

## **Agricultura Familiar en América Latina en el contexto de las políticas dirigidas al sector**

**Mabel Manzanal**

**Facultad de Filosofía y Letras, UBA**

### **Agricultura Familiar: un sector social de poder, de conflicto y de disputa**

La agricultura familiar de América Latina comprende un amplio y variado conjunto de actores, que por su propia diversidad, inserciones nacionales y variadas referencias históricas, culturales e identitarias ha recibido múltiples denominaciones (campesinos, minifundistas, pequeños productores, productores agropecuarios pobres).

Esta heterogeneidad tiene muchos significados y consecuencias. No todos sus integrantes se reconocen como semejantes entre sí y como agricultores familiares. Y esto puede darse tanto entre los que pertenecen al estrato más bajo -aquellos que no alcanzan la subsistencia familiar- como al más alto -el sector familiar más capitalizado. Incluso hay quienes no son parte de la agricultura familiar según las delimitaciones que en cada circunstancia y país se impone y que, sin embargo, consideran serlo.

No es menor el hecho que, en este amplio universo juegan intereses políticos y de poder de distinto orden que influyen en su delimitación, definición, políticas y accionar. Intereses contrapuestos que se dirimen tanto al interior de la propia agricultura familiar como en los gobiernos y organismos nacionales e internacionales, interesados en representar y captar a este sector numéricamente importante. Lo cual conlleva a variadas disputas entre sectores sociales y fracciones de clase.

Es decir, cuantificar, estratificar y diagnosticar a la agricultura familiar no es inocuo. Siempre, y de algún modo, se está construyendo poder, produciendo categorías que beneficiarán o representarán más a las estrategias de unos por sobre las de otros. Por ello, en parte, el fuerte interés desde los organismos públicos nacionales, y especialmente internacionales, por participar y definir la producción, elaboración y sistematización de la información estadística, insumo imprescindible para cualquier descripción y prospección del sector y, consecuentemente, para la formulación de políticas.

Por su parte, desde las organizaciones de la agricultura familiar diferentes realidades territoriales y nacionales y variadas circunstancias políticas espacio-temporales, determinan si a la agricultura familiar le interesa, o no, un reconocimiento más o menos amplio del sector de productores que la integran, o prefiere que algunos sectores no formen parte de ella. Porque, según por donde pase su composición e integración, estará en juego su poder político de acción, sus demandas y se definirán sus resistencias y luchas. Y ello depende tanto de la cantidad de miembros que la componen, de sus organizaciones y fracciones, como de sus características y afinidad de intereses.

Asociado con la formulación de políticas para el sector, en cada país se buscó construir criterios de identificación que permitieran delimitarla más fehacientemente y determinar su magnitud.

En la actualidad, la agricultura familiar de América Latina se ha fortalecido como realidad reconocida económica, social y política. Numerosos planes, programas, acciones y políticas se vienen aplicando en su favor, con una sostenida intervención de gobiernos, organizaciones no gubernamentales y de organismos de financiamiento internacional.

En las últimas décadas predominaron las políticas específicas, dirigidas directamente y en forma casi exclusiva al sector familiar. En principio se centraron en los grupos con menos recursos para luego incorporar a aquellos con algún grado de capitalización. Esto tuvo sus primeras manifestaciones hacia la década de 1990 y fue una modalidad de intervención dominante en toda América Latina. Estas políticas características del modelo neoliberal incluían programas de tipo asistencialista a aquellos que el modelo privatizador y excluyente dejaba afuera. Era una forma de ‘atenuar’ los efectos y limitar la protesta social, resultante de un modelo regresivo y excluyente. Luego se fueron incorporando otros sectores con algunos recursos dentro de la escala y la diversidad de la agricultura familiar.

Lo anterior tuvo, de algún modo, una coincidencia temporal con lo que se conoce como las reformas de segunda generación del modelo neoliberal: una vez que el modelo hizo las reformas más duras del ajuste económico, comenzó a atender las problemáticas sociales que el propio modelo generaba. Esto surgió avanzada la década del noventa mediante la incorporación a los programas de subsidios, préstamos y asistencia técnica a los agricultores familiares con más recursos.

Anteriormente, en los años sesenta, el sector campesino, minifundista (como se denominaba entonces a los grupos de pequeños productores agropecuarios de menores recursos) o el chacarero o *farmer* (entre los más capitalizados) era sujetos de políticas sectoriales y/ regionales. Eran considerados parte de un sector productivo o de una región. Y eran atendidos en la medida que dicho sector o región fuera objeto de la política. Es decir recibían atención no exclusiva, a veces en forma indirecta, no específica.

Se consideraba que la agricultura familiar era parte de una estructura agraria nacional, conformada por múltiples y diferentes tipos agrarios, dedicados a diversas actividades agropecuarias y localizados en diferentes ámbitos regionales. Era en este contexto que estos productores recibían atención, como parte de un sector productivo o de una región promocionada. Es decir, la agricultura familiar era sujeto de la política a través de las acciones sectoriales o regionales que la involucraban. Ejemplos de esto son las políticas de promoción de la fruticultura, la vitivinicultura, la caña de azúcar, la yerba mate, el tabaco, la producción de lana, o las propuestas como el desarrollo integral de cuencas o la promoción de actividades productivas localizadas en la región productora de vid o de algodón.

En el presente las referencias a la agricultura familiar han adquirido un uso corriente e institucional, que evidencia una mayor presencia e interés en ella. Esta fortaleza adquirida a lo largo de décadas queda claramente expresada en la declaración del Año Internacional de la Agricultura Familiar (2014), cuyo objetivo es instalar a este sector como eje de políticas públicas nacionales. Esto no es casual sino que tiene que ver con una mayor fortaleza y movilización de los sectores que representan los intereses de la agricultura familiar y con una puja entre sectores y fracciones políticas, que obligaron a los gobiernos a ocuparse de este sector.

En primer lugar vale reconocer su número e incidencia. La FAO afirma que en el presente, en América Latina y el Caribe agrupa cerca del 80% de las explotaciones agrícolas; provee, a nivel país hasta un 70% del total de la producción alimentaria; ocupa entre el 12% y el 67% de la superficie agropecuaria, y genera entre el 57% y el 77% del empleo agrícola en la Región.

En segundo lugar, corresponde detenernos en el protagonismo alcanzado algunas de sus organizaciones ante diversas disputas, vinculadas con conflictos por la tierra, el agua, el hábitat, los bosques, el ambiente, la expansión de la frontera agrícola. En estas situaciones, algunas organizaciones han enfrentado frecuentemente a los Estados y gobiernos nacionales, provinciales, locales y a sectores de poder nacional o local. Es así como diferentes organizaciones de la AF, tanto internacionales (como Vía Campesina) o nacionales (como el Movimiento de los Sin Tierra -MST- de Brasil, el Movimiento Campesino de Santiago del Estero -MOCASE- el Movimiento Campesino Indígena, ambos de Argentina, entre tantos otros) han logrado trascender haciendo públicos sus reclamos, poniéndolos en discusión y resistiendo las diferentes formas de usurpación y desposesión de que son objeto. Muchas vidas de agricultores se han perdido en estos enfrentamientos.

En este marco, la agricultura familiar constituye hoy fundamentalmente una categoría política, sometida a disputas entre quienes ejercen o pretenden ejercer su representación y quiénes la representan efectivamente. Esto implica alianzas y enfrentamientos entre sectores y proyectos políticos dentro del cono sur latinoamericano (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay) y seguramente se repite en los otros países de América Latina.

A pesar de las diferencias que la agricultura familiar presenta entre regiones y países por sus variadas particularidades asociadas con la identidad, la cultura, la forma de vida, la estrategia de sobrevivencia, la inserción productiva, la tecnología, los grados de capitalización, su carácter distintivo está en que la reproducción social de este sector se da a través del trabajo familiar y no del trabajo asalariado. Asimismo, su potencial unidad pasa por su situación de conflicto (explícito o tácito) con el agro capitalizado y concentrado, que en la actualidad se expresa centralmente en la producción de commodities. No obstante, esta situación no es unívoca, dadas las diferencias al interior de la propia agricultura familiar, por los diferentes grados de capitalización que se dan en su interior.

Buena parte de la agricultura familiar se enfrenta al capitalismo más concentrado por el uso y disponibilidad de recursos esenciales. Disponer y acceder a estos recursos es poder, dinero y capital. Y este poder se disputa y se pone en acción en los territorios, en los espacios productivos. Así fue y ha sido siempre a lo largo de toda la historia nacional y mundial.

### **Devenir y particularidades de las políticas públicas**

Muchas de estas familias son y fueron objeto de políticas públicas en diferentes momentos de las respectivas historias nacionales, fundamentalmente a partir de la segunda posguerra. En particular fue en la década de 1960 cuando comenzó a darse, desde Estados Unidos, un creciente interés por el desarrollo de América Latina asociado a la vigencia de la Guerra Fría, al fortalecimiento de la Unión Soviética y a los riesgos que suponía la revolución cubana en esos años. Precisamente por esto es que aparece la Alianza para el Progreso

como programa a 10 años (1961-1970) de ayuda económica y social para América Latina, con objetivos y medidas dirigidas a disminuir las desigualdades sociales y regionales.

Entonces se trataba de políticas de diseño centralizado, de ‘arriba hacia abajo’, de programas y estrategias vinculadas con la modernización capitalista de la agricultura latinoamericana. Se buscaba avanzar sobre el modelo rentístico tradicional, conformado por grandes haciendas y latifundios, hacia otro de alta productividad. Esto derivó en una transformación social y económica que implicó un inexorable proceso de migración campo-ciudad, dejando más desguarnecidas a las ya marginales economías campesinas en sus condiciones de vida y acceso a la tierra, al agua y a los bosques.

Había entonces un claro interés por gestar nuevas oportunidades de acumulación capitalista, tanto en el campo como en las ciudades, lo que requería aumentar la productividad agrícola centrada en grandes y medianas empresas y movilizar excedentes y recursos del campo a la ciudad (especialmente mano de obra y comida barata) que permitiera fortalecer los variados procesos de industrialización que se iban dando en América Latina. En gran parte, esta necesidad de la acumulación capitalista de aquellos años derivó en las reformas agrarias, especialmente en países con fuerte composición campesina (Bolivia, Colombia, Cuba, Chile, Ecuador, Perú, Venezuela).

Estas reformas fueron tanto una respuesta a la demanda de fuerzas sociales campesinas o de pequeños productores, como un instrumento para terminar con el latifundio improductivo e incrementar la productividad agrícola, según se decía. Sin embargo, buena parte de la reforma agraria de aquellos años terminó generando un modelo concentrador y dualista de crecimiento agrícola, en beneficio de grandes empresas agroindustriales, dirigido al abastecimiento de materias primas a precios compatibles con la necesidad del desarrollo industrial de aquella etapa.

Similares procesos se sucedieron en aquellos mismos años con los programas destinados a la modernización de la infraestructura de comunicaciones, energía, riego, asociados con la denominada revolución verde que, entre otros aspectos, promovía el crédito y financiamiento para la adquisición de fertilizantes, sistemas de irrigación y maquinaria agrícola destinados a incrementar la productividad y, según se decía, solucionar los problemas de hambre del mundo.

Durante esta etapa muchas políticas y acciones se difundían como propuestas en beneficio de los sectores campesinos y pequeños productores (sectores que hoy identificamos con la agricultura familiar). Sin embargo, el resultado fue un modelo polarizado, que no mejoró las condiciones de vida de los agricultores con menos recursos ni resolvió sus problemas alimentarios y de subsistencia. Por el contrario, estos actores rurales debieron insertarse en un modelo que los sometía a mayor dependencia de las grandes empresas internacionales, mediante el abastecimiento de sus alimentos o de los insumos para la producción mencionados más arriba. Esto incrementaba sus dificultades de autoabastecimiento y desintegraba a las familias, ya que algunos de sus miembros emigraban hacia las ciudades en búsqueda de las oportunidades de trabajo que faltaban en el campo. Y de este modo, con la familia más reducida, y gracias a las remesas que hijos y cónyuges remitían, parte de la familia podía continuar subsistiendo en el ámbito rural.

En definitiva, durante las décadas de 1960 y 1970 no se logró remover los obstáculos estructurales que bloqueaban la transformación social y territorial de zonas y regiones

consideradas atrasadas y habitadas mayoritariamente por familias agrícolas de escasos recursos. Este fue el resultado de la mayor parte de los planes de desarrollo rural integral de aquellos años, que conjugaban proyectos de infraestructura, vivienda, colonización e irrigación y se difundieron por toda América Latina (como los de la Corporación del Río Dulce en Santiago del Estero, o de Valle Inferior del Río Negro, ambos en Argentina).

Esto ocurrió de forma generalizada, porque estos planes no lograron un cambio a favor de los sectores campesinos sino que resultaron en un avance sobre sus tierras y recursos en beneficio del modelo de valorización del capital que dominaba en aquella etapa histórica. Este tipo de acciones continuaron bajo diferentes modalidades y dinámicas hasta la plena instauración del modelo neoliberal en América Latina. Transcurrida la década de 1980, definida como ‘década pérdida de América Latina’, el neoliberalismo se consolidó como política. Desde entonces, y bajo su órbita, comenzaron a surgir programas sociales de desarrollo rural y territorial, focalizados en la pobreza rural en una primera etapa para luego alcanzar un rango más amplio de pequeños productores agropecuarios.

En el caso de los productores con menores recursos se proponían subsidios, financiamientos, actividades tendientes a asegurar la subsistencia (alimentación, servicios, mejoramiento de la vivienda) y apoyo a la producción (provisión de insumos, maquinaria, tecnología, asistencia técnica, infraestructura) a la organización y a la comercialización bajo formas cooperativas. La mayoría de estos programas contaron con créditos de organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y el Banco Interamericano de Desarrollo.

En el presente, esta modalidad de acción ha experimentado modificaciones que comenzaron con la implementación del enfoque socioterritorial hacia mediados de 2000. Esta modalidad cuestionó la experiencia anterior de pequeños grupos de productores y buscó una perspectiva de fortalecimiento e institucionalización de las organizaciones de la agricultura familiar a partir de expresiones y conformaciones que denominaron ‘territoriales’. En alguna medida esto debería conducir a una mayor descentralización de la gestión, un rol más comprometido y activo de las organizaciones sociales de productores y de los actores y funcionarios locales. Sin embargo, esto aún no está claro como resultado y desde luego que depende de la manera en que se **instrumente que, como siempre,** pone en juego diferentes disputas de poder político y económico. En cambio, sí se observa una mayor presencia y participación de buena parte de las organizaciones en esferas de la política pública, así como la exclusión de otras, con no menos antecedentes, aparentemente por defender su autonomía y oponerse a mantener una relación de subordinación respecto al poder político.

De todos modos, y luego de más de dos décadas de diferentes acciones focalizadas en la agricultura familiar, debe reconocerse el fortalecimiento, la visibilidad y el reconocimiento logrado. Y aunque no se ha revertido la situación de pobreza y de escasez de medios y recursos de muchas de las familias de productores y productoras rurales, se observa un fortalecimiento político y organizacional que constituye un potencial para consolidar avances hacia procesos transformadores.

## Perspectivas y consideraciones finales

Actualmente se postula un nuevo rol para la agricultura familiar que la ubica como el sostén de políticas de seguridad y soberanía alimentaria. Se afirma que es posible enfrentar la desnutrición y el hambre a partir de la producción de alimentos por parte de este sector, cuya producción se considera significativa y con potencialidad de incrementarse. De todos modos, y según la FAO, en América del Sur (donde se dispone de mayor número de relevamientos), la AF produce: (i) en Argentina, el 82% del rebaño caprino y el 64% del rebaño porcino; (ii) en Brasil, el 87% de la mandioca, el 70% de los frijoles y el 50% de la leche; (iii) en Paraguay, el 97% de los tomates y el 94% de la mandioca y del frijol; (iv) en Centroamérica, alrededor de 50% de la producción total agropecuaria de los países de la región y más del 70% de los alimentos; (v) en Caribe, una amplia gama de cultivos alimentarios, destacándose verduras, frutas (mango, piña, plátanos, naranjas) y batata.

En esta nueva política de agricultura familiar y seguridad y soberanía alimentaria, la mayoría de los gobiernos latinoamericanos y los organismos internacionales se definen a favor de la seguridad alimentaria, aunque no lo sostengan explícitamente. La seguridad alimentaria implica asegurar el acceso de alimentos sanos y suficientes para la población subnutrida y con hambre. En la Cumbre Mundial sobre Alimentación realizada en 1996, se adopta la definición de seguridad alimentaria más aceptada actualmente que sostiene que: ‘existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana’.

Son las organizaciones de la agricultura familiar las que se definen a favor de la soberanía alimentaria con connotaciones asociadas a la autonomía y la autodeterminación de los pueblos y de los actores de la agricultura familiar. Consideran a la soberanía alimentaria un derecho a ejercer por las propias comunidades y en Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria de La Habana (2001) lo expresaron como: ‘el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales’. Poco más adelante, en Roma (2002) sumaron a esta definición el derecho a definir ‘políticas agrarias, de empleo, pesqueras, alimentarias y de tierra’.

Respecto a las posibilidades de que las políticas de agricultura familiar y de seguridad y soberanía alimentaria avancen en América Latina y logren fortalecer al sector, es por ahora apresurado aventurar hipótesis. Existen riesgos ciertos e importantes, si nos atenemos, por un lado, a las dificultades que se han sucedido a lo largo de la historia con las políticas para el sector y su imposibilidad de generar una transformación estructural y radical respecto a la marginación de la agricultura familiar. Por otro lado, se suman los problemas que afronta el futuro productivo y la seguridad alimentaria a la luz del cambio climático, la deforestación y la producción de agrocombustibles.

Finalmente, la agricultura familiar tiene en el presente oportunidades nuevas y más consolidadas que en el pasado, producto de la multiplicación y fortaleza que vienen adquiriendo sus organizaciones, del reconocimiento social y político conseguido y de que

se postula como el referente para afrontar los problemas de hambre y desnutrición instalados y difíciles de remover en el mundo. Según como sus dirigentes, integrantes y referentes sepan aprovechar estas ventajas, defenderlas y profundizarlas, se definirá su futuro.

***Lecturas sugeridas***

FAO, 2014, *Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe. Recomendaciones de Política*, Santiago de Chile.

MANZANAL M & GONZÁLEZ F, 2010, 'Soberanía alimentaria y agricultura familiar. Oportunidades y desafíos del caso argentino'. *Realidad Económica 255*, IADE, Buenos Aires, p. 51-67.

Mabel Manzanal,

Profesora titular, Facultad de Filosofía y Letras, UBA

Investigadora Principal, Conicet