en créditos asumidos como deuda pública de los países prestatarios.<sup>33</sup>

Desde entonces, comenzó a difundirse y aceptarse más generalizadamente la existencia de pobreza rural en Argentina (situación ocultada hasta entonces tras la imagen de que Argentina era el granero del mundo).<sup>34</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 por la caída de ingresos (en general resultado de la baja en los precios de los productos) por la desregulación y las privatizaciones y por el deterioro de los servicios básicos de educación, salud, transporte, que la múltiple generación de PDR, que se produjo

---

<sup>32</sup> 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, 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.

<sup>33</sup> Otra interpretación (que podría ser complementaria) es aportada por Soverna (citada por Nardi, 2002) quien sostiene que los PDR “más allá de los objetivos explícitos... 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”. Conclusión que esta autora vincula con su interpretación sobre la etapa previa (años '80) donde: “la falta de políticas convencionales de desarrollo rural... 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”.

<sup>34</sup> Lejos quedó la idílica 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.

desde entonces, quedó ampliamente justificada.

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>35</sup>) en áreas específicas (que también incluyen al INTA, dependiente del MAGyP).<sup>36</sup> Al ámbito del Ministerio de Desarrollo Social sólo pertenece el Pro-huerta ejecutado, conjuntamente con el INTA<sup>37</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.<sup>38</sup>

Entre los programas que otorgan créditos y subsidios podríamos caracterizarlos como sigue:<sup>39</sup>

- *De alcance nacional y financiamiento del presupuesto nacional:* Programa Social Agropecuario iniciado (PSA) que comenzó en 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 (preferentemente 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

---

<sup>35</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>36</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).

<sup>37</sup> El Pro-Huerta, con más de 20 años de existencia promueve prestaciones básicas (insumos, capacitación) para que familias y grupos generen sus propios alimentos frescos de huertas y granjas.

<sup>38</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.

<sup>39</sup> No mencionamos en el listado que sigue al Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal, 2010 – 2016 (PEA2) 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, en tanto el mismo solo es un Componente Apoyo a Pequeños Productores para la Conservación Ambiental.



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.<sup>40</sup> El primero de estos PDR comenzó en el noreste argentino: Programa de Apoyo a los Pequeños Productores del Noreste Argentino (PPNEA) en las provincias de Corrientes, Formosa y Misiones.<sup>41</sup>

- *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. Cubriendo 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>42</sup>

Por su parte, los programas gestionados por el INTA tienen otras características. Estos se centran en proveer asistencia técnica y no otorgan créditos, ni subsidios, tienen cobertura nacional, 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 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>43</sup>

Por último, debemos mencionar que la modalidad de promover microemprendimientos grupales ha producido impactos limitados y puntuales a nivel del territorio, de los mercados regionales, de las organizaciones representativas, de difícil generalización (Manzanal: 2009). Sin embargo, corresponde reconocer que el accionar de los PDR ha puesto en cuestión el tema de la pobreza rural en Argentina, logró otorgar mayor visibilidad de los agricultores familiares en general, permitió el reconocimiento y fortalecimiento de algunas de sus organizaciones, promovió la creación de otras nuevas, otorgó asistencia financiera y económica por primera vez a muchas familias rurales, formó profesionales en la temática, capacitó a las familias en actividades productivas y sociales, favoreció la inserción de mujeres y jóvenes,

---

<sup>40</sup> 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.

<sup>41</sup> 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.

<sup>42</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.

<sup>43</sup> Fte: <http://www.inta.gov.ar/profeder/actividad/actividad.htm>

promovió la asistencia técnica y el uso de tecnologías apropiadas. Es decir, se han dado logros en muchos y diversos campos, necesarios e importantes para las familias de agricultores. Pero ello no debería ocultar que aún falta decisión política para llevar a cabo una estrategia con metas de largo y mediano alcance, dirigidas a que la agricultura familiar logre su sostenibilidad y autonomía a largo plazo.

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

### *El caso de Brasil*

Los agricultores familiares y sus organizaciones así como los mediadores y las organizaciones no gubernamentales (ONGs) son los actores del desarrollo rural del Brasil. Y son los agricultores familiares y sus organizaciones los que más han contribuido, en los últimos diez o quince años, a la afirmación política de la respectiva agenda de desarrollo rural.

En el medio rural brasileiro, 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, que tiene también en su base a 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 y 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. Y ello le valió un reconocimiento decisivo que derivó en la formulación y ejecución del PRONAF. Otro papel relevante de la CONTAG fue la organización de las protestas en favor de la reglamentación de la normativa constitucional por la jubilación de los trabajadores rurales (para los hombres a los 60 y las mujeres a los 55 años de edad). Esto le confirió fuerte poder de representación política.

La fuerza política de la CONTAG permite que tenga poder y reconocimiento ante el estado brasileiro, siendo la principal organización de interlocución del gobierno en la negociación de las reivindicaciones anuales (también conocidas como “Grito de la Tierra”) previas a las negociaciones de la política agrícola para la agricultura familiar.

Otro actor importante es el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST), principal organización política fuera del sindicalismo. Su actuación fundamental se da 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 expropie las 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. También 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 últimamente una reducción de su base política; disminuyendo las ocupaciones, protestas y marchas, 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 Vía Campesina, Movimiento de Pequeños Agricultores (MPA) y 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. Se trata de la Federación de los Trabajadores en la Agricultura Familiar (FETRAF) que ejerce 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 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, 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, 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 ha comenzado a modificarse, tanto por impulso de las propias organizaciones, y sus apoyos externos, como de la promoción que reciben desde el accionar estatal.<sup>44</sup>

La particular realidad del presente es caracterizada por Neiman et al (2006: 178) del siguiente modo:

“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

---

<sup>44</sup> Al respecto Cardarelli et al (2008: 476) hace unos años afirmaban: “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 sostenía que: “... 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.”

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):

“... aquéllas 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>45</sup>

Pero vale señalar que 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>46</sup>

Para el caso de Argentina, corresponde señalar 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.

En definitiva, si bien el FONAF es un ámbito de agrupación de múltiples organizaciones, aparece en general demasiado ligado a la iniciativa y al accionar del gobierno nacional. Creemos que una diferente relación se da con el Movimiento Nacional Campesino Indígena (MNCI)<sup>47</sup> que si bien algunos de sus

---

<sup>45</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. (Manzanal y González, 2010)

<sup>46</sup> En la primera y segunda reunión de la REAF celebradas en octubre y noviembre de 2004 en Foz do Iguaçu, 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).

<sup>47</sup> El MNCI agrupa a campesinos de diferentes territorios del país y forma parte de la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones Campesinas (CLOC) y de Vía Campesina (que es una organización internacional de agricultores, surgida en mayo

integrantes participaron de encuentros de la Sección Nacional y de la REAF, han sido críticos con este modo de funcionamiento 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”. (Manzanal y González, 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 finales**

Como señalamos en la introducción, el presente trabajo es parte de una discusión que viene siendo sostenida entre los autores en el marco de la RedSur (de la que somos integrantes) y constituye un conjunto de avances y conclusiones preliminares dirigidos a abrir campos de reflexión para el análisis y la investigación futura entre Argentina y Brasil.

Por ello, entre los temas que aquí se han expuesto y que consideramos que merecen indagarse en trabajos futuros, subrayamos:

1. *En el campo de la política y de la gestión pública.* En el marco de diferentes etapas históricas, el análisis se enriquece visualizando y analizando semejanzas y diferencias: a) de la política internacional en la determinación y condicionamiento del desarrollo de cada país, y b) de las intervenciones e influencias resultantes del accionar de actores locales y, en particular, de la política de estado y de los respectivos gobiernos (nacionales, provinciales, estadales y municipales).

Al respecto hemos observado que en Brasil ya desde la década de 1950, y hasta el presente, la gestión de la política pública ha tenido una dirección sustentada en conservar y fomentar áreas y aspectos básicos del desarrollo nacional y mantenerlos a pesar de la sucesión de gobiernos de diferentes políticas e ideologías (aún con altibajos). Y ello hizo posible que Brasil disputara una mejor posición relativa en el

---

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 (Manzanal y Fernandez: 2010)

marco del escenario socioeconómico latinoamericano y mundial. Lo cual indica que existió una política de estado. En cambio, en Argentina si hubo alguna política de estado que adquiriera preponderancia y regularidad fue la de desmantelamiento del Estado con la aplicación irrestricta de políticas económicas regresivas desde 1976 a 2002. Argentina a lo largo de este período aparece inmersa en un recurrente campo de conflicto y luchas político-sociales con múltiples antecedentes de violencia e inestabilidad.<sup>48</sup> Este contexto y la crisis económico- institucional de 2001-2002 explican la sucesión de gobiernos, políticos, empresarios y gremialistas, con variantes según la coyuntura, que continúan recreando la disputa histórica y explica la conformación de una sociedad en confrontación recurrente. Tanto aparecen sectores totalmente descreídos de la política y de los políticos, como grupos y organizaciones fuertemente movilizadas, 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 el hecho de que el peso del producto agropecuario en relación al respectivo producto nacional sea relativamente mayor y que la AF tenga menor peso, da cuenta seguramente de un ingreso mayor de la AF. Y ello se constituye en una de las razones que explican el diferente accionar participativo y organizativo de los actores de la AF en un país respecto a otro.

De todos modos, estas disquisiciones están sustentadas en valores promedios y relativos, que por cierto ocultan la realidad social y las diferencias entre distintos sectores sociales del agro y de la AF.<sup>49</sup> Seguramente es más pronunciado el problema social 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, con un alto grado de marginación social. Donde amplias masas de población luchan por su subsistencia organizándose y movilizándose en reclamo mejoras en los ingresos, en las formas productivas, en las condiciones de vida.

Evidentemente, Argentina y Brasil muestran diferentes historias, procesos sociales y políticos (a pesar de las múltiples cuestiones que las asemejan). Encarar sobre esta cuestión estudios de campo

---

<sup>48</sup> Expresados a través de golpes militares, guerrilla, represión, guerra de Malvinas, crímenes de lesa humanidad – con asesinatos, desaparición de personas, apropiación de menores- hiperinflación y sucesivas crisis económico-institucionales, con el consecuente despojo de los ahorros -especialmente de sectores medios.

<sup>49</sup> Aunque siempre bajo el supuesto que los mismos son a priori comparables entre sí -tema a abordar en el siguiente ítem-

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.* Resulta necesario para poder trabajar en el análisis comparativo entre países ajustar y acordar criterios entre los distintos gobiernos. Precisamente, para acceder a datos comparativos (en términos de años de relevamiento, metodologías, medidas, etc.) debimos recurrir, en varias oportunidades, a información de organismos internacionales (Banco Mundial).<sup>50</sup> Asimismo, las comparaciones realizadas en relación a la magnitud de la AF se formularon bajo el supuesto de metodologías de construcción de datos censales comparables. Por su parte, al relevar información sobre el accionar de los PDR de Argentina (sus alcances e impactos) fue notoria la ausencia, desorganización y limitaciones de la información disponible.

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 (como sucede con la puesta en práctica del REAF en cada uno de los países integrantes de la REAF). Sin embargo, desde nuestro rol como investigadores de la problemática de la AF, consideramos necesario promover estudios que permitan dilucidar cuestiones, restricciones y potencialidades para producir información comparable y aportar a un mejor, más amplio y diversificado relevamiento de datos sobre la AF

Por último, esta indagación y el intercambio que supuso ha sido una experiencia necesaria para plantear nuevos cuestionamientos que contribuyan: a) en primer lugar, a un más acabado conocimiento de los procesos inmersos en el desarrollo de la AF de nuestros países y de sus políticas; y b) en segundo lugar, a promover 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.

---

<sup>50</sup> Si bien no desconocemos que el BM construye sus datos comparativos entre países con información censal y estadística proveniente, mayoritariamente, de fuentes estadísticas originadas en los respectivos países, suponemos que aplica criterios homogéneos y ecuanímes al equiparar los años de la información entre los distintos países.

- FRANÇA, C. G.; DEL GROSSI, M.E.; MARQUES, V.A. (2009) *O Censo Agropecuário 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.
- 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 y GONZÁLEZ, Fernando (2010). "Soberanía alimentaria y agricultura familiar. Oportunidades y desafíos del caso argentino", *Realidad Económica* 255, Diciembre, IADE, Buenos Aires, p. 51-67.
- 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.
- MECON (2010). "Informe Económico, IV Trimestre 2010", Subsecretaría de Programación Económica, Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 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 América Latina?* CLACSO, Buenos Aires, pg. 103-129.
- MEDEIROS, L. S. (2010). "Agricultura familiar no Brasil: aspectos da formação de uma categoria 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.