

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL

Tesis Licenciatura en Trabajo Social

"Campo travieso".
Un primer recorrido por las relaciones entre las políticas
sociales y los modos de vida de la pequeña producción
rural familiar en el Uruguay

María Ingold Leguísamo

Tutor: Gerardo Sarachu

2009

Agradecimientos

A las familias de la Colonia Damón y alrededores, especialmente sus jóvenes, que durante más de un año nos abrieron las puertas de su lugar. A las familias de Puntas del Parao, con quienes trabajamos durante un tiempo breve pero intenso. A los integrantes del grupo de la ocupación de tierras en Kiyú. A los/as trabajadores/as del Centro de Formación Popular de Bella Unión con quienes compartimos, todavía, un rico proceso de enseñanza-aprendizaje.

A la Universidad de la República en general, y en particular a aquellos/as docentes y funcionarios/as fundamentales en mi pasaje por la Facultad de Ciencias Sociales: Blanca, Juan, Silvia y Rossana.

A quienes me dieron las primeras oportunidades de equivocarme y aprender en la práctica concreta. Las mujeres de la Red Candomsur, el grupito del INVE y los/as vecinos/as del Comité Popular Barrio Sur. Los/as compañeros/as del Piso 10 de la Intendencia Municipal de Montevideo y los/as vecinos/as de todos los barrios con quienes trabajamos. Los/as compañeros/as de Nueva Vida y los/as vecinos/as de la región de Casavalle.

A todos/as los/as compañeros/as de conversas y discusiones sobre la cuestión rural (entre otras tantas...): los/as del MIP III Colonización 2006 y 2007; los/as “Kiyúses”; el grupo de trabajo en Treinta y Tres del PFALDR; el Equipo “Salado”; y todos/as las/os del Centro de Formación Popular de Bella Unión 2008 y 2009.

A Gerardo, por los aportes, el ánimo, la comprensión y, fundamentalmente, por la paciencia.

A las compañeras de ruta y futuras “Asistentes Sociales”: Lorena, Paola, Sofía y Virginia. A las grandes “*facultativas*” del Barrio Sur: Lucía y Victoria. A Noelia por las tardes de IMM. Y a las/os múltiples “*tutoras/es encubiertas/os*” que compartiendo materiales, comprendiendo (o apurando) mis tiempos, ayudándome a cumplir con mis obligaciones, dándome ideas, deseándome éxitos, o preguntándome “*¿para cuándo terminamos?*”, me ayudaron mucho en este “*último tirón*”.

A Mami, Papi, Guille, Teo, Juan, Anita y a mis amigas/os de siempre, porque sin sus enseñanzas, esfuerzos, apoyo, compañía y paciencia no habría Montevideo, facultad, colonias, extensión, tesis, ni nada.

Índice

Introducción.	Pág. 1
I).- Reestructuración productiva e intervención del Estado en el medio rural uruguayo como parte del modo de regulación socio-política.	Pág. 3
I.I).- Breve recorrido histórico por el sector agropecuario uruguayo.	Pág. 6
I.II).- Algunos rasgos generales de la intervención estatal vigente para el sector.	Pág. 18
I.II.a).- Lineamientos estratégicos para el sector agropecuario.	Pág. 19
I.II.b).- Entre la dispersión y una nueva estructura: la institucionalidad vinculada a la pequeña producción rural familiar.	Pág. 20
I.II.c).- Principales tensiones y tendencias actuales.	Pág. 21
II).- Modos de vida de la pequeña producción rural familiar y políticas sociales nacionales.	Pág. 28
II.I).- La pequeña producción rural familiar y su marco regulatorio.	Pág. 30
II.I.a).- Principales particularidades de la pequeña producción rural familiar.	Pág. 30
II.I.b).- Los sujetos de la pequeña producción rural familiar a los ojos de la política: posibilidades y limitaciones.	Pág. 33
II.II).- El control sobre los medios de producción y la relativa independencia de la pequeña producción familiar.	Pág. 36
II.II.a).- Las unidades familiares: ¿producción independiente o un triple juego de subordinación?.....	Pág. 36
II.II.b).- Políticas de acceso a los medios de producción y otras que impactan directamente en el desarrollo de la actividad productiva. Alcances y consecuencias.	Pág. 39
II.III).- Las familias rurales como unidades de producción y reproducción.	Pág. 49
II.III.a).- El mundo de la reproducción y las tensiones entre familia e individuos.	Pág. 49
II.III.b).- Políticas orientadas a la reproducción de la familia rural.	Pág. 55

II.IV).- La pequeña producción rural familiar como sujeto colectivo: posibilidades de organización, representación de intereses y movilización.	Pág. 67
II.IV.a).- Posibilidades de acción colectiva y construcción de alternativas.	Pág. 67
II.IV.b).- Organización colectiva y participación en las políticas sociales.	Pág. 69
Consideraciones finales.	Pág. 74
Fuentes.	Pág.79

Introducción.

El presente documento constituye una Monografía Final correspondiente a la Licenciatura de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Su contenido es fruto de las reflexiones inspiradas en nuestra práctica y pretende, a su vez, aportar a su problematización.

En este sentido, la finalidad de nuestra monografía es contribuir al trabajo con los sujetos de la pequeña producción rural familiar, intentando conocer y comprender las intervenciones estatales que directamente les afectan. Proponemos ubicar a la pequeña producción familiar en la totalidad, para poder luego pensar las particularidades de los modos de vida que desarrolla y desde allí dar una mirada panorámica a las políticas sociales vigentes.

El fundamento de la definición - a través de múltiples y sucesivas aproximaciones - de este objeto de conocimiento responde, fundamentalmente, a las cuatro cuestiones que detallamos a continuación.

En primer lugar, la centralidad que tiene para el Trabajo Social el análisis de las políticas sociales, a las que se halla unido por un "*vínculo genético*" (Pastorini: 2000), y que constituyen el principal campo de la intervención profesional. Siendo así, y en el entendido de que la práctica profesional debe ser rigurosa, no basta con el sentido común que sólo permite el accionar instrumental. No es suficiente la familiaridad con el programa específico en que nos insertamos o saber aplicar las herramientas que propone la política, sino que es preciso un esfuerzo por comprender y explicar la realidad en que estas surgen y pretenden intervenir. Considerando, además, que el Trabajo Social ocupa un lugar privilegiado en el momento de tránsito entre políticas y sujetos al ubicarse en la etapa terminal de ejecución donde se juega, en gran medida, la realización de los enunciados programáticos.

En segundo término, la pertinencia y necesidad de una visión de conjunto que permita avanzar desde la esencia de cada elemento en la comprensión de sus conexiones y tensiones con otros, y a la inversa, para no perder de vista el horizonte de la totalidad. Si la realidad es un todo unitario y complejo, un abordaje fragmentario no abre demasiadas alternativas de conocimiento e intervención. Siendo necesaria la abstracción de elementos para dar profundidad al análisis, los momentos de re-totalización devienen necesarios. (Kósik: 1975) Es por ello que trabajaremos aquí sobre las políticas en su conjunto, y no sobre algún programa social en particular.

Tercero, y en este mismo sentido de recuperar la idea de totalidad, no es posible comprender las tendencias de los procesos productivos o los fines y efectos de las acciones políticas sin pensar en los sujetos concretos que resultan involucrados. Por esto intentaremos conceptualizar la pequeña producción rural familiar uruguaya, considerando no sólo aportes teóricos sino también testimonios y vivencias recogidas en nuestra práctica concreta con familias del medio rural, específicamente en la Colonia Damón de San José (abril 2007 – junio 2008) y en Puntas del Parao, departamento de Treinta y Tres (diciembre 2007 – julio 2008).

Por último, pero quizá de principio, el fundamento de nuestro interés por enfocar la atención en el medio rural surge, sí de la necesidad de reflexionar acerca de nuestra práctica concreta que se ubica en ese territorio, pero también por la inquietud que despierta la evidencia de que no alcanza con condiciones naturales excepcionales o coyunturas de crecimiento económico en el agro para que resulten viables los proyectos de vida de las familias uruguayas en el campo. En la actualidad la producción del sector agropecuario representa el 9,9% y las industrias asociadas el 5,3% del Producto Bruto

Interno Total, según el último dato disponible correspondiente a 2007 (MGAP: 2008). La proporción de divisas generadas por las exportaciones vinculadas resulta muy significativa para nuestra economía (MGAP: 2008 y Bertullo: 2004). Sin embargo, el medio rural sólo logra contener al 8,22% de la población total, según datos del Censo General de Población 2004 Fase I (INE: 2009). Son múltiples los factores que aparecen mediando este asunto y parece oportuno al menos aproximarnos a su problematización.

Con los objetivos señalados en primer lugar y los fundamentos que acabamos de reseñar, nuestro trabajo contiene dos capítulos centrales y un conjunto de consideraciones finales.

En el primer capítulo consideramos el estado de situación del medio rural uruguayo en que se desarrolla la pequeña producción rural familiar, con base en algunas precisiones conceptuales y teniendo en cuenta tanto los aspectos económico-productivos como algunos relacionados al modo de regulación socio-política, más precisamente a una parte de ese modo de regulación: la intervención estatal. El objetivo de este capítulo es ubicar a la pequeña producción familiar en el Uruguay de nuestros días, pensando los términos generales en que funciona el modelo económico-productivo e identificando el marco institucional y las principales tendencias de las políticas que afectan la vida de estos sujetos.

En el segundo capítulo nos ocupamos centralmente de los sujetos de la pequeña producción rural familiar en un doble movimiento. Por un lado, un vaivén entre las particularidades que hacen al conjunto de los sujetos que desarrollan estos modos de vida y referencias a algunas singularidades que permiten ilustrar o problematizar la conceptualización. Por otra parte, intercalamos permanentemente reflexiones que pretenden dar cuenta de la esencia de estos sujetos, con otras que aluden más directamente a las políticas sociales y se encuentran subordinadas a las primeras.

Por último, las consideraciones finales que pretenden abrir otros caminos por los que continuar el análisis. En este sentido parece atinado anotar desde ya que este trabajo constituye la expresión de un momento de síntesis en el camino de práctica que iniciamos no hace mucho. Momento de síntesis que no hace sino dejar planteadas algunas tensiones y nudos que quedan como “agenda abierta” para continuar y profundizar en el conocimiento y comprensión de la cuestión rural, desde la perspectiva de los sujetos que la viven y se resignan ante ella o buscan resistir y generar alternativas.

Capítulo I:

Reestructuración productiva e intervención del Estado en el medio rural uruguayo como parte del modo de regulación socio-política.

Contenidos:

I.I).- Breve recorrido histórico por el sector agropecuario uruguayo.

I.III).- Algunos rasgos generales de la intervención estatal vigente para el sector.

I.III.a).- Lineamientos estratégicos para el sector agropecuario.

I.III.b).- Entre la dispersión y una nueva estructura: la institucionalidad vinculada a la pequeña producción rural familiar.

I.III.c).- Tensiones y tendencias actuales.

En el presente capítulo pretendemos dar cuenta del estado de situación de la pequeña producción rural familiar en el Uruguay, considerando tanto los aspectos económico-productivos como aquellos relacionados al modo de regulación socio-política. Para ello, comenzaremos con algunas precisiones conceptuales que ilustren los planteos posteriores. A continuación, un breve recorrido histórico por el sector agropecuario uruguayo, marcando algunas transformaciones en la forma de organización de la producción y el trabajo que presentan especial relevancia para la producción familiar. Oportunamente señalaremos algunos aspectos referidos a la institucionalidad, leyes regulatorias, o medidas de política, a fin de ilustrar cómo los cambios sucedidos tienen correlato a nivel del accionar del Estado. Por último, algunas consideraciones generales acerca de los lineamientos estratégicos que hoy rigen para el sector agropecuario, la institucionalidad vinculada a la pequeña producción rural familiar y algunas tensiones y tendencias de las políticas.

En primer lugar diremos, como fundamento para este capítulo, que para comprender los modos de vida de los sujetos no basta con conocer su vida cotidiana. Al intentar esa comprensión se hace necesario atender a dos elementos íntimamente relacionados entre sí. La forma en que se estructura la economía, el funcionamiento de la esfera productiva, los avatares propios de la rama de pertenencia de los sujetos y el modo de regulación socio-política que está integrado, entre otros múltiples componentes, por la actuación estatal. El modelo económico-productivo y su respectivo modo de regulación no son simplemente el contexto en que se desarrolla la vida cotidiana de los sujetos. Estos elementos se sintetizan con aspectos subjetivos y dan cuerpo a los modos de vida. Es eso lo que justifica la importancia de hacer estos planteos antes de referir específicamente al núcleo de nuestro objeto de conocimiento.

Siguiendo a Harvey (2004) podemos decir que, al consolidarse un determinado modo de producir y sus respectivas condiciones de reproducción, se configura un régimen de acumulación. Esas condiciones de reproducción no se reducen a elementos económico-productivos pues, para que el régimen efectivamente funcione, es necesario un esquema coherente en todas las esferas. Así, el régimen de acumulación debe materializarse, también, en un modo de regulación socio-política. Esto es, debe tomar la forma de normas, instituciones, hábitos, prácticas políticas, políticas públicas, redes de regulación, leyes, formas culturales. De esa manera, se generan las condiciones de "orden" básicas como para permitir que la dinámica - en este caso capitalista - fluya.

El modo de regulación así configurado tiene por función asegurar *"la unidad del proceso, es decir, la consistencia de los comportamientos individuales respecto del esquema de reproducción"* (Lipietz: 1986 en Harvey: 2004). En este estadio del capitalismo, esa unidad resulta cuando al poder dominante del mercado se suman las presiones ejercidas, directa o indirectamente y en sentidos diversos, por distintos actores: instituciones religiosas, políticas, sindicales, empresariales, culturales, medios masivos de comunicación y, fundamentalmente, el Estado. (Harvey: 2004)

El modo de regulación puede ser entendido, entonces, como *"la forma en que los problemas de la organización de la fuerza de trabajo para los fines de la acumulación capitalista se elaboran en lugares y tiempos específicos"* (Harvey: 2004). El accionar del aparato estatal es integrante principal de ese modo de regulación. Dicho esto, resulta central entender de forma compleja a las políticas sociales, en tanto uno de los instrumentos por medio de los cuales interviene el Estado.

Al decir de Vieira (2000) las políticas sociales se relacionan con la acumulación tanto cuanto la política económica, por lo que es preciso evitar cualquier noción engañosa de políticas sociales que las muestre como disociadas de la economía. De acuerdo con Faleiros (2000), las políticas sociales hacen aparecer al Estado como defensor de los

sectores pobres al tiempo que ocultan su verdadera relación con la estructura económica y la acumulación de capital.

Complementando el análisis, Pastorini (2000) considera que las políticas sociales nacen en el seno del Estado capitalista con una finalidad compleja. Se trata, para la autora, de acciones del Estado que contienen, al mismo tiempo, tres funciones: una función social, una función económica y otra política.

Por una parte, pretenden "reparar" las carencias sufridas por las clases trabajadoras; paliar las manifestaciones de la cuestión social (conjunto de desigualdades inherentes al modo de acumulación capitalista). A la vez, contribuyen a la socialización de los costos de producción y reproducción de la fuerza de trabajo, contrarrestando de ese modo el sub-consumo, permitiendo, en consecuencia, una mayor acumulación para el capital (función económica de las políticas sociales). Por último, estas decisiones/acciones con autoridad cumplen una función política que resulta contradictoria en sí misma dado que responde a correlaciones de fuerzas. Es así que las políticas sociales configuran tanto conquistas de la clase trabajadora, de los movimientos sociales, como concesiones que hace el Estado a fin de evitar la conflictividad, garantizar el "orden" y la disciplina necesarios para la reproducción del modo de acumulación vigente. (Pastorini: 2000) De este modo, no es posible pensar las políticas, las necesidades que estas atienden, los alcances que les corresponden en los niveles de bienestar, sin considerar los conflictos de intereses, los valores vigentes, la cuestión ética que las atraviesa. (Pereira: 2002)

Volviendo sobre sus funciones, vemos cómo las políticas sociales no pueden ser consideradas buenas o malas en sí mismas, pues deben comprenderse en el marco de la estructura capitalista, elemento que acota con precisión sus posibilidades. Es necesario no perder de vista que el Estado surge con la misión de oficiar de garantía para la manutención de las condiciones generales de reproducción y acumulación de capital. (Faleiros: 2000)

Un aspirante a tierra desde hace años, con muchas dificultades para producir en una pequeñísima extensión que no le pertenece dice *"lástima que no haiga Uruguay Rural acá, que si no..."*. Este testimonio, como tantos otros, da cuenta de las expectativas que los sujetos depositan en las políticas públicas. Esto no sólo ocurre con los sujetos afectados por ellas, sino también con los técnicos y profesionales que las ejecutan. Las políticas sociales, pueden redundar en ciertas mejoras en la calidad de vida o de trabajo de los sujetos, pero tienen límites estructurales, determinados por su esencia más profunda y por su génesis histórica.

Todas las políticas sociales contienen estas contradicciones en su núcleo, aunque puedan asumir formas diversas: medidas de asistencia, previsión social, prestación de servicios, protección jurídica, equipamientos sociales, subsidios. En algunos casos predomina una u otra, lo que depende también de cómo se haya definido el ámbito subjetivo de aplicación, es decir el conjunto de sujetos que ha de alcanzar. Sin embargo, más allá de cómo ocurra en cada caso, en realidad, es necesario pensar que las políticas no se dirigen a los individuos aislados, sino a toda la fuerza de trabajo actual o potencial. Los matices, que dan lugar a períodos de expansión y contracción de las políticas, responden al estado de la correlación de fuerzas sociales, pero se enmarcan siempre en la pretensión última de contribuir a mantener la paz social. (Faleiros: 2000)

Tales contracciones o expansiones tienen directas consecuencias en la potencialidad de las políticas públicas para la búsqueda y realización de *"básicos sociales"* (Pereira: 2002). Es decir que las políticas deben ser pensadas también en relación con sus posibilidades efectivas de satisfacción de necesidades básicas, en tanto suficientes para el ejercicio pleno de los derechos propios de la ciudadanía democrática. (Pereira: 2002)

Quienes para las políticas aparecen como “población objetivo”, “destinatarios”, “asistidos”, “beneficiarios”, o más modernamente “usuarios”, “protagonistas” o “participantes”, en sociedades democráticas son, en realidad (además de clase trabajadora actual o potencial), sujetos de derecho. Esto es, sujetos con derecho a reclamar de los poderes públicos la protección social necesaria para el ejercicio pleno del conjunto de derechos que corresponden a la plena ciudadanía. La satisfacción de las necesidades humanas básicas es la condición previa necesaria para el ejercicio de la ciudadanía. (Pereira: 2002)

Pero, como dijimos, las políticas sociales contienen conflictos de intereses, correlaciones de fuerzas, por lo que no basta la existencia de necesidades sociales para explicar su implementación. Antes es preciso que tales necesidades sean problematizadas por conjuntos más o menos amplios de personas estratégicamente situadas o en condiciones de intervenir en la agenda pública. Es la desnaturalización de determinadas situaciones, su cuestionamiento y la elaboración de ciertos niveles de insatisfacción lo que tiene potencialidad para perturbar el orden establecido, y es este fenómeno el que, en última instancia, determina el surgimiento de las medidas de política social. (Pereira: 2002)

Analizar las políticas haciendo foco en los sujetos que resultan afectados e incorporando además la idea de necesidades sociales y la importancia de su satisfacción como presupuesto del ejercicio de los derechos inherentes a la ciudadanía, permite aspirar a “básicos” en lugar de “mínimos”. Lo “mínimo” es reducción selectiva y arbitraria. Lo “básico”, en cambio, alude al nivel imprescindible, contiene lo innegociable: es la base sobre la que se construye la ciudadanía. (Pereira: 2002)

De esta forma, aún dentro de las limitaciones estructurales inherentes al modo de producción capitalista, y manteniendo una perspectiva de totalidad que de cuenta de las determinaciones históricas de los fenómenos, las políticas sociales pueden ser pensadas más allá de la pobreza extrema, como potenciales habilitadoras de ciudadanía, en tanto contribuyan a la satisfacción de necesidades sociales básicas. Esto resulta fundamental en sociedades que pretenden fundarse en el ejercicio pleno de los derechos, en principios de equidad y justicia social. (Pereira: 2002)

Como oportunamente veremos, estos objetivos aparecen a menudo en la enunciación de las políticas sociales actuales. Por lo pronto nos ocuparemos de reconstruir algunos aspectos relevantes de la historia del sector agropecuario uruguayo, en sus dimensiones económico-productivas, sociales y políticas, para luego ubicar en el centro de la escena a las relaciones entre las políticas sociales y los modos de vida de la pequeña producción rural familiar.

I.I).- Breve recorrido histórico por el sector agropecuario uruguayo.

En Uruguay, la agropecuaria ocupa, desde la época colonial, un lugar central en la producción nacional y un sector estratégico para su economía. Sin embargo, a pesar de que la centralidad del agro se mantiene a lo largo de la historia uruguaya, ello no significa que el sector haya permanecido estático. Las formas de producir, los rubros, los medios, la organización del trabajo, el destino de los productos y, en general, todas las dimensiones del proceso productivo han sufrido transformaciones. Con ellas, a su vez, se operan cambios a nivel del modo de regulación en general, y el accionar del Estado en particular. Así, encontraremos que las intervenciones de los “distintos Estados” en ocasiones acompañan, en otras promueven y a veces pareciera que frenan o pretenden detener algunos procesos que ocurren a nivel de la producción.

A los cambios productivos y regulatorios, se suman las particularidades de la dinámica poblacional del medio rural. Sin pensar en términos simples de causa - efecto, conviene tener presente las diferentes dimensiones del devenir histórico que aparecen de forma imbricada en la realidad.

En la época colonial y de lucha por la independencia, la estructura agropecuaria uruguaya se desarrolla en grandes extensiones sin límites precisos dedicadas a la ganadería extensiva, principalmente extractiva. (Alonso: 1984) En la base social: población no asentada que establece con la tierra relaciones de “ocupación”. Los primeros “propietarios” surgen a partir de donaciones y regularizaciones que la corona efectúa en el interés de desarrollar algunos planes colonizadores. (Jacob: 1984)

Luego, en épocas de la Banda Oriental: la iniciativa Artiguista de ordenar la tenencia de la tierra, asentar la población y fomentar la producción ganadera, basada en la nacionalización de la tierra y la promoción de los establecimientos pequeños y medianos. Al aprovechamiento de los cueros se suman los saladeros de carne como bases de la producción. (Jacob: 1984)

Un proceso de modernización da paso a la consolidación del Estado nación, en la segunda mitad del siglo XIX, donde el primer modelo es superado con una organización productiva más compleja y de incipiente corte empresarial. La revolución lanar configura una de las bases del nuevo modelo. El Estado promueve la nueva forma de organización consagrando la propiedad privada de los medios de producción con políticas como la de alambramiento de la campaña (proceso que se consolida alrededor de 1870) o las medidas individualizantes del ganado (marcas y señales). Además, entre 1875 y 1879, se sanciona el Código Rural. (Alonso: 1984)

A estas señales de instalación y avance del capitalismo, se agregan la instalación de los primeros bancos para satisfacer las necesidades generadas por la acumulación de capital, permitida por los servicios portuarios, base de la economía nacional que la liga fuertemente, ya desde entonces, al mercado exterior. (Jacob: 1984)

Todas las iniciativas señaladas, al tiempo que garantizan el funcionamiento de una determinada forma de producción, permiten su reproducción al generar altos costos para los propietarios, resultando perjudicados los productores pequeños y medianos. En el mismo sentido, dan lugar a que se reduzcan las posibilidades de trabajo en la campaña: favorecen la posibilidad de prescindir de mano de obra, disminuyen la tarea y los jornales del pastor. (Alonso: 1984)

En los novecientos advienen intentos reformistas para dar respuesta al contexto de crisis derivada de la pérdida de centralidad de los puertos nacionales. (Jacob: 1984) Ya en épocas del primer batllismo, el Estado asume un perfil intervencionista y responde a

un contexto de crisis promoviendo la ganadería intensiva y expandiendo la agricultura, en un intento por cambiar la tendencia ganadera extensiva. Esta última se refleja en datos del censo agropecuario de 1908 que registra cerca de 3800 predios de más de 1000 hectáreas en un total de 44000 explotaciones, lo que representa un 9% del total. (Piñeiro: 1996)

Con el señalado fin de cambio, se desarrollan medidas proteccionistas de la producción nacional (le reserva el mercado interno), se crean entidades dedicadas a mejorar la producción desde distintos ámbitos (investigación, apoyo, promoción, producción), se facilitan créditos, se exoneran tributos a ciertos inmuebles, se construye infraestructura y se promueve la colonización basada en la producción agrícola, haciendo obligatorio el cultivo de la tierra en ciertas hipótesis. (Alonso: 1984) Todo esto en el entendido de que la consolidación de la base agrícola haría posible el asentamiento estable de la población en pequeños establecimientos. (Jacob: 1984)

A toda esta época corresponde un Estado democrático liberal en lo político y nacionalista en lo económico. Estatiza la energía y la banca; funda el frigorífico nacional; se ocupa de la energía y las comunicaciones. Pretende conciliar los intereses del trabajo con los del capital, matizando la protección de la industria con legislación social. (Jacob: 1984)

A mediados del siglo XX se re-edita parte de aquel ideario batllista, pero con elementos novedosos. En lo relacionado específicamente con el agro, se responde a los reclamos de pequeños y medianos productores rurales con políticas de impulso al crecimiento de la producción de hortalizas, frutas, leche, cerdos y aves, a partir del fortalecimiento y la ampliación del mercado interno. El Estado concede créditos, otorga subsidios, controla precios e interviene en la comercialización. (Alonso: 1984)

Estas medidas no constituyen iniciativas aisladas, sino que forman parte del proyecto de restauración, con su política de crecimiento hacia adentro y ampliación de la red de protección social dirigida a los sectores trabajadores. Un Estado de carácter empresario, que se propone intervenir fuertemente, agregando nuevamente a su rol de gendarme y controlador de las negociaciones o movimientos de los sectores privados, un papel más activo como emprendedor e implementador de políticas. (Alonso: 1984)

Dichas iniciativas habilitan un crecimiento de la agricultura - sin llegar a convertirla en el rubro mayoritario - con un aumento de las áreas cultivadas de oleaginosos, expansión de la producción cerealera y vitícola, y un importante crecimiento en la horticultura y la fruticultura. Estos cambios, que ubican entre los '40 y los '50 una fuerte "agriculturización" del país, dan cuenta asimismo de "un esfuerzo consciente y planificado por llegar al autoabastecimiento alimentario". (Piñeiro: 2001)

Es también en este período que se institucionaliza de forma novedosa la política colonizadora del Estado, con la ley de creación del Instituto Nacional de Colonización (INC) en 1948¹. El ente, cuyo nacimiento forma parte de una política más abarcadora, un "plan agrícola nacional", se funda con la misión de: terminar con el minifundio y el latifundio, encarar los problemas de la pobreza rural y el despoblamiento de la campaña, facilitando el acceso a tierras y abriendo líneas de crédito para el sector. (Alonso: 1984)

La colonización que compete al Instituto no es por entero una innovación de 1948 dado que es posible identificar formas previas de intervención del Estado en la cuestión de la

¹ El ente nace con el proyecto elaborado por la Comisión de Reforma Agraria creada en el Parlamento nacional durante 1945, y discutido luego, fundamentalmente a lo largo de 1947 (Presidencia de Berreta), en el mencionado órgano legislativo, para entrar en vigor en el año 1948, cuando ya Batlle Berres es el Presidente.

tierra, algunas contenidas y otras negadas y superadas por el nuevo ente. En este sentido, su antecedente más inmediato es una Sección de Fomento Rural del Banco Hipotecario del Uruguay, y la lógica bancaria permanece en el Instituto, que tiene todavía algunas funciones crediticias, de financiamiento y recaudación.

De cualquier modo, la ley 11029 contiene ingredientes inéditos al crear un andamiaje institucional exclusivamente dedicado a la cuestión de la tierra lo que, por una parte, rescata la especificidad de la temática, mientras que, por la otra, constituye una expresión más de una creciente fragmentación de la intervención del Estado. Asimismo, representa legislación en la materia y asignación de recursos, ya que durante la primera década de vida del Instituto es importante la integración de tierras al proyecto.

El surgimiento del ente se vincula a las manifestaciones de la cuestión social. Si bien la figura jurídica que se da al organismo es la de ente autónomo del dominio comercial e industrial del Estado: empresa pública, la función que debe cumplir surge con un objetivo de política social, atender "*las condiciones de vida atterradoramente precarias de miles de pobladores de nuestro medio rural*" reflejadas en "*salarios miserables, analfabetismo, mortalidad infantil, exiguos medios culturales*" (Arévalo: 1947 en Cambiasso: 1999).

Con todas estas iniciativas, en 1956 se registra el mayor número de explotaciones agropecuarias: 89130 predios. (Piñeiro: 1996) De esas explotaciones, una proporción significativa (alrededor del 75%) tiene una superficie de menos de cien hectáreas, pero controla sólo el 9,5% de las tierras del país, lo que da cuenta de que, a pesar del impulso, la concentración de tierras en grandes explotaciones constituye la tendencia más general. (Piñeiro: 2000)

El modelo de crecimiento hacia adentro, proyecto de mitad de siglo, comienza a agotarse. Al entrar la década del '60, se reinstala la confianza en la ganadería y se la favorece de diversas formas: dejando a un lado las medidas de protección de otras actividades productivas, restringiendo créditos y reduciendo salarios, lo que para los grandes ganaderos implica menos costos. Este modelo de producción está íntimamente ligado a la concentración de la tierra: entre 1960 y 1970 desaparecen cerca de mil establecimientos agropecuarios de menos de cien hectáreas, manteniéndose prácticamente incambiado el número de establecimientos con una superficie superior. Esta estructura productiva, junto con algunos avances en infraestructura y tecnología que permiten sustituir fuerza de trabajo, redundan en la reducción de la población rural que disminuye un 30% entre 1951 y 1970. (Alonso: 1984)

El Fondo Monetario Internacional comienza a operar cada vez con más fuerza. Un organismo multilateral, surgido por acuerdo entre Estados nacionales, a quienes, sin embargo, cuestiona su soberanía por interesarse en sus asuntos más internos. Esto, en un mapa internacional distinto pues, luego de la segunda guerra mundial, el centro es ocupado, no ya por Inglaterra, sino por Estados Unidos. (Jacob: 1984)

Volviendo al medio rural uruguayo, un nuevo impulso de la ganadería y una nueva política social: en 1967 nace el Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR), para administrar el Fondo para la Erradicación de la Vivienda Insalubre, creado a través de la ley de presupuesto 13640.

El cometido inicial del ente es "*la construcción de viviendas higiénicas que sustituyan las habitaciones insalubres existentes en el medio rural y alrededores de las poblaciones urbanas del interior*" (Ley 13640). Una medida de disciplinamiento de la clase trabajadora rural, desde una perspectiva higienista, con una ejecución de la política

signada por el voluntariado y dirigida por una Comisión Honoraria electa por el Poder Ejecutivo.

Ya no se trata de una ley especialmente dedicada al tema, sino que se incluye en una ley de presupuesto, aún cuando más tarde se dicta una ley, la 16690, que modifica algunos aspectos de la política. Tampoco se crea una institución estatal para la ejecución sino un organismo público no estatal.

Ya entrados los `70, se consolida un nuevo modelo de desarrollo, por medio de ajustes estructurales que en Uruguay se dan, principalmente, en tres sentidos: a nivel agropecuario, se reafirma la hegemonía de la producción basada en la concentración de la tierra que se intentara revertir a mediados de siglo; a nivel industrial, se intenta el desarrollo de un nuevo aparato para competir en el ámbito internacional; a nivel financiero, se apuesta al Uruguay plaza financiera. (Alonso: 1984)

Esto último repercute de modo particular en el agro puesto que cambia su valoración, su lugar en la economía nacional: a partir de 1970 el puesto estratégico está reservado al sector financiero. *“Mientras el nivel de actividad y las ganancias del sector financiero se expanden, la situación de los sectores productivos se hace crecientemente crítica.”* (Alonso: 1984)

Piñeiro (1996), por su parte, identifica en la década del `70 el comienzo de las transformaciones en pro de una *“política económica diferente volcada a producir para exportar, con apertura comercial, reducción de las barreras arancelarias, desregulación estatal, privatización de muchas empresas del estado y en general a medidas de ajuste fiscal y de reestructuración económica”*.

Constituye esa década un verdadero punto de inflexión pues, globalmente, es por esos tiempos que se inicia una nueva etapa para el modelo dominante. En nuestro país, con la recesión económica generalizada entre 1974 y 1975, se agota por completo el antiguo padrón de crecimiento capitalista, para dar paso al nuevo. (De Martino: 2003)

Sin perjuicio de lo generalizado del fenómeno, son variadas las formas en que se acusan los cambios. Esta diversidad no le convierte en un montón de sucesos aislados o disociados, sino que se trata de un conjunto unificado por elementos comunes tanto en sus causas como en sus efectos.

Según entiende Teubal (2001), refiriéndose al período señalado, *“Fenómenos que se agudizaron en estas décadas reflejan la intensificación del dominio del capital sobre el agro en el marco de un proceso capitalista crecientemente globalizado: la difusión creciente del trabajo asalariado, la precarización del empleo rural, la multi-ocupación, la expulsión de pequeños y medianos productores del sector, las continuas migraciones campo ciudad o a través de las fronteras, la creciente orientación de la producción agropecuaria a los mercados, la articulación de los productores agrarios a complejos agroindustriales en los que predominan las decisiones de núcleos de poder vinculados a grandes empresas transnacionales o transnacionalizadas, la conformación en algunos países de los denominados pool de siembra, etc. Todos estos factores que pueden ser relacionados con procesos de globalización y con procesos tecnológicos asociados a ellos, incidiendo sobre la exclusión social en el medio rural y afectando así a la mayoría de los productores y trabajadores rurales, sean estos medianos y pequeños productores, campesinos o trabajadores sin tierra (...).”*

Todos estos elementos dan cuenta de lo que Harvey (2004) considera como el pasaje de un patrón de acumulación monopolista rígido, con su correspondiente modelo de regulación socio-política, a uno flexible. Esa flexibilidad se presenta en la creciente autonomía del sector financiero respecto de cualquier coordenada de tiempo o espacio,

así como en las transformaciones de los procesos de producción y trabajo, cuya organización y gestión prescinde cada vez más de la fuerza humana. (Antunes: 2000) Las repercusiones en la fuerza de trabajo a nivel rural tienen ciertas particularidades que veremos más adelante.

Los cambios en la organización de la producción y el trabajo, en un territorio donde la población está íntimamente relacionada a su inserción laboral allí, dan lugar al par dialéctico: creciente urbanización (como uno de los fenómenos asociados al avance capitalista) y creciente despoblamiento de la campaña. Ya por los `70 *“Uruguay se convierte en el país más urbanizado de América Latina”* (Piñeiro: 2001); la población rural representa sólo al 11% de la población total. (Alonso: 1984)

En lo productivo, esta década continúa la incorporación de tecnología y maquinaria sustitutiva de ciertos roles de trabajo humano en sectores como el de la agricultura. Asimismo, se inician procesos tales como la integración de agricultura con ganadería, el uso creciente de agroquímicos para mejorar la productividad del suelo, o la alternancia de cultivos de verano e invierno. (Bertullo: 2004)

La década de 1980 trae consigo una nueva crisis económica, y significa para nuestro medio rural un tiempo más favorable para la ganadería extensiva (basada en los recursos naturales y trabajo asalariado barato, con ventas a precios altos) frente a las producciones intensivas tales como la horticultura, rubro fundamental para la producción de pequeña escala. (Piñeiro: 2000)

Entre 1980 y 1990 se registra un leve aumento en la cantidad de unidades productivas ganaderas. Sin embargo, se reduce significativamente la cantidad de trabajadores ocupados en el rubro, tendencia que se refleja fuertemente en la variación del trabajo familiar del sector. (Piñeiro: 2000)

A fines de la misma década - en 1987 - se produce también un pico en la cantidad de remitentes de leche. El número de trabajadores ocupados en el sector aumenta entre 1980 y 1990, pero se reduce, aunque levemente, la significación del trabajo familiar, incrementándose la proporción de trabajo asalariado, preludio de la tendencia empresarial que se reafirma posteriormente. (Piñeiro: 2000)

El Estado acompaña estos procesos haciéndose eco del modelo propuesto por el “Consenso de Washington” promotor del libre mercado y la apertura comercial con reformas fiscales, privatización de bienes y servicios públicos, desregulación del mercado laboral y financiero y reforma del sistema tributario. Todas estas tendencias se irán consolidando en nuestro país hacia la década de los `90 donde surgirá, de forma más clara, la subordinación de la agenda social a la disciplina fiscal y presupuestal. (Baráibar: 2009)

La población rural, por su vez, continúa disminuyendo y alcanza, al inicio de la década en cuestión, solamente al 9% del total. (Alonso: 1984) De acuerdo con datos registrados en los censos de población, la cantidad de trabajadores familiares pasa de 12744 en 1985 a 12034 en 1996. Si consideramos, además, que los trabajadores por cuenta propia podrían asimilarse a los productores familiares, los números van de 57383 en 1985 a 46467 en 1996. (Bertullo: 2004)

Con el paso del tiempo esa direccionalidad se reafirma, al inclinarse la balanza hacia la consolidación de grandes complejos agro-industriales, donde se profundiza el fomento de las grandes extensiones, ahora dedicadas a monocultivos promovidos en ciertos casos por políticas estatales de diversos momentos. (Bertullo: 2004)

En este sentido, el caso paradigmático de los '90 es la forestación, explotación promovida fuertemente desde el gobierno de turno por medio de acciones diversas que redundan en una abrupta ampliación del área dedicada, ocupándose incluso suelos aptos para otros rubros y basándose principalmente en mano de obra zafra, barata, trabajando en condiciones sumamente precarias. (Bertullo: 2004)

Aquí el modo de regulación ocupa un papel central dando lugar a una determinada forma de producción, pero con otras consecuencias, algunas de las cuales se reflejan hasta nuestros días ya que, si bien la cantidad de hectáreas forestadas no sigue aumentando², ya tienen un lugar de importancia los movimientos asociados: el transporte de madera a los puertos y la industria de celulosa para la producción de papel. Ambos productos de bajo valor de exportación, por lo que las altísimas expectativas generadas por la explosión del sector se cumplen sólo en parte. (Bertullo: 2004)

- Podría parecer a-priori innecesario detenernos en este punto, desde que la forestación es un rubro absolutamente marginal en la pequeña producción rural familiar. Sin embargo, constituye un elemento central a considerar, desde otro punto de vista: la explosión de la forestación en la década pasada promueve las grandes extensiones, da lugar a la especulación con los precios de las tierras, incrementándolos. Así, por una parte, las forestales compiten por tierra complicando severamente la situación de productores de pequeña escala que trabajan básicamente en áreas arrendadas. Por otro lado, ofrecen oportunidades de arrendamiento y compra que determinan a pequeños productores a desprenderse de sus tierras o dejar la actividad agropecuaria. (Frugoni – Oyhançabal: 2008)

Con diversas mediaciones, el modo de regulación repercute negativamente en la viabilidad de la pequeña producción rural familiar en la década de los '90.

Por esos mismos años se inicia el auge de técnicas de siembra directa o labranza cero, entre otras enmarcadas en la llamada "*Revolución Verde*", lo que reporta mayor productividad por hectárea, al tiempo que asigna un grado de especificidad a la agricultura extensiva que permite el funcionamiento de múltiples empresas que se dedican exclusivamente al cultivo, en suelos propios o en régimen de medianería. (Bertullo: 2004)

Además, en esta década la producción de lana sufre una fuerte retracción, con caídas en la producción, en los precios y en los stocks ovinos. La producción de carne vacuna, en cambio, crece y expande sus mercados. (Piñeiro: 2000)

La producción de arroz se constituye en un verdadero complejo agro-industrial, con un crecimiento fuerte en los cultivos y los rendimientos. (Evaluación y Plan Estratégico MGAP: 2008) En ese proceso es fundamental el cultivo empresarial altamente especializado, habiendo sido siempre marginal la producción familiar (sólo un 10% del área y un 12% de los productores en 1990) y el consumo interno (la mayor parte del arroz producido en Uruguay se dedica a la exportación). Los productores familiares no pueden acompañar la tecnificación de esta industria y van quedando cada vez más excluidos del sector. (Piñeiro: 2000)

Los cambios técnicos y tecnológicos de estos años son fundamentales en todas las áreas: las innovaciones agronómicas, biológicas, mecánicas y químicas asumen una centralidad indiscutible. La productividad se mantiene e incluso aumenta por medio de recursos tecnológicos, prescindiendo cada vez de más trabajadores o requiriendo de ellos cada vez más calificación. Si en el siglo XIX el alambrado simboliza el cambio,

² En 2005 son 3909 las hectáreas forestadas, en tanto en 2006 esa cantidad desciende a 3666. (INE: 2009)

ahora ese papel lo cumplen las maquinarias y herramientas revolucionarias (tractores, cosechadoras, etc.) y los agro-químicos (fertilizantes, fitosanitarios, etc.). Tales implementos reportan rapidez en la tarea, alto rendimiento, mayor eficiencia y productividad, y requieren una nueva organización del trabajo, complejizan su división socio-técnica, jerarquizan la calificación. La producción familiar de pequeña escala no alcanza generalmente aquellas tecnologías³, o si lo logra es con costos altísimos. (Piñeiro: 2000)

Piñeiro (1996) lo señala así: *“La implementación de la política neoliberal en el campo tuvo un importante efecto concentrador de la tierra y de otros medios de producción. En este sentido, el período que estamos analizando debe interpretarse como una nueva etapa del proceso de penetración y afianzamiento del capitalismo en el agro”*.

La instalación del modelo neoliberal, tanto a nivel económico como político, abre cada vez más espacio al mercado al tiempo que reduce el Estado. En este sentido, los `90 son una década de mercantilización también en las políticas sociales, los bienes sociales y su disfrute. Esto significa retracción de los derechos sociales; el Estado que no aparece ya como contraparte obligada frente a los sujetos acreedores de determinadas acciones que efectivicen sus derechos subjetivos, sino que pone su foco en la administración. Contribuye a que el mercado se expanda, facilitándole rentabilidad; focaliza su intervención social con criterios estrictos de selectividad, restringiendo las políticas sociales que se acotan hasta convertirse en residuales y quedar estrictamente ligadas a las situaciones de emergencia más extrema. (Laurell: 2000 y Baráibar: 2009)

→ Esta mercantilización de los bienes y servicios sociales junto con la concentración de los medios de producción, dan lugar a la expansión de una forma determinada de producción: la empresarial con los modos de vida asociados, en detrimento de otra: la pequeña producción, basada centralmente en el trabajo familiar. Desde 1970 la proporción de trabajo aportada por la producción familiar al total de la población rural económicamente activa decrece significativa y constantemente. (Piñeiro: 2000)

Las nuevas formas de organizar el trabajo conjugan de modo particular lo territorial con lo global. Los titulares de los capitales no están en las estancias; para conducir el trabajo cotidiano allí se encuentran nuevas formas de gestión, con gerencias expertas en recursos humanos que, aunque de formas menos autoritarias, igualmente manipulan a los trabajadores, apostando a su involucramiento y compromiso con la empresa. (Antunes: 2000)

Un sector signado por las precarias condiciones de trabajo, los menores niveles de ingresos, la zafralidad propia de procesos agroindustriales con demandas de mano de obra intermitentes, donde la continuidad deja de ser rasgo esencial de la relación de trabajo para ser excepción. (Bertullo: 2004) En 2006 el porcentaje de precariedad llega al 23,8%, con una fuerte incidencia de la zafralidad. (Dominguez: 2008)

Se trata de vínculos laborales caracterizados por la desregulación y la desprotección que no hacen más que prolongar una tendencia de larga data en el medio rural, a diferencia de lo que puede apreciarse en otras ramas en donde estos fenómenos se asocian directamente con el pasaje a un régimen de acumulación flexible. (De Martino: 2003)

³ Las diferentes posibilidades de acceso, se reflejan en la vida cotidiana de los diversos territorios. Coexisten en nuestro medio rural formas vetustas de producción y tecnologías de última generación. En la Colonia Damón del Instituto Nacional de Colonización, colonia lechera del departamento de San José poblada por pequeños productores familiares, existen predios en que se ordeña con máquinas eléctricas, en salas de ordeño muy bien preparadas, con tanques de frío para conservar la leche, que lindan con predios en donde se ordeña en forma manual, al aire libre, depositando la leche en viejos tarros que son recogidos a diario por un intermediario que se lleva la mayor parte de la ganancia. En algunas zonas hortícolas de Canelones, la hoz es todavía una herramienta vigente y algunos pequeños productores aran con bueyes.

Parece gráfico pensar que en nuestro país recién en 2008 se regula legalmente y en general para todos los trabajadores rurales la limitación de la jornada. Un derecho laboral central como el de la limitación de la jornada, regulado en nuestro país desde inicios de los novecientos, recién incluye al trabajo rural casi un siglo después. Ello, además, con una ley, que si bien significa un avance no garantiza la verdadera efectivización del derecho por las dificultades de control y por el alcance limitado a un aspecto de una relación laboral, cargada de particularidades que no puede sino pensarse globalmente para dar cuenta de su complejidad.

La precarización en el mundo del trabajo tiene su correlato en la precarización de la seguridad social, esfera en que se expresan las mencionadas tendencias de contracción del Estado en su intervención social. Reducciones en la cobertura de salud y accidentes y restricciones de los derechos de pasividad, en el marco de la reforma del sistema legislada en los '90, dan cuenta de ello. Una fuerte impronta privatizadora que se justifica en la limitación de los recursos y que redundo en focalización y servicios de calidades deterioradas. (Faleiros: 2000)

Con estas bases, para el año 2000 el número de explotaciones pequeñas se reduce a la mitad respecto del pico máximo alcanzado en 1956; alcanzando a 36039 las explotaciones que, de un total de 57131, tienen menos de cien hectáreas según datos del censo agropecuario correspondiente⁴. Los pequeños predios, asociados a la producción familiar, en 2000 controlan solamente el 5,6% de las hectáreas productivas de nuestro país. En cambio, *“Las explotaciones de más de 2500 hectáreas son menos del 2% del total y acumulan más del 32% de la superficie total”*. (Bertullo: 2004)

En consonancia con esto, la política colonizadora también se retrae, luego de una paulatina reducción de presupuesto, a principios del nuevo siglo incluso se piensa en cerrar las puertas del Instituto Nacional de Colonización. Si bien la disponibilidad de recursos es un factor muy fluctuante a lo largo de toda la historia del ente, considerando como indicador la incorporación de tierras al sistema, la década del '90 y fuertemente inicios de 2000, son tiempos de verdadera retracción.

La tendencia urbanizadora se mantiene: en cuarenta años la población rural dispersa se reduce a menos de la mitad. (Dominguez: 2008) Afirma Bertullo (2004): *“La expulsión de gente del campo ha significado un promedio de seis personas por día en los últimos treinta años”*.

Es que las características del modelo inciden también en los espacios donde los sujetos deciden vivir; repercuten en los flujos migratorios en general, y en particular en los que se dan del campo hacia la ciudad y que afectan a los trabajadores rurales en su conjunto: tanto a los sujetos de la pequeña producción familiar cuanto a los asalariados, aunque de modo diverso.

Entre 1975 y 1996 el 31% de los trabajadores rurales deja de vivir en el campo. (Piñeiro: 2000) Para 2006, sólo el 45,1% de la población económicamente activa del sector agropecuario vive en el medio rural. (Dominguez: 2008) De estos porcentajes generales, la pérdida mayor corresponde a aquellos proyectos que conjugan en el la vida familiar y el trabajo. (Piñeiro: 2000)

La población asalariada, fundamentalmente masculina, permanece más, aunque con fuertes vinculaciones a los poblados cercanos (la familia en el pueblo, por ejemplo). Muchas de las familias que viven de su trabajo en el campo deben dividirse la mayor

⁴ En la década del '90 se pierde el 36% de las explotaciones agropecuarias existentes en 1961, situándose la mayor pérdida en las explotaciones de menos de cien hectáreas, mientras que las de 100 a 999 hectáreas permanecen casi constantes y las de más de mil hectáreas se incrementan levemente. (Piñeiro: 1996)

parte del tiempo, para resistir con su medio de vida.⁵ Pues, ocurre que las personas vivan en las ciudades y trabajen en el campo, sin embargo, el fenómeno inverso es absolutamente marginal. Esto se refleja en la, cada vez mayor, importancia de los trabajadores rurales con residencia urbana en el sector agropecuario. (Piñeiro: 2000)

De modo que, según decíamos, las tendencias de urbanización y crecimiento de las fuerzas productivas, junto con apertura comercial, “*globalización o mayor dependencia económica*” (Bertullo: 2004) se mantienen y refuerzan.

La globalización de la economía se expresa tanto a nivel institucional como en lo estrictamente económico-productivo.

En lo institucional: diversos organismos internacionales, según el momento, intervienen en la definición y financiamiento de las políticas. En los '90 el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, en los 2000 el Banco Interamericano de Desarrollo hacen a la procedencia compleja de las políticas sociales. Tampoco son simples sus alcances donde la incidencia de organismos internacionales se conjuga con una vuelta a lo local. El papel que deben jugar los sujetos locales se coloca en el debate de las políticas y lo territorial adquiere una importancia meridiana. Conceptos como el de descentralización aparecen cada vez con más fuerza. Una descentralización que, según Laurell (2000), tiene por objetivo en el neoliberalismo, no ya democratizar la acción pública sino, principalmente, profundizar la fragmentación y permitir la privatización ubicando en lo local el espacio de decisión y la responsabilidad respecto de cómo financiar, administrar y producir servicios.

En lo económico-productivo: el sector agropecuario se incorpora a la lógica internacional de mundialización ya no sólo del mercado, sino también de los procesos de producción, signados por la libre circulación de capitales. Extranjerización de la propiedad de las tierras uruguayas, predominio de empresas transnacionales en la producción, integración vertical de la fase agrícola a la industrial y centralidad de las exportaciones. Esto último, como profundización de una antigua tendencia como lo es la ligazón de nuestra economía al mercado internacional, que en los '90 se expresa con una novedad: la promoción estatal de exportaciones no tradicionales de productos procedentes directa o indirectamente del agro. (Bertullo: 2004) Claramente en las producciones frutícola y, más fuertemente, en la vitícola, una serie de inversiones en esa década intentan mejorar las condiciones de ingreso a los mercados internacionales y permiten el inicio de una corriente exportadora. (Piñeiro: 2001)

Pero estas grandes líneas no se expresan de forma homogénea, sino que lo hace con particularidades para cada rubro y para cada sujeto.

En cuanto a los rubros tradicionales, la ganadería se mantiene, a pesar de la importante caída en el mercado internacional a inicios del nuevo milenio fruto del brote de aftosa. La producción familiar representa un 79% de los establecimientos dedicados a este rubro y controla el 26% de la tierra involucrada. Con el foco en los sujetos, un 65% de los establecimientos familiares, tiene por rubro principal la ganadería de carne y/o lana. (Fossatti: 2006)

⁵ A 2006, el 34% de la población de localidades de menos de 5000 habitantes y el 11% de la población de las demás localidades, viven del trabajo de alguno de sus miembros en el sector agropecuario. Estos hogares, es decir los agro-dependientes del interior urbano, son los que tienen la tasa más alta de fecundidad del país. (Dominguez: 2008) Es decir, los trabajadores agropecuarios conforman familias, constituyen hogares, mas no lo hacen en el medio rural, e incluso no necesariamente lo hacen en los centros poblados pequeños enclavados en el campo, sino que en una proporción nada despreciable tienen sus hogares en localidades mayores.

La significación de este rubro para la producción familiar hace ésta se vea especialmente perjudicada por las negativas consecuencias del reciente déficit hídrico. Este fenómeno, junto con la crisis financiera, relativiza las mejorías en el sector cárnico, y hace claro el debilitamiento de la producción ovina. (Frugoni – Oyhançabal: 2008 y Tamber: 2008)

En ambas producciones se verifican últimamente novedades, como son las nuevas técnicas de esquila para la lana, y el sistema de trazabilidad, con un fuerte ingrediente regulatorio, para la carne. (Bertullo: 2004) Además, el Estado también interviene con algunos programas específicos en los que profundizaremos más adelante y con medidas puntuales para paliar los efectos negativos de las inclemencias climáticas, entre otras contingencias.

La lechería, por su parte, rubro en que el número de productores se reduce sostenidamente desde 1987, llega a 3346 remitentes en 2006, a causa, en gran medida, de la baja de precios de la leche, en lo que el mercado internacional y la industria tienen su cuota de responsabilidad. Si bien se reduce el número de predios dedicados, la productividad aumenta, fundamentalmente gracias a los cambios técnicos, en todas las fases: agrícola (praderas artificiales, manejo genético), de industrialización (medidas sanitarias, máquinas de ordeño) y de comercialización (equipos de frío, transporte). Estas condiciones requieren en los productores un margen para bajar costos y aumentar productividad, lo que favorece la expansión de la lechería empresarial al tiempo que dificulta las posibilidades de resistencia de la producción familiar de pequeña escala, o al menos las posibilidades de inclusión en el circuito formal de la producción⁶. (Piñeiro: 2000)

Se trata de un sector muy dinámico, últimamente favorecido con algunas políticas de promoción (por ejemplo, creación del INALE y del Fondo de Financiamiento y Desarrollo Sustentable de la actividad lechera que incluye a los remitentes a pequeñas plantas, entre otras medidas que señalaremos más adelante). Sin embargo, la sequía y la significativa baja de precios de la leche determinan para el rubro una coyuntura actual complicada. (Vidal: 2008 y Evaluación y Plan Estratégico MGAP: 2008)

Ocupa al 11% de la producción familiar que, en un 34% de la tierra dedicada a tal producción, representa, en términos de cantidad de predios, al 74% del total. (Fossatti: 2006)

La producción hortícola, pasa por una relativa recomposición en la zafra 2007/2008, luego de un mal 2006. (Errea: 2008) Sin embargo, el creciente precio de los insumos incide en este sector de la producción, cuya comercialización se encuentra fuertemente centralizada en la capital, lo que asigna un lugar de relevancia en la cadena a transportistas-intermediarios. Además de este factor de dependencia, el sector hortícola constituye uno de lo más vulnerables a las inclemencias climáticas. Ambos elementos hacen que la escala sea un elemento central. Esto adquiere especial relevancia si pensamos que la producción de tipo familiar es la que tiene más peso en la producción hortícola, donde representa un 88%, ocupando el 64% de los suelos dedicados a tal producción. El 12% de los predios familiares se dedica a la producción hortícola. (Fossatti: 2006)

El cultivo de caña de azúcar, que casi desaparece en el 2000, se convierte desde 2005 en un fermental campo de intervención estatal, en el marco del proyecto sucro-alcoholero, cuya rentabilidad no parece ser un asunto saldado, pero que por lo pronto

⁶ No son pocos los productores familiares que venden la leche de sus tambos en el mercado informal de pueblos cercanos, o que remiten en condiciones de gran dependencia respecto de intermediarios para poder mantenerse en el rubro a pesar de no estar habilitados para proveer a las industrias más importantes, que si bien pueden ser las más seguras son también las más exigentes.

congrega, de diferentes formas, a varios organismos estatales. (Piñeiro: 2001 y MGAP: 2008)

En esta producción se mantienen las diferencias: la producción familiar que, en número de productores, representa al 60%, controla solamente el 30% de la tierra integrada al proyecto y en condiciones, generalmente, precarias.

Tanto para la granja como para la caña se crean o refuerzan últimamente fondos de recuperación o reconversión, al tiempo que se desarrollan programas específicos de apoyo o se protegen mercados.

En la agricultura extensiva, cultivos otrora importantes como trigo o maíz ceden espacio a otros que cobran cada vez más relevancia como la cebada y, fundamentalmente, la soja. (Bertullo: 2004) De acuerdo a los informes oficiales son la mayor área sembrada y el desempeño del sector agrícola, los que permiten registrar *“cinco años de fuerte crecimiento y uno de expansión modesta. Así, entre 2002 y 2007 la tasa de crecimiento acumulativa anual promedio fue de 7%, lo que elevó la producción 25%, por encima del pico máximo alcanzado en 1998”*. (Buxedas: 2008) Crecimiento económico a partir del monocultivo, que significa concentración de tierras, condiciones precarias de trabajo, fuerte incidencia de capitales transnacionales, utilización de agrotóxicos, especulaciones con los precios de las tierras (compite con muchísimas ventajas con los pequeños productores que arriendan y genera oportunidades de “buenos negocios” a pequeños propietarios).

Esta forma de comportarse los rubros y su diferencial impacto en los sujetos, resultan en que el sector agropecuario empresarial ocupa la mayor cantidad del suelo y retiene los mayores rendimientos de la actividad, mientras que los trabajadores rurales viven en gran parte en condiciones de pobreza: el 53% de los trabajadores del sector agropecuario está dentro de los dos primeros quintiles de ingresos por habitante. (Dominguez: 2008)

En el mismo sentido: el ingreso promedio por habitante en los hogares agrodependientes es el más bajo (\$5645 en 2006) en nuestro país, en tanto el coeficiente de variación de ingresos es el más alto (132% en 2006), lo que da cuenta de que el agropecuario es, en términos generales, el sector de mayor desigualdad en la distribución de los ingresos. (Dominguez: 2008)

Entonces, no es casual que ocurra lo que señala gráficamente Piñeiro (2001): el modelo está *“expulsando a la familia rural de la estancia”*. La producción familiar pierde terreno y ello trasciende las vicisitudes que afectan al sector: aún cuando se incrementa la población económicamente activa total y aumenta el PBI agropecuario, la población rural y la fuerza de trabajo del sector agropecuario se reducen. (Piñeiro: 2000)

Entre 1985 y 2006 la población económicamente activa del sector agropecuario se reduce en un 15%, mientras el PBI agropecuario crece un 74%. (Dominguez: 2008) Si en 1970 los trabajadores familiares son 132207, el nuevo milenio encuentra sólo 91291, según datos de los censos agropecuarios tomados por Piñeiro (2000) y por Bertullo (2004), respectivamente.

En cuanto a la conjugación del trabajo con la vida familiar, en 2000, sólo 114488 personas viven y trabajan en explotaciones agropecuarias. (Bertullo: 2004) A 2006, son 412000 las personas que viven en hogares sustentados por el propio trabajo en el sector agropecuario. De ellas, sólo 72900 lo hacen en unidades de producción familiar (sin asalariados). (Dominguez: 2008)

De acuerdo a la definición oficial, hoy los establecimientos familiares son la mayoría y se dedican, como vimos, principalmente, a la ganadería, horticultura, lechería y cerdos⁷. Alcanzan un total de 32696 (63%) establecimientos, en tanto los grandes o medianos son 19415 (37%). Sin embargo, los familiares controlan solamente el 15% de la tierra, mientras el 85% restante es controlado por los grandes y medianos. (Frugoni: 2008)

En el nivel de las políticas, desde 2005 se identifican algunas iniciativas que, al menos desde el discurso, intentan revertir estos fenómenos de expulsión de la población rural y reducción de la producción familiar. Los más significativos: el impulso que asumen algunos programas específicos del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca; la definición oficial de la producción familiar y la pretensión de generar líneas diferenciadas para el sector; el Plan Político y el presupuesto asignado al Instituto Nacional de Colonización; las modificaciones a la ley orgánica del Instituto Nacional de Colonización, que agiliza algunas modalidades de incorporar tierras a su proyecto entre otros aspectos fundamentalmente vinculados a la necesidad de una intervención estatal concertada entre varios de sus organismos.

Quitando estas iniciativas, cuyo alcance analizaremos más adelante, en términos generales, la reestructuración se consolida y en nuestros días el medio rural se mueve al ritmo de los agro-negocios: *“un complejo espacio económico en el que convergen inversiones de capital transnacional en el conjunto de las actividades y sectores vinculados a la producción, distribución y comercialización de productos agrarios a escala global.”* (Villareal: 2008) Son estos los que marcan los tiempos, costos, precios, niveles de producción. Son estos los que controlan globalmente la producción y eso reduce el margen de existencia y hace difícil la resistencia de la pequeña producción rural familiar.

⁷ El total de las explotaciones familiares se distribuyen según rubros, de la siguiente manera:

Fuente de ingreso	Número de explotaciones	Superficie explotada (hectáreas)
Fruticultura	778	11957
Viticultura	733	9584
Horticultura	4414	68401
Cereales y oleaginosos	661	51392
Lechería	4400	330425
Ganadería de carne y lana	18538	1960004
Forestación	388	22975
Viveros y plantines	41	376
Cerdos	1123	17468
Aves	890	10613
Servicios de maquinaria	135	6762
Arroz	87	15070
Otros	512	17826
Total	32696	2522850

Fuente: Frugoni (2008)

I.II).- Algunos rasgos generales de la intervención estatal vigente para el sector.

Como venimos de decir, el modo de regulación en general, acompaña los procesos de cambio a nivel económico-productivo. A lo largo del apartado anterior señalamos cambios en el mundo del trabajo a nivel rural, cambios en las formas de producir y los rubros productivos. También identificamos cómo estas modificaciones tienen sus correlatos en el modo de regulación y dan lugar a tendencias tales como la urbanización, la precarización del trabajo, la concentración de la tierra y, en general, la primacía del agro-negocio.

Las políticas sociales, en tanto intervención del Estado y parte del modo de regulación, expresan también los cambios operados en los niveles más generales. Así, las medidas de política implementadas en los últimos treinta años no son iguales a las que predominan a mediados del siglo XX. Estas últimas, como ya vimos, presentan un cierto nivel de redistribución en los ingresos, mejoran la calidad de vida de los trabajadores y responden a sus demandas. Las inherentes a la consolidación del modelo neoliberal, en cambio, reúnen otros trazos particularizantes.

Además de expresar, en la información de base y las condiciones de aplicación, el papel fundamental que ejercen los organismos internacionales de crédito, las políticas de la era neoliberal se expanden en su vertiente más asistencial en el marco de un resquebrajamiento de la seguridad social. (Baráibar: 2009)

En este sentido, se constituyen en categoría residual, dedicada a la compensación de los efectos negativos de la política económica. Se caracterizan por tres rasgos principales. Primero, la privatización, tendiendo a la responsabilización de la "sociedad civil". La focalización, dada por criterios estrictos de selectividad y transitoriedad de las prestaciones. Y, por último, la descentralización, vinculada sobre todo a la ejecución y no tanto a la elaboración de los planes. (De Martino: 2001)

Estos rasgos no aparecen de forma pura o evidente, sino que se combinan, dando lugar a ciertos híbridos, con fórmulas mixtas y variadas. Tal como lo señalamos a lo largo del apartado anterior, en los últimos años, es posible identificar algunas iniciativas que se enuncian como intentos de reversión de las tendencias instaladas. Dado el carácter de la apariencia que oculta al tiempo que devela la esencia de los fenómenos (Kósik: 1975), parece pertinente profundizar en el análisis.

Así, nos ocuparemos a continuación del conjunto de políticas vigentes hoy para la pequeña producción rural familiar, considerándolas como parte de una totalidad que la trasciende. Pretendemos una mirada que busque comprender sus particularidades más que ubicar en puridad los rasgos señalados, sabiendo que en la realidad concreta tales características aparecen desdibujadas, matizadas, combinadas e incluso negadas.

Si bien es heterogéneo el elenco de políticas que afectan hoy a la pequeña producción rural familiar, de modo diverso, todas ellas se inscriben en las líneas estratégicas más generales y en la institucionalidad vinculada al sector agropecuario. En este trabajo nos limitaremos a las que tienen alcance nacional, dejando para un posterior estudio a las municipales y locales. Hecha esta aclaración, primero expondremos el marco (orientaciones e instituciones) de las políticas, para finalizar el capítulo presentando una batería de tendencias y tensiones que surgen de la mirada al conjunto.

I.II.a)- Lineamientos estratégicos para el sector agropecuario.

Los lineamientos estratégicos de la institucionalidad pública agropecuaria para el período 2006 – 2010, establecidos por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, marcan algunas pautas centrales al optar por un sistema productivo de cara al mercado: *“Hoy no es suficiente producir bien, además hay que negociar, intercambiar y vender”* (MGAP: 2005) y adherido a las reglas internacionales. Esto da un sentido determinado al conjunto: la calidad de los productos resulta importante con el fin de cumplir con las exigencias de los compradores externos, no porque la producción agropecuaria sea la base de la producción de alimentos para satisfacer las necesidades de la población con mejores calidades. Las dinámicas internacionales continúan marcando el ritmo, pues como contrarresto de vulnerabilidad de la economía uruguaya, se ubica como pilar principal de la economía a las cadenas agroindustriales internacionales.

Para este modelo, las innovaciones técnicas y tecnológicas que permitan aumentar y mejorar los niveles de productividad ocupan un lugar estratégico, por lo que se ponen a su servicio los esfuerzos de investigación de las dependencias estatales. Lo mismo ocurre con la inversión de capitales, inspiración de los esfuerzos por lograr un marco de estabilidad para la economía uruguaya, dinamizando el sector agropecuario como forma de tender a la resolución del grave problema del endeudamiento crónico. (MGAP: 2005)

En este marco, desde los lineamientos estratégicos, se ubica el rol del Estado en estos términos: *“el Estado tiene un papel activo insustituible a cumplir”*. Adjudicando la principal responsabilidad sobre los procesos productivos a la iniciativa de los productores y técnicos vinculados al sector, se entiende que el Estado debe *“implementar una política activa que contribuya a orientar el crecimiento de la producción y asegurar la integración social y la reducción de las grandes desigualdades sociales”*. Las acciones previstas, sin embargo, son de aumento en la regulación, por un lado, y de favor hacia los negocios privados de riesgo en la agroindustria y apoyo a las cadenas agroindustriales, para lograr mayor productividad y competitividad internacional, por el otro. (MGAP: 2005)

Para cumplir con ese rol se entiende que el Estado debe modernizarse y para ello se postula la descentralización como principio rector de la redefinición del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, los Institutos y Entes integrantes de la institucionalidad pública agropecuaria, en busca de mayor eficiencia y proximidad a la realidad concreta de cada territorio, acercando la política y sus decisiones a los actores sociales de la producción. En este mismo sentido se pretende mejorar el sistema información y coordinaciones interministeriales e interinstitucionales. (MGAP: 2005)

Dentro de estas orientaciones principales se ubica también el reconocimiento del valor de los recursos naturales; se enuncia la necesidad de emprendimientos sustentables y armónico de sus relaciones con el medio ambiente. En este caso, el Ministerio se propone disponer medidas que favorezcan un uso sostenible, racional y responsable de los recursos, por medio de la regulación, el control y la promoción. (MGAP: 2005)

Por último, los lineamientos estratégicos refieren a dos sectores de la población vinculada a la producción agropecuaria: los asalariados rurales, declarando voluntad de apoyo para la ejecución de acciones que permitan mejorar sus condiciones de vida y trabajo; y la producción familiar. (MGAP: 2005)

Respecto de esta última, luego de considerarla como un *“importantísimo sector social, cultural y económico”* con una lógica propia y particular, se plantea el interés en

generar una *“estrategia global y apoyar sus iniciativas, apuntando a su permanencia en el mundo rural y sostenibilidad como productores”*. Para ello se presentan las siguientes medidas: creación de *“un organismo especializado con los recursos adecuados para asegurar los servicios y la participación de los productores familiares en los proyectos dirigidos al sector”*; implementación de políticas diferenciadas que contengan *“actividades de extensión, disponibilidad de crédito, apoyo a planes de producción, sistemas de seguros y reformas tributarias”*. (MGAP: 2005)

Todas estas orientaciones encuentran anclaje en la institucionalidad pública en sus diferentes expresiones que comparten algunas premisas como la modernización administrativa, la descentralización, el destaque de lo local, y permiten problematizar el rol del Estado, el rol de los sujetos y las vinculaciones público-privado, así como la universalización y focalización de los servicios o las políticas diferenciadas.

I.II.b).- Entre la dispersión y una nueva estructura: la institucionalidad vinculada a la pequeña producción rural familiar.

La estructura institucional vinculada a la pequeña producción rural familiar es diversa. No se trata de un bloque homogéneo y unitario que se encarga de intervenir en la vida cotidiana de los sujetos del sector, sino que el Estado se expresa para ellas desde diversas esferas y con distintos programas. No es posible, entonces, identificar un solo organismo de interés ni tampoco un organismo que solamente se dedique a la pequeña producción familiar.

Por una parte el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo competente en el tema. Se trata de un nivel central, de alcance nacional, con múltiples funciones, entre las que se ubican algunas acciones de interés para nuestro objeto de estudio. Dentro del MGAP existen programas diversos (Producción Responsable, Programa Ganadero, Uruguay Rural, Programa Nacional de Formalización y Desarrollo de la Quesería Artesanal, Dirección General de la Granja, Unidad de Fomento de la Agricultura Familiar) que afectan a la pequeña producción familiar, con alguna tendencia actual a la especialización en el tema.

Es en este último sentido de especialización, que se pretenden unificar programas distintos en la Oficina de Desarrollo y se crea la Unidad de Fomento de la Agricultura Familiar, como organismo encargado de *“coordinar, promover y articular el diseño e implementación de una estrategia de desarrollo de la agricultura familiar, fundada en políticas diferenciadas que cuenten con el respaldo de acuerdos sociales básicos”*. (Tommasino: 2006) Su objetivo es acercar a la pequeña producción familiar al Estado a través de sus actuales programas y creando nuevas líneas de acción diferenciada para el sector.

Por otro lado, el Instituto Nacional de Colonización, ente autónomo, grado máximo de descentralización por funciones en nuestro Derecho, que podría ser el órgano con mayor especificidad en la temática, por estar su competencia centrada en la pequeña producción rural familiar en tanto proyecto integral que contiene producción, trabajo y vida familiar.

En tercer término, el Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural, empresa pública no estatal de administración de fondos públicos, con un alcance que contiene a las unidades familiares de producción pero las trasciende al integrar a los asalariados rurales, sujetos centrales en su génesis.

Luego, con menores niveles de especificidad, encontramos nuevamente al Poder Ejecutivo pero ahora a través del Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Desarrollo Social o la Dirección General Impositiva. Asimismo, otros entes autónomos como la Administración Nacional de Educación Pública o el Banco de Previsión Social que intervienen en este sector según sus competencias y contribuyen a la complejidad de la cuestión.

Así, la acción del Estado se ve fragmentada según criterios diversos, todo lo cual hace difícil visualizarlo como una totalidad que comparte su núcleo esencial. Esto se complejiza más todavía cuando se incorporan la descentralización y las coordinaciones interinstitucionales como líneas que atraviesan toda la institucionalidad.

En este sentido, la descentralización de la institucionalidad agropecuaria con la reciente creación del Consejo Agropecuario Nacional y los departamentales, hace confluir representantes del MGAP, de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, los presidentes de Instituto Plan Agropecuario, Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias, Instituto Nacional de Vitivinicultura, Instituto Nacional de Semillas e Instituto Nacional de Carnes, representantes del Instituto Nacional de Colonización, de la Administración Nacional de Educación Pública, de la Universidad de la República y de las Intendencias Municipales.

En expresión de las tendencias más generales en la gestión de programas, la optimización de recursos, la eficiencia y la articulación de las políticas figuran entre los motivos de estos complejos interinstitucionales. Estos, por una parte, fortalecen la institucionalidad al establecer bloques de integración diversa que aumentan las posibilidades de coordinación. Pero, por la otra, constituyen formatos débiles de difícil efectividad dado que se integran por funcionarios con múltiples responsabilidades y esto se suma simplemente como una tarea más, salvo en los casos en que hay responsabilidades específicas.

Presentada la institucionalidad, plantearemos ahora algunas tensiones y tendencias que caracterizan a las acciones que los organismos mencionados emprenden.

I.II.c).- Tensiones y tendencias actuales.

Primeramente reforzaremos la idea que acabamos de señalar, referida a la heterogeneidad que es posible encontrar en la intervención del Estado: diferentes instituciones, con grados de jerarquía diversos, utilizando distintos instrumentos (leyes, programas, proyectos) llevados adelante por equipos técnicos disímiles.

Además de lo dicho respecto de la institucionalidad, vale hacer algunas consideraciones respecto de los instrumentos. Encontramos en el conjunto algunas leyes especiales como la de colonización o la de descentralización de la institucionalidad agropecuaria, y múltiples programas o proyectos más específicos. Cada uno de ellos contiene particularidades.

Las leyes son normas generales y abstractas, en tanto los programas, formulados de acuerdo a las pautas crecientemente exigentes de la gestión y el "*management*", tienen debidamente delimitados y especificados tanto los objetivos que persiguen como el detalle de las tareas que deben realizar para alcanzarlos.

Una ley, si bien constituye un instrumento de jerarquía superior al que puede ser un proyecto o un programa social, no tiene por ello un mayor nivel de aplicación o cumplimiento de sus objetivos. La ley, general y abstracta como dijimos, precisa de algunas mediaciones para operar en la realidad concreta. En primer lugar debe ser

reglamentada y luego, obviamente, ejecutada. Cuanto más amplio el alcance de la norma y más abarcadores sus objetivos, más difícil su inmediata y correcta ejecución. Las leyes garantizan una jerarquía a la solución, dan un marco formal de posibles mecanismos de ejecución, pero sin una correcta reglamentación práctica que les permita operar en la realidad concreta ni un control estricto de su cumplimiento pueden rápidamente devenir en letra muerta. ¿De qué mecanismos dispone la población para reclamar el cumplimiento de la normativa que, pretendidamente, garantiza derechos del tipo "acceso a la tierra"?

Esas políticas legislativas, así como la creación de grandes órganos, coexisten con los más actuales programas específicos transitorios, con fuerte incidencia de organismos internacionales. Las leyes son obra de órganos esencialmente nacionales, electivos. Los programas vigentes, en cambio, son creados por agencias técnicas internacionales. En las primeras es claro el contenido político, los conflictos de intereses que se juegan en la sanción de una ley. Los programas y proyectos puntuales, encubren esas correlaciones de fuerzas de mejor forma, con una mayor incidencia técnica que, según entendemos, no implica necesariamente un menor contenido político.

La vocación de permanencia de las leyes se enfrenta con la temporalidad acotada de los programas. Estos últimos sin embargo, prevén mecanismos más operativos de evaluación y control de cumplimiento. La coexistencia de instrumentos diversos, de formas de acción distintas dentro de un mismo Estado, da cuenta de la complejidad con que se operan los cambios a nivel del modo de regulación, cambios que implican superación de algunos elementos pero conservación de otros, apariencias diferentes y esencias similares.

En segundo término, diremos que, en ejecución de los lineamientos generales, fundamentalmente las políticas que impactan directamente en el desarrollo de la actividad productiva por parte de las unidades familiares contienen, todas ellas, medidas dirigidas a la conservación de los recursos naturales, sea a través de la difusión y capacitación en buenas prácticas, sea por medio de la ejecución específica de proyectos de conservación de la biodiversidad, entre otras.

Sin embargo, también en ejecución de las orientaciones macro, el modelo que se sustenta a través de la intervención del Estado es el que permite aumentar la productividad gracias a las tecnologías y para los mercados internacionales. En este modelo, el monocultivo en grandes extensiones ocupa un lugar central aún cuando su armonía con valores como el de la biodiversidad pueda ser cuestionada, y el uso de agrotóxicos es moneda corriente aunque afecten de forma negativa a los recursos naturales e incluso a las personas. De este modo se carga con más peso a la pequeña producción familiar en la responsabilidad por la protección de la biodiversidad y la conservación de los recursos naturales.

Lo mismo ocurre con la organización en forma colectiva. Para integrarse a la mayoría de los programas de asistencia, se exige a los pequeños productores familiares formar un grupo, trabajar en forma colectiva, regirse por los valores cooperativos. Sin embargo, el modelo en general no está preparado para las iniciativas colectivas: los valores predominantes no contribuyen, las formas jurídicas de organización no siempre acompañan, la producción convencional no apuesta a lo colectivo, más bien está hegemonizada por valores individualistas y empresariales que no se cuestionan cuando proceden de grandes inversores.

También con los intentos de repoblación de la campaña: cuando la tendencia general es a la urbanización, los trabajadores deben estar dispuestos a permanecer en el campo cualquiera sean las condiciones. Para acceder a mínimos servicios de salud, deben aportar su mano de obra, conseguir terreno, realizar gestiones; para acceder a la

educación deben mantener comisiones de fomento activas que se encarguen de la mayoría de las obras en las escuelas, deben organizarse para instrumentar formas colectivas de transporte, los adolescentes deben estar dispuestos a estar todo el día fuera de sus hogares en el pueblo, y las familias preparadas para no sentir miedos por ello y para prescindir de mano de obra sin problemas.

Como dice Pereira (2002), con un mínimo de prestaciones o, incluso, para acceder a un mínimo, se espera que los sujetos den lo mejor de sí y cumplan sus deberes y responsabilidades de manera ejemplar, no se admiten cumplimientos mínimos. De los sujetos en situación de pobreza se exige lo máximo de trabajo, de fuerza de voluntad, de eficiencia en los gastos, de energías para el trabajo voluntario, del tiempo para la participación. Deben ser intachables en sus relaciones colectivas, aceptar cualquier prestación sin condiciones, participar activamente de todos los espacios que las instituciones propongan, lo que indica que, al fin de cuentas, su pobreza es vista todavía como un problema individual y moral del que ellos son más responsables. *“Esperar lo mejor de los pobres ofreciéndoles apenas lo mínimo o la peor protección social”* (Pereira: 2002), encierra una perfecta inconsistencia. ¿Cómo es posible que dé todo lo mejor quien no tiene las condiciones básicas aseguradas para proceder de ese modo? Las políticas exigen la realización completa de los deberes, cuando no garantizan la realización completa de los derechos.

En tercer lugar, considerando que, de acuerdo con los lineamientos, las políticas de modernización y desarrollo del país están volcadas a los intereses de reproducción ampliada del capital, los programas que aparecen como promoción de la producción familiar, actúan en el entendido de que el desarrollo de esta forma de producción sólo es viable a través de su integración a la cadena agroindustrial y a la lógica general del mercado. (Martins de Carvalho: 2009)

Esa “integración”, esa “inclusión” que se promueve, puede entenderse como parte de las acciones de *“domesticación ideológica”* de los productores rurales familiares por las empresas públicas y privadas con asistencia técnica, créditos y subsidios dirigidos a la adopción por parte de la producción familiar del paquete tecnológico hegemónico que es el que proporciona las condiciones objetivas y subjetivas que permiten que la pequeña producción rural familiar se mantenga subordinada a los intereses del capital. (Martins de Carvalho: 2009)

Esta idea de incorporación de la pequeña producción rural familiar a las cadenas agroindustriales, al mercado, a la lógica dominante, opera en todos los niveles y no sólo en las políticas más vinculadas a lo productivo. También en políticas tales como la educación, esto se refleja con una oferta educativa que se dirige a las necesidades del modelo productivo hegemónico, con la “contextualización” de las propuestas y la consulta a las grandes empresas acerca de sus necesidades para forjar procesos de capacitación que garanticen mayores niveles de empleabilidad para los sujetos, y así aumentar su funcionalidad al modelo dominante.

La integración a la cadena que pretenden las diversas políticas implica en todos los casos, en mayor o menor grado, sea como efecto de la política o como presupuesto de ingreso, algún nivel de formalización de la producción (tramitación de documentos, gestiones administrativas, tributación, documentación de tenencia de tierra, etc.).

En lo relativo a las tensiones que se ubican en el ámbito subjetivo de aplicación de las políticas, encontramos la enunciación de la intención de políticas diferenciadas para la pequeña producción familiar, frente a las limitaciones de otras focalizaciones y la insuficiencia de las universales.

Las universales resultarían insuficientes por ofrecer propuestas homogéneas que no dan cuenta de las particularidades del sector a que se quiere atender. Las focalizadas, en cambio, son acotadas para un determinado sector, en general por un período limitado de tiempo. La finalidad última que persiguen es lograr un uso eficiente de los recursos dirigiéndolos a la población más necesitada, a la población que de otro modo no accedería a tales servicios porque no logra insertarse para ello en el mecanismo de principio para la satisfacción de necesidades que es el mercado. Así, permitirían reducir los costos que significan las grandes políticas para el Estado, al tiempo que habilitan una oferta variada, compadecida con la heterogeneidad de la realidad.

Las políticas diferenciadas enuncian en sus objetivos la necesidad de contemplar las diferencias entre unos sujetos y otros, dando ciertas “ventajas” a algunos sectores para que logren ubicarse en condiciones de igualdad verdadera con los demás. Así, las políticas diferenciadas que se proyectan para la pequeña producción rural familiar, con la pretendida finalidad de ser justas con la lógica que propia que moviliza a estos emprendimientos, tienden en realidad a la igualación. Esto ocurre cuando se trazan como objetivo incorporar esos emprendimientos a las cadenas agroindustriales, habilitar la adopción de los paquetes tecnológicos hegemónicos, o dar lugar a la inserción de su producción en mercados más amplios. He aquí una de las “paradojas de la focalización” (Baráibar: 2003).

Además, en nuestro medio rural actual se combinan políticas, supuestamente, universales y permanentes como la educación o la salud, con otras explícitamente focalizadas y transitorias, como la tríada Uruguay Rural – Producción Responsable – Programa Ganadero, del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Sin embargo, el efectivo acceso a las primeras no se condice con su vocación de universalidad, principalmente en el caso de la salud, que resulta en un servicio escaso y de baja calidad.

En cuanto a la focalización del segundo grupo (aunque actualmente se está tendiendo a ciertos niveles de unificación) no se trata de una focalización uniforme, en el sentido de que son diferentes sus ámbitos subjetivos de aplicación. Esto hace que para Uruguay Rural los sujetos de la pequeña producción familiar aparezcan como los del estrato “superior”, en tanto para el Programa Ganadero estos son el estrato “inferior”, pues su ámbito subjetivo alcanza también a empresarios medianos. Los criterios de selección, o las prioridades que establecen las políticas, no son ingenuos o inofensivos. Responden a definiciones políticas, a una determinada visión o concepción, no siempre explícita y generan efectos más allá del ingreso/egreso a un programa social; las políticas “clasifican” a los sujetos.

De igual modo, y esto en estricta relación con la focalización, es posible apreciar en las políticas vigentes el devenir de los sujetos de derecho en “postulantes” a las políticas. Comprobando su pobreza, o los perjuicios que sufren por la sequía, o sus precarias condiciones de trabajo, o su falta de conocimientos, o presentando proyectos con matrices que les son ajenas, deben los sujetos postularse frente al Estado. Allí “compiten” con muchos otros sujetos que, con los mismos requisitos, plantean su interés, muestran y demuestran su necesidad ante un Estado que aparece con recursos acotados y escasos para estas funciones. Estas modalidades implican un cambio sustantivo del estatuto jurídico de los sujetos frente al Estado. Dejan de ser titulares de derechos subjetivos para ser titulares de intereses que deberán ser satisfechos sólo en la medida en que se enmarquen en el “interés general”, fuertemente vinculado al estado de la correlación de fuerzas en un momento determinado.

Luego, la descentralización como fuerte tendencia general, presente en todas y cada una de las políticas vigentes, y en los lineamientos generales como eje. Al hablar de descentralización, el foco está de suyo en algo que fue previamente centralizado, es un

proceso siempre de arriba hacia abajo, y que, en este caso, se pretende en dos niveles. Uno, a la interna de las instituciones, fortaleciendo las ideas de coordinación y articulación más que de creación de nuevos órganos. Otro, en la apertura de espacios institucionales a la participación de los sujetos, donde se reeditan tensiones propias de las relaciones público-privado.

Una descentralización que implica volver a lo local, pero a un "local" definido en abstracto, con regionalizaciones que no siempre se corresponden con las reales que desarrollan los sujetos en sus concretos itinerarios locales. Una vuelta a lo local, con un fuerte sesgo institucionalizante: espacios de participación con estatutos legalmente definidos, donde los entes estatales ocupan un lugar central. Esto, con un doble resultado. Por un lado, acercamiento de las autoridades a los sujetos en cada uno de los territorios, aumentando las posibilidades de diálogo. Por el otro, institucionalización de cualquier demanda o movimiento, responsabilización de los sujetos por una situación que les trasciende, bajo la idea de colaboración posible entre sujetos con intereses esencialmente diversos y entre estos y el Estado.

Se trata de una institucionalización fuerte frente a los sujetos, con una omnipresencia del Estado. Sin embargo, resulta débil cuando se mira desde el Estado, pues la tendencia es al aumento de la flexibilidad y articulación entre las instituciones ya existentes. Escasamente se crean nuevos organismos y los que surgen no tienen el porte de nuevos entes u organismos, como era propio de otra época y de otro Estado, sino de centros de coordinación y articulación.

Otra tendencia en las políticas es el énfasis en lo colectivo: subsidios y préstamos para grupos de productores; programas específicos para fortalecimiento institucional; recursos para revitalizar sociedades de fomento; prioridad en el acceso a tierra para proyectos cooperativos.

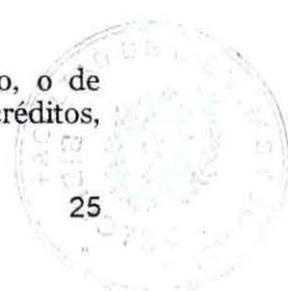
Un fomento de lo colectivo, en sentido formal, por dos cuestiones centrales. Por una parte, la exigencia generalizada de contar con personería jurídica, aún como grupo de representación de intereses en la participación en una Mesa de Desarrollo Rural, y no sólo para asumir obligaciones jurídicas o convertirse en acreedor. Por otra parte, una apuesta a lo colectivo a fin de ampliar los impactos de las políticas y no tanto por una convicción acerca de las potencialidades alternativas de las experiencias genuinamente colectivas.

Esto contribuye a explicar la proliferación de grupos "inducidos" por la política, donde al colocarse la participación como criterio de selección, esta pasa a ser algo estrictamente utilitario, pero no para la consecución de objetivos colectivos sino para el acceso individual a un beneficio. Esto, por un lado, genera "mala prensa" para los procesos colectivos cuyas posibilidades de éxito se reducen cuando se pierde su esencia. Por otra parte, puede ser contraproducente incluso para la eficacia de la focalización: cuando el criterio de selección es uno costoso como lo es la participación, la política probablemente no llegue a los sectores más necesitados. (Baráibar: 2003)

Además de la inducción de lo colectivo, opera el debilitamiento de los grupos pre-existentes en sus rasgos más genuinos a raíz de las políticas. Cabe señalar el caso particular de los operativos semilla o ración, que se ejecutan a través de grupos representativos de productores. La gran tarea que exige la ejecución de esta medida de asistencia, es desarrollada principalmente por los propios productores, que descuidan por ello, en muchos casos, la actividad gremial propia de sus colectivos, la representación de intereses y lucha colectiva para la que se congregan.

Estas experiencias, junto con otras propuestas de co-gestión con el Estado, o de transferencia en la toma de decisiones menores como el caso de los comités de créditos,

03-5476



pensados en su conjunto y considerando otros elementos ideológicos que luego señalaremos, pueden llegar a configurar muestras de lo que Martins de Carvalho (2009) considera cooptación de dirigentes populares en procesos de fomento de la "cohesión social". Esto pone en cuestión el rol que las políticas adjudican a los sujetos. ¿Verdaderamente participan en la toma de decisiones, con un rol fuerte en la arena política? ¿O su capacidad queda reducida al lugar que la política le asigna, dirigiéndola y haciéndola funcional a sus objetivos?

Otra tendencia: la predominancia de una lógica de "mínimos" (Pereira: 2002). No sólo para los programas dirigidos a la producción, que incluso en su apariencia son focalizados y transitorios, sino también en las políticas pretendidamente universales y permanentes como la educación o la salud. Lo mínimo presupone retaceos en la prestación de los servicios; lo básico, en cambio, requiere inversiones sociales de calidad, porque son el presupuesto necesario para el ejercicio efectivo de derechos, para la optimización de los bienes y servicios, que los mínimos no son capaces de generar. (Pereira: 2002)

Esta lógica, combinada con la focalización y la predominancia de criterios eficientistas en todas las políticas y programas, determinan una disociación entre los acotados y transitorios resultados obtenidos y una verdadera equidad. Ello se debe a que los mencionados rasgos limitan aún más las posibilidades de las políticas sociales para lograr efectivos cambios de signo positivo en la calidad de vida de las personas, con algo de estabilidad en el tiempo, es decir, trascendiendo la prestación concreta. (Pereira: 2002)

Tal como aparecen en nuestras políticas, las coordinaciones y articulaciones de recursos, objetivos de no super-posición de servicios y de conjunción de acciones, pensadas desde una lógica eficientista y no desde una perspectiva de totalidad, difícilmente logra sistemas verdaderos de protección social. Como dice Pereira (2002), las políticas sociales sólo logran verdadera eficacia y racionalidad si establecen interrelaciones o nexos orgánicos -"encadenamientos positivos"- entre sí y con la esfera económica. (Pereira: 2002)

En cuanto a las relaciones entre políticas, los efectos conjuntos de los diferentes programas deberían producir acumulaciones positivas. El efecto es negativo si la implementación de un programa debilita o extingue otras medidas de protección. (Pereira: 2002) Esto ocurre cuando por haber accedido a tierra, aún cuando sea a través del INC, se considera que la familia tiene determinado patrimonio que le deja por fuera del grupo alcanzado por políticas como las de pensiones, por ejemplo.

En cuanto a las relaciones de las políticas con la esfera económica, los encadenamientos operan en forma positiva cuando se crean condiciones de satisfacción de necesidades por el impacto de las políticas sociales en la esfera más económica, o de la esfera más económica en las políticas sociales. (Pereira: 2002)

Por ejemplo, cuando la ejecución de un plan de negocios de producción hortícola subsidiado por DIGEGRA genera ingresos que permiten a las familias acceder a bienes esenciales habría encadenamiento positivo. O cuando la política social presupone ciertas condiciones económicas, por ejemplo la adjudicación de tierras que genera además la habilitación de créditos accesibles para dar inicio a la producción. Cuando la ejecución del plan de negocios determina simplemente el endeudamiento de los productores, el encadenamiento será también desde la política social hacia la economía, pero de signo negativo.

Cuando diversas políticas sociales se concatenan de forma positiva entre sí, al tiempo que mantienen lazos también positivos con la esfera económica, estamos ante "círculos

virtuosos” (Pereira: 2002). “*El refuerzo de los encadenamientos positivos (...) en el interior de las políticas sociales y entre estas y las políticas económicas, constituye un procedimiento político necesario para impedir que la provisión social en lo que refiere a lo básico sea instrumento de reproducción de la pobreza (...)*” (Pereira: 2002).

La eficacia de las políticas en el objetivo de alcanzar niveles crecientes de equidad tiene límites estructurales propios de la génesis de las políticas sociales y de las funciones que están llamadas a cumplir. Así, los círculos completamente “*virtuosos*” resultan absolutamente marginales y muy difíciles de lograr.

Hasta aquí algunos rasgos generales de las políticas en tanto acciones estatales más o menos típicas. Ahora bien, desde el punto de vista de la vida cotidiana de los sujetos a quienes afectan, de las familias concretas a quienes alcanzan, las políticas son siempre fragmentos que dejan de ser dominio suyo, para ser objetos de administración política y profesional más o menos fuerte. (Faleiros: 2000)

Para comprender esto de mejor manera, en el capítulo siguiente nos concentraremos en los sujetos de la pequeña producción rural familiar, sus modos de vida y las relaciones que establecen con las diferentes políticas vigentes.

Cuadro resumen:

Antecedentes	Actualidad	Efectores políticos	Tensiones de las políticas
Época Colonial: ganadería extractiva. Primeros latifundios cedidos por la Corona.	Pasado reciente: consolidación del Estado neoliberal. Desmantelamiento de algunas funciones del Estado, fortalecimiento de otras.	MGAP:	Concentración institucional/ Dispersión/ Descentralización.
Banda oriental: ganadería extractiva. Reglamento de tierras de 1815.	Hegemonía mundo financiero y agro-negocios. Monocultivos artificiales, avances tecnológicos, precarización del trabajo, concentración/extranjerización de la tierra. Horizonte reducido para los proyectos de producción familiar.	pur-ppr- pg- ufaf digegra Prog. Nal. Quesería- Oficina Desarrollo	Universalidad/ Focalización/ Políticas diferenciadas. Ley/ Proyecto. Participación/ Cooptación.
Estado nacional: ganadería extensiva. Condiciones para la consolidación de la propiedad privada y los grandes latifundios.	Hoy: sobre las mismas bases, discurso de cambio (Uruguay “país productivo”). Retorno ambiguo del Estado en materia de políticas sociales. Lineamientos estratégicos para el sector agropecuario: Orientación hacia el mercado internacional, incorporación tecnológica al servicio del capital, promoción de las grandes inversiones, modernización administrativa del Estado, descentralización, discurso protector de los recursos naturales, consideración de los/as asalariados/as rurales, políticas diferenciadas para la pequeña producción.	Consejo Agropec. Nacional Consejos Agropec. Deptales. Mesas de Desarrollo	Propuestas colectivas genuinas/formales. Protección ambiental/ agrotóxicos y monocultivos. Eficiencia/Equidad.
Primer batllismo: expansión de la agricultura. Estado intervencionista, medidas proteccionistas.		BPS INC MEVIR MSP ANEP:	Mínimos de emergencia/ Derechos sociales.
Restauración: agriculturización, impulso colonizador. Estado empresario y “conciliador” entre trabajo y capital.		Primaria, Secundaria utu	Política social/ Política económica. Encadenamientos positivos/negativos.
Agotamiento de la sustitución de importaciones. Organismos internacionales. Preludios del neoliberalismo.			

Capítulo II:

Modos de vida de la pequeña producción rural familiar y políticas sociales nacionales.

Contenidos:

II.I).- La pequeña producción rural familiar y su marco regulatorio.

II.I.a).- La pequeña producción familiar: aproximaciones a una definición.

II.I.b).- Los sujetos de la pequeña producción familiar a los ojos de la política.

II.II).- El control sobre los medios de producción y la relativa independencia de la pequeña producción familiar.

II.II.a).- Las unidades familiares: ¿producción independiente o un triple juego de subordinación?

II.II.b).- Políticas de acceso a los medios de producción y otras que impactan directamente en el desarrollo de la actividad productiva. Alcances y consecuencias.

II.III).- Las familias rurales como unidades de producción y reproducción.

II.III.a).- El mundo de la reproducción y las tensiones entre familia e individuos.

II.III.b).- Políticas orientadas a la reproducción de la familia rural.

II.IV).- La pequeña producción rural familiar como sujeto colectivo: posibilidades de organización, representación de intereses y movilización.

II.IV.a).- Posibilidades de acción colectiva y construcción de alternativas.

I.IV.b).- Organización colectiva y participación en las políticas sociales.

En el presente capítulo, proponemos pensar en los modos de vida para analizar las políticas sociales que afectan a los sujetos involucrados en nuestro objeto de conocimiento, en el entendido de que la pequeña producción rural familiar no es simplemente una forma de organizar el trabajo en un emprendimiento productivo, sino que implica un conjunto de particularidades en las diversas dimensiones de la vida cotidiana de los sujetos.

Los modos de vida se presentan como síntesis de los momentos de estructura y acción, donde causalidad y teleología se encuentran complejamente en cada sujeto. Es por esto que los aspectos señalados en el capítulo anterior respecto de la cuestión económico-productiva más global, así como el modo de regulación correspondiente, y especialmente la intervención del Estado, aunque a priori puedan parecer muy generales y lejanos, tienen estrecha relación con lo que acontece en la vida cotidiana de los sujetos, con sus proyectos personales y familiares.

Hablamos de análisis de la vida cotidiana, porque es en esta esfera donde los sujetos participan con toda su individualidad, con todos los aspectos de su personalidad, involucrando todas sus capacidades. (Heller: 1975) Esa vida cotidiana es desarrollo de un determinado modo de vida. (Bertaux: 1983)

Al no ser idéntica la vida cotidiana de todas las familias productoras del medio rural uruguayo, tampoco parece posible hacer una caracterización acabada de modo de vida que resulte válida para todos y cada uno de los sujetos de la pequeña producción rural familiar sin caer en reducciones o simplificaciones.

Esto es así desde que existe una diversidad de formas campesinas de ser y de vivir. (Martins de Carvalho: 2006) En esta heterogeneidad inciden la región, el rubro, la forma de producción, la distancia o proximidad con los centros poblados, las diferentes posibilidades de consumo, la presencia o ausencia de instituciones, entre otras tantas cuestiones. Todas ellas corresponden a aspectos que no se resuelven de una vez y para siempre, sino que sufren variaciones más o menos significativas a lo largo de la vida de las familias.

Es en este último sentido que, incluso para una misma unidad, el modo de vida cambia con el transcurso del tiempo, con los cambios en el trabajo, entre otros factores que alteran la forma en que se organiza la reproducción o, dicho de otra forma, el modo de organización "*de la producción de fuerzas físicas, morales e intelectuales de los miembros del grupo familiar*" (Bertaux: 1983).

Sucede, entonces, que es un complejo conjunto de relaciones sociales -elementos biológicos, sociales, materiales- lo que compone al proceso de producción y reproducción de la vida. Múltiples dimensiones que se asocian a un determinado modo de vida que combina, por definición, condiciones materiales u objetivas de existencia, diferentes relaciones sociales de que participa la familia, valores y universos simbólicos que los sujetos consideran y toman como marco de referencia, en un tiempo y un lugar determinados. (De Martino: 2003)

Esa multi-dimensionalidad se corresponde con la heterogeneidad propia de la vida cotidiana (Heller: 1975) porque, como ya dijimos, no es sino esa la esfera involucrada centralmente al hablar de modo de vida.

Entonces, para comprender las particularidades de la pequeña producción familiar es necesario considerarla en todas esas dimensiones, esto es: atendiendo a los aspectos materiales y objetivos relacionados con los procesos de trabajo, producción y acumulación, pero también a aquellos que constituyen el plano subjetivo, la identidad de quienes asumen dichos procesos, de quienes los viven cotidianamente.

Estos aspectos se complejizan aún más si consideramos que el sujeto de esta producción puede ser pensado, por lo menos, en tres niveles: el conjunto pequeña producción familiar, cada una de las familias involucradas en este tipo de procesos, y cada uno de los sujetos que integran esas familias. Esos niveles no pueden ser disociados unos de otros.

En este trabajo intentaremos combinar algunas afirmaciones que diversos autores realizan respecto de la pequeña producción en general, señalando al mismo tiempo las particularidades que conocemos de algunas zonas y, a meros efectos ilustrativos, referiremos a ciertos procesos singulares. Todo ello teniendo presente que no existen entre lo singular, lo particular y lo general, relaciones de identidad.

Tendremos que precisar algunos aspectos vinculados directamente con el trabajo y sus relaciones con el capital en este tipo de producción, al tiempo que considerar cuestiones más relacionadas a las dinámicas familiares, comprendiendo que no es posible analizar cada una de estas esferas como la productiva y la reproductiva por separado, con centralidad de la producción para la primera y de la reproducción de la fuerza de trabajo en la segunda.

De acuerdo con Bertaux (1983), en lo reproductivo, no sólo toman parte el consumo y el trabajo doméstico, sino también los aparatos colectivos y circuitos de transferencias que resultan fundamentales para la vida de la mayoría de las familias. En este sentido, el modo de vida también incluye las relaciones de la familia con los aparatos de política pública de salud, educación, seguridad social, subsidios, entre otros. Resultan, entonces, fundamentales las relaciones entre las necesidades objetivas y los recursos que maneja cada familia para satisfacerlas.

A fin de ofrecer un panorama más claro, en los apartados siguientes, clasificamos las políticas según el ámbito de la vida de los sujetos en que impactan. En primer lugar, el marco regulatorio, que condiciona la propia identificación de la pequeña producción rural familiar como sector particular. En segundo término, las políticas que tienen efectos directos en el desarrollo de la actividad, por incidir en las relaciones que la pequeña producción familiar establece con los medios de producción. En un tercer apartado, las políticas orientadas a la esfera de la reproducción, problematizando la imbricación de este espacio con el productivo para las unidades rurales familiares. Por último, el conjunto de iniciativas que facilitan, exigen, impiden procesos de organización colectiva entre los sujetos de la pequeña producción, en relación con algunas referencias a la identidad colectiva de este sector.

Esquema de análisis:

II.I.a).- Aproximaciones a una definición de la pequeña producción rural familiar.	II.I.b).- Marco regulatorio de la pequeña producción familiar. Los sujetos a los ojos de la política.
II.II.a).- El control sobre los medios de producción y la relativa independencia de la pequeña producción familiar. Triple juego de subordinación.	II.II.b).- Políticas de acceso a los medios de producción y otras que impactan directamente en el desarrollo de la actividad productiva.
II.III.a).- Las familias rurales como unidades de producción y reproducción. Tensiones entre familia e individuo.	II.III.b).- Políticas orientadas a la reproducción de la familia rural.
II.IV.a).- La pequeña producción familiar como sujeto colectivo: posibilidades de organización, representación de intereses y movilización.	II.IV.b).- Políticas de participación. Las incidencias del territorio en las políticas.

II.I).- La pequeña producción rural familiar y su marco regulatorio.

II.I.a).- La pequeña producción rural familiar: aproximaciones a una definición.

Si, como hemos visto, las dimensiones que integran los modos de vida son tantas, queda de manifiesto enseguida la insuficiencia de la denominación que utilizamos para referir a los sujetos, al aludir solamente a la faz productiva: "*pequeña producción rural familiar*", cuando en realidad en la particularidad de este sector se ven involucrados otros aspectos como la apropiación de bienes y servicios, o el campo del consumo, en sentido amplio. (García Canclini: 1984)

Son muchas las formas en que se ha definido a estos sujetos, cada una jerarquizando algún aspecto en particular. Así, Piñeiro (2007) habla de producción familiar, en tanto otros refieren, al menos en parte, a los mismos sujetos como campesinos o pequeños productores.

Hablar de pequeña producción puede ser ilustrativo porque alude a un elemento de la apariencia más inmediata como es la dimensión del predio. Sin embargo, esta aparente claridad, no implica mayor adecuación a la esencia misma de los sujetos. Siendo diferente el peso de las dimensiones del predio según el rubro productivo de que se trate o la cadena en la que se inserte, identificar a los sujetos a partir de esta variable considerada en forma aislada, no parece lo más rendidor. Ello, porque pueden darse situaciones en que un productor tenga más hectáreas pero de inferior calidad, o bajo una forma precaria de control, todos aspectos que también limitan sus condiciones de producción. Es decir, pueden existir predios no tan pequeños donde las condiciones de producción sean igualmente limitadas. A la inversa, si un predio pequeño se dedica a la horticultura de forma intensiva, probablemente el trabajo familiar resulte insuficiente y no tenga tanta incidencia como el trabajo asalariado que deba contratarse. (Piñeiro: 2007) Aquí se trataría de un predio pequeño donde, sin embargo, no está tan claro que pueda tratarse de un emprendimiento familiar.

De este modo, no es sólo el tamaño del predio, hay otros elementos como las formas de tenencia, la calidad de los suelos, la distancia respecto de los mercados, la infraestructura y servicios presentes en la zona, los recursos naturales disponibles, las relaciones que establecen con los mercados y proveedores, entre múltiples otros que inciden para que un emprendimiento pueda caracterizarse como "pequeño". Considerando lo dicho hasta el momento, cuando hablamos de pequeña producción nos referimos más bien a la escala y no tanto, o no sólo, al tamaño de los establecimientos.

Pero tampoco esta precisión es suficiente para delimitar perfectamente el universo de sujetos que encuentran en sus modos de vida ciertos rasgos compartidos. Es necesario incorporar al primer nivel de análisis además de las particularidades en la esfera productiva, las que se ubican en las relaciones sociales que sostienen el emprendimiento. Estas relaciones ubican en primer lugar a la familia como principal forma de cooperación para estos sujetos en los procesos de producción. La centralidad de la familia como proveedora de mano de obra para la producción imprime una racionalidad o lógica particular al funcionamiento de la explotación, donde asumen especial relevancia los ciclos familiares, la dimensión reproductiva. (Piñeiro: 2007)

En ese sentido se habla de agricultura o producción familiar, considerando como característica básica el uso predominante de trabajo familiar sobre la tierra que de algún modo se controla, con el objetivo de colocar la producción en los mercados, consumiendo la familia sólo una parte de aquello que produce. Esta forma de producción no sólo se relaciona con el mercado de productos, también lo hace con el mercado de trabajo, de créditos, de dinero, o de tierras. (Piñeiro: 2007)

Incorporar el carácter familiar de las principales relaciones de producción que se establecen a la interna, permite un análisis más amplio, al tiempo que facilita la distinción de estos sujetos. Más allá de la significación cuantitativa de los diferentes factores productivos, lo que aparece como central desde esta perspectiva es su organización. Si en ella el trabajo de la familia juega un papel fundamental, la principal variable para distinguir la producción familiar de otras formas, está dada por la relación entre trabajo aportado por integrantes de la familia y trabajo contratado. No simplemente por la proporción numérica entre ambas fuentes de mano de obra, que es sólo un indicador. Lo esencial está, como veremos más adelante, en la centralidad del trabajo y más precisamente del trabajo familiar con la respectiva imbricación de las esferas reproductiva y productiva en la misma unidad.

Hasta ahora, consideramos dos aspectos: la escala de producción y la centralidad de un determinado trabajo: el trabajo familiar, como factor organizador del emprendimiento. Pero para ingresar definitivamente en el campo de los modos de vida, resta introducir como componente fundamental la cuestión de la satisfacción de las necesidades de la familia, el consumo, a través del mercado, de estrategias colectivas de cooperación o de vínculos con políticas públicas. Así, el rasgo particularizante no es la pequeñez de la escala de producción, ni la centralidad del trabajo familiar para la producción, sino la combinación de estos elementos con los objetivos que orientan la actividad y las condiciones en que la desarrollan. Como hemos dicho antes, son la teleología y la estructura los elementos que se encuentran complejamente en el modo de vida. En los sujetos a quienes pretendemos referir, la dedicación del trabajo familiar a la producción rural tiene por finalidad satisfacer las necesidades básicas de la familia.

Parece pertinente la definición de campesinado que hace Martins de Carvalho (2006), incluyendo en la categoría a aquellas familias que, accediendo de forma estable o no, duradera o no y en cualquier carácter (propiedad, etc.) a tierra y demás recursos naturales, resuelven su reproducción social a partir de la producción rural a que dedican el trabajo familiar directo, de forma, por lo menos, predominante, y que destinan al autoconsumo y al mercado.⁸

Piñeiro (2007), por su parte, identifica por lo menos tres tipos de productores familiares. Por un lado, aquellos que dedican todo el trabajo familiar a la explotación en el predio que controlan, pudiendo contratar ocasional o permanentemente algo de trabajo asalariado pero siempre en una proporción menor a la del trabajo familiar. La cuestión del trabajo asalariado en el emprendimiento familiar merece una discusión que tiene directa relación con las condiciones en que producen hoy los emprendimientos de pequeña escala. En este tema profundizaremos más adelante. Por lo pronto diremos que en el caso más puro la pequeña producción familiar debería sustentarse completamente en el trabajo de los integrantes del núcleo. Naturalizar la incorporación de mano de obra contratada, como forma habitual de sostén del emprendimiento, cuestiona la propia esencia de la pequeña producción rural familiar.

⁸ De acuerdo con Piñeiro (2007) en el caso más puro, el campesinado, carecería de todo capital y produciría con el objetivo principal de satisfacer propio consumo y, si acaso, vender en el mercado, pero sólo aquello que no va a consumir la unidad familiar.

En segundo lugar, aquellos que, por contar con poca tierra, o con menores posibilidades de producción, deben complementar el trabajo familiar en el propio predio con el trabajo de, al menos alguno de los miembros de la familia, como asalariado en otras explotaciones rurales o en cualquier otro empleo. Aquí también se incluye a aquellos que trabajan, incluso como grupo familiar, pero fuera del propio predio, prestando servicios de maquinaria agrícola o esquila, como pequeños “*empresarios contratistas*”. (Piñeiro: 2007) Creemos que incluir a estos últimos en la misma categoría resulta riesgoso pues, por lo general, el trabajo como empresarios (aunque “*pequeños*”) implica, generalmente, el predominio de lógicas diferentes a las que comandan cuando la combinación es con el trabajo asalariado típico de alguno de los integrantes de la familia.

Por último, un tercer grupo que estaría integrado por aquellos que, aún valiéndose predominantemente del trabajo familiar, contratan asalariados y logran acumular riqueza o capital. Cuentan con cierto margen de reinversión mejorando de ese modo las condiciones de producción, lo que les permite ahorrar fuerza de trabajo, de modo tal que, aunque la unidad productiva crezca, el trabajo de la familia continúa siendo el de mayor peso. (Piñeiro: 2007) En estos casos, la permanencia de la relación entre trabajo familiar y trabajo asalariado, no implica necesariamente que cuando el emprendimiento crece se mantengan sus originarios objetivos de satisfacer las necesidades de la familia, pues las dimensiones del mismo permiten incorporar finalidades de rentabilidad o lucro, que cuestionan la identidad de los sujetos.

Aún manteniéndose los elementos esenciales, la incorporación en alguna de las categorías señaladas puede no darse de una vez y para siempre. El dinámico devenir de la vida familiar en el plano socio-afectivo, puede determinar variaciones. Un mismo emprendimiento puede pertenecer a una de las mencionadas sub-categorías en un momento y luego a otra, y esos cambios tienen, generalmente, relación con procesos familiares. (Piñeiro: 2007)

Procesos familiares que son de corto y largo plazo. Podríamos mencionar múltiples ejemplos, pero bástenos uno para ilustrar esta cuestión. En la colonia lechera Damón, la mayoría de las familias fluctúan junto con el precio de la leche entre la primera y la segunda categoría. Así, cuando las cosas “*van bien*” la familia se concentra en el proyecto productivo predial, pero cuando el resultado procedente de la propia producción no basta para satisfacer las necesidades básicas, algún integrante de la familia, generalmente algún adulto varón, sale a trabajar afuera como asalariado. El pasaje a la tercera categoría es más complejo y no se da sino en el largo plazo. Así, el caso de una familia que comenzó trabajando duramente en condiciones sumamente difíciles. Luego, al crecer los hijos, aumentó la fuerza de trabajo disponible, al tiempo que se redujo el grupo de consumidores con la independencia de algunos miembros. Esto permitió mejorar la vivienda, equiparla, construir una nueva sala de ordeño, e incluso comenzar un proceso de ampliación del emprendimiento incorporando tierra de vecinos al proyecto propio bajo una extraña modalidad que combina arrendamiento de tierra y contratación de mano de obra.

La intervención de tantas variables, el dinamismo de las relaciones de producción, trabajo y afecto, redundan en mayores dificultades al intentar una definición apropiada de los sujetos. Planteada esta complejidad, nos ocuparemos ahora de las medidas de política más significativas al respecto.

II.I.b).- Los sujetos de la pequeña producción familiar a los ojos de la política: posibilidades y limitaciones.

a) Regulación del alcance de la producción familiar.

a.1) Definición oficial de producción familiar.

De acuerdo con una reciente resolución ministerial se consideran productores familiares *“aquellas personas físicas que cumplan simultáneamente con los siguientes requisitos: a) realizar la explotación con la colaboración de, como máximo, dos asalariados permanentes o su equivalente en jornales zafrales (500 jornales anuales); b) explotar en total hasta 500 hectáreas índice CONEAT 100, bajo cualquier forma de tenencia; c) obtener su ingreso principal del trabajo en la explotación, o cumplir su jornada laboral en la misma; d) residir en la explotación o en una localidad ubicada a una distancia no mayor a 50 kilómetros de la misma”*. (Resolución 0807001 - MGAP)

Esta definición instrumental, dirigida a delimitar el alcance de las políticas que el Ministerio pretende implementar para este sector, resulta bastante amplia por lo que puede incluir sujetos con modos de vida bien diversos.

Se amplifica la categoría por las dimensiones del predio, por la equiparación de las condiciones de tenencia, por la inclusión de hasta dos asalariados como parte del trabajo de sustento del emprendimiento. Es posible que en esta definición queden integradas familias para las que lo productivo y lo reproductivo no resulte tan imbricado como sería propio de un emprendimiento familiar. Esto podría darse al incluir familias donde los espacios de trabajo y vida cotidiana no se conjugan. O por el destino de la producción, porque refiere a la centralidad de los ingresos que se generen con esa producción, pero no a su objetivo que puede ser tanto la satisfacción de las necesidades familiares, cuanto una mayor rentabilidad lucrativa.

Todo esto sin referir todavía a determinados valores que, de acuerdo a algunos autores, debe contemplar la producción familiar, entre los que se ubica centralmente la relación armoniosa con la naturaleza dada por una determinada forma de producir, pero también de consumir.

a.2) Registro de Productores Familiares.

Aquellos productores que entren en la definición oficial de producción familiar, se integran a un registro nacional, cuya función es permitir la aplicación de las políticas diferenciadas. Así se pretende condicionar el acceso a determinados programas (reducciones tributarias, Operativos Ración y Semillas Forrajeras, y en un futuro Programa Ganadero, Producción Responsable, Uruguay Rural, etc.) a la inclusión de los productores en el registro. (www.mgap.gub.uy: 2009)

Así, con la definición oficial y el registro, se administra políticamente la identidad de los sujetos. Las políticas integran a este conjunto de sujetos a un mismo colectivo, diferente de otros sectores del medio rural como son los asalariados rurales. La calidad de productor familiar queda entonces sujeta a la realización de un conjunto de acciones burocráticas (declaración jurada, inscripción, etc.).

Esta iniciativa implica un doble movimiento, de homogenización en un sentido, agrupando a todos los sujetos que cumplen con la batería de requisitos de la definición, y de fragmentación en otro, al distinguirlos claramente de otros sujetos como los asalariados rurales. A esto se suma otro nivel de tensión. El registro, por un lado, pretende traducir elementos propios de la subjetividad, de la identidad, a términos

administrativos, instrumentales y burocráticos. Pero, por otro, en la medida que comience a funcionar, simplificaría la llegada de las políticas a los sujetos, delimitando claramente su alcance. Esto tiene directa relación con la focalización y la implementación de políticas diferenciadas, y luego con la satisfacción de necesidades.

b) Reglas para el control de las condiciones generales de producción.

Hoy en día la focalización se reduce a las políticas sociales y las políticas diferenciadas son todavía un propósito más que una realidad. Por esto último, en lo relativo a la regulación de la actividad agropecuaria, la producción familiar se ve incluida en el marco de las medidas vigentes para toda la producción rural. Normas de producción, procedimientos de trazabilidad, habilitación de establecimientos, sistemas de certificación, normas de calidad. Todas estas reglas que tienen mucho que ver con el interés por dar cumplimiento a las normas internacionales de calidad, dan lugar en forma creciente a la formalización de los diversos rubros productivos.

Esa formalización, que oficia luego como puerta de ingreso a mercados, acceso a créditos, contacto con proveedores, requiere por lo general cumplimiento de condiciones más o menos estrictas. En muchos casos ese cumplimiento implica incorporación tecnológica, de difícil acceso o con altísimos costos para la pequeña producción. Esto les reporta menores protecciones y manejarse en mercados de carácter "informal", con las limitaciones que ello conlleva. Entre otras, las menores posibilidades de negociar precios, como es el caso de varios pequeños queseros que deben aceptar cualquier condición, dado que el queso fundición que producen no tiene demasiadas vías de comercialización fuera del mercado formalizado, por sus problemas de calidad. Los frecuentes repartidores de leche cruda en el mercado "informal" de varios pueblos del interior, son otro ejemplo.

c) Regulación de las relaciones con otras unidades económicas, proveedores y consumidores.

Las relaciones de los sujetos de la producción familiar con otras unidades sean proveedores de insumos, prestadores de servicios, competidores, intermediarios o consumidores finales, está regulada por las normas del derecho común, civil o comercial según el caso, pero siempre bajo la sombra de los principios sagrados de la libre contratación y autonomía de las partes. La inconsistencia queda clara si recordamos lo planteado en nuestro primer capítulo, donde quedaron de manifiesto las desigualdades inherentes al modo de producción vigente, que hacen que la pequeña producción resulte, muchas veces, subordinada.

En mercados que se centralizan fuertemente en Montevideo con el Mercado Modelo, o con grandes empresas que se encargan de agregar valor a los productos y controlan los mercados, con industrias que determinan los tiempos globales de producción, con el carácter privado de recursos naturales como el agua para riego, la característica principal de las relaciones que establecen los pequeños productores es la mediación. Los intermediarios-transportistas que establecen las condiciones sin asumir riesgos, las empresas procesadoras exigentes en los requisitos, las grandes plantas que toman las materias primas a precios fijados en función de los costos de la producción a gran escala, aparecen mediando las relaciones de la pequeña producción familiar con los mercados, los consumidores finales, o los proveedores de insumos. No existe una regulación específica que contemple las desigualdades estructurales, por lo que es un espacio librado a los abusos o a las estrategias colectivas basadas en relaciones de vecindad o amistad. Así, es común que los pequeños productores familiares adquieran sus insumos en comercios minoristas conocidos que les habilitan facilidades o créditos. Aunque no tengan los mejores precios, son los que permiten operar cotidianamente.

d) Seguridad social: tributos y protecciones.

Como acabamos de decir, no es el Derecho Laboral el régimen normativo aplicable a la producción familiar, el menos en principio. Esto se debe a que no existe dentro de la unidad productiva un sujeto que revista la forma típica de empleador y otro la de trabajador asalariado, por lo menos en la forma más pura de producción familiar. Sin embargo, la legislación referida a las empresas tampoco contempla las particularidades de esta forma de organización. La ausencia de una relación laboral típica no equivale a inexistencia de relaciones de dependencia; los trabajadores de la producción familiar no necesariamente son independientes. Una regulación ambigua como esta, tiene sus repercusiones prácticas, en varias esferas, una de las principales: la seguridad social.

Resulta complejo, en nuestro sistema jurídico, ubicar una forma de aportes y prestaciones que considere todos los elementos de la producción familiar, pues el marco vigente los considera empresarios. Si acaso, es muy reciente el descuento de los llamados “pequeños empresarios rurales” para quienes la reforma tributaria prevé una reducción en los aportes patronales: se trata de un subsidio del 50% en el aporte patronal al Banco de Previsión Social para aquellos productores que deben pagar el mínimo, esto es, los productores con hasta 330 hectáreas y que trabajen con menos de dos trabajadores dependientes, obtengan su principal ingreso del predio y residan en él o a menos de 50 kilómetros de allí. (Tambler: 2008 y Tambler – Muñoz: 2007)

Esta medida, si bien configura un beneficio y un avance en términos comparativos con la situación anterior, no soluciona completamente el asunto. Ello, porque es vastísimo el elenco de situaciones que pueden configurarse y cuestionar los criterios establecidos y la coherencia del sistema. Además, presenta incongruencias con el resto del sistema tributario (regulado por la Dirección General Impositiva y no ya por el Banco de Previsión Social). Estas últimas, además de mantener la cuestión de la seguridad social y la tributación de la producción familiar en una nebulosa, inhiben o, por lo menos, dificultan, las estrategias de ampliación de la protección usuales en el medio. Por ejemplo, la simulación de relaciones asalariadas entre los integrantes de la familia para que todos sus miembros queden incluidos en el sistema. Al mismo tiempo, exigen otras maniobras que les mantienen siempre en círculos de irregularidad y significan inestabilidad por las consecuencias que pueden sobrevenir a los controles. Podemos hablar aquí de “*encadenamientos negativos*” (Pereira. 2002) entre las políticas, dado que un beneficio como el del subsidio en el 50% de los aportes patronales, implica la definición del pequeño productor como empresario lo que no da cuenta de la verdadera esencia de las relaciones de trabajo que se establecen a la interna de la familia y les deja por fuera de otros sistemas que, en ocasiones, determinan mayores protecciones.

Las lagunas existentes en el sistema tributario y de seguridad social, determinan limitaciones a la cobertura real, acotan el alcance de las prestaciones sociales, al tiempo que hacen evidente una de las principales contradicciones del Derecho y la burocracia. Normas y sistemas creados por la sociedad para servir a su funcionamiento, que terminan presentándose como pesados andamiajes rectores difíciles de manipular. Ocurre que los sujetos deben adaptarse a las normas, y no a la inversa.

Cuadro resumen:

Políticas	Componentes	Principales tensiones
Marco regulatorio de la pequeña producción rural familiar.	Definición de producción familiar / Registro oficial	Sujetos de la pequeña producción rural familiar: ¿trabajadores o empresarios? Definiciones políticas: Diferenciación – homogenización Focalización – universalidad
	Regulación de la actividad productiva	
	Regulación de las relaciones de producción	
	Seguridad Social y Tribuciones	

II.II).- El control sobre los medios de producción y la relativa independencia de la pequeña producción familiar.

Según vimos, entonces, trabajo familiar dedicado a la producción agropecuaria de pequeña escala con el objetivo de satisfacer las necesidades de la familia, podría ser la ecuación definitoria de la pequeña producción rural familiar. Pero una ecuación aislada carece de poder explicativo de los modos de vida porque no da cuenta de las condiciones en que se desarrolla. Ello asigna sentido a nuestro primer capítulo y fundamenta las críticas que acabamos de dirigir a la regulación de las relaciones de la pequeña producción con otros actores y al sistema de tributación y seguridad social. Pero, fundamentalmente, cuestiona la posesión de los medios de producción como llave de autonomía productiva. Hasta ahora hemos hablado de sujetos que se manejan en el mercado con bienes que producen, que adquieren insumos, que controlan tierra, que tributan impuestos como empresarios. Entonces, manejan capital además de dedicar su propia fuerza de trabajo y la de su familia al emprendimiento productivo. Sin embargo, nos permitimos cuestionar la independencia de la pequeña producción rural familiar y sus condiciones para insertarse en las cadenas agroindustriales, competir en el mercado, consumir bienes y servicios y satisfacer las necesidades de sus familias.

II.II.a).- Las unidades familiares: ¿producción independiente o un triple juego de subordinación?

Al aproximarnos a la definición de la producción familiar, aludimos a una categorización que no hacía sino dar cuenta de cómo los emprendimientos fluctúan entre combinaciones con formas de trabajo explícitamente dependiente como la asalariada, y combinaciones con formas más empresariales donde el trabajo como gran factor de producción detentado por la familia cede su lugar al capital.

De modo que hay un rango en que se mueve la pequeña producción rural familiar, antes de llegar a desnaturalizarse completamente por procesos de proletarización o de capitalización. Pero aún en ese rango, donde controlan de algún modo los medios de producción, no es posible hablar de autonomía para las unidades familiares; no en este estadio del capitalismo con sus formas de producción, organización del trabajo y consumo.

He aquí el primer nivel de subordinación: la pequeña producción familiar, controla sí algunos medios pero no es la que controla los procesos globales de producción. Depende de las condiciones que imponen los agro-negocios, las agro-industrias, el mercado especulativo de tierras. Le resulta difícil y costoso acceder a tierras, las detenta en forma precaria, pagando rentas usurarias. Debe cumplir con las mismas reglas que las grandes empresas, pero su escala no diluye costos, no incorpora tecnología; debe contratar servicios y no accede fácilmente a créditos.

Lo mismo ocurre en el escalón de la comercialización y del consumo. Compite en condiciones de desventaja, con productos de calidad inferior, con menos margen para negociar precios y dependiendo de intermediarios y transportistas. Los ingresos que obtiene limitan sus posibilidades de consumo de bienes y servicios y por tanto la satisfacción de las necesidades familiares.

Así, las decisiones de producir, qué producir, cómo producir, para qué producir, cuándo y cuánto producir, cómo y cuánto trabajar, o cómo relacionarse con la naturaleza, ya no son decisiones que las familias rurales tomen con la autonomía suficiente como para mantener las formas contra-hegemónicas con que podría pensarse la pequeña producción familiar. (Martins de Carvalho: 2009)

A este análisis se suma la contradictoria apariencia de la vida cotidiana: por un lado, nadie por encima de la familia que fije los horarios de trabajo o dé órdenes, por el otro, jornadas de trabajo ilimitadas para toda la familia, “sin domingos ni feriados” ni vacaciones, condiciones que se agudizan según el rubro: la lechería aparece como una “esclavitud” frente a la ganadería, por ejemplo, que permite otras flexibilidades. En la producción familiar no hay salario vacacional ni horas extras. No hay un patrón directo al que responder, ni a quien reclamar por el cumplimiento de los derechos laborales, o estabilidad de la fuente de trabajo, que depende ahora de los mercados globales.

La atomización productiva que se da en algunas zonas (producción de queso fundición en algunas zonas de San José, o de papa en la zona de Libertad). Las grandes distancias respecto de los mercados o caminos en mal estado (algunas zonas de Canelones). La falta de asesoramiento técnico y dificultades de acceso a las rutas de comercialización para los ganaderos de Puntas del Parao. La escasa incorporación de tecnología (producción de leche sin contar con tanque de frío). Todos estos elementos profundizan la dependencia y agregan mediaciones en la cadena. Mediaciones que se ubican como imprescindibles para su inserción en el plano donde el valor creado en la producción se realiza: el mercado.

Un ejemplo, los intermediarios que tienen los contactos comerciales y los medios de transporte para levantar la producción. No resulta fácil cambiar de intermediario cuando la escala de producción es tan pequeña y cuando, además, hay relaciones de vecindad o amistad que encubren las relaciones esencialmente dependientes entre uno y otro. Para ilustrarlo, en la Colonia Damón, en 2007, es sólo un intermediario quien entra y recorre la Colonia para levantar el queso fundición que producen los colonos, todos deben vender a ese porque no hay otra boca posible de salida comercial.

Este carácter de tomadores de precio y de falta de autonomía para exigir cuanto verdaderamente vale su producción, resulta muchas veces en un estancamiento del emprendimiento, y con ello una limitación a la capacidad de hacer de los productores, en condiciones en que ni siquiera agregar algo de valor vale pena porque la diferencia de ingreso no cubre el sobre-trabajo necesario.

Así, los sujetos de la pequeña producción rural familiar, en tanto trabajadores que producen en condiciones de dependencia podrían ser tratados, aunque no de modo general pero sí en muchísimos casos, como sujetos integrantes de la “clase-que-vive-del-trabajo” (Antunes: 2000). Este concepto, creado con la intención de dar cuenta de las complejidades que presenta cada vez más la estructura de clases, a partir de las transformaciones globales en las formas de producción, complementaría la tríada burguesía-proletariado-campesinado que, considerada en su forma más simple, es insuficiente para explicar el modo en que opera la producción agropecuaria en nuestro medio rural.

La “clase-que-vive-del-trabajo” (Antunes: 2000) contiene a todos aquellos sujetos que venden su fuerza de trabajo directa o indirectamente al capital. Si bien Antunes (2000) excluye de esta categoría a los pequeños empresarios rurales propietarios, aquí problematizamos la posibilidad de incluir en ella, no a los productores capitalizados, sino a aquellos que producen en condiciones de profunda dependencia, con un control de los medios de producción más testimonial que efectivo por la precariedad en que se verifica. Así, con la mediación de mercaderías como las que producen y venden los pequeños productores rurales familiares subordinados a las grandes cadenas que les hacen lejanos y ajenos los procesos globales de producción, estos sujetos venden, en última instancia, su fuerza de trabajo. De forma más o menos directa, las relaciones de subsunción del trabajo al capital están presentes en la pequeña producción rural familiar que a veces, incluso, contiene las formas asalariadas típicas a que deben recurrir sus integrantes para sostener la reproducción de la familia.

Pero vimos en la clasificación presentada al inicio del capítulo que era posible pensar en pequeña producción familiar asalariando mano de obra. Esto complica el panorama, pues hace que sujetos a quienes pretendemos incluir en la “*clase-que-vive-del-trabajo*” (Antunes: 2000) aparezcan como patrones de otros trabajadores: se apropien de la riqueza generada por el trabajo ajeno. Cuando las familias se ven forzadas a contratar mano de obra, cuando el emprendimiento no se transforma en su esencia, pero contrata porque debe cumplir con tiempos de producción de los que no dispone, aparece un segundo nivel de subordinación. La familia depende del mercado global que determina la producción y, al mismo tiempo, subordina a otros trabajadores. En parte, traslada su dependencia prolongando la cadena y colocándose a sí misma como mediación en el itinerario más largo de transferencia y apropiación de la riqueza generada por el trabajo humano.

Esto complejiza una perspectiva de clases. De acuerdo con Martins de Carvalho (2009), la perspectiva de identidad social campesina como clase social puede no estar explícitamente presente, aún en la pequeña producción rural familiar donde todavía no se han adoptado tecnologías productivas importantes o lógicas mercantiles absolutas y esto no es obra exclusiva del modelo económico-productivo, sino también del modo de regulación.

Por un lado, más relacionado con lo económico-productivo, las exigencias de la cadena agro-industrial que impone ritmos de producción sin contemplar las posibilidades del trabajo familiar de cumplir. Por otro, en la esfera del modo de regulación, la naturalización por los sujetos de la pequeña producción de lógicas propias del capitalismo como las de contratar mano de obra. A esto se suma la aspiración de las familias a lo que la propaganda de los medios masivos de comunicación, de los grandes agro-negocios, de las políticas públicas y de la vida de los vecinos grandes productores. Este conjunto de fenómenos no puede ser explicado, a nivel de cada uno de los sujetos, como efectos del carácter más o menos individualista de cada uno. Es necesario pensar en términos de complejo, de modo de regulación que, más o menos explícitamente, se vuelve omnipresente en la vida cotidiana de los sujetos y da lugar a la reproducción de las lógicas dominantes en la esfera económico-productiva. Así, el recurso a formas típicamente capitalistas por parte de las familias dedicadas a la pequeña producción, en su camino de búsqueda de mejores condiciones de vida y trabajo, no es sino un fruto histórico de vivir generaciones y generaciones, en un mundo regulado por esas normas y en condiciones de inseguridad económica y de pobreza. (Martins de Carvalho: 2009)

Pero este no es el final, junto con los dos niveles de subordinación trabajados, podemos encontrar uno más. Aún sin llegar al extremo de la contratación de mano de obra asalariada, con los problemas que ello genera para una perspectiva de clases y para pensar alianzas posibles de engendrar modelos alternativos, es posible la subordinación dentro de la familia. Existen familias donde son todos quienes toman las decisiones respecto del emprendimiento, al tiempo que trabajan directamente en él. En otras, sin embargo, sólo alguno o algunos miembros detentan esa potestad, quedando los demás subordinados en el trabajo, aunque sin la forma típica del trabajo dependiente asalariado. Este elemento, que sin dudas cuestiona la visión más romántica de la armoniosa combinación del trabajo con la vida cotidiana de la familia, completa el triple juego de subordinación.

El segundo y tercer nivel de subordinación ni siquiera aparecen en la agenda de las políticas. Veamos, en tanto, que ocurre con el primero, analizando el conjunto de las políticas de acceso a los medios de producción y las demás que impactan directamente en el desarrollo de la actividad productiva, considerándola producción “independiente” o aspirando a ello.

II.II.b).- Políticas de acceso a los medios de producción y otras que impactan directamente en el desarrollo de la actividad productiva. Alcances y consecuencias.

En primer lugar, la política de acceso al principal medio de producción, o sea la tierra que es particular por dos razones: una de carácter institucional y otra relativa al lugar que ocupa la tierra como factor productivo, frente a otros como máquinas, insumos y demás. Respecto de lo primero, mientras que otras políticas que impactan directamente en el desarrollo de la producción familiar se caracterizan por una fuerte dispersión, fundamentalmente dentro del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, la política de acceso a la tierra se encuentra concentrada en un ente autónomo: el Instituto Nacional de Colonización. Sobre la segunda cuestión, el factor tierra ocupa un lugar fundamental en la producción, afecta directamente el desarrollo de la actividad productiva, pero en un escalón previo al que corresponde a los demás factores como son las herramientas, los conocimientos, los insumos.

La única política de acceso a tierra en nuestro país es la regulada por la ley 11029 y su modificativa (18187), y desarrollada por el Instituto Nacional de Colonización. Su cometido es algo más amplio que el simple acceso a tierras, dado que el fin que le impone la ley es llevar adelante una política de colonización entendida como: *“conjunto de medidas a adoptarse de acuerdo con ella para promover una racional subdivisión de la tierra y su adecuada explotación, procurando el aumento y mejora de la producción agropecuaria y la radicación y bienestar del trabajador rural”* (Ley 11029).

En 2005, se renueva el plan político de la institución planteándose como misión del ente la de *“aplicar la ley de creación en todos sus términos”* (Instituto Nacional de Colonización: 2005). Así, habiendo identificado diversos problemas organizativos, operativos y de relacionamiento del ente con otras personas públicas y privadas, se propone superar el modelo de colonización que se venía desarrollando, pero en clave de permanencia: con la misma ley como orientadora apostando, sin embargo, a la modernización, al desarrollo y a la innovación. Crea programas específicos con el objetivo de resolver el grave problema de endeudamiento; reajusta el organigrama, crea nuevas secciones y revitaliza otras (formación y procesos asociativos, por ejemplo), moderniza su operativa, incorpora técnicos y se propone desarrollar programas de capacitación. (Instituto Nacional de Colonización: 2005)

En cuanto a su forma de encarar el acceso a tierra, parte de la política es pasible de ser explicada al atender a su génesis: fruto de la correlación de fuerzas de la época de su sanción, constituye una solución evolutiva y legalista, establece ciertos mecanismos para que el Instituto integre tierras a su programa pero no llega a la confiscación de tierras privadas para redistribuir⁹.

El proceso previsto es el siguiente: el Instituto adquiere tierras por algunas de las vías que la ley le habilita (compra o expropiación) pagando, en cualquier caso, un precio que se pretende justo. Eventualmente goza de un beneficio de prioridad que configura, quizás, el mecanismo más claro de la ley con destino a evitar las grandes concentraciones de tierras en pocas manos. Así, la política no tiene carácter netamente redistributivo, dado que no redistribuye bienes y servicios retirando recursos de

⁹ La dinámica de *“el impulso y el freno”*, que desde varios autores se asigna a los cambios en Uruguay, se refleja también en esta ley que fuera calificada por todos los sectores como fruto de un proceso ejemplar por lo conciliador y contemplativo. Sin embargo, luego las opiniones de los diversos sectores son encontradas: mientras para el sector político que representaba a los grandes latifundistas era un peligro por otorgar al INC poderes que consideraban absolutos y dictatoriales y que violaban el sagrado derecho a la propiedad privada, para los partidos no tradicionales, era una ley tímida, que no llegaba a la redistribución de las tierras, ni a solucionar el problema del latifundio y el minifundio. (Cambiasso: 1999)

quienes los tienen para dárselo a quienes no. El ente estatal siempre paga el precio de mercado por las tierras que integra al proceso, al mismo tiempo que los colonos siempre pagan rentas por las tierras a que acceden. Esto hace que la realización del proyecto dependa, por una parte, de la asignación presupuestal que reciba el ente (algo que se retrasa fuertemente hasta casi desaparecer a inicios de los 2000, con una recuperación en los últimos años), y por la otra, de las capacidades de pago de los adjudicatarios.

Luego fracciona las tierras para lo cual, a fin de evitar los problemas del latifundio y el minifundio, debe ajustarse a ciertos criterios: asegurar la conveniencia económica de las explotaciones; sus condiciones para conservarlas productivas; que los colonos puedan realizar la mayor parte de la labor con su trabajo personal y el de su familia; un rendimiento que les permita mejorar sus condiciones de vida y la eficiencia de la explotación. (Ley 11029)

Después, adjudica las fracciones, de diversas maneras, que siempre exigen del adjudicatario el pago de una renta en contrapartida. Actualmente las tendencias son a la adjudicación en propiedad, más simple desde el punto de vista administrativo, y bajo la forma cooperativa. (Ley 11029)

Para resultar adjudicatarios de tierras los sujetos deben reunir determinadas condiciones. La ley prioriza, entre otros aspectos, la organización de los aspirantes en cooperativas o sindicatos, su juventud, su trayectoria en experiencias de trabajo colectivo, la capacitación, el hecho de tener familia apta para colaborar en el trabajo predial, la calidad de hijos de colonos. (Leyes 11029 y 18187) La jerarquización legal, no indica que así funcione efectivamente la política, donde los llamados abiertos o las asignaciones directas no siempre cumplen con estos requisitos. En la esfera de los sujetos esto siempre significa postularse como aspirantes, acreditar cada uno de los requisitos y esperar largamente hasta ser adjudicatarios de alguna fracción.

Al integrarse al sistema de colonización, los sujetos deben cumplir con un conjunto de obligaciones: pagar la renta estipulada en plazo; trabajar directamente el predio y habitarlo con su familia; ajustar la explotación del predio a las normas generales que establezca el Instituto cuando corresponda; cumplir los destinos para los cuales se le acuerden los créditos; asegurar sus cultivos e instalaciones. (Ley 11029)

De todas, la que generalmente se ubica como “*cuello de botella*” para las familias es la obligación de pagar la renta. Así, por ejemplo, familias colonas de Damón que deciden pagar siempre al Instituto antes de cualquier otro gasto, por importante que este sea para la esfera reproductiva. En la Colonia Berro, en cambio, el endeudamiento es una problemática grave y se priorizan otros gastos más directamente relacionados con la reproducción, esfera muy comprometida dadas las condiciones de pobreza de la zona.

Las tierras que se integran al sistema, aún cuando sean ya de propiedad de los colonos, permanecen afectadas a los fines colonizadores por lo que para cualquier acto relativo a ellas es necesaria la autorización del Instituto, de modo que la propiedad que adquieren los adjudicatarios no cumple con las condiciones comunes a la propiedad privada convencional. Así, el vínculo con la política trasciende el acceso a la prestación concreta, pues se trata de un verdadero régimen al que ingresan las familias y que perdura, en tanto se mantengan en esa tierra.

Sin embargo, esto no quiere decir que sea homogéneo el vínculo que el Instituto mantiene con cada una de sus colonias, en ocasiones se trata de una mera relación formal (en varias colonias el Instituto es identificado como el ente encargado de cobrar anualmente la renta) y en otras incluye aspectos como el asesoramiento o prestaciones accesorias a la tierra.

El rol de esta política es central en la medida que es la única que se relaciona directamente con el principal medio de producción, de cuya posesión depende muchas veces la viabilidad de los proyectos familiares y siempre su escala. No es poco frecuente que para sostener su producción los pequeños productores deban mantenerse en condiciones de tenencia precarias e incluso utilizar los bordes de los caminos como anexo de los establecimientos. Esto es común en la Colonia Damón para aquellos que han dado en medianería o subarrendado partes de sus predios a fin de obtener un ingreso fijo, y deben criar sus animales pastoreando en el camino.

También en relación con la escala, podemos decir que la tendencia en nuestro sistema de colonización es la producción predial, aunque desde el discurso actual enfatice en lo colectivo. Uno de los posibles resultados de esta tendencia es la atomización: muchos pequeños predios donde se mantienen las lógicas predominantes y que, en general, no son capaces de contener proyectos productivos que involucren a muchos sujetos, lo que determina que algunos resulten, a la larga, excluidos del proyecto familiar. Es así que esta forma de producción contribuye a su propio fin al resultar expulsiva de algunos sujetos.

En cuanto a la conducción del proceso colonizador, los sujetos que forman parte del sistema, si bien son la base, no están incluidos dentro del directorio del ente en el sentido de que ningún representante del colectivo de familias colonas electo directamente por estas participa del órgano máximo. Todos los miembros del directorio son elegidos por el Poder Ejecutivo, con mayor o menor nivel de representatividad de algún colectivo, según los casos¹⁰.

En lo que a relaciones interinstitucionales refiere, con la ley 18187 se pretende agilizar la integración al régimen de colonización de aquellas tierras que, siendo de propiedad del Estado, resulten aptas para la formación de colonias y no estén afectadas a otros destinos específicos. Al mismo tiempo, aparecen con fuerza, aunque con bastante amplitud, las coordinaciones con otros entes para “completar” las colonias, pues no basta con la tierra. En este sentido se dispone que tanto MEVIR, como UTE, MGAP, OPP, Intendencias Municipales y demás entes estatales intervengan prioritariamente en las colonias del INC con los servicios que a cada uno le corresponde prestar. En esta misma línea, se establece que el INC debe trabajar en cada departamento con centros de investigación, mesas de colonos, instituciones de enseñanza y otras entidades con influencia en cada zona. La efectiva realización de estas coordinaciones tiene potencialidades para habilitar “*encadenamientos positivos*” (Pereira: 2002) entre las políticas.

Además de la política de acceso a tierra, encontramos otro conjunto de medidas que impactan directamente en el desarrollo de la actividad. Estas políticas contienen medidas de manejo de recursos naturales; instalaciones e infraestructura; apoyo a la producción y comercialización; acceso a la información, capacitación y asesoramiento; acceso a tecnología, instrumentos, equipos e insumos; cobertura en contingencias.

En el centro de ellas, encontramos cuatro programas del MGAP: la Dirección General de la Granja (DIGEGRA), el Programa Ganadero (PG), Producción Responsable (PPR) y Uruguay Rural (PUR), con varias características comunes que nos permiten un primer tratamiento de conjunto.

¹⁰ El directorio del INC está constituido por: un presidente designado por el Poder Ejecutivo, un delegado del MGAP, un delegado del MEF, un miembro designado por el Poder Ejecutivo que debe elegirlo de una lista de candidatos propuestos por las organizaciones de productores rurales, un delegado designado por el Poder Ejecutivo elegido entre una lista integrada con candidatos de UdelaR y UTU. (Ley 11029)

El PUR, el PPR y el PG, son programas nuevos (en su origen o, al menos en su definición vigente) y transitorios: el PPR fue pensado para el periodo 2005 – 2011; el PUR data de la primera mitad de la década de los '90, se reformula en 2005 y probablemente cierre en 2010; el PG existe desde 2005 pero comienza en 2006, se reformula en 2007 y tampoco tiene vocación de permanencia indefinida. (www.mgap.gub.uy/ProgramaGanadero: 2009)

El PPR tiene actualmente una inclinación específica hacia la producción familiar, habiendo pasado por un espectro más amplio de alcance: su primer llamado apunta a proyectos familiares, medios y grandes, con diferente grado de subsidio en cada uno. Luego ya se focaliza en la producción familiar a la que define según los criterios: residencia en el predio o cerca de él, relación entre la mano de obra familiar y asalariada mayor a uno y carácter de principal fuente de ingreso de la explotación predial para el titular. (Rodríguez y Perrachón: 2006)

El PG, en cambio, no tiene su foco específicamente en la pequeña producción familiar: los sujetos que pueden acceder a este programa son aquellos productores criadores de vacunos u/y ovinos con explotaciones menores o iguales a 1.250 hectáreas, Coneat 100, una definición más amplia que la oficial, dado que incluye a medianos productores. De cualquier forma, el promedio de hectáreas por predio de aquellos productores cuyos proyectos son aprobados es de 400, bajo distintas formas de tenencia, siendo de un tercio la proporción de propietarios. Un 55% de quienes acceden a este programa viven en el mismo predio. (www.mgap.gub.uy/ProgramaGanadero: 2009)

El PUR, por su parte, desde su redefinición en 2005, tiene por finalidad combatir las causas que generan la pobreza. (Vadell: 2007) Siendo la población rural bajo la línea de pobreza el sujeto a quien se dirige esta política, la producción familiar constituye el estrato “más alto” (en términos relativos) de la población con quien el proyecto trabaja. (Unidad de Evaluación y Seguimiento PUR: 2008)

En la financiación de todos aparecen entidades internacionales pautando: el Proyecto Uruguay Rural corresponde a un convenio entre el Estado uruguayo y el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrario (Vadell: 2007); el Proyecto de Producción Responsable es financiado conjuntamente por el Banco Mundial, el Fondo Mundial del Medioambiente, el Ministerio y los propios usuarios (Manual de Campo PPR: 2005); Programa Ganadero se sostiene con un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo y fondos del Estado uruguayo (www.mgap.gub.uy/ProgramaGanadero: 2009).

Estos tres programas, así como las líneas de la DIGEGRA coinciden en el eje de la estrategia: contribuir a la inclusión de la producción familiar en las cadenas existentes. Simplemente a modo de ejemplo, el PG tiene como misión “*priorizar la integración sostenible de pequeños y medianos productores familiares a través del fortalecimiento de políticas y acciones para su inclusión integral y más equitativa en las cadenas pecuarias*”. (www.mgap.gub.uy/ProgramaGanadero: 2009). El PUR se propone promover la inserción de los productores más pobres en las cadenas productivas (Vadell: 2007). Los objetivos de los otros dos no varían demasiado.

Esta es una tendencia clara, la búsqueda de la incorporación de la producción familiar a la cadena, tanto a nivel de la producción cuanto del mercado. Asegurar las ventas, ofrecer sobrepuestos, establecer acuerdos con industrias procesadoras, implican todos: producción subsidiada y mercados protegidos. Pero es cuestionable que terminado el beneficio los productores logren sostenerse insertos porque lo estructural permanece. Son programas de asistencia, que otorgan transitoriamente un mínimo, pues su objetivo es que los sujetos puedan manejarse y acceder a las herramientas, la asistencia técnica, la información, etc. a través del mercado. (Faleiros: 2000)

Aún cuando muchas de las herramientas financieras que manejan son fondos no reembolsables, los productores deben comprometerse con una contrapartida que implica asumir ellos mismos una parte importante de los costos del proyecto.

Las diversas herramientas de estos programas combinan en general elementos contributivos, que exigen contrapartidas por parte de los sujetos, con otros distributivos que determinan la distribución de bienes y servicios a partir de los fondos, con alta financiación internacional según vimos, destinados para ese fin. La contribución exigida, no siempre es la restitución de los fondos transferidos, sino que muchas veces consiste en un conjunto de condiciones.

Transitorias, focalizadas y de asistencia, con escasos recursos y un régimen de “*mínimos*” (Pereira: 2002), los planes de negocios de la DIGEGRA, las herramientas financieras del PUR, los subsidios del PPR y algunos del PG (hay otros que ascienden a montos muy significativos) coinciden en la tríada que Baráibar (2007) estudia para los programas sociales de emergencia “*poco, para pocos y por poco tiempo*”.

La transitoriedad como marca de estos programas focalizados presenta una tensión central al ser relacionada con el eje de la estrategia. No parece posible lograr encadenamientos semejantes entre la política social y la económica (inserción en condiciones de equidad en la cadena agro-industrial), con recursos tan inestables y transitorios. Un recurso transitorio que genera una solución de igual carácter difícilmente logre cambiar sustancialmente la realidad de los sujetos a que afecta. (Baráibar: 2003) Esto quedará más claro al avanzar en el detalle de los componentes de estos programas.

a) Manejo de Recursos Naturales

El PPR tiene su énfasis en la viabilidad ambiental, el buen uso y mantenimiento de los recursos y de la biodiversidad, destinando la mayor parte de sus recursos a la ejecución de proyectos prediales de manejo en riego, suelos, agua y pasturas. (Manual de Campo PPR: 2005).

El Programa Ganadero, por su parte pretende promover la eficiencia productiva y el uso sostenible de los recursos utilizados por las cadenas pecuarias. (www.mgap.gub.uy/ProgramaGanadero: 2009)

Este tema es central para la pequeña producción familiar donde, si bien las relaciones armónicas con el medio podrían presuponerse en atención a una determinada ideología que se asigna a estos proyectos, la realidad indica que esto no es siempre así, pues los valores destructivos predominantes permean también a estos emprendimientos. Por otro lado, el adecuado manejo de los recursos naturales determina en muchos casos las posibilidades de continuar con el proyecto productivo.

b) Infraestructura e instalaciones.

El Movimiento de Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre (MEVIR) ejecuta entre sus obras instalaciones de unidades productivas: galpones, salas de ordeño, pozos, etc. (www.mevir.org.uy: 2009) Otros programas, como el PUR, también destinan fondos a estos efectos, conveniando con MEVIR para la implementación.

Constituye este un elemento central que hace, no sólo a las posibilidades de inserción en determinadas cadenas, como es el caso del tanque de frío para la producción lechera, sino también a las condiciones de trabajo de las familias, algo claro en las reparaciones o construcciones de salas de ordeño que mejoran su ubicación evitando bajos y sus disposición interna para trabajar de forma más saludable.

c) Apoyo a la producción y comercialización.

Tanto el Programa Ganadero como el de Producción Responsable y la Dirección General de la Granja financian los proyectos, planes de negocios o planes productivos que presentan los productores.

En los planes de negocios del PG, el subsidio se verifica contra la comprobación de cumplimiento de las metas, por lo que los productores deben tener un margen de acción para acceder a este programa. (www.mgap.gub.uy/ProgramaGanadero: 2009)

En PPR la transferencia de los fondos correspondientes a los proyectos aprobados se escalona en el tiempo. No se transfiere todo el monto solicitado en una primera instancia, sino un 30% al inicio, un 50% al constatarse la inversión del productor, y el 20% restante al final, contra el informe. De esta forma los productores que se integran a este programa deben contar con un margen de recursos que les permita afrontar la inversión y hacerse cargo de una parte de los gastos hasta ese momento. (Rodríguez – Perrachón: 2006 y Manual de Campo PPR: 2005)

Junto con esas “demoras” planificadas, existen otras que modifican la dinámica de ejecución del programa. Por ejemplo, para los proyectos presentados en 2007, que fueron en su mayoría aprobados, se producen muchos retrasos y, aparentemente, los recursos, que serán inferiores a lo previsto originariamente, estarían disponibles recién en el correr de 2009. De modo que tendrá este programa un alcance mayor en cantidad de proyectos y sujetos beneficiados, pero inferior en calidad. Probablemente esto implique la reducción de los alcances de cada uno de los proyectos, aportando un componente más de incertidumbre a la producción: la eventualidad del beneficio, la inseguridad de comenzar a asumir riesgos sin certezas de que la política cumpla los plazos y demás condiciones.

Cumplimientos parciales, con demoras, son admitidos del lado de la política, porque están pautadas con un criterio de “mínimos” (Pereira: 2002). La finalidad de los mínimos, en tanto respuestas reducidas, aisladas y de emergencia ante situaciones extremas (como es la compra de algunas herramientas a través del Programa Uruguay Rural, que operan un mínimo cambio), es mantener en funcionamiento el esquema hegemónico, sin mayores miramientos para las condiciones en que deben continuar trabajando y viviendo los sujetos, basta con que se logren niveles de reproducción mínimos. (Pereira: 2002)

El Programa Uruguay Rural, por su vez, brinda apoyo a través de distintos componentes, alcanzando a la producción familiar fundamentalmente con el de Servicios de Apoyo a la Producción con microcréditos y fondos rotatorios; así como por medio de contratos de venta con industrias procesadoras y distribuidores mayoristas para la integración de los pequeños productores a la cadena agroindustrial. (Rodríguez – Perrachón: 2006)

En cuanto a la comercialización, el Programa Ganadero prevé específicamente que sus subsidios pueden destinarse a gastos de marketing que tiendan a mejorar la comercialización. (www.mgap.gub.uy/ProgramaGanadero: 2009) El PUR, se propone apoyar la comercialización a través de compras estatales. (Vadell: 2007) Esta propuesta no resulta de fácil implementación por los requisitos que exige, dado que el Estado tiene un procedimiento muy riguroso para realizar sus compras, y los emprendimientos de producción familiar no siempre cumplen con todas las formalidades. Además, plantea otras dos herramientas: la de marca social y el sello de identificación de la producción familiar. Éstas indicarían que el producto procede de una cadena con los siguientes atributos: generadora de puestos de trabajo de calidad,

respetuosa de los derechos laborales, garantista de la salud y seguridad laboral, ajustada a las normas de calidad. (Vadell: 2007) En realidad estos principios no constituyen una realidad en el grueso de la pequeña producción familiar, donde ni la salud, ni la estabilidad ni los derechos laborales están asegurados. Se trata de una especie de “marketing social”, donde predomina la visión más romántica y acrítica de la producción familiar.

Por otro lado, el Programa Nacional de Formalización y Desarrollo de la Quesería Artesanal, también se propone apoyar a los productores en el acceso a nuevos mercados, diversificando la producción y mejorando calidad, en algunos casos a fin de obtener la habilitación para exportar. Esto último involucra a productores que tienen un perfil que el programa califica de “*pequeños empresarios*”. (Vidal: 2008)

Para los productores que están en condiciones socio-económicas de mayor dependencia, conviene: con MEVIR para la construcción de salas de ordeño y galpones y el desarrollo de cursos de capacitación; con las Intendencias Municipales para lograr exoneraciones de la tasa habilitación, análisis gratis y gestiones del carné de salud para los trabajadores. El PUR contrata técnicos para sanidad, el PPR aporta la asistencia técnica, se realizan capacitaciones en buenas prácticas. (Vidal: 2008)

Por último, el Instituto Nacional de Colonización, prevé diversas líneas de crédito para la financiación de maquinarias, insumos, capacitación, giras productivas, etc. a fin de posibilitar el desarrollo productivo de las colonias. Estas líneas sólo alcanzan a familias colonas o grupos de producción integrados por colonos. (www.inc.gub.uy: 2008)

d) Acceso a la información, capacitación y asesoramiento.

El PPR y el Programa Ganadero incorporan la asistencia técnica o capacitación en buenas prácticas del productor, su familia, los trabajadores y en algunos casos los técnicos como parte de su acción. El PPR se encarga directamente de ejecutar tales líneas, en tanto el PG también prevé que los subsidios que otorga puedan invertirse en remuneración de personal y asesoramiento técnico en el área legal, tecnológica o de gestión, contratación de servicios de certificación, costos de análisis de productos, o cualquier otro servicio vinculado al Plan de Negocio. (www.mgap.gub.uy/ProgramaGanadero: 2009)

Además, el PG tiene una línea específica que pretende apoyar procesos de protocolización, calificación y capacitación de trabajadores y población rural en temas relacionados a la salud animal. (www.mgap.gub.uy/ProgramaGanadero: 2009)

La cuestión del asesoramiento en tiempos en que la calidad y el rendimiento resultan medulares, es un aspecto central. Para las familias queda atado, generalmente, al vínculo con determinadas políticas, pues los altos costos no les permiten acceder por la vía del mercado. Así, entre vecinos se prestan asesoramiento y muchas veces optan por alternativas que no son verdaderas soluciones. En Damón, en ocasiones prefieren “mal vender” animales enfermos, porque esa pérdida es menor que los costos que significa contratar un técnico. Lo mismo ocurre en varios predios ganaderos de Puntas del Parao, donde el rendimiento o la calidad de los rodeos podrían ampliarse significativamente con pequeños cambios en el manejo, sin mayores costos, pero por falta de asesoramiento técnico no logran implementarse.

El Programa Uruguay Rural, por su parte, tiene un componente específico de asistencia técnica que implementa a través de convenios con gremiales vinculadas u otras organizaciones. Trabaja apoyando a los productores en la selección de asistencia técnica, con el propósito de renovar los mecanismos de contratación. Pretende transferir recursos a las organizaciones de productores locales para que sean ellas quienes contraten. (Rodríguez y Perrachón: 2006) Esto no siempre resulta porque

muchos colectivos no tienen personería jurídica o no cumplen con todos los requisitos tributarios, por lo que finalmente se transfieren los recursos a otros entes que oficián de intermediarios, las llamadas “organizaciones ventana”.

Si bien en un grado se renuevan los mecanismos y los propios productores participan en la selección de los técnicos con quienes van a trabajar, las condiciones administrativas son complejas. Las gremiales, grupos de productores o sociedades de fomento tienen, por lo general, limitaciones para la contratación de personal en virtud de escala de aportes, lo que significa muchas veces utilizar personerías jurídicas de otros actores o pedir a los técnicos que funcionen como unipersonales. Se trasladan las responsabilidades y dificultades que implica la contratación al ámbito de los pequeños productores, que deben hacerse cargo del tema, pero con algunas condiciones preestablecidas, como por ejemplo la cantidad de jornales que desde el programa se financian.

La Dirección General de la Granja, con el objetivo de promover la producción granjera sustentable, presta asistencia técnica y desarrolla actividades de capacitación en temas vinculados a la producción, preservación de los recursos naturales, riego, enmiendas orgánicas, uso y manejo seguro de productos agroquímicos y plaguicidas, reconocimiento y manejo racional de plagas y enfermedades, comercialización, normas de producción integrada y sustentable. (Memoria Anual DIGEGR: 2008)

El Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural, en convenio con la Dirección Nacional de Empleo de la Junta Nacional de Empleo, trabaja en las líneas de capacitación, asistencia técnica y apoyo a lo que denomina “microempresas”. (Editorial El Hornero: 2008)

Esta capacitación tiene por objetivo central mejorar las condiciones de empleabilidad, y está dirigido a todos los trabajadores que viven en el medio rural o se dedican a tareas agrarias, estén o no en actividad, sean asalariados o pequeños productores familiares. (Editorial El Hornero: 2008)

La tendencia a la forma empresarial de producción bajo valores capitalistas se expresa en estos programas de capacitación, dirigidos a trabajadores pero pensando en los empresarios. Con el objetivo de lograr mayor empleabilidad, se trata de transmitir a los trabajadores nociones básicas para desarrollar determinadas tareas de mejor manera, sin cuestionar esa realización o las condiciones en que se produce esa “empleabilidad”.

e) Acceso a tecnología, instrumentos, equipos e insumos.

En cuanto a instrumentos están las líneas de Uruguay Rural que pueden utilizarse para la compra de herramientas, aunque por sus montos probablemente no signifiquen incorporaciones sustantivas de tecnología.

En cuanto a insumos, el Programa Ganadero otorga subsidios que pueden destinarse a gastos vinculados al aumento en cantidad o calidad de alimentos para la producción pecuaria. (www.mgap.gub.uy/ProgramaGanadero: 2009) El PUR, por su parte, integra medidas concretas de exoneración de tasas de habilitación, servicio de análisis veterinarios gratuitos, pasturas, subsidio al precio de algunos productos, financiamiento de corto y mediano plazo, entre otras, siempre dirigidas a productores pobres y de determinados rubros. (Rodríguez – Perrachón: 2006)

El PG contiene una línea tendiente al desarrollo e implementación de tecnología de software por parte de los productores. Considerando que este programa tiene un alcance incluso más amplio que la definición oficial de productor familiar, probablemente esas medidas no lleguen sino a aquellos emprendimientos que ya no

tienen pequeña escala ni base simplemente en el trabajo familiar. Ello, porque los productores pequeños tienen carencias en escalones previos: en varios territorios de nuestro país ni siquiera tienen energía eléctrica, en muchos más hay dificultades para acceder a las formas más simples del sistema de trazabilidad (número telefónico para registros o solicitud de formularios). Esas dificultades coinciden con las carencias de medios de comunicación o escasa disponibilidad, al tiempo que se dan para aquellas familias que realizan ellas mismas todo el trabajo, sin oficinas de gestión o vínculos con gremiales que le simplifiquen estas tareas.

De modo que la incidencia de algunas políticas, si bien pretenden operar en el dominio de la incorporación tecnológica, al partir de condiciones muy precarias de producción y trabajo, no llegan a significar ampliación de las capacidades productivas, que por lo general, en los emprendimientos de pequeña escala, se logra solamente con el aumento del trabajo humano.

f) Cobertura en contingencias.

La cobertura en contingencias, con carácter más permanente, es la que desarrolla la DIGEGRA, en administración del Fondo de Reconstrucción y Fomento de la Granja, creado en 2002 para atender las pérdidas en infraestructura y capital de giro de los productores afectados por un fenómeno climático, promover los seguros agrarios del sector, apoyar los programas de fomento de la integración agroindustrial y contribuir al abatimiento del endeudamiento granjero. (Tambler – Aldabe: 2006)

La DIGEGRA subsidia planes de negocios, procurando la seguridad ante eventos climáticos adversos por medio de seguros y otros componentes que tienden también a minimizar las ocasionales pérdidas y amortiguar los riesgos propios de la actividad productiva, y ofreciendo un cierto sobre-precio en la comercialización en algunos casos. (Memoria Anual DIGEGRA: 2008)

Para desarrollar su tarea realiza convenios con el Banco de Seguros del Estado, a fin de ofrecer seguros adecuados a este sector de la producción y de promover su generalización, que todavía no se alcanza. (Memoria Anual DIGEGRA: 2008) Coordina, además, con el Banco de la República, para conjugar las quitas concedidas por la entidad financiera con los subsidios aportados por el fondo para resolver el endeudamiento de los pequeños deudores que sean tales por incumplimientos directamente vinculados con la producción y a causa de circunstancias ajenas a la responsabilidad y trabajo del deudor. (Tambler – Aldabe: 2006)

Además, se suma, junto con otras instituciones, a la implementación de operativos eventuales, apoyos puntuales en casos de epidemias o catástrofes climáticas, como la sequía, heladas, granizadas, vientos fuertes y demás, en el marco del Fondo de Catástrofes creado recientemente. (Memoria Anual DIGEGRA: 2008)

Como respuesta a las emergencias en otros rubros (recientemente la sequía, pero ocurre con otros fenómenos) se crean operativos puntuales. Los vigentes hoy: operativos sequía –por semillas o forrajes, ración, dependiendo del rubro-, en que confluyen varios de los órganos relacionados a la actividad agropecuaria, vinculándose fundamentalmente a las gremiales de pequeños productores.

La cobertura en contingencias constituye un aspecto medular para la pequeña producción familiar, permanentemente sometida a los avatares de los mercados, a los cambios de precios, a los aumentos de exigencias, los fenómenos climáticos, entre múltiples condiciones que imprevisiblemente y por fuera de su control, se modifican. En la pequeña escala los riesgos propios de la producción agropecuaria se re-dimensionan.

En síntesis, todas las políticas reseñadas tienen efectos en las relaciones que los sujetos logran o no establecer con los medios de producción y expresan de modos diversos el eje central: la intención de que la pequeña producción familiar se inserte en las cadenas agro-industriales. La base para lograrlo: un conjunto de medidas donde no aparecen los sujetos como titulares de derechos subjetivos, sino como sujetos obligados, que deben cumplir con determinadas condiciones. En caso de hacerlo, el Estado está en condiciones de optar y decidir si dispone o no de sus acotados recursos para que la prestación se realice efectivamente.

Si no hay derecho subjetivo, no hay obligación para el Estado. Esto da lugar a “*subjetividades agradecidas*” (Baráibar: 2003) del lado de las familias de pequeñas productoras rurales que, además de agradecer porque “*salieron beneficiadas*”, agradecen porque llegaron a su lugar, a donde habitualmente “*no llega nada*”, por lo alejado del territorio, por las dificultades de acceso, por la invisibilidad de la realidad rural a los ojos del Estado centralizado en las ciudades, principalmente en la capital. Dadas estas condiciones, hay lugar también para “*subjetividades dependientes y disciplinadas*” (Baráibar: 2003) lo que da cumplimiento a la funcionalidad genética de las políticas sociales.

Basta con pensar el alcance de los programas vigentes a la luz de los señalamientos respecto de las condiciones de subordinación de la pequeña producción familiar, para comprender las limitaciones del modelo. Entonces, ¿es posible hablar simplemente de “integración” a las cadenas agro-industriales en un marco signado por la subordinación?

Todo esto resultará más claro al ir completando el esquema con las políticas que afectan más directamente el consumo de bienes y servicios. Es por ello que en el siguiente apartado nos concentraremos en la imbricación del mundo productivo con el reproductivo en las familias del medio rural.

Cuadro resumen:

Políticas	Componentes	Principales tensiones
De acceso a los medios de producción y otras que impactan directamente en el desarrollo de la actividad productiva.	Acceso a tierra	Eje de la estrategia: integrar a la pequeña producción familiar a las cadenas agro-industriales de forma equitativa y sustentable.
	Manejo de recursos naturales	
	Infraestructura e instalaciones	Eje de la táctica: medidas transitorias, focalizadas, con escasos recursos, sujetos obligados y deudores.
	Apoyo a la producción y comercialización	Las incongruencias entre la estrategia enunciada y las medidas implementadas, contribuyen al primer nivel de subordinación, que ubica a la pequeña producción rural familiar en un lugar de dependencia respecto de los ritmos que marcan los agro-negocios, de los mercados de crédito, tierras, insumos y productos, y de la voluntad y oportunidad de los programas públicos.
	Acceso a información, capacitación y asesoramiento	
	Acceso a tecnología, instrumentos, equipos e insumos	
Cobertura en contingencias		

II.III).- Las familias rurales como unidades de producción y reproducción.

II.III.a).- El mundo de la reproducción y las tensiones entre familia e individuos.

En la pequeña producción rural familiar, los procesos de producción y reproducción están íntimamente vinculados, dándose su articulación en las prácticas materiales y simbólicas que constituyen el modo de vida de estos sujetos. (De Martino: 2003)

La producción y la reproducción comparten en este sector: el espacio principal en que se desarrollan y los sujetos que involucran. Pero su imbricación no se debe sólo a eso. La conjunción responde a la incidencia de las lógicas de funcionamiento propias de lo familiar en la organización del trabajo, así como la dedicación de la actividad productiva a satisfacer las necesidades reproductivas.

Que compartan aspectos y se complementen no indica que haya entre ellas una relación de identidad. Tanto la organización del trabajo cuanto las relaciones familiares son "*partes orgánicas de la vida cotidiana*" (Heller: 1975). Sin embargo, cada una de esas dimensiones ocupa un lugar diferente dentro de la escala jerárquica que atraviesa la vida cotidiana de todo sujeto. (Heller: 1975)

Esto último resulta bien visible en la toma de decisiones y las consecuentes prácticas referidas a una u otra esfera donde siempre median elementos correspondientes a la otra. Así, las decisiones de cualquiera de los ámbitos implican negociaciones entre los integrantes en uno u otro sentido, según el caso. Por ejemplo, un productor de la Colonia Damón que, habiendo ahorrado el dinero necesario para reintegrar un préstamo recibido desde Uruguay Rural, posterga ese pago ante el surgimiento de necesidades relacionadas a la esfera reproductiva. Mientras tanto, en la misma colonia, una familia decide invertir recursos en la construcción de una moderna sala de ordeño, para recién luego ocuparse de mejorar su vivienda.

En la toma de esas decisiones se combinan estrategias aprendidas y creadas, trayectorias, vivencias, negociaciones personales, familiares, vecinales e institucionales, valoraciones. Las diferentes formas de establecer prioridades ocurridas en las situaciones referidas no significan que ellas sean absolutamente opuestas. La jerarquía con que se ordena la vida cotidiana no se estructura de una vez y para siempre, sino que es mediada por múltiples aspectos y "*se modifica de modo específico según las diferentes estructuras económico-sociales*". (Heller: 1975)

La vida cotidiana es un espacio de permanente opción entre alternativas referidas a lo productivo y a lo reproductivo, donde se ponen en juego tanto la acción cuanto las valoraciones que hacen los sujetos de las condiciones en que se encuentran. Así, en la vivencia, la acción se encuentra en permanente tensión con las condiciones objetivas de vida como marco: "*cuadro, más o menos amplio, de posibilidades de acción y elección*". (De Martino: 2003)

Según dijimos en el apartado anterior ese cuadro más o menos amplio de opciones, está signado, para la pequeña producción familiar, por un triple juego de subordinación. Al centrarnos ahora en las complejidades de la imbricación entre lo productivo y lo reproductivo en una misma unidad, cobra relevancia el tercer nivel de la subordinación, el que se juega a la interna de la familia.

En estas familias coexisten en el mismo ámbito proyectos diversos. Hay momentos en que los proyectos más domésticos resultan subordinados al productivo y se posterga la realización de actividades relacionadas a lo reproductivo, porque se prioriza la producción. En el caso más simple y aparente, esto ocurriría cuando las mujeres de la Colonia dejan de ir al hospital, para ocuparse del ordeño. Pero si pensamos que el ordeño es imprescindible para obtener el ingreso familiar y así satisfacer las necesidades de alimentación, abrigo, etc., no parece tan claro que la relación de subordinación entre proyectos priorice al productivo en desmedro del familiar, pues el objeto principal del primero es dar cumplimiento al segundo.

Proponemos pensar las relaciones entre proyectos desnaturalizando la idea de familia como unidad homogénea, estática y estructurada a priori. Las familias pueden integrarse, definirse en base a criterios diferentes, siendo posibles tantos, cuantas personas hay en el mundo. Ello, si compartimos la idea de pensar a la familia como la que resulta de la vivencia de cada sujeto. Así, habrá sujetos que definen su familia de acuerdo a criterios de residencia, y pensarán en el conjunto de las personas con quienes viven habitualmente. Otros, en tanto, pensarán en el parentesco y la extenderán a sus redes más o menos cercanas de parentesco, sanguíneo o por afinidad. Las relaciones afectivas constituyen otra posibilidad, incluyendo en la familia a aquellas personas con las que el sujeto mantiene relaciones afectivas, más allá de las de convivencia o parentesco. El arreglo económico, las estrategias de satisfacción de las necesidades básicas pueden también oficiar como filtro de definición, y otras tantas mediaciones. (Miotto: 1997)

En las diversas familias, entonces, se encuentran sujetos en virtud de criterios particulares. "Lo compartido" resulta diferente en cada caso y, como es obvio, siempre es sólo una parte de lo que caracteriza a cada uno de los singulares. Es decir, no hay entre los integrantes de la familia relaciones de perfecta identidad, aún cuando puedan coincidir en identificarse con un conjunto de valores, códigos, estrategias, etc. Las relaciones entre los singulares y la familia que integran son relaciones de complementariedad. Dicha complementariedad no implica, necesariamente, connotaciones positivas. Esto permite afirmar que la familia no es siempre un lugar de armonía, felicidad, paz, protección, confianza.

Integrada por sujetos diferentes, es perfectamente válido que cada uno de los familiares construya un proyecto diferente al de los demás. En la pequeña producción, ese proyecto personal estará relacionado de algún modo con el proyecto productivo familiar. Las relaciones posibles entre uno y otro (si pensamos que el emprendimiento productivo se sostiene por el trabajo familiar y se dedica a la satisfacción de las necesidades) contienen, de principio, el componente económico, en su faz productiva y en su faz de consumo. Sobre esta, hay otras relaciones posibles que varían de familia a familia, de sujeto a sujeto y de momento a momento.

A veces cobran mayor relevancia los proyectos personales de alguno de los sujetos, por ejemplo cuando un adolescente termina la escuela rural y debe trasladarse al pueblo para continuar los estudios y la familia toda deja el predio para irse al pueblo, como ha ocurrido a veces en Puntas del Parao. Aquí, probablemente, la educación ocupa un lugar de jerarquía en la vida cotidiana de la familia y la formación de los hijos se constituye en proyecto familiar.

Pero otras veces no hay tal “unanimidad” y se dan entre los proyectos relaciones de mutua exclusión. Fue así como, en la colonia Damón, un proyecto de tejido colectivo quedó trunco para una de las mujeres que pretendían integrarlo. Un complejo proceso de salud-enfermedad de su compañero hizo cambiar la dinámica de toda la familia. La familia procesó este acontecimiento dejando en un segundo plano el proyecto de la mujer. Ella se dedicó más a las tareas del tambo, que ahora debía afrontar sola: el proyecto productivo familiar se impuso por sobre el proyecto más personal de la mujer. Esta tensión entre lo individual y lo colectivo dentro de las familias es permanente; se refleja en cada decisión y se pone en juego en cada negociación.

Si bien no es posible hacer generalizaciones absolutas, sí podemos aventurar algunas tendencias presentes en los modos en que habitualmente se procesan los momentos de predominancia de un proyecto sobre otro. La tendencia es a la predominancia de los proyectos productivos familiares por sobre los demás, con mayor o menor significación para la faz productiva o la reproductiva según el caso. Tal como ya dijimos, no es posible asegurar que se impone lo productivo sobre lo reproductivo cuando se deja en segundo plano la salud y se dedica la mayor parte del tiempo al trabajo, pues ese trabajo tiene por destino la satisfacción de las necesidades de la familia. Esto es así en expresión de la imbricación que se da entre una y otra esfera en las familias dedicadas a la pequeña producción rural.

Cualquier pretensión de disociación termina simplificando porque, en esencia, la actividad productiva y la reproducción constituyen *“fases de un mismo proceso de producir la vida”*, tal como lo sostiene De Martino (2003). Son fases indisolublemente ligadas.

Corresponde complejizar el análisis introduciendo las mediaciones de las relaciones intergeneracionales y de género que, correspondiendo a la faz más reproductiva, tienen un papel central en la organización del trabajo.

Estas mediaciones cobran especial importancia en dos momentos: el de división del trabajo y el de sucesión o herencia.

Mujeres y hombres no asumen las mismas tareas. Generalmente los hombres ocupan un lugar central en el proyecto productivo, no porque sean los únicos que trabajan en esa esfera, pero sí porque se ubican en la primera línea cuando se trata de tomar decisiones. Mientras tanto, las mujeres se ocupan del circuito más doméstico que comprende básicamente la casa y el área circundante (huerta y algunos animales, al decir de un productor familiar de la zona de Puntas del Parao, Treinta y Tres: *“yo salgo a recorrer y ella se queda en la vuelta de las casas”*), dedicándose centralmente a aquellas tareas que tienen por objetivo la reproducción de la fuerza de trabajo en términos cotidianos y generacionales. (Piñeiro: 2007)

Pero el tráfico de mano de obra entre ambas esferas aparece complejizando la división del trabajo a la interna de las familias y la cuestión queda planteada, para la misma familia, en estos términos por lo general él se encarga del campo y ella de la casa, *“pero si hay que embarcar o vacunar ella sale...”*. Lo mismo ocurre en Damón cuando los hombres asumen tareas asalariadas fuera del predio, o pasan por procesos complejos de salud-enfermedad. En esos casos las mujeres asumen la primera línea de la producción.

Ese tráfico, no es diferente del que ocurre más a menudo, sin complicaciones económicas o procesos de salud-enfermedad mediando. A pesar de la fuerte y significativa integración de las mujeres al trabajo de producción, su participación sigue siendo vista, muchas veces, como una mera contribución. (Piñeiro: 2007) Cotidianamente, si hay que alambrear o ir a ayudar a algún vecino con el tractor son las mujeres las que quedan a cargo del tambo. Lo mismo si se trata de un tiempo con mayor demanda de tarea, las mujeres se incorporan al emprendimiento productivo con un fuerte protagonismo. Pero se trata de un protagonismo invisible y que no se reduce a la producción: la mujer juega un rol “comodín”.

La invisibilidad de la mujer no queda “*porteras adentro*”, sino que trasciende e inunda el ámbito político-institucional. En la seguridad social, como ya dijimos, generalmente aparece el hombre como productor y la mujer, a veces, como “*cónyuge colaboradora*”, y otras, como asalariada en una simulación dirigida a evitar lagunas de cobertura.

El lugar diferencial de hombres y mujeres en la esfera pública queda reflejado también a través de los vínculos que se establecen con las políticas relacionadas a la actividad productiva. Por ejemplo, en el caso del Programa Ganadero, según datos de 2008, un 79% de quienes acceden a este programa son hombres. (www.mgap.gub.uy/ProgramaGanadero: 2009) Para el Programa de Producción Responsable también: la gran mayoría de los proyectos son presentados por hombres y sólo una pequeña porción por mujeres. (Rodríguez – Perrachón: 2006) Uruguay Rural, o el Instituto Nacional de Colonización también son políticas a las que mayormente llegan hombres, a pesar de que existan algunas experiencias de grupos de mujeres.

Incluso en las comisiones de fomento de las escuelas rurales, es común encontrar hombres en los lugares de jerarquía, algo poco frecuente en los barrios urbanos, donde la participación en los espacios comunitarios es, fundamentalmente, patrimonio de las mujeres que constituyen así su “*triple jornada*”. Quizás sea por la significación que tiene la escuela como espacio eminentemente público dentro de las comunidades rurales con escasísima presencia institucional.

En cuanto a lo que ocurre “*puertas adentro*”, no es raro que las mujeres se identifiquen como amas de casa, o que, al preguntarles sobre la producción, respondan que son los hombres los encargados del trabajo productivo. Esta sub-valoración del papel de la mujer en el emprendimiento productivo, se relaciona con las construcciones de roles “comodín”. Parece no haber especificidad en la tarea de la mujer que tanto ordeña, como cocina, lava la ropa, se ocupa de los niños, ancianos y enfermos, cuida la huerta, pastorea animales, cumple horas de construcción para obtener la vivienda, etc.

Mientras las mujeres asumen cotidianamente tareas de la esfera doméstica y otras productivas, los hombres aparecen “*colaborando*” con las tareas reproductivas con menos frecuencia. En la situación referida acerca de la mujer que tuvo que dejar a un lado su proyecto de tejido para hacerse cargo totalmente de la producción, la forma de procesarlo habría sido distinta si hubiera sido ella la imposibilitada para trabajar. Es decir, si la mujer tuviera que dejar de tejer, probablemente su compañero no asumiría esta tarea para cubrirla, simplemente el proyecto de tejido quedaría trunco. Esto, ocasionalmente, ya ocurre: cuando la hija mayor dió a luz, la madre dejó su tarea para acompañarla, pero nadie la asumió, a pesar de que no era momento de complicaciones para el emprendimiento productivo predial.

Pero no solamente las mujeres y hombres adultos de la familia asumen tareas productivas, también los niños y niñas lo hacen. Este factor contiene los niveles de subordinación: la producción global induce al incremento de trabajo humano en el emprendimiento familiar como forma de aumentar la productividad dada su escasa disponibilidad de tecnología. La familia no contrata trabajo asalariado, niega esa forma

de subordinación, pero debe recurrir a la auto-explotación de los integrantes de la familia. A veces, incluso con estrategias de auto-explotación, no dan cuenta de la producción que necesitan, sino simplemente de un mínimo.

El trabajo de los niños y niñas en el medio rural es pensado, muchas veces, con naturalidad. En Damón varias familias se sintieron aludidas cuando en un programa de radio se habló del trabajo infantil y *“la gente de campo”*. Para una colona *“quedaba la gente de campo como que obligamos a trabajar a los niños”*. El hecho de obligar era valorado en forma negativa por la gente de la colonia que explicaba cómo en el campo la participación de toda la familia en las tareas productivas, es algo arraigado e importante. Pensar en la posibilidad de prescindir del trabajo de niños y niñas, implica pensar en que se *“complicará más”*, decía esta colona.

Si bien se trata de relaciones de subordinación del trabajo de unos a las decisiones que toman otros, no es posible pensarlas despojadas de las condiciones más globales en que se encuentra la pequeña producción rural familiar, ni de las subjetividades que se han ido construyendo a lo largo de generaciones y generaciones.

La educación para el trabajo desde los más jóvenes ocupa un lugar prioritario en la jerarquía de la vida cotidiana de muchas familias, de forma más o menos explícita, según el caso. Uno de los patrimonios destacados por varios colonos al pensar en herencias familiares en el medio rural, es la *“cultura de trabajo”*.

Esto último da paso a presentar algunos elementos más generales respecto del momento de sucesión o herencia. En general, la división del trabajo en la familia está directamente relacionada con los momentos de sucesión y herencia¹¹, al tiempo que, como ya vimos, está mediada por las relaciones de género.

Combinando ambos elementos, es que Piñeiro (2007) habla de la importancia de la *“díada padre-hijo”*, en referencia a lo que ocurre de forma más general: quien continúa con el proyecto productivo es un hijo varón, siguiendo la forma de división del trabajo más típica de estas unidades, donde el trabajo en el área productiva en términos de conducción, se identifica más con los hombres.

¹¹ Piñeiro (2007) se detiene en esa incidencia de la faz reproductiva en el emprendimiento productivo y, siguiendo a Chayanov, habla de las variaciones en el *“ciclo de vida familiar”*, identificando las diversas fases que implica para el proyecto productivo. Una primera etapa de expansión que va desde el matrimonio hasta el fin de la edad reproductiva y contiene tres momentos distintos: al inicio, la juventud de la pareja que recién empieza en la explotación, disponiendo de capacidad de trabajo que le permite producir y acumular excedentes. Luego, con la llegada de los hijos, hay más consumidores en la familia y menos posibilidades de dedicar todo el trabajo al predio, por lo que se reduce la posibilidad de acumular excedentes. A medida que los hijos crecen y van incorporándose al trabajo, la proporción de productores vuelve a aumentar y con ella el margen de acumulación excedentes. La segunda etapa identificada por este autor es la que llama de *“fisión familiar”* (Chayanov, en Piñeiro: 2007). Esta fase corresponde al tiempo de independización de los hijos, a medida que van comenzando sus propios proyectos familiares y separándose de la familia de origen. Durante este período la fuerza de trabajo familiar se reduce, pero los consumidores aumentan. Por último, la etapa de *“reemplazo familiar”*, donde el núcleo de origen se disuelve por la muerte de los padres, o estos dejan de trabajar por su avanzada edad y alguno de los hijos reinicia el ciclo en el predio, haciéndose cargo del emprendimiento productivo y del cuidado de los padres, o, en ciertos casos, el predio se distribuye entre los sucesores. (Piñeiro: 2007) El autor de referencia habla de estas etapas remitiéndose a un determinado tipo de familia: la familia nuclear con hijos, en la que los hijos siguen el mismo camino y aspiran a formar su familia nuclear. Si bien sus aportes resultan útiles a efectos de avanzar en el análisis de los diferentes momentos que vive una familia y cómo estos inciden en el proyecto productivo, no consideramos pertinente ceñirnos estrictamente al ciclo propuesto por el autor, en el entendido de que no es posible desconocer los diversos modos de ser familia existentes en nuestra sociedad.

En esta opción por el hijo varón para la sucesión en el emprendimiento, se juega más que las relaciones de género. Las relaciones inter-generacionales aparecen entrelazadas con las condiciones de dependencia de la pequeña producción familiar. Es necesario optar por un sucesor, porque las dimensiones, la escala, los ingresos que reportan los proyectos productivos familiares, generalmente, son incapaces de contener a muchas personas. El predio resulta insuficiente para dar cabida al trabajo de todos los miembros. A medida que los hijos van creciendo, hay más fuerza de trabajo disponible y la familia está en condiciones de crecer con nietos y demás, lo que aumenta el número de consumidores. Todos estos elementos hacen más difícil la resistencia del proyecto. (Piñeiro: 2007)

Pero el emprendimiento familiar no deviene insuficiente sólo desde el punto de vista económico, de las posibilidades de consumo y satisfacción de necesidades que genera. También resulta insuficiente si pensamos en los potenciales proyectos que puede construir cada uno de los sujetos. Suceder a los padres en el proyecto familiar, implica muchas veces prolongar relaciones inter-generacionales signadas por la dependencia, donde el proyecto de los mayores se impone frente al de los más jóvenes.

Más allá de estas tendencias generales, la calidad de las relaciones inter-generacionales y sus efectos en la producción, así como la participación diferencial de mujeres y hombres en cada una de las dimensiones de la unidad familiar, variará según el rubro de producción principal, según la forma de socialización, según el momento por el que esté pasando la familia, según la educación que hayan recibido, según la tradición del territorio concreto en que se ubiquen, entre múltiples otros factores que se encuentran mediando el modo de vida de los sujetos de la producción familiar.

Como ha quedado de manifiesto, este tercer nivel de subordinación que venimos tratando en el presente apartado, no puede mostrarse perfectamente separado de los demás. Se ve influido por el primer nivel de subordinación, desde que las relaciones que colocan a la mujer en lugares de dependencia no se producen solamente en el medio rural, sino que responden a tendencias más globales. La posición que ocupa la mujer en el trabajo familiar debe ser explicada también por la incidencia de lo que transmiten los medios masivos de comunicación, las construcciones culturales que se enseñan en las instituciones educativas, o las formas en que operan las políticas reservando siempre un lugar para “el productor”, “el colono”, “el agricultor” y haciendo invisible a la mujer.

En cuanto a la subordinación de los proyectos personales frente a los familiares de carácter productivo, esto no responde, por lo general, a un afán materialista y eficientista de las familias. En general lo que ocurre es que las condiciones de subordinación que sufre la pequeña producción familiar en el modelo vigente, les envían a lugares de pobreza tales que no es posible el predominio sino de lógicas inmediatistas. Así, no es una concienzuda priorización del proyecto productivo familiar por sobre los demás, sino una operación del sentido común que es el que prima en la vida cotidiana. Una forma de sobre-vivir: recurrir a la auto-explotación y explotación de las familias para ganar un mínimo ingreso que permita la alimentación y el abrigo. La salud queda en un segundo plano, como también quedan allí las perspectivas de mediano y largo plazo de las demás necesidades y, por supuesto, los sueños de las familias. Es que requiere tanto esfuerzo satisfacer lo mínimo que resulta muy difícil poder imaginar, planificar, ejecutar cualquier medida dirigida a algo más mediato, por básico que sea.

En relación al segundo nivel de subordinación, la compra y venta de fuerza de trabajo para y desde fuera del predio familiar están, generalmente, mediadas por relaciones familiares, vecinales o comunitarias. Del mismo modo, las tareas que los familiares puedan desarrollar fuera del predio compartido, tienen casi siempre relación con oficios o habilidades adquiridas en el ámbito más familiar. El hecho de que alguno de los integrantes de la familia trabaje de manera asalariada fuera de la propia explotación reduce la producción y los ingresos prediales, lo que puede llegar incluso hasta la desnaturalización del sujeto, en el entendido de que puede promover la inserción total al mundo asalariado dejando completamente a un lado el emprendimiento familiar. (Piñeiro: 2007)

En Damón, los pocos establecimientos que cuentan con trabajo asalariado dan cuenta de cómo lo afectivo también aparece en este nivel. En un caso, el trabajador asalariado es el yerno de los productores; su presencia trabajando en el predio contiene las mutuas implicancias que hay entre el arreglo económico y el arreglo familiar. A falta de un hijo varón que continúe el proyecto productivo familiar, es el yerno quien, bajo otra forma, va asumiendo responsabilidades en el emprendimiento dado que ocupa un lugar central en la toma de decisiones. En otro caso, la familia colona prácticamente adoptó al joven que trabaja de forma asalariada en su tambo, no sólo porque vive en la misma casa con ellos, sino porque se ocupan de la continuidad de sus estudios, entre otras cosas, de la misma forma que lo hacen con los propios hijos. Esta mixtura entre lo familiar y lo productivo logra una apariencia a tal punto vidriosa que las relaciones de explotación del trabajo humano, pasan silenciosamente por el campo de la producción rural familiar.

Relaciones familiares y relaciones de trabajo que se conjugan; para comprender un modo de trabajar hay que comprender los modos de ser familia. Como sostiene Piñeiro (2007), en estas unidades, hasta las decisiones más específicamente productivas tienen una impronta familiar. En el seno de la familia la "pureza" también queda excluida porque lo productivo está permanentemente presente. De acuerdo con Bertaux (1983) es necesario reinventar formas de pensar la reproducción y la producción, sin conectarlas a cada una de forma lineal y simple, respectivamente, con la familia y el trabajo, pues ambas son incididas y están inmersas en la totalidad de las relaciones sociales.

Presentada la complejidad inherente a las familias, con particularidades para las dedicadas a la producción rural, nos ocuparemos de aquellas políticas sociales que se centran en los aspectos más relacionados a la reproducción.

II.III.b).- Políticas orientadas a la reproducción de la familia rural.

a) Salud.

En el área salud no nos ha sido posible identificar políticas de alcance nacional específicamente dirigidas a los sujetos de nuestro interés, pero tampoco enfocadas estrictamente a lo rural. Más bien todo lo contrario, es la ausencia de servicios correspondientes a una política nacional lo que se destaca cuando afinamos la mirada en la salud de la población del medio rural.

En este marco, lo local adquiere una significativa relevancia. Las particularidades de cada territorio, en un ámbito que es competencia compartida por lo nacional y lo municipal, dan lugar a una importante heterogeneidad. Por ejemplo, en la zona rural del departamento de San José que tiene accesibilidad a importantes arterias viales, es difícil encontrar policlínicas rurales. En las colonias Damón y Alonso Montaña, no hay ningún tipo de servicio de salud, salvo la atención odontológica que se presta

esporádicamente a los niños en las escuelas. En la zona rural de Treinta y Tres, sin embargo, donde la caminería está en condiciones sumamente precarias cuando no es prácticamente inexistente y los centros poblados están más aislados unos de otros, con una importante incidencia de las organizaciones locales y apoyo del gobierno departamental, se están construyendo varias policlínicas rurales. En algunos territorios, esto constituye el logro de reivindicaciones muy antiguas y la síntesis de procesos históricos de movilización e intentos de organización de vecinos. En el caso de la Colonia Berro de Canelones, si bien, en términos de distancia, la policlínica de Tapia está cerca, esto no garantiza la cobertura. Es difícil el acceso al servicio por las condiciones de la caminería y son reducidas las prestaciones con que cuenta (en 2006, sólo una enfermera permanente y servicios médicos en forma quincenal o mensual, sin especialistas). En Salto, por su parte, a partir de un convenio entre el Ministerio de Salud Pública y la Intendencia se financian cargos médicos con radicación para dar respuesta a la demanda de servicios médicos permanentes en las zonas rurales o, mejor dicho, en pequeños centros poblados del medio rural (www.msp.gub.uy: 2009).

Los esporádicos móviles de salud que realizan algún tipo de exámenes, junto con la atención periódica en algunas escuelas, principalmente de pediatría y odontología y en algún caso de ginecología, son las formas típicas de presencia de servicios de salud en las zonas rurales de población más dispersa. A esto se suman los esfuerzos de los agentes comunitarios o enfermeros locales en algunos territorios.

La centralización de los servicios, hace que la población rural deba acercarse a los servicios urbanos, siendo el acceso diferenciado, al estar mediado por múltiples cuestiones: diversidad de distancias, presencia/ausencia de medios de transporte, jerarquización del tema, complejidad de los procesos de salud-enfermedad, condiciones de trabajo.

Haremos foco en esto último por resultar en particularidades para la pequeña producción familiar, dada su condición, a los ojos de la política, de trabajadores “independientes”. Las prestaciones propias del sistema de previsión social incluyen la cobertura de salud, pero la forma en que eso llega a las familias es heterogénea. Por un lado, familias en que se simulan relaciones de asalariamiento, a la interna o respecto de terceros, para que los integrantes accedan a la cobertura. Por otra parte, familias con cobertura mixta, algunos en salud pública y otros en los términos previstos para los titulares de empresas de diversa calidad. Algunos cambios pueden darse en el marco de las reformas en el sistema de la salud, pero no tenemos elementos para referirnos a ello dado lo reciente de las modificaciones. Simplemente señalaremos que, a partir de la reforma, las empresas unipersonales rurales de menos de 500 hectáreas y con carácter de único ingreso del núcleo, aportan de forma diferenciada para el Sistema Integrado de Salud (45 o 60% de la cuota mutual según tengan o no hijos a cargo). El mismo régimen que se aplica a los contratistas de mano de obra rural que no perciban otros ingresos. No se aplica estrictamente la definición de producción familiar para la distinción. Además, existen algunas particularidades de beneficio para cónyuge o concubino/a colaborador/a cuya vigencia se verifica de manera gradual. (www.bps.gub.uy: 2009)

Este complejo panorama habilita, por una parte, procesos de salud-enfermedad vividos sin contacto alguno con los servicios correspondientes. Muchas son las personas que, ante las dificultades que implica movilizarse para acceder a algún servicio de salud y al haber crecido en ambientes donde el tema es invisible, no logran jerarquizarlo y viven procesos de salud-enfermedad complejos, naturalizándolos. Esto se relaciona, nuevamente, con el trabajo pues, si un integrante de la familia se enferma, eso reduce la producción, aumenta el trabajo de los demás, exige cambios en la dinámica cotidiana. La producción está directamente relacionada con la sobrevivencia en el caso de la pequeña producción familiar, lo que contribuye a la escasa jerarquización de la

atención de la salud que, en una obligada visión corto-placista, distorsiona el proceso productivo. Esta última idea, derivada del sentido común, no se condice con la esencia del fenómeno. La salud de las personas es central, también para el proyecto predial que necesita a su fuerza de trabajo en condiciones. Contrariamente, las tareas rurales implican, generalmente, trabajos de fuerza, grandes períodos de tiempo al frío y al sol, todo lo cual afecta seriamente la salud de las personas.

Por otra parte, en muchos casos da lugar al desarrollo de destrezas e incorporación de saberes “extraordinarios” en la vida cotidiana, porque no pueden permanentemente contar con el saber médico en el hogar, dada la centralización de los servicios de salud en los centros urbanos. En los casos de enfermedades crónicas, por ejemplo, las familias, fundamentalmente las mujeres, aprenden procedimientos de administración de medicación y tratamiento para prestar atención al integrante de la familia que lo necesita. Esto implica destrezas en la gestión para acceder a recursos tan importantes en estos territorios como son los traslados en ambulancia, por poner sólo un ejemplo.

Por último, habilita dinámicas colectivas de organización y gestión, no sólo para la construcción de centros de salud o la ampliación o mejora de los servicios que llegan a las escuelas, sino para la administración de instrumentos o adquisición de medicamentos. Aprovechar cuando algún vecino va al pueblo para que adquiera los medicamentos, manejo colectivo de aparatos para medir la presión, son algunos de los ejemplos que conocemos. Las dificultades de acceso a las políticas de salud en nuestro medio, hacen engorrosos los procedimientos que los sujetos se ven obligados a implementar. Además, ubican a la salud como enfrentada al emprendimiento productivo, porque compite en trabajo, porque impide realizar la tarea, porque implica altos costos. Esta ubicación desalienta la jerarquización de la salud en la vida cotidiana.

b) Educación.

b.1) Primaria: La educación pública primaria se desarrolla en el medio rural a través de las escuelas públicas rurales. Estas escuelas presentan una serie de particularidades, a pesar de pertenecer al programa general de educación primaria de la ANEP. *“Desarrollan su labor educativa en el medio rural, es decir, para niños que residen en predios rurales, alejados unos de otros así como de centros poblados de mayor magnitud. En segundo lugar, uno de los rasgos característicos de estas escuelas es su tamaño que, promedialmente, se ubica en el entorno de los 18 niños por escuela”.* (Monitor Educativo Educación Primaria: 2003)

La propuesta de las escuelas rurales, que es desarrollada por equipos técnicos reducidos (generalmente un maestro y un auxiliar de servicio) tiene mucho en común con las escuelas urbanas de tiempo completo y las de contexto socio-cultural crítico, dado que la institución asume tareas más allá de lo pedagógico, como son las de alimentación o la atención a la salud, entre otras. (Monitor Educativo Educación Primaria: 2007) Así, existe la posibilidad de que se generen “encadenamientos positivos” (Pereira: 2002), en la medida que la integración de los niños a la escuela rural, tiene por efecto además facilitar su acceso a algún programa de atención a la salud, por ejemplo. Pero también es factible que se generen “encadenamientos negativos” (Pereira: 2002), si la incorporación de más y más funciones va acompañada de inferior calidad en los servicios, por pérdida de especificidad, por recursos inadecuados y escasos. Es decir, pueden producirse encadenamientos positivos en la medida que la articulación de las políticas gane en complejidad para dar cuenta de mejor forma de la realidad concreta y de la complejidad propia de la vida cotidiana en que interviene, pero no si esa articulación deviene en acumulación caótica.

En su creciente multifuncionalidad¹², la escuela rural es el centro terminal de múltiples políticas sociales en la comunidad y deja en evidencia la mencionada tensión. A cuenta de ser justos con la complejidad que es inherente a la realidad concreta, podría pensarse que la ampliación del alcance temático de las políticas da lugar a una mayor correspondencia de las respuestas con esa realidad concreta en que pretenden intervenir. Así, agregar a lo netamente educativo, elementos recreativos, relativos a la salud, de interés de las familias por referirse a la actividad productiva, etc., podría dar cuenta mejor de lo que ocurre en realidad con cada uno de los niños que van a la escuela, cuyos aspectos cognitivos no pueden verse disociados de sus trayectorias familiares, procesos de salud-enfermedad, condiciones de trabajo, etc. Sin embargo, este no es el modo en que se está dando la carga cada vez mayor de las escuelas rurales, pues se da bajo una forma caótica, donde el disciplinamiento de las familias en todas sus dimensiones tiene un papel importante, pero también las carencias objetivo-materiales de la red de protección social en el medio rural juegan un rol fundamental. La multifuncionalidad del espacio no resulta de una opción metodológica de las políticas, sino de una visión, en el mejor de los casos, eficientista de la administración de los recursos. Sin embargo, esta (falsa) eficiencia, es pasible de ser pensada sólo en el cortísimo plazo. De una mirada de mediano o largo aliento surge que la inferior calidad en el cumplimiento con las responsabilidades originarias por tener que compaginar dicha tarea con múltiples y diversas otras, no redundan en eficacia y, por lo tanto, pone en cuestión aquella primera eficiencia.

Actualmente el Consejo de Educación Primaria se propone desarrollar “*estrategias congruentes con la dinámica poblacional para fortalecer los centros escolares con la obtención de niveles de matrícula adecuados a la posibilidad docente de cumplir con el mandato constitucional y legal del derecho a la educación pública*”. (Monitor Educativo Educación Primaria: 2007) Bajo esta premisa, la cantidad de escuelas rurales que cada año abre sus puertas es muy fluctuante, pues depende en gran medida de la matrícula, que si es muy baja en algún caso, se agrupa con otras, lo que incide en las distancias que los niños deben recorrer para asistir y así en las verdaderas posibilidades de acceso al servicio¹³.

Junto con la variación del número de escuelas, vale referir a un rasgo de la realidad actual de las Escuelas Rurales, que es la importante rotación de los docentes: el 60% de los docentes de escuelas rurales de 2007, no llega a estar en la escuela tres años. (Monitor Educativo Educación Primaria: 2007)

Nótense las tensiones hasta aquí: por una parte, pocas personas a cargo del proyecto educativo de cada escuela rural e inestabilidad, tanto de la permanencia de las escuelas

¹² La escuela 8 de Puntas del Parao, departamento de Treinta y Tres, oficia en 2008 de: consultorio médico, depósito de lana de un grupo de mujeres tejedoras conformado a partir de apoyos del Programa Uruguay Rural, hospedaje de grupos de Extensión Universitaria, local de reunión de los vecinos de la zona, oficina de Identificación Civil para el trámite de cédulas de identidad, sede de eventos recreativos para adultos y niños. Pero no porque sea un lugar con la infraestructura necesaria para todo eso, sino porque es el único lugar público en la comunidad.

¹³ En términos de asistencia escolar, en 2007 el 12,3% de los estudiantes de las escuelas rurales tiene asistencia insuficiente en el primer año escolar, lo que es superior al promedio nacional y viene en aumento en los últimos años. De primero a sexto, el índice también viene aumentando en los últimos años para colocarse en 7,7% en 2007, levemente por encima del promedio nacional. Estos números dan cuenta de cómo el acceso a los centros educativos es uno de los nudos centrales en este tema. Respecto del abandono intermitente, otro indicador, el 3,1% de los estudiantes del primer año de las escuelas rurales presenta estas fluctuaciones de asistencia en 2007. Estas cifras han aumentado en los últimos años. En los estudiantes de primero a sexto, el abandono intermitente es del 2,2%. En los dos casos, para las escuelas rurales los números se ubican por encima del promedio nacional. Las mayores dificultades de sostener la inserción en la institución educativa en el primer año que surgen de los indicadores reseñados, pueden estar vinculadas a las fuertes carencias de educación inicial en el medio rural, donde la universalización (relacionada a la obligatoriedad de la educación inicial para niños de 4 y 5 años) del acceso aún está lejos, a pesar de que hay algunas experiencias de jardines rurales. (Monitor Educativo Educación Primaria: 2007)

cuanto en las personas que allí trabajan; por otro lado, una política con vocación de universalidad, una institución con múltiples tareas y responsabilidades, pero además generalmente única en su presencia cotidiana en el territorio.

Los proyectos educativos específicos que cada escuela rural desarrolla dependen en gran medida de la iniciativa de los maestros, de las posibilidades de la comunidad en que cada escuela está inserta y de los apoyos externos que logran obtener. Esto último se agudiza si consideramos que un altísimo porcentaje dentro de las escuelas rurales, más precisamente un 86% de los escolares, se ubica en las escuelas rurales de contexto socio-cultural desfavorable y muy desfavorable. (Monitor Educativo Educación Primaria: 2007)

Considerando los programas educativos que cada escuela en particular lleva adelante, los datos indican que los de mayor presencia en los últimos años en las escuelas rurales tienen que ver con experiencias de huerta y de relacionamiento con comunidad. Los programas de huerta, generalmente realizados en convenio con otras instituciones, públicas o privadas, por lo general, presentan los siguientes objetivos: generar hábitos de trabajo, promover la educación en valores, educación para convivir, fomentar el trabajo en equipo y cooperación. El relacionamiento con la comunidad, por su parte, implica trabajo con adultos y relaciones con otros centros educativos. (www.anep.edu.uy: 2009)

Además de las tareas que explícitamente se dirigen a trabajar el vínculo de la escuela con la comunidad, por su presencia cotidiana, por su historia generalmente de esfuerzo por parte de la comunidad, por su carácter inclusivo de las familias de cada territorio aún en diferentes momentos, las actividades de la escuela son las que más convocan en la comunidad. Si, por lo general, no se visualiza tiempo libre, la actividad de tiempo libre que aparece con mayor frecuencia y muy por encima de cualquier otra es la participación en beneficios o bailes de la escuela de la zona. La escuela es punto de encuentro para cualquier reunión, es hospedaje de técnicos o de cualquier persona de fuera de la comunidad que vaya a trabajar. Asimismo, a la escuela llegan médicos con tareas de prevención pero también con tareas de atención-asistencia.

La escuela es fundamental, y a veces única en la comunidad, como punto de encuentro y referencia. En general se la considera un lugar “neutral” (a diferencia de una capilla, un club de fútbol, la casa de algún vecino), y es espacio de socialización tanto para los niños cuanto para los adultos, tengan o no familiares en la escuela¹⁴. Para los niños, no sólo por los efectos pensados y programados, sino también por las construcciones de cada territorio. En la colonia Damón, por ejemplo, los niños van a la Escuela “demasiado” temprano, pues aprovechan para encontrarse con los amigos y disfrutar un rato de juegos, previo a las clases.

b.2) Educación Secundaria: En esta área el alcance de la política educativa es mucho menor. Secundaria tiene dos propuestas concretas, existiendo, además, una modalidad de ciclo básico rural que funciona en las escuelas rurales que incorporan séptimo, octavo y noveno, con escaso alcance.

¹⁴ En la Colonia Damón del departamento de San José, la construcción de la escuela, en la que trabajaron todos los vecinos de la zona: *“nos encontrábamos y de dónde venís de la escuela, para dónde vas, para la escuela”*, dice una vecina. La escuela es considerada un logro de toda la Colonia. La comisión de fomento de la Escuela es el colectivo que se mantiene más allá de las diferencias y de los fracasos que se han vivido en otras experiencias asociativas. De los beneficios de la Escuela, de los bailes que allí se organizan participan activamente todos los vecinos, aún aquellos que generalmente no lo hacen. En la organización y ejecución de actividades de la Escuela colaboran los vecinos cuyos hijos asisten a la misma u otros, sea con transporte, sea con trabajo, sea con la participación en los eventos.

Secundaria por su parte, cuenta con una Coordinación del Área Rural, cuyos objetivos son, entre otros, colaborar con el fortalecimiento y desarrollo de las Comunidades Educativas Rurales, incentivar la contextualización de todo su accionar y elaborar estrategias de fortalecimiento para el área rural. Para esto tiene dos líneas de trabajo: los liceos rurales y los centros educativos integrados. (www.anep.edu.uy: 2009)

Los primeros funcionan desde 1987, en respuesta a la demanda de formación para jóvenes rurales y, teóricamente, bajo los siguientes principios rectores: democratización, participación, autorregulación, creatividad y regionalización. (www.anep.edu.uy: 2009)

Los objetivos de los liceos rurales son: *“atender a los egresados de escuelas rurales en el interior del país en zonas donde hasta ahora nuestro sistema educativo no ofrecía posibilidades de accesos a nivel secundario; integrar el Ciclo Básico Único al medio, mediante las posibilidades que permitan fundamentalmente la iniciación a la Tecnología, las Actividades Programadas Optativas y la integración por Áreas; aprovechar los recursos humanos y de infraestructura física existentes en las regiones (locales escolares y de Educación Técnica Profesional y sus Cursos Volantes, docentes de las distintas áreas), coordinarlos y complementarlos tendiendo a formar un Centro Educativo único proyectado hacia el medio y receptivo de las inquietudes provenientes del mismo; impulsar orientaciones y principios en los que se basó el Ciclo Básico Único que en los medios urbanos no han podido concretarse íntegramente por la rigidez de las estructuras pre-existentes y que en esta experiencia, por su novedad, podrían mostrar mayor flexibilidad”*. (www.anep.edu.uy: 2009)

Actualmente son catorce los liceos rurales en el país, con estudiantes que cursan el ciclo básico y, en ciertos casos, algunos niveles de bachillerato diversificado, pero en menor medida. (www.anep.edu.uy: 2009)

Los centros educativos integrados, por su parte, vigentes desde 1996, surgen con el objetivo de llegar a las *“zonas más aisladas, donde la Escuela era y es el centro educativo que brinda educación y cultura, al tiempo que nuclea a la comunidad”*. Por tanto, es un Centro compartido con Educación Primaria. Actualmente son ocho los que funcionan. (www.anep.edu.uy: 2009)

Tanto los liceos rurales como los centros integrados están ubicados en pequeñas localidades del país, no dispersos en el medio rural como las escuelas primarias. Considerando las distancias, los horarios de funcionamiento dependen muchas veces de los horarios de las líneas de transporte.

Las propuestas de secundaria tienen una carga horaria semanal importante y una frecuencia diaria, al priorizarse el fin de *“contener y asistir”* a los estudiantes con más actividades, y ya no de destinar parte de la semana a que los estudiantes vuelquen sus conocimientos en sus hogares.

Actualmente el eje se ubica en la ejecución de actividades adaptadas al medio, con proyectos de estudio o investigación, que articulan y contextualizan la propuesta. (www.anep.edu.uy: 2009)

En cuanto a los centros que tienen bachillerato, funcionan de forma similar a los urbanos, con orientaciones humanística y biológica, pero no científica, que es la que en menor medida se ofrece en los centros educativos del interior del país en general. (www.anep.edu.uy: 2009)

La baja cantidad de estudiantes es un elemento que, por una parte, responde al decrecimiento y dispersión de la población rural, al tiempo que permite las condiciones para un potencial trabajo cercano con cada estudiante y buen funcionamiento en grupos pequeños. (www.anep.edu.uy: 2009)

Además de la propuesta pedagógica propiamente dicha, los centros educativos brindan alimentación (almuerzo, merienda) a los estudiantes y les asisten en lo concerniente al transporte. En esto también participan algunas Intendencias que gestionan recursos para transporte de estudiantes del medio rural. (www.anep.edu.uy: 2009)

Al igual que ocurre con los servicios de salud, las dificultades de acceso a las opciones de enseñanza media dan lugar a estrategias colectivas. Tanto en la Colonia Damón cuanto en Puntas del Parao o en la 7ma baja de Treinta y Tres, los que permiten el acceso de los adolescentes a la educación secundaria son los movimientos y coordinaciones vecinales. En Damón los vecinos acuerdan para que sus hijos concurren en los mismos horarios, de forma de colaborar mutuamente con los traslados hasta la ruta a tomar el ómnibus que les lleve a Libertad o a Rafael Peraza para asistir a UTU o al liceo. En Puntas del Parao, por su parte, funciona una camioneta que pasa por diversos puntos de la zona y levanta a los estudiantes para trasladarlos hasta la ciudad de Treinta y Tres en donde van al liceo o a la UTU. Para ello, no tanto por las distancias pero sí por el estado de los caminos, deben salir muy temprano en la madrugada. La hora de regreso depende de las diversas actividades de cada uno de los estudiantes y por lo general se extiende hasta media tarde, de modo que los adolescentes deben pasar gran parte del día fuera de su hogar.

En el caso de Puntas del Parao, el acceso a la educación determina “*encadenamientos positivos hacia atrás*” (Pereira: 2002), en tanto efectos que el programa provoca en el fortalecimiento de programas que le sirven de precondition. El funcionamiento de la camioneta necesita del arreglo de caminería que, una vez realizado, favorece el acceso a otros recursos.

Así, el ejercicio del derecho a la educación implica un esfuerzo mucho mayor que en zonas urbanas o en territorios rurales con mejores condiciones de accesibilidad. Esto no sólo por el esfuerzo personal de los adolescentes que participan de los procesos educativos, sino también de sus familias que corren con los costos que eso significa, al tiempo que deben prescindir para el desarrollo de su actividad del trabajo de un integrante del núcleo.

b.3) Educación Técnico Profesional – Universidad del Trabajo del Uruguay: En lo relativo a la formación técnico-profesional, existe un Programa específico de Educación para el Agro que rige las propuestas de UTU, Escuelas Agrarias y cursos adaptados al medio.

Según datos de 2005, en el área agraria son 13 las Escuelas de Formación Técnico Superior; 4 los centros de nivel terciario; 2 las escuelas agrarias en régimen extendido; 8 las escuelas agrarias en régimen de alternancia; y 12 los centros de bachillerato tecnológico en técnicas agrarias. (www.iica.org.uy/uruguay_cifras: 2005)

El objetivo de las propuestas de UTU es la “*educación y capacitación técnico-profesional en el área agraria, cuidando de su coherencia, efectividad, pertinencia, calidad y equidad social*” (www.anep.edu.uy: 2009). Para ello se propone la formulación de políticas educativas en el área, orientadas por las consultas con empresarios, organizaciones, trabajadores, a fin de que la capacitación que brindan se compadezca con las necesidades del entorno. (www.anep.edu.uy: 2009) La perspectiva orientadora es la de capacitación de recursos humanos para el mercado.

Esto, mirado en sus efectos inmediatos puede resultar en que los estudiantes egresen con mayores posibilidades de ser empleados rápidamente, pero la calidad de los empleos a que acceden, las condiciones en que lo hacen, la forma de producción a que se apunta, el modelo productivo a que se responde, no aparecen como objeto de problematización en los enunciados objetivos.

Las propuestas que se desarrollan en este marco contienen cursos correspondientes al Ciclo Básico de educación secundaria junto con otro tipo de cursos. La educación media profesional y los cursos de nivel terciario refieren todos a temas relativos a la producción agropecuaria, en sus diversos rubros y derivaciones. Lo mismo ocurre en el área de educación media tecnológica-bachillerato o la formación profesional superior agraria, donde los planes se orientan en un sentido similar aunque la oferta es menos variada. (www.anep.edu.uy: 2009)

De lo expuesto surge que la batería de propuestas de formación técnico profesional para los adolescentes y jóvenes del medio rural, se concentran en temas vinculados a la producción agropecuaria. En este sentido, cabe cuestionar qué ocurre con aquellos adolescentes o jóvenes que tienen proyectos diversos, pues no parece que sus intereses queden contenidos en esta propuesta educativa. A priori parecería que la educación secundaria es la alternativa en estos casos o la movilización a centros de formación técnico profesional ubicados en poblados cercanos.

La referencia de las experiencias educativas a la actividad productiva desarrollada por las familias cotidianamente, es una constante en los objetivos enunciados de “contextualización” o “adaptación al medio” de las propuestas educativas. Esto, por una parte, podría contemplar algunas especificidades de los modos de vida de la pequeña producción familiar, aportando herramientas para mejorar en el desarrollo de sus tareas típicas. Pero podría también estar acotando las posibilidades de construir proyectos de vida diversos para los integrantes de las familias de la pequeña producción, al reducir su campo de formación a las temáticas vinculadas a lo agropecuario.

La educación es uno de los nudos de la subordinación de los proyectos individuales a los proyectos colectivos en la pequeña producción, donde las políticas vigentes no hacen sino corresponderse con esa dinámica. Por mencionar algo ilustrativo, en las escuelas rurales todos los niños y niñas trabajan juntos, no importan las edades, quedan invisibilizadas las especificidades que el proceso de enseñanza-aprendizaje pueda tener en cada etapa del desarrollo. Las opciones también quedan reducidas a lo estrictamente productivo, dejando a un segundo plano de mayor dificultad, distancia, ausencia, aquellas que pueden dar lugar a proyectos de vida diversos.

Por último, la oferta educativa acompaña las dinámicas demográficas y las productivas al intentar “contextualizarse”. La calidad de “mínimos” de las propuestas no acompaña, sin embargo, la jerarquización que hacen las familias de la educación en su vida cotidiana. Es posible que no surja en el primer lugar el acceso a las políticas educativas vigentes, pero no debe identificarse el recurso que la política ofrece con la necesidad. Así, la educación aparece con frecuencia como algo jerarquizado en el lugar del sueño, de la materia pendiente, de la determinación de sucesivas dificultades. Personas del medio rural que no saben leer y escribir, y lo viven como una verdadera carencia, que los coloca en condiciones de desventaja frente otras personas para determinadas cosas. En este sentido un señor mayor de la colonia Damón ha dicho: “*pa peor además tengo la desgracia de no saber leer, entonces (...) ellos se saben expresar mejor, no como uno que es canario*”. Asimismo, varias mujeres identifican entre las frustraciones que el campo ha significado para ellas, el hecho de no haber estudiado: el aburrimiento de no tener un proyecto propio, distinto al productivo; otra ha comentado en varias oportunidades, al hablar de sueños y gustos personales, “*y... muchas cosas no me*

pueden gustar porque yo no estudié y si no estudiás no podés hacer nada". Además, como ya dijimos, constantemente aparece la importancia de la educación desde y para el trabajo como parte de la tarea cotidiana de las familias. Este lugar de jerarquía para la educación no puede pensarse de forma a-histórica o disociada de las condiciones más generales. Es el modelo vigente el que prioriza la calificación y vincula la educación y capacitación en ámbitos formales, con certificación reconocida, a las posibilidades de trabajo y éxito. Las familias del medio rural no están aisladas de estas ideas que, a través del modo de regulación, llegan de diversas formas para instalarse también en su vida cotidiana. He aquí una vez más, el encuentro de la estructura y la teleología posible para las familias, como rasgo central del modo de vida.

c) Vivienda y equipamiento comunitario.

En lo relativo a vivienda, la política vigente para el medio rural uruguayo es la que lleva adelante MEVIR (Movimiento para la Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural) y está dirigida no sólo a la pequeña producción sino también a los asalariados rurales, y, en general, a la población rural de bajos recursos, esto es, a aquel *"sector de la población rural que vive en forma insalubre o carece de vivienda y no accede a soluciones de vivienda en el mercado o a través de otros programas públicos"*. (www.mevir.org.uy: 2009) Nótese el carácter residual: aquellas familias que no acceden a vivienda a través del mercado o de otros programas públicos.

La política desarrollada por MEVIR, determina en muchos casos un *"encadenamiento negativo"* (Pereira: 2002) con la economía, en el sentido de que hace posible la supresión de parte del salario de los trabajadores rurales que, no pocas veces, incluye la vivienda para ellos y sus familias. Con una política estatal de importante carácter higienista-disciplinante, que cubre la necesidad de la vivienda gracias al aporte en mano de obra y dinero de los propios trabajadores, baja el costo de la fuerza de trabajo para los empleadores, que ya no deben afrontar esta necesidad como parte del salario.

El cometido inicial del ente es *"la construcción de viviendas higiénicas que sustituyan las habitaciones insalubres existentes en el medio rural y alrededores de las poblaciones urbanas del interior "* (Ley 13640) incorporando luego a sus planes *"la construcción, refacción y ampliación de la vivienda rural dispersa y servicios anexos"* (ley 16690), para incluir de ese modo a la pequeña producción rural familiar con más claridad que antes.

Hoy en día, a través de MEVIR es posible construir no solamente viviendas sino también unidades productivas: galpones, salas de ordeño, pozos, etc. y espacios colectivos en los núcleos, que es la mayoría de los casos dada la tendencia de aplicación del programa en una dirección urbanizadora. (www.mevir.org.uy: 2009)

El organismo apunta a crecer con una lógica de empresa constructora, enfatizando en la eficiencia como criterio rector de su acción, siguiendo la tendencia general de los principios más modernos del gerenciamiento de programas. En este sentido, resalta su esencia de ente privado administrando fondos públicos, diferenciándose del funcionamiento pesado, excesivamente burocrático y deficitario con que caracteriza al Estado. (www.mevir.org.uy: 2009)

En busca de la eficiencia, sus intervenciones se enmarcan en determinados territorios con llamados particulares para cada zona. El momento del llamado de la zona no siempre tiene lugar en el momento de mayores posibilidades o condiciones de acceder por parte de las familias. Así, no siempre logran dar respuesta a toda la demanda de un territorio. De esta forma, una política que es permanente, se expresa como oportunidad transitoria y acotada en cada territorio.

Los recursos con que MEVIR sostiene su obra son de procedencia diversa: impuestos (45% en 2007-2008); aportes del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (31% en 2007-2008) y cuotas que se cobran a los usuarios (24% en 2007-2008) que también aportan fuerza de trabajo. (www.mevir.org.uy: 2009) Se trata de una política que combina elementos distributivos y contributivos.

Asimismo, otros organismos públicos, especialmente las Intendencias Municipales, apoyan con terrenos, maquinarias, materiales, etc. Estas coordinaciones inter-institucionales resultan fundamentales para el efectivo cumplimiento de los objetivos de MEVIR. Las coordinaciones no se dan sólo con el objetivo de completar la obra de MEVIR con infraestructura de saneamiento, agua potable, red de energía eléctrica, caminería. En muchos casos el movimiento es el inverso, las instalaciones de MEVIR alojan servicios como policlínicas, juzgados, grupos de producción, por ejemplo, para que sea posible la ejecución de otras políticas. (www.mevir.org.uy: 2009)

De modo que aquí es posible encontrar, nuevamente, “*encadenamientos positivos hacia atrás*” (Pereira: 2002), cuando la presencia de MEVIR en un territorio demanda para la ejecución de su política la instalación de la energía eléctrica. También hay “*encadenamientos hacia adelante*” (Pereira: 2002) cuando la ejecución de las obras da lugar a mejores condiciones de trabajo que permiten lograr habilitaciones de salas de ordeño o de producción de quesos.

En cuanto a la organización de MEVIR, está fuertemente centralizada en Montevideo, y son comisiones honorarias, locales y departamentales que se conforman en algunas localidades, las que hacen el nexo con cada territorio y habilitan la “llegada” de los programas. (www.mevir.org.uy: 2009)

La solidaridad es el pretendido principio rector de la política, que se refleja tanto en el financiamiento (a través de impuestos nacionales que gravan a toda la población como de las cuotas que aportan los usuarios y permiten construir otras obras), como en la conducción (comisiones honorarias), y en la ejecución, donde se coloca una importante proporción de la responsabilidad en las familias usuarias pues “*no hay beneficio sin trabajo efectivo de los usuarios en la obra bajo las modalidades de ayuda mutua y auto-construcción*” (www.mevir.org.uy: 2009).

La incorporación a los programas MEVIR es libre y voluntaria, pero MEVIR es la única opción de política social en materia de vivienda. Una vez integrados, los usuarios asumen obligaciones que, de no cumplirse, determinan la expulsión del programa. Así, la ayuda mutua y auto-construcción funcionan con el aporte de mano de obra en trabajo personal y/o familiar obligatorio. (www.mevir.org.uy: 2009)

Cada familia aporta más de mil horas de trabajo. En casos excepcionales se permite el trabajo de menores. Para las unidades productivas se exige el trabajo de dos personas mayores durante toda la obra. Existe un control quincenal del cumplimiento de las horas de trabajo, correspondiendo sanciones en casos de incumplimientos o retrasos. (www.mevir.org.uy: 2009)

Además de las horas de trabajo en obra, las familias usuarias deben dedicar horas a participar de las reuniones periódicas que se convocan durante todo el proceso (pre-obra, obra y post-obra) y donde se tratan temas relativos al desarrollo del plan y se traslada a los participantes la responsabilidad de resolver las dificultades que surjan en la obra y la convivencia. (www.mevir.org.uy: 2009) Una vez más aparece la participación como condición, en expresión de las tendencias generales en políticas.

Por último, las familias usuarias asumen la obligación de pagar, en forma financiada, la parte no subsidiada de la obra. Los subsidios se definen en base a criterios de viabilidad, considerando los ingresos familiares. (www.mevir.org.uy: 2009)

De modo que la construcción de la vivienda a través de MEVIR implica para las familias, no sólo mayores obligaciones económicas, sino también trabajo directo en la construcción. La pequeña producción rural familiar vive de los ingresos procedentes de su propio trabajo en la producción. A mayores gastos, debe aumentar la productividad para lograr mejores ingresos. Su productividad mejora cuando el trabajo aumenta, dado que difícilmente consigue incorporar tecnología que signifique cambios sustanciales. Además, las familias asumen la obligación de trabajar directamente en la construcción. En las viviendas dispersas, todo el trabajo es hecho por la propia familia, o en todo caso con la contratación de algún peón, algo que, por lo general, resulta difícil por el incremento de costos. Así, las viviendas tienen un fuerte significado luego como algo que contiene el trabajo familiar, pero también como fruto de duros sacrificios¹⁵.

En cuanto a la calidad de las soluciones habitacionales a que acceden las familias que cumplen con esta batería de condiciones, ella responde a las características generales de las viviendas de *"interés social"*. Además, debe tratarse de un sistema constructivo que admita el trabajo por parte de personal no especializado como es la familia, cuyos costos sean pasibles de ser soportados con ingresos reducidos, que tengan un tiempo de durabilidad razonable con un mantenimiento mínimo. En base a estos criterios, actualmente son dos las tipologías que se están construyendo. (www.mevir.org.uy: 2009)

Condicionada la tipología, resulta también condicionado el lugar donde se ubican las viviendas, aún cuando son construidas en los predios propios, ya que debe resultar eficiente la gestión de la obra y para acceder a la red de energía eléctrica deben ubicarse sobre los caminos. Esto, en muchos casos, implica cambiar el lugar de vivienda tradicional de la familia, salir del centro del predio¹⁶.

Las viviendas terminan siendo propiedad de las familias que participan de los planes MEVIR, aunque con algunas particularidades respecto del derecho de propiedad más general. En este sentido, durante los primeros años las obras no resultan gravadas con determinados impuestos, al tiempo que no pueden ser enajenadas, o destinadas a otros fines que la propia habitación o trabajo, salvo autorización expresa. (www.mevir.org.uy: 2009)

Frente a la pretendida universalidad de las políticas educativas y sanitarias, la de vivienda aparece explícitamente residual. Todas ellas se enfrentan, según vimos, con varias particularidades de los modos de vida de las familias rurales. Retiran trabajo del proyecto familiar; implican altos costos, no sólo económicos, sino también organizativos y, fundamentalmente, de trabajo; homogenizan, haciendo invisible la diversidad; aumentan las responsabilidades para cada sujeto.

Más trabajo y más costos para acceder a servicios mínimos, con una oferta siempre acotada. Las políticas vigentes colocan un límite a las posibilidades de proyección de las

¹⁵ Un ejemplo es el relato de un vecino de la Colonia Damón de San José: La casa la hizo él, y con mucho sacrificio. Trabajaba de noche en la construcción puesto que de día debía trabajar en el campo. Se yagó las manos preparando material y recuerda el proceso de construcción de la casa como un tiempo duro. Siempre cumplió con el pago, y actualmente a veces incluso paga por adelantado. Sin embargo, tiene un fuerte sentimiento de agradecimiento con MEVIR, porque *"gracias a ellos tengo el techo"*. Un sentimiento de agradecimiento, una centralidad de la política en el proceso, cuando en realidad él hizo mucho sacrificio para construir la vivienda.

¹⁶ Un ejemplo es el caso de una familia de la Colonia Damón que no accedió a la construcción en el lugar que proponía MEVIR, porque esto implicaba salir del lugar donde toda la vida habían vivido en el rancho originario del predio, a dos kilómetros de la entrada.

familias y los sujetos, tanto por el contenido de sus prestaciones como por la forma en que se ejecutan. Modelos de vivienda predeterminados, en lugares no elegidos, con trabajo obligatorio y períodos acotados para acceder (“llamados”). La educación opacada en sus posibilidades, en primaria, por la multiplicidad de funciones que de forma caótica asume la escuela rural; en secundaria, por las dificultades de acceso y la escasez de la oferta; en lo técnico profesional, por relacionarse sólo con la actividad agropecuaria y orientarse explícitamente al mercado laboral. La salud, en tanto servicio: lejana, de difícil acceso; en tanto necesidad, puesta en juego a cada momento en la vida cotidiana doméstica y de trabajo.

Al enfrentar a la pequeña producción familiar como proyecto, las políticas no hacen sino funcionar en favor de la forma hegemónica de organizar la producción y de los modos de vida asociados a ella. Sin embargo, debido a las características de la apariencia, los sujetos terminan agradeciendo aquello que se les impone, no sólo acotando sus horizontes como proyecto alternativo, sino también sus posibilidades de ejercer plenamente sus derechos.

Nótese, además, que no aparecen en nuestra reseña programas relacionados con el tiempo de no trabajo, políticas culturales o deportivas. Es que no ubicamos, a nivel nacional, programas que se dirijan a este ámbito que, generalmente, pasa desapercibido en un sector donde el trabajo invade por completo la vida cotidiana, porque *“acá siempre hay algo para hacer”*.

Esa invisibilidad no implica inexistencia de necesidades en esa esfera, algo que queda de manifiesto si atendemos en cualquier comunidad a la convocatoria de las escasas actividades recreativas y culturales que se organizan, generalmente desde la escuela. Pero también si atendemos a las evaluaciones de varias políticas donde, si bien los efectos esperados se vinculan a la formación de grupos productivos, por ejemplo, muchas veces, en los efectos “logrados”, se valora primeramente su capacidad para generar espacios de encuentro con otros y socialización.

En estas condiciones, la recreación y la cultura son necesidades que apelan a la organización y a la generación de estrategias colectivas, en algunos casos con dinamización externa por apoyos de gremiales y organizaciones, o de políticas transitorias, (típicamente los llamados del Ministerio de Desarrollo Social, con escaso alcance en el medio rural), cuyo cumplimiento implica, generalmente, demoras, reducciones, lo que desalienta a los sujetos obturando otras posibilidades.

“Ante la pobreza y la precariedad, la ayuda mutua no puede bastar para colmar los déficit de una situación a la que son abandonadas las familias. Los lazos locales de solidaridad no pueden propulsar a los individuos a una plena integración en la sociedad moderna” (Baráibar: 2009).

Cuadro resumen:

Políticas	Componentes	Principales tensiones
Orientadas a la reproducción de la “familia rural”	Salud	Proyecto familiar / individual.
	Educación primaria	Proyecto productivo / afectivo.
	Educación secundaria	Lógica de mínimos/derechos sociales.
	Educación técnico-profesional	Modelo hegemónico / posibilidades.
	Vivienda	Tercer nivel de subordinación. Relaciones de género e intergeneracionales.

II.IV).- La pequeña producción rural familiar como sujeto colectivo: posibilidades de organización, representación de intereses y movilización.

Pensar los aspectos comunes en los modos de vida de las familias de la pequeña producción rural conduce, casi naturalmente, a pensar en ciertas identidades de necesidades o intereses que lleven a acciones colectivas de representación y movilización. Para ello intentaremos trascender las miradas más románticas de la pequeña producción que la ven como sujeto de lucha permanente por un proyecto alternativo, para pensarla en las potencialidades y limitaciones que le imprimen las condiciones que han ido quedando claras a lo largo de este documento. Luego, analizaremos las políticas que actualmente se relacionan con esta idea de organización colectiva.

II.IV.a).- Posibilidades de acción colectiva y construcción de alternativas.

Como hemos ido anunciando, por algunas particularidades en sus modos de vida, es posible pensar a la pequeña producción familiar en términos de proyecto alternativo y diferente al que ofrece de manera general el modo de producción capitalista. En este sentido, Martins de Carvalho (2006) insiste, al analizar las relaciones entre capitalismo y producción familiar, en las contradicciones existentes entre ambos. El autor considera que las concepciones de mundo, los modos de vida, las formas de relacionarse con la naturaleza, el modo de apropiación de los recursos naturales correspondientes al campesinado es diferente, y aún contradictorio del que corresponde a la producción capitalista.

Idealmente, la pequeña producción familiar decidiría qué producir, cómo hacerlo, cuándo y para qué. Además, con su forma de producción, su modo de consumo, la actividad de las familias perseguiría otros objetivos, entre ellos: la defensa de valores como la soberanía alimentaria. Todo, desde el respeto por la biodiversidad, la democratización del acceso a los recursos naturales, la existencia de formas diversas de cooperación interpersonal, interfamiliar y comunitaria. (Martins de Carvalho: 2006)

La diferencia con los valores capitalistas es clara. Los valores fundamentales para este modo son el individualismo, la competencia y el afán de lucro. Para realizarlos impone la uniformización e intensificación sin límites de la producción, a través del monocultivo y del uso de agrotóxicos, reflejando de esa forma su desprecio por el medio ambiente en general y por el ser humano. (Martins de Carvalho: 2006)

Pero el capitalismo es el modo de producción hegemónico y el modo de regulación se encarga, como hemos visto, de permitir su reproducción. Para que esta sea posible, es necesaria la difusión de sus valores fundamentales, que se desarrolla a través de los medios de comunicación, la cultura dominante, las instituciones que hacen posible que todo se subordine a la lógica del capital.

Este fenómeno no excluye a la pequeña producción familiar pues, si bien potencialmente puede reunir los valores y principios señalados anteriormente, no se desarrolla en ámbitos aislados por completo y por tanto no resulta impermeable al modelo dominante.

Esto hace que las posibilidades de decidir qué producir, cómo producir, cuándo hacerlo y para qué, no se inscriben en un marco de autonomía, y resultan determinadas por las lógicas predominantes del capital.

En el mismo sentido, entendemos que, si bien es posible encontrar un conjunto de productores familiares que produce, consume, desarrolla sus tareas de reproducción, vive, en acuerdo explícito con ese conjunto de valores y normas y a un determinado proyecto político y social. También son muchas las familias dedicadas por completo a la producción rural, donde esos elementos de contra-tendencia no aparecen como una plataforma de valores a defender o como un conjunto de saberes acumulados a reproducir, o donde directamente no se cumplen estrictamente (las formas de producción utilizadas no son del todo armoniosas con el medio ambiente, no aparecen formas solidarias o cooperativas de relacionamiento, etc.). Así, por ejemplo, en el mismo departamento de San José, en colonias vecinas del Instituto de Colonización existen predios en que se innova con formas de producción de energía que habiliten mayores niveles de autonomía, coexistiendo con otros tambos, también familiares, donde no se cumplen normas básicas de higiene o sanidad en la producción de alimentos.

Eso vale no sólo a nivel de la producción, sino también para la esfera del consumo. Dice García Canclini (1984) que es justamente ese el espacio en donde se continúan los conflictos de clase iniciados en la producción, pero ahora referidos a la distribución de los bienes y la satisfacción de necesidades, elementos claves para comprender la vida cotidiana de los sujetos y dentro de ella sus relaciones con las políticas públicas.

De esta manera, no parece suficiente pensar en términos de oposición absoluta entre lo hegemónico y lo subalterno, dados los alcances de las interacciones culturales y las formas de comunicación, además de la estructura económica. Se hace necesario, en cambio, reconocer aquellos elementos diferenciales que coexisten con los propios del orden dominante en los proyectos potencialmente alternativos. (García Canclini: 1984)

La hegemonía, las más de las veces, no necesita de imposiciones autoritarias, basándose en juegos de concesiones, donde hay necesidades que logran ser satisfechas bajo las lógicas que el capital propone y eso las legitima frente a los sujetos, más que el hecho de que las ilusiones del capital sean creídas ciegamente. (García Canclini: 1984)

Además, al igual que ocurre con algunos de los valores presentes en la pequeña producción familiar que muchas veces no son pensados como plataforma explícita a defender por parte de los sujetos, sucede con los valores que propone el régimen dominante y son incorporados a la estructura de la vida cotidiana de forma silenciosa. (García Canclini: 1984)

La presión económica y la ideológica actúan permanentemente frente a la pequeña producción rural familiar, y es posible intentar comprender su forma de operar. Al no pensar en términos de oposición absoluta entre sectores hegemónicos y sectores subalternos, no hay lugar para entender la adopción de valores dominantes por parte de las familias productoras como traiciones de clase, o como manejo total por parte de la hegemonía.

Las condiciones en que producen muchas familias no son simplemente poco redituables económicamente, sino que son también físicamente penosas, determinan a la auto-explotación y explotación de las familias, a la negociación con el capital para lograr algún lugar en el mercado o créditos financieros, bajar costos con insumos de baja calidad y escaso cuidado del ambiente y, fundamentalmente, de las personas, entre otras cosas.

También las políticas actúan en este sentido pues, como vimos, si bien establecen que es necesario reconocer las lógicas propias de esta forma de organización y crear para ello políticas diferenciales, estructuran su estrategia sobre la premisa de la necesidad de integrar a los pequeños productores a la cadena agro-industrial.

Tanto las políticas sociales cuanto algunas vinculaciones con el capital logran en ciertos casos mejorar las condiciones de producción, pero ello no significa mayores niveles de autonomía. “Salimos de un crédito y nos metemos en otro”, dice una vecina de la colonia Damón.

El reconocimiento de algunas de sus particularidades por parte de las instituciones involucradas y el diseño de políticas específicas convierten a los pequeños productores familiares en un potencial colectivo a los ojos del Estado. Al mismo tiempo, los diferencian de otros sectores del medio rural. Estos efectos de la focalización deben combinarse con el eje de la estrategia de las políticas vigentes.

Podríamos decir que la integración de la pequeña producción familiar a las lógicas predominantes o su creciente proletarización son los dos caminos que aparecen como “posibilidades” para los proyectos familiares. Pero, esa incorporación a las cadenas agroindustriales, no parece ser verdaderamente una opción distinta de la proletarización. Es que las condiciones en que los proyectos familiares logran integrarse son condiciones de subordinación de su trabajo familiar respecto de los grandes capitales y acaba siendo una forma encubierta de trabajo dependiente, donde todo el emprendimiento familiar queda subsumido a los intereses de los agro-negocios.

Aún con esta idea, ambas alternativas tienen incidencia diversa en el ámbito más subjetivo que hace a la identidad y sentido de pertenencia a un determinado colectivo. En este sentido, pasar a trabajar de forma completamente asalariada, o una proletarización directa, da lugar a alianzas de lucha diferentes a las que habilita una dependencia más encubierta que hace aparecer a los sujetos de la pequeña producción familiar como pequeños empresarios, como potenciales “socios” de los grandes productores. Así, las políticas públicas con los objetivos señalados, promueven la diferenciación social de la producción familiar respecto del campesinado, de las formas más puras de pequeña producción familiar, y su incorporación completa a la burguesía, al tratarles como empresarios con idénticos intereses. (Martins de Carvalho: 2009)

Esas alianzas parten de la apariencia, desconociendo que las familias campesinas tienen, al menos potencialmente, una racionalidad diferente, centrada en la reproducción social. (Martins de Carvalho: 2006) Esa racionalidad o lógica de funcionamiento, que se trasluce en el conjunto de prácticas implementadas por la familia para gestionar el predio, es significativamente distinta a la de un empresario agropecuario, pues los objetivos de cada producción son diferentes. Mientras el primero produce para obtener los máximos ingresos para viabilizar el sustento de la familia, el segundo tiene por fin aumentar cada vez más el margen de ganancias. (Piñeiro: 2007)

Además, en las condiciones de subordinación en que se desarrolla la pequeña producción familiar en nuestros días, como ya dijimos, tiene más en común con la “clase-que-vive-del-trabajo” (Antunes: 2000) que con los empresarios de la producción agropecuaria. Pero, veamos qué dicen las políticas respecto de este punto.

II.IV.b).- Organización colectiva y participación en las políticas sociales.

a) Organización colectiva para la producción y/o comercialización.

El Programa Ganadero desarrolla acciones institucionales asociando productores o fortaleciendo el trabajo de las instituciones locales, con subsidios económicos para planes institucionales que pueden dirigirse a mejorar la asistencia técnica, comprar y

vender en conjunto, organizar el trabajo asociado, conseguir recursos para las instituciones. (www.mgap.gub.uy/ProgramaGanadero: 2009)

El Programa Uruguay Rural cuenta entre sus componentes con uno que alcanza fundamentalmente a la producción familiar, cual es el de Desarrollo Institucional y Participación. (Rodríguez – Perrachón: 2006)

En este marco desarrolla medidas de apoyo a la fundación de cooperativas u otras figuras colectivas; co-ejecutando con otros entes líneas específicas de apoyo focalizadas en los productores pobres de determinados rubros (tomate industria, lechería, cerdos). (Rodríguez – Perrachón: 2006)

La DIGEGRA trabaja también en el fortalecimiento de las organizaciones asociativas. Pretende contribuir con sus acciones al fortalecimiento de organizaciones de productores, por medio de herramientas como la capacitación, la difusión y la extensión. (Memoria Anual DIGEGRA: 2008)

Desde el Ministerio de Desarrollo Social se fomenta la conformación de cooperativas sociales de trabajo y producción, también en el medio rural. En este mismo sentido hay un conjunto de llamados puntuales dirigidos a emprendimientos productivos, generalmente colectivos. En estos casos la focalización no es respecto de la producción familiar, sino de la población en situación de pobreza, lo que en muchos casos se corresponde.

También desde el Instituto Nacional de Colonización el énfasis está puesto en los colectivos, no sólo para la adjudicación de tierras sino también para sus líneas de crédito de apoyo a la producción.

Las organizaciones colectivas para producción o comercialización involucran, centralmente, la asociación de trabajo humano, algo signado por la dificultad: los conflictos, los compromisos, las mutuas obligaciones, las recíprocas colaboraciones. Los resultados difícilmente son exitosos cuando la cooperación resulta comprometida en su génesis. Si “lo compartido” en un grupo se reduce a su pertenencia formal a un “registro de beneficiarios” o aspirar a un programa o política, el ocaso no parece demasiado lejano. Esto se profundiza cuando el factor asociado es trabajo, bajo formas de autogestión, y el resultado comprometido es la satisfacción de las necesidades básicas de la familia.

b) Articulaciones locales, regionales y nacionales.

El Programa de Producción Responsable intenta, como forma de lograr la sostenibilidad de las prácticas promovidas, trabajar con las instituciones y organizaciones (es importantísima la proporción de proyectos que se han presentado a través de gremiales, etc.). (Manual de Campo PPR: 2005 y Rodríguez – Perrachón: 2006)

Asimismo, apuesta al trabajo con grupos de productores, o promoviéndolos con proyectos, a fin de potenciar el impacto de los recursos invertidos y que pueden ser aprovechados por más de un productor, por ejemplo la asistencia técnica. (Manual de Campo PPR: 2005)

En el marco de la línea de trabajo en fortalecimiento institucional y participación, el Programa Uruguay Rural trabaja en la consolidación de organizaciones de productores, propiciando encuentros nacionales de productores familiares, y contribuyendo a la reactivación de sociedades de fomento o sindicatos. En este sentido se destacan especialmente dos líneas de trabajo. En primer término, el convenio con la Comisión

Nacional de Fomento Rural destinado a reactivar sociedades de fomento, fundamentalmente en la zona de Canelones, pero no solamente. En segundo lugar, la instalación de las mesas de desarrollo regionales, antecedente inmediato de las actuales mesas departamentales creadas en el marco de la descentralización del MGAP. (Rodríguez – Perrachón: 2006)

Los fondos rotatorios también inciden en las articulaciones y movimientos asociativos locales dado que van dirigidos a colectivos, pues son préstamos que se otorgan a las organizaciones para que sean estas las que los transfieran a los productores. (Rodríguez – Perrachón: 2006)

Estos últimos implican, además, un cierto componente de participación a nivel local, desde que existen comités de crédito locales que otorgan el aval para la efectivización de los préstamos. (Unidad de Evaluación y Seguimiento PUR: 2008)

En el rubro quesero, la articulación entre productores se da a nivel regional en las tres mesas regionales del queso que están instaladas. Funciona además, aunque de forma menos frecuente, una mesa nacional. Con el trabajo en este sentido se pretende fortalecer el desarrollo empresarial del queso para exportación. (Vidal: 2008)

Como ya señalamos al referirnos al proceso de descentralización que se pretende en la institucionalidad agropecuaria nacional, con la entrada en vigor de la ley 18126, se instalan las Mesas de Desarrollo Rural y, en algunos departamentos, las sub-mesas de desarrollo.

Las Mesas de Desarrollo Rural están integradas por el Consejo Agropecuario Departamental, un representante de la Comisión de Agro de la Junta Departamental y representantes de las cooperativas agropecuarias, organizaciones gremiales agropecuarias (Ley 18126). En los hechos ocurre en varios departamentos participan también grupos de productores o asalariados sin personería jurídica o con ella en trámite.

Las Mesas tienen por cometido legal promover un *“mayor involucramiento y participación de la sociedad agropecuaria en la instrumentación de las políticas del sector, detectando las demandas e inquietudes de los productores rurales del departamento y canalizando los distintos proyectos de desarrollo”*, así como *“una mayor articulación y coordinación de los sectores público y privado representativos de las cadenas productivas agropecuarias, orientados hacia la búsqueda de una mayor equidad, desarrollo local y a la preservación del medio ambiente”*. (Ley 18126)

En cierto modo, las Mesas de Desarrollo tienen su antecedente en las Mesas con que trabajaba el programa Uruguay Rural, lo que en muchos casos delinea el perfil de estos espacios. Esto también se relaciona con que los productores de gran escala tienen otras posibilidades de negociar y encontrarse con los organismos estatales. Esto último es uno de los elementos que aparece como central en los primeros tiempos de la descentralización. Las mesas son espacios donde la “sociedad civil” se encuentra con los representantes del Estado. Considerando la urgencia de algunas necesidades de la población rural, la competencia de tales organismos y la escasez de los espacios de encuentro, prevalece la función de centro de expresión de demandas, por sobre la de canalización de las mismas y elaboración de proyectos.

En varios departamentos funcionan sub-mesas, donde las organizaciones gremiales de trabajadores se agrupan según rubro, proximidad geográfica o escala de producción. Esto refleja la complejidad de la cuestión: no resulta sencillo hacer confluir en un espacio de trabajo único intereses disímiles, dinámicas de producción diferentes, posibilidades y necesidades diversas, territorios lejanos.

En este sentido, las mesas aparecen como espacios de negociación, de diálogo social, donde se encuentran muchas veces intereses que esencialmente son irreconciliables. Sin embargo, en muchos casos y respecto de las temáticas que se dirán, se emprenden luchas que aparecen como comunes a todos, se concilian concepciones, en verdaderos actos de resignación política que pasan desapercibidos. Así, esta política, afecta las posibilidades de acción de los verdaderos grupos de interés y representación de la pequeña producción rural familiar, favoreciendo alianzas generales.

Las temáticas tratadas por las mesas son también diversas: asuntos referidos a caminería rural y servicios básicos como agua o energía eléctrica, otros referidos más directamente a la producción como los de trazabilidad o creación de cuencas lecheras, cuidado de recursos naturales, medidas sanitarias, problemas climáticos, necesidad de desarrollo de herramientas financieras y crediticias y de apoyos para determinadas iniciativas productivas. La ampliación de los servicios básicos, junto con la necesidad de planes de producción y comercialización adecuados, aparecen como las cuestiones centrales en esta etapa que podemos llamar de fundacional de las mesas de desarrollo rural. (Martínez: 2008)

Lograr mayores niveles de involucramiento de la sociedad agropecuaria en la definición de políticas y en su instrumentación, contribuyendo al desarrollo local, aparece como la motivación de la descentralización que pretende operarse a través de las Mesas.

“Formar” grupos, favorecer los ya existentes, atar las prestaciones a la participación, institucionalizar espacios de negociación entre el Estado y los diferentes actores del medio rural, son los elementos que se reiteran en todas las iniciativas presentadas. Este énfasis en lo colectivo y en la negociación aparece, además, asociado a ideas de desarrollo. Las mesas apuestan al desarrollo local de cada territorio; y las sub-mesas a reflejar mejor la heterogeneidad y acercar las políticas más a lo micro.

Por medio de estos dispositivos las políticas intentan provocar la participación y la organización de la pequeña producción familiar. Este elemento, potencialmente positivo, se dedica, sin embargo, a espacios institucionalizados que se convierten en los espacios privilegiados de encuentro entre las políticas, más que entre los sujetos. A partir de las mesas coordinan organismos que tienen el deber de hacerlo desde sus normas orgánicas o sus programas rectores. Lo mismo vale para los temas que ocupan las agendas de las mesas: en muchos casos se reducen a demandas por servicios, por cumplimiento de responsabilidades que el Estado tiene a priori. Luego, la respuesta debida, desde una perspectiva de derechos, por el Estado, aparece como fruto de organización, de negociación y, en el mejor de los casos, de lucha. Esto no parece ser un efecto prometedor, seguro no lo es desde una perspectiva de clases, pues es un reflejo del funcionamiento de los mecanismos de cooptación a que refiere Martins de Carvalho (2009). Pero no lo es tampoco desde una perspectiva de ciudadanía plena, pues prestaciones de las que los sujetos son acreedores, aparecen como dádivas voluntarias del Estado, donde el favoritismo, el agradecimiento y, quizás, nuevas formas de clientelismo encuentran campo fértil.

Las mismas consideraciones valen para la territorialización de las políticas, moneda corriente en la modernización de la gestión de todas las políticas y programas bajo la égida de la descentralización. Esta última, al tiempo que acerca las políticas a los territorios para dar cuenta de sus particularidades y acercar las posibilidades de participación a los sujetos, habilita procesos de fragmentación y “autonomización de la realidad social” (Baráibar: 2009) así como de ubicación de la responsabilidad sobre problemas y soluciones en los propios sujetos afectados. Así, se oculta, en parte, la esencia del fenómeno pues la realidad de cada territorio no hace sino expresar de forma particular las tendencias propias de la realidad más global; y fragmentan los

movimientos causales globales en responsabilidades individuales.

Las tendencias señaladas se combinan en un “*modelo participativo-asistencial*” que se traduce en “*políticas focalizadas, omnipresencia del Estado y participación en redes, expresado en exigencia de autoorganización comunitaria*” (Baráibar: 2009). Las organizaciones que logran sobrevivir más allá de las prestaciones que las generan, o que las preceden, ven su tiempo acaparado por la búsqueda constante de recursos que el Estado distribuye de forma poco sistemática como para garantizar una cierta regularidad. (Baráibar: 2009) Así, a las fuentes propias de inestabilidad para la pequeña producción rural familiar, como pueden ser el clima, los suelos, los mercados, se suma el Estado con sus prestaciones que no logran así crear “*circuitos virtuosos*” (Pereira: 2002), no consiguen generar una verdadera malla de sostén.

Cuadro resumen:

Políticas	Componentes	Principales tensiones
Organización colectiva y participación.	Organización colectiva para producción/comercialización	Pequeña producción familiar como proyecto alternativo/ como condición subordinada a superar dentro del mismo modelo
	Articulaciones locales, regionales y nacionales	Integración a la cadena agro-industrial / proletarización Ejercicio de ciudadanía/ “ <i>modelo participativo asistencial</i> ” Grupos genuinos/inducidos Espacios de participación/cooptación

Consideraciones finales.

Como inicialmente planteamos, el avance del capitalismo no se reduce a la esfera económico-productiva, sino que se ve acompañado por un modo de regulación (donde queda contenido el rol del Estado) que se encarga de crear las condiciones de reproducción del modelo. Las políticas sociales constituyen un campo privilegiado donde problematizar esta combinación dados los ocultamientos y evidencias procedentes de su engañosa apariencia como “*brazo bueno*” del Estado. Sólo una perspectiva histórica tiene la capacidad de captar los verdaderos movimientos que se juegan a partir de la ejecución de las políticas, amplificando sus silenciosas imbricaciones con la economía. Al recorrer nuestra realidad agropecuaria, señalamos grandes tendencias predominantes y la manera en que ellas se expresan para la pequeña producción rural familiar.

Cuestionar cómo los lineamientos políticos que hoy se enuncian como estratégicos y las instituciones encargadas de ponerlos en acto, contienen o niegan fenómenos previos. Desnaturalizar los enunciados de las políticas, mirarlas en sus nexos mutuos y en los que son capaces de establecer para y desde la economía, permite visualizar determinadas tendencias y tensiones. Decisiones centralizadas dentro de complejos y pesados andamiajes institucionales que ejecutan programas con jerarquía de leyes nacionales, se encuentran con múltiples programas y proyectos focalizados, transitorios, escasos, diseñados desde organismos internacionales, con efectores dispersos, que hacen de la coordinación inter-proyectos e inter-instituciones la función “*estrella*” dentro de la modernización administrativa que pretende inundar a las instituciones, con la eficiencia como norte de su brújula.

En este marco, procesos de descentralización que devuelven a los territorios locales, generalmente empobrecidos, la responsabilidad por la satisfacción de las necesidades de las familias y el desarrollo regional, incluidos el cuidado de los recursos naturales y la biodiversidad. Dicho proceso se combina con un afán por lo colectivo, no como modo genuino de cooperación con un sentido para los sujetos, sino como simplificado pre-requisito de acceso a prestaciones, con un sentido para la política. Dispositivos de co-gestión entre el Estado y las organizaciones sociales, que desdibujan las funciones de uno y los objetivos de las otras, al tiempo que adormecen las contradicciones estructurales con efectos significativos para la correlación de fuerzas. Todas estas dimensiones no se juegan en el mundo de las instituciones ni en los espacios de negociación convocados por el Estado sino, centralmente, en la vida cotidiana de los sujetos que se resultan “incluidos”, “excluidos”, “obligados”, “beneficiados” y “agradecidos”.

La vida cotidiana de los sujetos es desarrollo de sus modos de vida particulares, es heterogeneidad y desafíos para las más diversas dimensiones de cada individuo. Es posible, entonces, afinar la mirada hacia las políticas sociales a partir de las particularidades de los sujetos que se ven afectados, recuperando el significado y carácter de su involucramiento. No es la inclusión en un registro o la asignación de un crédito, lo que involucra a los sujetos con la política. El lazo es previo, mucho más fuerte y discretamente trenzado.

A lo largo de este documento organizamos el análisis de las políticas en función de algunas de las dimensiones en que se inscriben las particularidades de los modos de vida de los sujetos de la pequeña producción familiar.

En primer lugar, la propia definición del sector como conjunto, determinada por la existencia de ciertos aspectos esenciales compartidos, y aquí las tensiones entre aquellos rasgos que particularizan los modos campesinos de vivir y producir y la forma

en que las políticas vigentes los contemplan o ignoran.

Un variado elenco de medidas que definen con diverso grado de especificidad a esta población, más o menos amplias según los objetivos que persiguen. Este campo, donde no se juegan quizás directamente las prestaciones, compromete nada más y nada menos que sus presupuestos: los criterios de selección de las políticas que dan lugar a la focalización o universalización. Sin embargo, el impacto no se remite a la inclusión/exclusión de una política, sino que anticipa cuestiones esenciales que hacen a la propia identidad de los sujetos. Por una parte, desconoce un rasgo característico del sector como es la integración de la familia toda al proceso productivo, que no se reduce a la relación proporcional entre mano de obra familiar y mano de obra asalariada. Por la otra, ubica los proyectos familiares como empresas, dando por sentada una determinada lógica de funcionamiento y un cierto margen de acción.

Las dinámicas particulares que se procesan en la pequeña producción familiar, por la conjunción de dos espacios (productivo y reproductivo) que el capitalismo globalmente disocia, coloca a estos sujetos como portadores de una contra-tendencia. Frente a ello, por aplicación de las generales de la ley o por medio de políticas diferenciadas que tienen por fin igualar, se producen movimientos de homogenización y diferenciación. Homogenización de la pequeña producción rural familiar en la categoría de empresarios y, por ello, diferenciación respecto de los trabajadores. La administración política de la pertenencia de los sujetos es un primer momento de intervención en sus modos de vida, generando mayores o menores condiciones de autonomía productiva para satisfacer las necesidades de las familias y propiciando u obturando alianzas.

En segundo término, la determinación misma de las posibilidades y condiciones para desarrollar la actividad productiva: las relaciones con los medios de producción. La pequeña producción rural familiar se levanta como lugar de coherencia, donde hay, al menos para algunos, relación de identidad entre quienes aparecen como productores y quienes aportan el trabajo humano necesario e imprescindible para la generación de toda nueva riqueza. Esto ocurre contrariando al proceso más general que separa al verdadero productor, porque aporta su trabajo, de quien figura como tal por aportar capital y controlar el proceso.

Sin embargo, la cuestión no resulta tan simple como identificar una tendencia y una contra-tendencia. En la pequeña producción rural familiar, con múltiples mediaciones, los productores/trabajadores, acaban separados de la concepción de su trabajo, tanto por el desdoblamiento de los procesos productivos en el marco de la flexibilidad, como porque aquella coherencia al momento de producirse la riqueza tiene sus costos en el momento de su realización, es decir, en el mercado. Así, queda relativizado el carácter de independencia que podría pensarse a priori para la pequeña producción familiar, pues no controla el proceso global de producción y se ve, entonces, subordinada a las lógicas predominantes impuestas en nuestro medio rural por los agro-negocios. Este primer nivel de subordinación responde a la insuficiencia del control precario de algunos medios de producción como detonante de autonomía.

Las políticas orientadas al acceso a los medios de producción y, en general, las que impactan directamente en el desarrollo de la actividad productiva, se constituyen como mediación entre los sujetos de la pequeña producción rural familiar y las posibilidades de producir e insertarse en las cadenas. Con el enunciado objetivo de que la pequeña producción se integre a los complejos agro-industriales en forma sustentable y equitativa, promueven medidas transitorias, focalizadas, con recursos escasos. Las familias resultan obligadas a convertir dependencia e inestabilidad en desarrollo productivo para ellas y sus comunidades, de forma armónica con el ambiente y los semejantes. Pero, fundamentalmente, resultan obligadas a convertir valores particulares en copias de otros generales, esencialmente contradictorios. Esto último

pone en juego otros dos niveles de subordinación, donde se compromete la pequeña producción rural familiar como proyecto desde una perspectiva de clase. Familias contratando trabajadores asalariados, o desarrollando estrategias de auto-explotación. En cualquier caso, lo afectivo, se erige como mediación, y como telón de fondo se ubica la finalidad principal que orienta el desarrollo de la actividad productiva: satisfacer las necesidades de la familia y hacer posible su reproducción.

Tercero, las políticas orientadas a la reproducción de la "familia rural", que ofrecen mínimos volviendo engorroso el despliegue de la vida cotidiana. Los derechos resultan retaceados con medidas ausentes, escasas, lejanas. La vida cotidiana se ve exaltada en su multi-dimensionalidad, desafiada en el saber que le es propio, y determinada en su estructura jerárquica. Propuestas educativas monótonas, invisibilización de procesos complejos de salud-enfermedad, lugares de vida uniformados. En relación con las necesidades, cumplen con los mínimos de alfabetización, capacitación para el empleo, asistencia en casos graves de enfermedad, protección y abrigo. Reducen, sin embargo, la infinita capacidad de los sujetos de generar nuevas necesidades e inventar nuevas posibilidades, porque lo inmediato inunda el panorama y no permite dibujar un horizonte más lejano. Esto compromete el mundo de los proyectos. A las limitaciones del proyecto productivo familiar, se suman las que afectan a los proyectos familiares relacionados más directamente con lo doméstico y lo afectivo. Al mismo tiempo, en la medida que las familias no pueden ser concebidas a-críticamente como unidades armónicas, los proyectos que cada uno de los sujetos que la integran puede construir son determinados y se enfrentan entre sí y con los familiares, en movimientos de mutua exclusión. Estos movimientos, en que las relaciones de género e intergeneracionales ofician como mediaciones principales, dadas sus incidencias en la división del trabajo, no se explican atribuyendo caracteres egoístas, individualistas o materialistas a los sujetos. Sólo es posible comprenderlos inscriptos en aquel primer nivel de subordinación, donde la insatisfacción de necesidades, la pobreza como tradición, el lugar de "olvidados", en estrecha relación con la hegemonía económico-productiva y el modo de regulación asociado, asumen indiscutida relevancia.

En cuarto lugar, considerando a la pequeña producción rural familiar como sujeto colectivo, pensamos sus posibilidades de organización y movilización. En este momento, donde se agregan al análisis algunos valores contra-hegemónicos que efectiva o potencialmente se ven contenidos en los proyectos familiares, la tensión es entre la resistencia y reivindicación de modos alternativos de trabajar, producir, consumir, vivir, y la lucha por superar la pobreza y satisfacer las necesidades insertándose por completo en el modelo predominante, ocupando el lugar que corresponde a los típicos empresarios capitalistas o a los trabajadores dependientes. No es indiferente para definir la realidad actual de los sujetos, el porvenir que estos imaginan y desean.

Las más de las veces, como ya dijimos, las necesidades inmediatas y el gran esfuerzo que requiere satisfacerlas, incluso en niveles mínimos e insuficientes, nublan las posibilidades de ver colectivamente más allá e imaginar cambios estructurales donde no sea el último el lugar reservado para los modos de vida de la pequeña producción familiar.

La inserción a la cadena como empresarios y las consecuentes posibilidades de satisfacer las necesidades a través del mercado, es la intencionalidad declarada por las políticas vigentes. La proletarización, es su efecto. Se produce en puridad cuando las familias son expulsadas del medio rural y se emplean en las ciudades. Se encubre y matiza cuando los pequeños emprendimientos participan en la cadena de forma absolutamente subordinada al capital en virtud de múltiples mediaciones.

Las políticas contribuyen al debilitamiento de las potencialidades de reivindicación de

un proyecto alternativo, fortaleciendo formas de organización colectiva impuestas, inducidas y mediadas por las instituciones, ocupadas en negociar derechos cambiándolos por concesiones voluntarias mínimas y demoradas. Así, un “*modelo participativo asistencial*”, con omnipresencia del Estado y cooptación de los sujetos, toma el lugar de la ciudadanía que se desnaturaliza al reducirse a su faz de obligaciones para los sujetos, perdiéndose la idea de derechos. Se fragmenta la ciudadanía, como se fragmenta, en general, la realidad. La territorialización de las políticas, que asignan primacía a lo local, resaltando sus particularidades, pero pensadas como rasgos únicos, que les hacen diferentes de “otras realidades” con las que, verdaderamente, comparte la esencia de los fenómenos.

En síntesis, hemos intentado reunir las distintas dimensiones de las familias, con el heterogéneo mapa de políticas sociales que se inscriben en el vasto modelo político-económico, con el objetivo de dar cuenta de la complejidad inherente a la realidad, pensada desde la perspectiva de la totalidad. Esta primera aproximación plantea la necesidad de analizar cada dimensión en profundidad para repensar la totalidad y seguir avanzando en el intento por comprender la esencia última de los fenómenos.

Todos los planteos desarrollados en este trabajo no constituyen asuntos cerrados, más bien todo lo contrario. Cada aproximación desencadena múltiples inquietudes, genera nuevas interrogantes y reinventa las viejas. El intento por acompañar con el conocimiento el devenir histórico de la realidad y captar las tendencias de sus movimientos, impone como necesidad re-actualizar, ante cada aproximación, la agenda de búsqueda.

En referencia a las formas que asumen las políticas sociales, dada la señalada resignificación de lo territorial, es necesario completar nuestro análisis con la consideración de las medidas que se implementan desde los ámbitos municipales y locales. Al mismo tiempo, parece pertinente acompañar nuestra mirada con más detalles acerca de las políticas económicas, para comprender el papel que actualmente juega el Estado en su verdadera complejidad.

Asimismo, pensando en la ubicación de la producción familiar en el modelo vigente, nos preguntamos: ¿De qué otras maneras se expresa el referido “triple juego de subordinación”?; ¿En qué tipos concretos de relaciones se trasluce la dependencia respecto de los agro-negocios?; ¿Cómo se relacionan los agro-negocios con las políticas públicas?

Reivindicar una forma de pensar las políticas ubicando en el centro de la escena a quienes se ven afectados por ellas, nos obliga a hacer el esfuerzo por complejizar el análisis recuperando la voz de los sujetos de forma más sistemática y vasta. Conocer con mayor profundidad a la pequeña producción familiar como sujeto colectivo, a cada familia particular y a cada uno de los individuos que las integran, con las particularidades que cada rubro, región, cadena, le imprime, puede habilitarnos a preguntar nuevamente: ¿Qué lugar asignan a las políticas?; ¿Cómo viven su relación con las políticas sociales?; ¿Y con el Estado, en términos más generales?; ¿Varían estos elementos según los rubros productivos a que se dedican y los territorios en que se desarrollan?; ¿Cómo se integra el elenco de formas de organización de la producción y el trabajo en las familias rurales?; ¿Hay variaciones según las políticas que intervienen en cada familia?

Pero todas estas preguntas no configuran sino mediaciones para avanzar en la búsqueda de respuestas para otras. ¿Cuáles son los sueños, proyectos y necesidades de los sujetos de la pequeña producción rural familiar?; ¿Es posible delinear políticas sociales que, al tiempo que contemplen sus particularidades, provoquen cambios y conexiones consistentes en lo económico-productivo?; ¿Cuáles son las alternativas de

organización que se compadecen mejor de las necesidades y proyectos de la pequeña producción familiar?; ¿Qué lugar reservamos para las singularidades cuando las estrategias elegidas son las colectivas?; ¿Existen posibilidades de asociación que atiendan la diversidad de necesidades humanas sin reducirse a lo productivo, pero considerándolo en tanto central para la reproducción?; ¿Qué formas de organización del trabajo, de vida familiar, de acción colectiva se precisan para que las necesidades despierten capacidades en lugar de adormecerlas?

Comprender la complejidad de la subordinación actual y las opciones que ofrecen las políticas, es necesario para superar, tanto las concepciones simplistas que incluyen a la producción familiar como una empresa más, desconociendo sus particularidades, como las visiones románticas que entienden a las familias rurales como sujetos en permanente lucha contra los valores hegemónicos. Para comprender los sueños y proyectos de estas familias, es necesario conocer primero las múltiples mediaciones que determinan su momento presente. En la situación objetiva actual y en el futuro aún imaginado están las bases, las potencialidades y limitaciones, de todo proyecto.

Por último, en cuanto a la relevancia de este análisis para el Trabajo Social, se nos imponen dos reflexiones. Por un lado, una luz de alerta frente a las “tentaciones” que pueden ejercer las políticas vigentes, bajo modernos enunciados de participación de los sujetos e integración social. Como enseña Baráibar (2005) el Trabajo Social “*se entusiasma rápidamente con el discurso de la autonomía y con las lógicas de contrapartida; concibe los territorios como lugares llenos de potencialidades; se entusiasma también con el traslado creciente de las intervenciones a los procesos de coordinación, promoción, etc., en tanto tiene dentro de sí miedo a los programas asistenciales y gusto por los educativos y los promocionales, y finalmente también confía en la autogestión de los pobres como mecanismos de salida de la pobreza.*” Por otro, la necesidad de problematizar el rol de la disciplina, privilegiado por su proximidad con la vida cotidiana de los sujetos, pero ejercido en los movimientos y organizaciones colectivas desde lugares institucionales. ¿Cuál es el verdadero margen de acción de las organizaciones sociales, cuáles las posibilidades de soñar y construir algo diferente, cuando las mediaciones de las instituciones hacen que la omnipresencia del Estado pase casi desapercibida? ¿Qué oportunidades tiene el Trabajo Social para participar en la construcción de alternativas humanas frente a la deshumanización constante que propone el capital?

Nos proponemos continuar por las rutas que trazan estos cuestionamientos, recorriéndolas “*campo travieso*”.

“*Campo travieso*” es una forma de decir muy común en la Colonia Damón para referirse a esa manera, también común, de andar por toda la colonia sin pasar por los caminos ni entrar por las porteras, atravesando el campo para ir de un predio a otro. Así, los más chicos no dan toda la vuelta por la calle para llegar hasta la escuela y, salvo que haya mucho barro, van “*campo travieso*”. Lo mismo hacen los hombres para llegar hasta la cantina del club.

Luego de un tiempo de andar en la vuelta, nosotros también intentamos cortar camino andando “*campo travieso*”. Algunas veces nos salió bien, muchas otras terminamos perdidos. Nos queda el consuelo de saber que en ocasiones fueron los propios colonos baquianos quienes resultaron sorprendidos mientras marchaban confiados “*campo travieso*”....

Cuando hay lugar para perderse y sorprenderse, la actitud de conocimiento es todavía genuina, pues verdaderamente buscamos, sin saber de antemano lo que debemos encontrar.

Fuentes.

1. **Alonso** (1984) *"El agro uruguayo: pasado y futuro."* Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo.
2. **Alegre, Ingold y Riet Correa** (2008) *"Algunas tensiones presentes en los procesos de extensión en tanto instancias de formación."* Ponencia en Congreso de Formación de Formadores. Tacuarembó.
3. **ANEP** (2008) *"Gaceta ANEP Indicadores económicos, sociales y educativos."* Número 6. Noviembre. Montevideo.
4. **ANEP** (2009) *"Monitor Educativo Educación Primaria: 2003."* www.anep.edu.uy
5. **ANEP** (2009) *"Monitor Educativo Educación Primaria: 2007."* www.anep.edu.uy
6. **Antunes** (2000) *"El trabajo y los sentidos"*. En: Serie *"Desafíos del Mundo del Trabajo."* Cuaderno 1. Grupo de Estudios del Trabajo. Montevideo.
7. **Antunes** (2006) *"Los sentidos del trabajo"*. 2da. Edición. Editorial Herramienta. Buenos Aires.
8. **Arzuaga, Nospitch y Trobo** (2005) *"Actuación de MEVIR en relación a su política frente a la morosidad"*. Sin editar.
9. **Baráibar** (2003) *"Las paradojas de la focalización"*. En: Revista *"Servicio Social y Sociedad"*. Sao Paulo.
10. **Baráibar** (2005) *"Transformaciones en los regímenes de protección social y sus impactos en el Trabajo Social."* En: Revista *Katálisis*. Volumen 8. N° 2. Universidad Federal de Santa Catarina. Florianópolis.
11. **Baráibar** (2007) *"Poco, para pocos y por poco tiempo: Políticas sociales en tiempos de emergencia."* En: Revista *"Escenario"*. N°12. Año 7. Universidad Nacional de La Plata. La Plata.
12. **Baráibar** (2009) *"Tan cerca, tan lejos: acerca de la relevancia por defecto de la dimensión territorial."* En: Revista *"Fronteras"*. N°5. DTS-FCS-UdelaR. Montevideo.
13. **Bertullo y otros** (2004) *"Informe Final de Investigación. Los trabajadores rurales. Reestructuración productiva y empleabilidad. Hacia la definición de un sistema de evaluación de impactos del programa de capacitación a trabajadores rurales."* CESIC. UdelaR. Montevideo.
14. **Bertaux** (1983) *"Sociología de la vida cotidiana y de relatos de vida."* Revista Suiza de Sociología. Vol. 9. N° 1. Traducción: Blanca Gabín.

15. **Bilac** (2000) "*Familia: algumas inquietações.*" En: "*A família contemporânea em debate.*" Cortez Editora. Sao Paulo.
16. **Brant de Carvalho** (2000) "*O lugar da família na política social*" En: "*A família contemporânea em debate.*" Cortez Editora. Sao Paulo.
17. **Buxedas** (2008) "*Informe de coyuntura. Junio, 2008.*" www.mgap.gub.uy/opypa/informedecoyuntura2008
18. **Cambiasso** (1999) "*Pisando el tercer milenio: INC Una herramienta institucional formidable.*" INC. Montevideo.
19. **Carmo** (2008) "*A produção familiar como locus ideal da agricultura sustentável*" En: Ficha Taller 1. Convenio PUR-SCEAM. Montevideo.
20. **Costa** (2008) "*San Gabriel. Los 41 años de MEVIR.*" En: Revista El Hornero N° 4. MEVIR. Montevideo.
21. **De Martino** (2003) "*Modos de Vida en un Mundo Global. Transformaciones en el mundo del trabajo desde una perspectiva de género. Ciudadanías femeninas cercenadas.*" Boletín Electrónico Surá Número 82. Escuela de Trabajo Social. Universidad de Costa Rica.
22. **De Martino** (2001) "*Políticas sociales y familia. Estado de bienestar y neoliberalismo familiarista.*" En: Revista "Frontera". N°4. FCS-DTS-UdelaR. Montevideo.
23. **Denardi** (2001) "*Agricultura familiar e políticas públicas: alguns dilemas e desafios para o desenvolvimento rural sustentável.*" En: Revista "Agricultura e desenvolvimento rural sustentável." Volumen 2. jul/set. Porto Alegre.
24. **De Paula Faleiros** (2000) "*Las funciones de la política social en el capitalismo.*" En: "*La Política Social hoy*". Cortez Editora. Sao Paulo.
25. **Dinerstein** (2003) "*Recobrando la materialidad: el desempleo como espacio de subjetivación invisible y los piqueteros.*" En: Revista Herramienta N°22. Buenos Aires.
26. **Dominguez** (2008) "*Población y empleo rural y agropecuario 2006.*" www.mgap.gub.uy/biblioteca
27. **DIGEGRA** (2008) "*Memoria Anual.*" www.mgap.gub.uy/opypa/anuario2008
28. **Errea** (2008) "*Horticultura: situación actual y perspectivas.*" www.mgap.gub.uy/opypa/anuario2008
29. **Ferreira** (2008) "*Estampas de nuestra ruralidad y sus mil caras...*" En: Revista El Hornero N° 4. MEVIR. Montevideo.
30. **Foladori – Melazzi** (2009) "*La economía de la sociedad capitalista y sus crisis recurrentes*" SCEAM. Montevideo.

31. **Fossatti** (2006) "*Producción Rural Familiar en Uruguay: Caracterización para la formulación de políticas diferenciadas.*" Coyuntura Agropecuaria. www.iica.org.uy
32. **Frugoni y Oyhantçabal** (2008) "*Comportamiento del sector carne vacuna en 2008 y perspectivas para 2009*" www.mgap.gub.uy/opypa/anuario2008
33. **Frugoni** (2008) "*La inclusión del desarrollo rural en las políticas públicas agropecuarias. Un proceso imprescindible en marcha.*" www.mgap.gub.uy/opypa/anuario2008
34. **Gabín y Lema** (2004) "*El objeto de conocimiento.*" Material de apoyo. MIP III – DTS – FCS – UdelaR. Montevideo.
35. **García Canclini** (1984) "*Gramsci con bourdieu. Hegemonía, consumo y nuevas formas de organización popular.*" En: Revista Nueva Sociedad. N°71. mar./abr. México.
36. **González** (2006) "*Uruguay. Marco Político-Institucional de las BPA.*" www.mgap.gub.uy/biblioteca
37. **Harvey** (2004) "*La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural.*" Editorial Amorrortu. Buenos Aires.
38. **Heller** (1975) "*Historia y Vida Cotidiana.*" Editorial Grijalbo. México.
39. **Heller** (1987) "*Sociología de la Vida Cotidiana.*" Editorial Península. Barcelona.
40. **IICA** (2005) "*Uruguay en cifras.*" www.iica.org.uy
41. **Instituto Nacional de Colonización.** (2005) "*Plan político 2005-2009.*" Sin editar. Montevideo.
42. **Instituto Nacional de Estadística** (2008) "*Uruguay en Cifras.*" www.ine.gub.uy/biblioteca
43. **Instituto Nacional de Estadística** (2008) "*Censo Fase 1 2004.*" www.ine.gub.uy/censos
44. **Jelin** (2000) "*Pan y afectos.*" Fondo de cultura económica. México.
45. **Jacob** (1984) "*La cuestión Agraria*". CIEDUR. Montevideo.
46. **Kósik** (1975) "*Dialéctica de lo concreto.*" Editorial Grijalbo. México.
47. **Laurell** (2000): "*Avanzar al pasado: la política social del neoliberalismo*". En: "*La Política Social hoy*". Cortez Editora. Sao Paulo.
48. **Martins de Carvalho** (2006) "*¿Quiénes son los campesinos y las campesinas?*" Ponencia en: Encuentro de Formación de Militantes del Cono Sur. Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo. Asunción.

49. **Martins de Carvalho** (2006) "*Ah, Jacques, Jacques. Libertese desse encantamento milenar.*" En: "*Desarrollo Rural y Agricultura Familiar. Una perspectiva Latinoamericana.*" AeA-SCEAM-FAgro. Montevideo.
50. **Martins de Carvalho** (2009) "*De produtor rural familiar a camponês. A catarse necessária.*" Sin editar. Curitiba.
51. **Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca** (2000) "*Sistema de Información del Censo Agropecuario.*" Montevideo.
52. **Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca** (2005) "*Lineamientos estratégicos para la institucionalidad agropecuaria.*" www.mgap.gub.uy
53. **Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca** (2008) "*Anuario Estadístico 2008.*" www.mgap.gub.uy/diea/anuarioestadístico2008
54. **Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca** (2008) "*Evaluación y plan Estratégico.*" www.mgap.gub.uy/opypa/anuario2008
55. **Mioto** (1997) "*Família e Serviço Social.*" En: Revista "*Servicio Social y Sociedad.*" Sao Paulo.
56. **Mioto** (2001) "*Novas propostas e velhos princípios: subsídios para a discussao da assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio sócio-familiar.*" En: Revista "*Frontera.*" N°4. FCS-DTS-UdelaR. Montevideo.
57. **Netto** (1996) "*Para a Crítica da Vida Cotidiana.*" En: "*Cotidiano, conhecimento e crítica.*" Cortez. Sao Paulo.
58. **Netto** (1994) "*Razón, Ontología y Praxis.*" En: Revista "*Servicio social y sociedad.*" N° 44. Sao Paulo.
59. **Nogueira** (1999) "*Un Estado para una Sociedad Civil.*" En: Revista CLAD Reforma y Democracia N°14. Junio. Caracas.
60. **Oficina de Desarrollo Rural - MGAP** (2007) "*Hacia un sistema nacional de extensión: aportes para la discusión.*" Sin editar. Montevideo.
61. **Pardiñas** (2006) "*Las tierras disponibles, los aspirantes a colonos. Presentación de datos y planteo de los desafíos para el INC.*" En: "*Construcción de políticas de tierra, colonización y desarrollo en el Uruguay.*" PIT-CNT, INC, UdelaR. Montevideo.
62. **Pastorini** (2000) "*Las Políticas Sociales y el Servicio Social.*" En: "*La Naturaleza del Servicio Social. Un Ensayo sobre su génesis, su especificidad y su reproducción.*" 2da. Edición. Cortez Editora. Sao Paulo.
63. **Pereira** (2002) "*Necesidades humanas. Para una crítica a los patrones mínimos de sobrevivencia.*" Cortez. Sao Paulo.

64. **PFALDR Treinta y Tres-SCEAM** (2008) *"Sistematización final del trabajo desarrollado con el Agrupamiento Puntas del Parao y la Mesa de Desarrollo Rural de Ganaderos Familiares de Treinta y Tres."* Sin editar. Montevideo.
65. **Piñeiro** (1991) *"La Agricultura Familiar: el fin de una época."* En: *"Nuevos y No Tanto. Los Actores Sociales para la Modernización del agro uruguayo."* Editorial Banda Oriental. Montevideo.
66. **Piñeiro** (1996) *"Cambios y permanencias en el agro uruguayo. Tendencias y coyuntura."* www.fagro.edu.uy/ccss/docs/sociología/S11
67. **Piñeiro** (1998) *"Los trabajadores rurales en el Uruguay: principales tendencias."* Ponencia V Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología Rural. México.
68. **Piñeiro** (2000) *"Los Trabajadores Rurales En Un Mundo Que Cambia: El Caso De Uruguay."* www.fagro.edu.uy/ccss/docs/sociología/S15
69. **Piñeiro** (2001) *"Población y trabajadores rurales en el contexto de transformaciones agrarias."* En: *"¿Una nueva ruralidad en América Latina?"*. CLACSO. Buenos Aires.
70. **Piñeiro** (2007) *"Caracterización de la producción familiar."* En: *"Desarrollo Rural y Agricultura Familiar. Una perspectiva Latinoamericana."* AeA-SCEAM-FAgro. Montevideo.
71. **Proyecto Producción Responsable-MGAP** (2005) *"Manual de campo."* www.mgap.gub.uy/ppr
72. **Rodríguez y Perrachón** (2007) *"Agricultura familiar. Acciones de los proyectos: Producción Responsable y Uruguay Rural."* www.mgap.gub.uy/opypa/informedecoyuntura2007
73. **Sartre** (1960) *"Crítica de la razón dialéctica."* Editorial Losada. Barcelona.
74. **Sarti** (2000) *"Familia e individualidade: um problema moderno."* En: *"A família contemporânea em debate."* Cortez Editora. Sao Paulo.
75. **Tambler** (2008) *"Producción ovina: análisis y perspectivas."* www.mgap.gub.uy/opypa/anuario2008
76. **Tambler** (2008) *"Ajustes a la reforma tributaria."* www.mgap.gub.uy/opypa/anuario2008
77. **Tambler – Muñoz** (2007) *"Reforma tributaria del sector agropecuario."* www.mgap.gub.uy/opypa/informedecoyuntura2007
78. **Teubal** (2001) *"Globalización y nueva ruralidad en América Latina"* En: Giarraca- Compiladora (2001) *"¿Una nueva ruralidad en América Latina?"* CLACSO. Buenos Aires.

79. **Tommasino** (2006) "Avances en Agricultura Familiar." www.mgap.gub.uy/biblioteca
80. **Tommasino – Bruno** (2005) "Algunos elementos para la definición de productores familiares, medios y grandes." En: "Informe de coyuntura, diciembre 2005." www.mgap.gub.uy/opypa/informedecoyuntura2005
81. **Unidad de Seguimiento y Evaluación PUR-MGAP** (2008) "Evaluación parcial PUR, a junio 2008." Sin editar. Montevideo.
82. **Vadell** (2007) "Proyecto Uruguay Rural." Sin editar. Montevideo.
83. **Vidal** (2008) "Producción lechera: situación y perspectivas." www.mgap.gub.uy/opypa/anuario2008
84. **Vidal** (2008) "Programa nacional de formalización y desarrollo de la quesería artesanal." www.mgap.gub.uy/opypa/anuario2008
85. **Vieira** (2000) "Política social, política económica y método." En: "La Política Social hoy". Cortez Editora. Sao Paulo.
86. **Vieira Gomes** (2000) "Família. Cotidiano e luta pela sobrevivência." En: "A família contemporânea em debate." Cortez Editora. Sao Paulo.
87. **Villareal** -coordinador- (2008) "Agronegocios Ltda. Nuevas Modalidades de Colonialismo en el Cono Sur de América Latina." Redes Amigos de la Tierra. Montevideo.
88. **Zeballos** (2008) "Salones Comunes. Nunca me voy a olvidar." En: Revista El Hornero N° 4. MEVIR. Montevideo.
89. www.anep.edu.uy: 2009
90. www.bps.gub.uy: 2009
91. www.iica.org.uy: 2009
92. www.inc.gub.uy: 2008
93. www.mevir.org.uy: 2009
94. www.mgap.gub.uy: 2009
95. www.mides.gub.uy: 2009
96. Leyes 11029; 13640; 16690; 18126; 18187; 18441.
97. Registros de las entrevistas realizadas con familias de la Colonia Damón (Departamento de San José) del INC, fichas familiares, cuaderno de campo e informes, en el marco de la práctica pre-profesional correspondiente a MIP III, Colonización. DTS-FCS-UdelaR. Año 2007.
98. Registros de entrevistas realizadas con familias de Puntas del Parao (departamento de Treinta y Tres), sistematización de relevamiento, cuaderno de campo e informes, en el marco del Programa de Formación de Actores Locales para el Desarrollo Rural. SCEAM-UdelaR. Año 2008.