

Organizaciones sociales, políticas públicas, desarrollo rural ¿y después? Organizaciones de producción familiar y los límites de la co-gestión¹.

María Noel González Márquez

noel.gonzalez@extension.edu.uy

Alicia Brenes Mundy

aliciabrenes@cienciassociales.edu.uy

Resumen

En este trabajo, se pone foco en las recientes políticas públicas dirigidas a agricultores/as familiares con eje en las organizaciones de base, con el objetivo de promover su fortalecimiento organizacional directamente o como medio para la implementación de políticas, y su incidencia en las trayectorias organizativas de estos colectivos.

Se trata de una expresión particular de la acción colectiva en el medio rural uruguayo, que se articula con la implementación de políticas del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca. Estos proyectos y servicios constitutivos de políticas de desarrollo rural han tomado, a partir de 2005, formatos novedosos para el campo uruguayo en un escenario de profunda transformación de la estructura social agraria, que pone en cuestión las condiciones de supervivencia de una agropecuaria de carácter familiar.

Esta articulación es analizada en términos de los efectos para las propias organizaciones involucradas, en lo referido al fortalecimiento organizativo, la subjetivación política y los límites a su autonomía.

Agricultura familiar - Políticas públicas - Sujetos colectivos

¹ Trabajo presentado en las XIV Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales-UdelaR. Montevideo, 15, 16 y 17 de setiembre de 2015

Introducción

Este trabajo es producto de una investigación² que se propuso contribuir al conocimiento de un tipo particular de acción colectiva en el campo uruguayo de la última década, período en el que el Frente Amplio (FA) asume el gobierno nacional por primera vez. En él el impulso a la inversión extranjera, la concentración de la tierra y los medios de producción, han convivido con el desarrollo de políticas de apoyo a la Agricultura Familiar (AF).

La investigación abordó la trayectoria de organizaciones de la AF que ejecutaron -entre 2005 y 2013³- proyectos de desarrollo rural articuladamente con el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP)⁴ como espacio particular del Estado. El foco estuvo puesto en las formas de incidencia de estas políticas en la acción colectiva, subjetivación política y autonomía de las organizaciones consideradas, retomando los principales aportes de Modonesi (2010 y s/d) al respecto.

Un nuevo foco en la Agricultura Familiar

En el período considerado, el MGAP instaló la categoría de “producción agropecuaria familiar” ya existente en el campo académico (Astori, 1982; Astori et al, 1982 y Piñeiro, 1985b y 1991) para definir un sujeto delimitado⁵ de políticas públicas diferenciadas. Al mismo tiempo estableció una consecuente reestructura institucional para dar cuenta de este giro. Ejemplos de esto son la creación de la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) como institucionalidad específica, la co-gestión con organizaciones de base, el registro de la AF, la organización de encuentros nacionales de la AF y la creación de Mesas de Desarrollo Rural, entre otros.

El direccionamiento de políticas hacia este sector no es completamente nuevo en Uruguay pero se presenta con expresiones novedosas luego de décadas de políticas con eje sectorial y/o focalizado

² Programa de Iniciación a la Investigación. Modalidad 1-CSIC. Proyecto “Articulación Estado – Organizaciones Rurales de base: ¿límites a la autonomía o disminución de la brecha?

³ Durante este período pueden reconocerse momentos diferentes que coinciden con los dos períodos de gobierno del Frente Amplio (2005-2010 y 2010-2013) en los que se pueden identificar discontinuidades concretas de la política que no serán objeto de este trabajo.

⁴ De aquí en más cuando hablamos de MGAP en este trabajo estamos refiriendo a los proyectos y programas de este Ministerio (Proyecto Uruguay Rural-PUR, Programa Ganadero-PG, Proyecto Producción Responsable-PPR) sobre cuya base terminó constituyéndose la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) a partir de 2008.

⁵ Se define como productor/a familiar a las personas físicas que cumplen con los siguientes requisitos: realizar la explotación con la colaboración de hasta dos asalariados permanentes o su equivalente en jornales zafrales; explotar en total hasta 500 ha (CONEAT 100); obtener su ingreso principal de trabajo en la explotación, o cumplir su jornada laboral en la misma; residir en la explotación o a una distancia menor a 50 km de la misma (Resolución MGAP 527/08, Decreto Presidencial 769/08).

(ver Astori, 1982; De Hegedus-Vasallo, 2005). En este sentido, la introducción de organizaciones de base como unidades de co-gestión para la implementación de planes y proyectos de desarrollo rural y fortalecimiento organizacional, es un elemento nuevo desplegado en las formas actuales de este vínculo⁶.

La modalidad implementada desde el MGAP supuso reconocer en las organizaciones existentes en el medio rural actores de referencia para el desarrollo de políticas, al tiempo que constituyó un fuerte estímulo para la conformación y reapertura de otras organizaciones (MGAP-DGDR, 2011a). El hecho que el MGAP comenzara a ejecutar sus acciones *a través* de organizaciones formalizadas jurídicamente operó como incentivo para la constitución de asociaciones a partir de colectivos laxos o difusos. Este requisito estimuló (y aceleró a veces) la formalización de grupos que contaban con un trabajo conjunto previo; pero al mismo tiempo promovió la conformación de organizaciones con el objetivo principal de captar recursos de este tipo. En este esquema puede notarse una tendencia a la creación de nuevas organizaciones jurídicamente formalizadas más acentuada en las regiones noreste y centro del país y una tendencia a la reactivación en la región sur donde se encontraba la tradicional base fuerte de la AF organizada. (MGAP-DGDR, 2011b)

Organizaciones de la AF y la acción colectiva cercada

Una constatación de este estudio es el lugar de destaque que ocupa el vínculo con el MGAP para las organizaciones consideradas. Este lugar, al que entendemos como central, constituye un elemento relevante en el que se canaliza parte importante del potencial de acción colectiva de las organizaciones de base de la AF.

Esta centralidad no se define por la simple presencia de la gestión de planes del MGAP sino principalmente por los niveles de dependencia material y simbólica respecto a éstos.

En tanto que este conjunto de medidas opera a través de su componente material -prestación de bienes y servicios- posibilita en muchos casos la subsistencia misma de organizaciones más débiles y al constituirse en una fuente importante de financiamiento (la principal a veces) delinea marcos de posibilidad para las modalidades organizativas que se desarrollan. Por otra parte, las prestaciones de estas políticas son en muchos casos una parte importante de lo que la organización tiene para “ofrecer” a sus asociados constituyéndose en su política organizativa.

⁶En el período 2005-2011 el MGAP realizó acuerdos de trabajo con al menos 199 organizaciones para el desarrollo de planes o proyectos de desarrollo rural (MGAP-DGDR 2011c y 2013). La amplia mayoría de estas (179; 89,9%) son organizaciones de productores agropecuarios. Las restantes son sindicatos, empresas, organizaciones de pescadores, asociaciones civiles no vinculadas a la producción, entre otros.

En tanto referente más o menos preponderante de los proyectos que desarrolla la organización, la centralidad del vínculo con el MGAP se expresa también en la capacidad de la organización de tomar los apoyos como subsidiarios del propio proyecto o definirse a través de estos. Esto queda ilustrado en la metáfora de la organización como “pista de aterrizaje” de las políticas enunciada por diferentes entrevistados/as.

[La organización]...hace de **pista de aterrizaje** de todo lo que son las políticas del Ministerio. Por ahí aterrizan los planes, los programas, los distintos lanzamientos que hace el Ministerio, llamados. (Referente de organización de Canelones)

Viste que **son programas y proyectos que se fueron gestando acá en Montevideo en el Ministerio y aterrizando justamente por haber una institución de base**. Había conformada una institución con personería jurídica que la hacía hábil para negociar y ahí fueron. (Referente de organización de Salto)

La mayor parte de las acciones del MGAP en el período considerado se basan en financiamiento externo⁷ con lógica de proyectos a término. En 2010-2011, coincidiendo con el cambio de autoridades a nivel nacional y ministerial, se constituyó un momento de discontinuidad en el que se interrumpió o disminuyó sustancialmente el financiamiento, y cambiaron algunas lógicas de trabajo. Esta ruptura temporal en la continuidad de las prestaciones dejó en evidencia la centralidad mencionada y sus riesgos:

las organizaciones del 2010 a la fecha, la mayoría de las que se reactivaron en el período 2005, 2009, entraron en un **estado de latencia**. De metabolismo basal. Que no dejaron de existir porque estaba esta zanahoria de la DGDR, de que va a salir algo. Va a salir algo y salió esto. Si no hubiese estado esa zanahoria se volvía cada uno para su casa en la mayoría de los casos. (Referente de organización nacional de AF)

El carácter de esta centralidad, si bien se inscribe en una historia de vínculo fuerte entre la AF y el Estado⁸, adquiere en la actualidad ciertos rasgos particulares que nos permiten reflexionar en términos de subjetivación política. Los casos concretos muestran que una serie de elementos propios de las organizaciones como su historia y su contexto de acción, habilitan caminos diferentes frente a la las mismas acciones estatales.

⁷ En el período previo a la DGDR se basó en el financiamiento de Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola-FIDA (PUR), BID (PG); Banco Mundial, Fondo para el Medio Ambiente Mundial-GEF (PPR). La DGDR ha realizado acuerdos con BID, BM y FIDA. Si bien la problematización de este aspecto no es parte de este trabajo, se trata de un claro indicador de la fragilidad de las políticas consideradas.

⁸ Su trayectoria organizativa ha estado marcada fuertemente por la impronta del vínculo construido con el Estado batllista de principios del sigloXX (Astori, 1982; Piñeiro, 1985)

Observamos que cuando existe una estructura fuerte y trayectoria organizativa sostenida en el tiempo, las organizaciones desarrollan capacidades para realizar un mejor ajuste de estos proyectos a sus propios fines. Por otra parte, organizaciones fundadas o reactivadas en el período de florecimiento de estos planes se han visto mayormente conducidas por las prioridades o intereses de los mismos.

Adicionalmente los escenarios de surgimiento y ciertas marcas identitarias de las organizaciones consideradas (podrían entenderse como formas de agregación según Modonesi, s/d) son elementos centrales para comprender el tipo de vínculo que se constituye. Como casos extremos encontramos organizaciones que se conforman exclusivamente a instancias del MGAP y por el otro lado experiencias que se definen desde la resistencia y construyen una dinámica marcada por ritmos propios. Como ejemplo de esto último encontramos colectivos organizados cuyo nucleamiento se desencadenó a partir del reclamo de tierra u otros bienes públicos o de la resistencia a la instalación de emprendimientos del agronegocio en su zona.

Por otra parte, el posicionamiento ideológico y político partidario de referentes internos de algunas organizaciones contribuyó claramente al establecimiento de relaciones de afinidad que hicieron permeable a la organización a los proyectos del MGAP en el período considerado. En el mismo sentido, estos posicionamientos operaron para establecer distancia y mayores niveles de precavución cuando eran de otro signo político.

Finalmente, como elemento externo a la organización identificamos que el perfil de los técnicos de nivel institucional y cómo operaron en fortalecer formas específicas de vínculo, fueron factores que delinearon muy claramente el carácter que tomaron las políticas centrales en el nivel local, potenciando o amortiguando la lógica de “pista de aterrizaje”.

Reflexiones finales

De los elementos antes presentados surgen una serie de reflexiones que necesariamente deben ser contextualizadas en un marco de disminución sostenida durante décadas del número de productores/as familiares. Tal escenario interpela al Estado -entre otros actores sociales- y desafía a la reflexión académica a poner el foco en las posibilidades y límites del accionar dirigido al sector.

En este sentido, es importante establecer la distinción entre un vínculo Estado-organizaciones que fragilice en términos de subjetivación política y autonomía (entendida como “poder para hacer” de acuerdo a la síntesis que realiza Modonesi) y otro que fragilice en términos de la propia capacidad de subsistencia. Entendemos a partir de las experiencias analizadas, que estas políticas abonan la fragilidad del primer tipo y en el segundo caso no alcanzan a ser completamente efectivas como garantes del sostén de organizaciones que no pueden subsistir sin apoyos externos. La poca claridad estratégica de las políticas orientadas al sector y las discontinuidades asociadas a los ciclos de gobierno atentan claramente contra las posibilidades de contribuir a la sostenibilidad material de los proyectos organizativos más frágiles.

Si, tal como se enuncia, el accionar estatal se propone contribuir al fortalecimiento organizativo del sector, las organizaciones deberían estar alerta de los riesgos mencionados. El vínculo propiciado por las acciones estatales analizadas fragilizan, en sentido contrario a lo que muchas veces se proponen, las posibilidades de constitución de sujetos colectivos con capacidad para definir un rumbo propio, que habilite la construcción de alternativas para el sector, en el marco de un escenario amenazante para su propia existencia como tal.

Referencias Bibliográficas

Astori, Danilo. 1982. *Neoliberalismo y crisis en la Agricultura familiar uruguaya*. Colección temas Nacionales N°10, Montevideo, CIEDUR, Fundación de Cultura Universitaria,

Astori, D., Pérez Arrarte, C., Goyetche, L., Alonso, J. 1982. *La agricultura familiar uruguaya: orígenes y situación actual*. Colección Temas Nacionales N°8, Montevideo, CIEDUR, Fundación de Cultura Universitaria.

Modonesi, Massimo. 2010. *Subalternidad, antagonismo, autonomía. Marxismo y subjetivación política*, Buenos Aires, CLACSO.

Modonesi, Massimo. s/d. *Cuestiones de método: operacionalización de los conceptos de subalternidad, antagonismo y autonomía*. Mimeo

Piñeiro, Diego. 1985a. “El plenario de pequeños y medianos productores: un intento de crear un movimiento de agricultores familiares” En: *Movimientos Sociales en el Uruguay de Hoy*, Carlos

Filgueira (compilador), pp. 121-153, Montevideo, CLACSO, CIESU, Ediciones de la Banda Oriental,

Piñeiro, Diego. 1985b. *Formas de resistencia de la agricultura familiar. El caso del Noreste de Canelones*, Montevideo, CIESU.

Piñeiro, Diego. 1991. “La agricultura familiar: el fin de una época”. En: Diego Piñeiro (Ed.), *Nuevos y no tanto. Los actores sociales para la modernización del agro uruguayo*, pp. Montevideo, CIESU. Ediciones de la Banda Oriental.

De Hegedus, P. & Vasallo, M. 2005. “Marco Nacional”. En: De Hegedus, P. & Vasallo, *Sistematización de experiencias de desarrollo rural con enfoque territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó*, pp. 73-158, Montevideo, IICA-FIDA-Mercosur.

Fuentes citadas

MGAP-DGDR (2011a) Proyecto Uruguay Rural: Aportes a la construcción del desarrollo rural. Síntesis de resultados y lecciones aprendidas, Montevideo

MGAP-DGDR (2011b) Organizaciones en movimiento. Un inventario de experiencias de desarrollo rural en Uruguay, Proyecto Uruguay Rural-FIDA, Montevideo

MGAP-DGDR (2011c) Organizaciones sociales vinculadas PUR, PG, PPR y Unidad de Descentralización (2005-2010) Disponible en:

<http://www.mgap.gub.uy/portal/page.aspx?2,drural,drural-convenios-y-acuerdos,O,es,0>,

MGAP-DGDR, (2013) Comunicado de propuestas de Fortalecimiento Institucional aprobadas en general. Disponible en:

<http://www.mgap.gub.uy/portal/page.aspx?2,drural,drural-propuestas-de-fortalecimiento-institucional,O,es,0>,