

UN AÑO DE FORO

*Crónica, realizaciones y perspectivas del ejercicio de diálogo político desarrollada por el
Foro Nacional de la Agricultura Familiar*

SUSANA MÁRQUEZ

ENERO DE 2007

UN AÑO DE FORO

“- Con un solo cambio, creo, podría mostrarse que se produce el vuelco, pese a no ser un cambio pequeño ni fácil, aunque posible. ”

Platón, *República*

“(…) Es muy reprobable tomar las leyes referidas a **lo que se debe hacer** de aquello que **se hace**, así como limitarlas por esto último.”

Emmanuel Kant, *Crítica de la razón pura*

UN AÑO DE FORO

Contenido

| | |
|--|-----------|
| EL PORQUÉ (DE ESTAS PÁGINAS) | 4 |
| AYER: LA CRÓNICA..... | 6 |
| LA OPORTUNIDAD Y SU CONTEXTO | 6 |
| 2005: LA CONVOCATORIA DE LA REAF..... | 8 |
| 2006: LA IRRUPCIÓN DEL FORO..... | 8 |
| HOY: LAS REALIZACIONES | 9 |
| LOS PRODUCTOS ELABORADOS | 9 |
| LAS EXTERNALIDADES OCURRIDAS | 9 |
| <i>La incidencia en los instrumentos de política pública para el sector.....</i> | <i>10</i> |
| MAÑANA: LAS PERSPECTIVAS | 12 |
| LOS RIESGOS QUE ACECHAN..... | 12 |
| LOS DESAFÍOS QUE AGUARDAN | 13 |
| UN CAMINO CON OPORTUNIDADES, TENSIONES, INTERROGANTES..... | 14 |
| UNA CRONOLOGÍA..... | 16 |
| <i>El proceso regional.....</i> | <i>16</i> |
| <i>Las fechas</i> | <i>16</i> |
| <i>El proceso local.....</i> | <i>16</i> |

UN AÑO DE FORO

El porqué (de estas páginas)

La gestión de gobierno iniciada en 2003 se acerca a su cuarto año. Es esperable, en consecuencia, una reflexión sobre lo hecho de cara al término del período. En ese marco, parece oportuno abordar una experiencia poco conocida y quizás única, la que se desarrolló y aun se lleva a cabo en el seno y en torno del *Foro Nacional de la Agricultura Familiar*. Si bien todavía inmadura e incompleta, esta experiencia ofrece rico material para el aprendizaje institucional en lo concerniente a la participación de la sociedad civil organizada en el diseño y la gestión de políticas públicas.

¿Cómo calificar la experiencia de un año de Foro? ¿Fracaso o éxito? ¿Inútil o valiosa? Como suele ocurrir siempre que la evaluación no ha sido expresamente prevista – al menos en este caso, por tratarse de una experiencia no planeada ni deliberadamente diseñada –, falta un esquema referencial que permita responder con seriedad. En consecuencia, los resultados eventualmente atribuidos o atribuibles al Foro refieren a metas y expectativas tan numerosas y diversas como actores tomaron parte en él. Pocos – si es que alguno – de los protagonistas tenían al comienzo cabal comprensión de la naturaleza del camino que se abría o idea de los límites o la magnitud de las acciones que se emprendían. Su desarrollo relativamente “espontáneo” y su carácter radicalmente innovador generaron desajustes, tensiones y algún conflicto – y por consiguiente, oportunidades para aprender –, así en el vínculo entre las representaciones gubernamental y de la sociedad civil organizada como al interior de ambos sectores.

Formulada a los representantes de las organizaciones en la reunión de diciembre de 2006 la pregunta sobre la evaluación, las respuestas reconocieron todos los matices que van desde el mayor desencanto hasta la sensación de logro. Puestos a ejemplificar las razones del desencanto quedó en evidencia que las aspiraciones habían sido desmedidas: todas las acciones que se echaron de menos, aquéllas cuya falta de concreción configuraría el fracaso, caían fuera del ámbito de competencia de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA), área de gobierno que facilitó la creación del Foro. Al poner de manifiesto lo que hasta entonces estaba implícito, la evaluación acaso haya sentado las bases de un trabajo más ajustado a las reales posibilidades institucionales para 2007.

Los representantes oficiales de la SAGPyA en el Foro, por su parte, también hicieron su evaluación y resultó en cierta medida, positiva. El punto de partida – las escasas expectativas iniciales – hacía la diferencia. Sin embargo, la SaGPyA se debe una reflexión más profunda y compartida sobre un proceso distinto y creativo del que, tal vez inesperadamente, acaso sin proponérselo, es parte sustancial.

Las aspiraciones desmedidas – como el pesimismo agorero que fue su correlato desde otros espacios –, tuvieron su fundamento en la originalidad del proceso. Cuando las autoridades de la SAGPyA dieron formal comienzo a las actividades del Foro en diciembre de 2005 – en fecha

que, casualmente, coincidió con el segundo aniversario de la Carta de Montevideo¹, el trabajo que se venía desarrollando desde aquellas primeras reuniones de finales de 2004 se cargó de un sentido nuevo y, de alguna manera, también novedoso: nació un ámbito de diálogo político del gobierno nacional con la “otra” agricultura, y nació bajo la premisa de la labor conjunta, la discusión abierta y el intercambio respetuoso.

Las enseñanzas que encierra el proceso del Foro son parte del conocimiento construido en la gestión de lo público y como tal, constituyen un acervo que no debería perderse o desdeñarse sin previa crítica. Este documento se propone dar cuenta de esa experiencia desde la óptica de los agentes del servicio público que participaron de ella desde el comienzo, y sistematizar un desarrollo de características singulares acerca de cuya posible evolución se plantean, ciertamente, interrogantes.

Expuesto el propósito, vale indicar las limitaciones con las que se buscará alcanzarlo. Por lo pronto, esta no es una sistematización en el sentido lato del término. La voz de los distintos actores no está ausente, pero aparece tamizada por quien esto escribe y no se propone otra fidelidad que a su memoria. Es casi un testimonio de alguien que, desde el sector público, participó en todo el proceso y reflexionó sobre la marcha. Este texto no define la agricultura familiar, no expone sobre desarrollo rural, no describe las organizaciones sectoriales: antes que un informe, es el relato de una jornada en el ágora.

Por último, no hay agradecimientos. Quienes tuvieron la oportunidad de participar y la aprovecharon lograron en su praxis el mejor premio. Lo hicieron por la voluntad y la decisión de construirse y ser construidos como sujeto; también – por qué no decirlo - por el deseo y el placer de, simplemente, ser parte.

¹ Documento en el que la COPROFAM solicita al Consejo Mercado Común la creación de un grupo *ad hoc* para que proponga una agenda de la política diferencial hacia la agricultura familiar, que fue fechada en la capital uruguaya el 15 de diciembre de 2003 y presentada a la cumbre de presidentes.

Ayer: la crónica

Para fechar simbólicamente el comienzo del proceso regional de diálogo político – que es antecedente directo del que expresa el Foro –, se podría elegir la firma de la ya citada Carta de Montevideo. El 15 de diciembre de 2003, durante la presidencia *pro tempore* uruguaya del MERCOSUR, la COPROFAM² presentó a la cumbre de presidentes reunidos en Montevideo una solicitud para que el Grupo Mercado Común creara un grupo *ad hoc* que propusiera una agenda de la política diferencial hacia la “agricultura familiar”. En Buenos Aires, bajo la presidencia *pro tempore* argentina, se estableció en junio de 2004 la Reunión Especializada para la Agricultura Familiar en el MERCOSUR (REAF).

La oportunidad y su contexto

El escenario argentino de 2004 exhibía algunos aspectos claramente favorables a la iniciativa aprobada en el Salón Libertador del Palacio San Martín: con precios agrícolas en alza en el mercado mundial y un crecimiento sostenido a tasas muy elevadas que ya llevaba para ese momento dos años – y que continúa en la actualidad –, la salida de la crisis debía ser encarada, según definición del nuevo gobierno³, con una prioridad para el “desarrollo con inclusión social”.

No obstante, y particularmente en el medio rural, persistían los rasgos de fragmentación social que la descomunal caída de 2001 había sacado a la luz del día.

Por otra parte, el concepto mismo de “agricultura familiar” era casi ajeno al vocabulario del desarrollo rural y su problemática, invisible para la sociedad en su conjunto, cosa que aún sigue siendo así. La idea de que la agricultura es una sola – la agricultura de “clase mundial” característica de la competitividad sectorial argentina – no deja ver que los sujetos que la practican no son idénticos y pueden tener – y de hecho, tienen –, características relevantes para ópticas políticas que superen lo estrictamente sectorial. Mirar al sector desde la perspectiva de la ocupación del territorio nacional es un ejemplo – entre varios posibles – de lo dicho. Asimismo, en la Secretaría el uso del término era escaso frente a los difundidos “pequeños productores” o “minifundistas”, y – como éstos –, asimilado a la pobreza o la indigencia.

Simultáneamente, la concepción de una ruralidad que incorpora lo no agropecuario y asume los vínculos rural – urbanos como motores de la actividad económica y social en el medio rural se generalizaba en la academia y en los reducidos círculos de los programas de desarrollo rural.

En ese contexto, la SAGPyA definió como uno de sus ejes estratégicos el “desarrollo del interior a través de lo rural”. Tal definición enmarcó los ricos y prolongados debates que siguieron durante los últimos dos años en torno de una estrategia de desarrollo rural.

En diciembre de 2004, a propuesta de la Federación Agraria Argentina (FAA), la Cancillería argentina convocó a una reunión del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil para tratar “el tema de la agricultura familiar”, que contó con la presencia de una veintena de organizaciones y la SAGPyA, representada en la ocasión por el Subsecretario del área⁴, y tres técnicos⁵ que habían

² Coordinadora de Organizaciones de la Producción Familiar de MERCOSUR

³ El Dr. Néstor Kirchner asumió la Presidencia el 25 de mayo de 2003.

⁴ Dr. Javier María De Urquiza, por entonces, Subsecretario de Agricultura, Ganadería y Forestación

integrado la delegación a la II REAF, en Brasilia. Fue en esa reunión que la Secretaría asumió la responsabilidad de organizar la Sección Nacional de la REAF. En esa reunión, también, comenzó a plasmarse la fortaleza de la SAGPyA en este proceso: la confluencia de autoridades dispuestas a escuchar y a innovar, con una masa crítica de técnicos comprometidos y capacitados. También a partir de esa reunión comenzó a evidenciarse lo que podría considerarse como una fortaleza sectorial: una dirigencia gremial - de madurez diferente en las distintas organizaciones – con vocación democrática y disposición favorable a los cambios. Esto permitió sin duda que una organización antigua, consolidada y de envergadura nacional como la FAA, participara y alentara la participación de otras, aun de aquellas no federadas. Es cierto que la SAGPyA estableció desde el primer momento el requisito de la pluralidad, pero también es cierto que la FAA lo hizo propio con saludable apego.

La experiencia del diálogo político se encontró con algunos obstáculos, tanto en el sector público como del lado de la agricultura familiar organizada. La SAGPyA venía acercándose al mundo de la agricultura familiar con instrumentos de intervención originados en las políticas compensatorias de los `90, lo que promovía la asimilación entre agricultura familiar y pobreza o vulnerabilidad mencionada más arriba. Por otra parte, tradicionalmente – y no únicamente en la SAGPyA -, el diálogo político existía al nivel más alto y se desarrollaba con las cúpulas sindicales, casi con exclusividad. Ante una mirada moderada o cautelosa, la presencia masiva de dirigentes jóvenes y poco experimentados en la Secretaría podía encerrar más amenazas que promesas. Esta visión también abrevaba en lo que se constituyó, al comienzo, en el principal obstáculo al proceso de diálogo: la confusión entre la participación de los “clientes” de los programas y proyectos de desarrollo rural en la estructura de decisiones de éstos, y la auténtica participación sectorial

Pero también había dificultades para el diálogo del lado de las organizaciones. Por un lado, estaba la costumbre de asumir el rol de “demandante” en cada instancia de diálogo, rol que debía ser por lo menos matizado para comenzar a cimentar un diálogo creativo y fructífero. La adopción de un rol diferente se entroncaba con otra dificultad: la capacidad de negociación estaba, en general, reducida a los niveles más altos de dirección y a muy pocas organizaciones (entre otras razones, por falta de oportunidades para ejercerla). Además, esa confusión entre la participación de los “clientes” de los programas y proyectos en la estructura de decisiones de éstos, y la auténtica participación sectorial señalada en el párrafo anterior, fue también entre las organizaciones un obstáculo importante al diálogo político que se proponía.

La oportunidad estuvo configurada por la movilización de las relaciones público – privadas a través de la incidencia de la REAF y su Sección Nacional. Esa oportunidad encontró un entorno propicio en el ya señalado proceso de reflexión y discusión de la política y la estrategia de desarrollo rural comenzado por la SAGPyA en 2004.

No obstante, aprovechar la oportunidad no fue fácil, porque las relaciones entre los protagonistas estaban entonces caracterizadas por la desconfianza mutua. Los intercambios estaban, en general, limitados - por la parte gubernamental-, al otorgamiento o la negación de concesiones y reducidos – por parte de las organizaciones -, a lo estrictamente reivindicativo.

Fue la presencia de un proceso regional de intercambio y diálogo coordinado y ordenado – que aparecía tan promisorio como pautado -, lo que puso “obligatoriamente” en estrecho contacto a la SAGPyA con las organizaciones y, de esa manera, posibilitó el trabajo en común.

⁵ Lic. Jorge Neme, Ing. Agr. Eduardo Polcan y la autora

2005: la convocatoria de la REAF

Como queda dicho, durante 2005, las actividades causadas por la convocatoria de la REAF fueron el motor del proceso de diálogo, un proceso caracterizado por el inicio de los contactos y el consiguiente conocimiento mutuo de los protagonistas. ¿Qué pasó durante ese año?

- Las organizaciones y la SAGPyA se reunieron para discutir la agenda regional.
- En esas reuniones comenzó a construirse la confianza.
- Las organizaciones y la SAGPyA comprendieron que era tan deseable como posible discutir una agenda local.
- La SAGPyA se hizo cargo del financiamiento de las actividades requeridas por la discusión, en un marco de participación sectorial amplia y también equitativa en términos de género.
- Se acordó en general una agenda.
- Se adoptó un compromiso de trabajo para 2006.

En la reunión de la Sección Nacional en Rosario, el 16 y 17 de septiembre, se puso de manifiesto una coincidencia que en otras circunstancias hubiera sido impensable: la SAGPyA y las organizaciones estaban de acuerdo en la conveniencia de habilitar el tratamiento de temas de interés local. Por eso, el 15 de diciembre de 2005, en una reunión realizada en el microcine de la Secretaría, con la presencia de representantes de un centenar de organizaciones⁶ y de los entonces Secretario⁷ y Subsecretario de Agricultura, Ganadería y Forestación⁸ se anunció oficialmente el nacimiento del Foro Nacional de la Agricultura Familiar.

2006: la irrupción del Foro

Este año fue, sin dudas, el año de la presentación en sociedad. En un contexto político sectorial particularmente complejo y, en cierto sentido, desfavorable, el Foro fue cumpliendo una a una las metas que se dio y las que le fueron dadas por la SAGPyA. Esto alimentó una suerte de burbuja de expectativas que, naturalmente, no pudieron cumplirse. ¿Qué se hizo en 2006?

- Se amplió la participación a más organizaciones de todo el país – llegaron a ser más de cuatrocientas -, lo que fue posible gracias a un esquema de reuniones regionales: NEA, NOA, Cuyo, Patagonia y Centro.
- Se elaboró un diagnóstico integral sobre el sector.
- Se estableció un sistema de representación regional para profundizar el tratamiento de los problemas diagnosticados.
- Las organizaciones elaboraron, a solicitud de la SAGPyA, los lineamientos de un plan estratégico de desarrollo rural. Su contenido - en tanto refiere a la totalidad del diagnóstico -, excede ampliamente la incumbencia de la SAGPyA, ámbito gubernamental que alienta el proceso de diálogo.

⁶ Con la presencia de dirigentes nacionales, incluido el Presidente de la FAA

⁷ Ing. Agr. Miguel Santiago Campos

⁸ Dr. Javier María De Urquiza

Las expectativas mencionadas más arriba son, seguramente, la causa central de la sensación de “fracaso del Foro”. Sin embargo, no podía ser de otra manera. La enumeración de los temas priorizados acerca de los cuales no se hizo acción alguna no presenta uno solo de competencia directa de la SAGPyA. Por otra parte, también lo novedoso del proceso que irrumpió en los canales burocráticos de la administración pública como un tornado, contribuyó a despertar temores y recelos en los ámbitos gubernamentales. En la reunión de diciembre de 2006 que, como todas las realizadas en la SAGPyA, contó con la presencia de autoridades políticas o asesores - además del equipo técnico -, una madura reflexión sobre estos aspectos alentó a planear un 2007 diferente. La ratificación por parte del nuevo Secretario de lo andado en esta dirección parece abonar la interpretación que aquí se hace sobre el desarrollo del Foro durante 2006.

Hoy: las realizaciones

Luego de repasar lo hecho y de repensar el contexto, surge ineludiblemente la pregunta sobre los resultados. Para responderla, es necesario adoptar alguna convención metodológica, al menos para no caer en la pura arbitrariedad. Hele aquí: se reconocen dos categorías de resultados: 1) productos, que son los resultados deliberadamente buscados a través de actos planeados a tal fin, y 2), externalidades, que son las consecuencias no buscadas, los productos logrados sin el diseño previo de hacerlo. El análisis de los párrafos que siguen permite verificar que, a través de diálogo político y la participación responsable, es posible alcanzar buenos resultados y de manera eficiente.

Los productos elaborados

Así definidos, ¿hay algún producto concreto de este año de actividades? Sí, hay productos concretos sobre cuya calidad o trascendencia es posible debatir, pero de cuya existencia no es posible dudar.

Por un lado, están los dos documentos elaborados por el Foro: el *Documento de Mendoza*, diagnóstico participativo e integral de la problemática de la agricultura familiar argentina, y el *Documento de Parque Norte*, con lineamientos para un plan estratégico de desarrollo rural. Este último tiene sus ejes en a) políticas diferenciales para la agricultura familiar, y b) uso socialmente equitativo y ecológicamente sustentable de los recursos naturales - en particular, tierra y agua -, y se asienta en el fortalecimiento institucional de las organizaciones sectoriales y gubernamentales

Por otro, está la oficialización del ámbito de diálogo político: la creación del Foro Nacional de la Agricultura Familiar por Resolución SAGPyA N° 132/06

Las externalidades ocurridas

Acaso por el carácter no planeado de la experiencia en general, los logros no buscados son varios y valorados, e impactan en diversas esferas de la relación público – privado: en la formación de dirigentes; acaso en la representatividad sectorial, y, con mucha fuerza, en la generación y gestión de instrumentos de política pública en la propia SAGPyA. Todo esto se presenta – como es lógico, tratándose de una experiencia tan reciente – de manera incipiente pero netamente identificable.

En el proceso de diálogo que desarrollan el Foro y la Sección Nacional de la REAF - tanto como en las reuniones regionales de la REAF MERCOSUR -, comenzaron a formarse dirigentes

sectoriales y se afianzaron los cuadros del sector público. Este resultado se reveló, en primer término, a los propios protagonistas, que vieron su seguridad en sí mismos paulatinamente incrementada, al igual que la profundidad y los matices de sus abordajes y discurso. Pero también se hizo evidente a los terceros, en la madurez de ciertos planteos y en la lucidez de algunas propuestas. Este aporte del proceso a la renovación y consolidación de dirigentes y cuadros públicos no debería pasar inadvertida.

Por otra parte, la movilización de activos humanos y sociales de las organizaciones podría contribuir a un proceso de recreación de la representatividad sectorial. Por ahora, esto sólo se ve reflejado en el interés y el compromiso de nuevos y jóvenes dirigentes de ambos sexos que desde diferentes regiones del país y en distintas organizaciones, acceden a un camino de reflexión, debate e interrogación que los acerca a otros y a otras, de diversos orígenes y lealtades políticas. Dicho de otra manera, en la actualidad esto es todavía apenas una posibilidad, pero una posibilidad notable.

Finalmente, están las externalidades en materia de políticas públicas. Por la naturaleza misma del Foro, estos resultados no serían, en rigor, externalidades. Pero se las considera así en este texto, en tanto ocurrieron de modo no explícitamente planeado y no sistemático. No obstante, se hablará de ellas en particular.

La incidencia en los instrumentos de política pública para el sector

La REAF y su Sección Nacional sacudieron en alguna medida a la Secretaría. La necesidad de encontrar respuestas y diseñar propuestas a plazo fijo fue, desde entonces, doble: por un lado, había una audiencia regional - los países del bloque y asociados - que aguardaba definiciones en cada reunión semestral para poder continuar con la labor pautada. Por otro lado, las organizaciones empezaban a darse cuenta del potencial valor de un ámbito de discusión política como la Sección Nacional y también estaban atentas a la posición de la Secretaría en los temas priorizados por la agenda regional.

Por su propia entidad, y también a causa de la estructura organizacional de la SAGPyA, los temas priorizados convocaron a distintas áreas de dos subsecretarías. Las Direcciones Nacionales de Mercados y de Alimentos, y las Direcciones de Economía Agraria y de Desarrollo Agropecuario, así como el PRODERNEA – NOA, el Programa Social Agropecuario y el INTA destinaron, con mayor o menor regularidad y entusiasmo, expertos y técnicos para que conformaran junto al equipo técnico encargado del Foro, la elaboración de las propuestas que se elevarían a las autoridades políticas. Así comenzaron a realizarse reuniones de trabajo para tratar temas específicos planteados por la REAF, en un clima general de interés e, incluso, de satisfacción por el llamado. La producción de resultados sobre temas que, en uno o más aspectos, involucraban a varias áreas adoptó informalmente la apariencia de una estructura matricial de gran flexibilidad, que posibilitó los intercambios. De esta manera, los especialistas enriquecieron sus apreciaciones con la noción de la existencia de “otra agricultura”, cuyos requerimientos podían ser también otros; por su parte, el personal de los programas de desarrollo rural se vio técnicamente fortalecido por el aporte de sus colegas.

Así, aparecieron oportunidades y elaboraciones novedosas: el primer ejemplo, sin duda, fue el diseño de un producto innovador para Argentina en materia de seguro agrícola para la agricultura familiar. Se trata de un seguro de riesgo climático (tornado y granizo) para la producción hortícola bajo cubierta de escala familiar, que cubre la reposición del invernáculo y reconoce una parte del costo de la producción malograda. Fue diseñado por la Oficina de Riesgo Agropecuario y llevado a la práctica por dos compañías aseguradoras, con una reaseguradora. La experiencia

piloto, financiada por PRODERNEA, contó en su diseño e implementación con la colaboración de técnicos de la Provincia de Corrientes. El seguro ya está en marcha⁹ y crece el número de los interesados en sumarse al plan piloto.

El diseño de instrumentos contó con una oportunidad suplementaria. Durante 2006 se negociaron - o comenzaron a negociarse - un nuevo préstamo del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y una operación adicional con el Banco Mundial, destinados ambos a financiar, junto con aportes estatales, sendos programas de desarrollo rural¹⁰. Otro programa de desarrollo rural¹¹ fue reorientado en acuerdo con las provincias participantes. En los tres casos se introdujeron en el diseño temas que son materia de preocupación central para el Foro, en su mayoría relacionados con el: fortalecimiento de las organizaciones y el Registro de la Agricultura Familiar, aunque también se incluyeron aspectos concernientes al acceso a la tierra, el seguro agrícola, el financiamiento y la comercialización a través de organizaciones.

Un ejemplo distinto fue el que surgió en torno de la problemática de género en la agricultura familiar. En primer lugar, la necesidad de relevar y resumir las acciones que en torno a este eje lleva a cabo la Secretaría permitió arribar a un interesante diagnóstico. La SAGPyA se acerca al tema con dos estrategias diferentes y complementarias: una estrategia de trabajo focalizado en las mujeres, y una estrategia de trabajo “trasversal”, que se concentra en los ámbitos compartidos por mujeres y varones. La constatación de que las mujeres no pobres, aun cuando fueran agricultoras familiares, no son objeto de ningún tratamiento diferenciado por parte de la Secretaría y sus áreas de intervención, motivó la primera decisión adoptada en consecuencia, que se refirió al financiamiento de la concurrencia de las organizaciones a la Sección Nacional. Desde entonces, la Secretaría paga el costo de la asistencia de dos personas por organización siempre y cuando sean de sexo diferente; si las personas son del mismo sexo, sólo financia el costo ocasionado por una.

Los temas tocantes a la comercialización de los productos de la agricultura familiar también concitaron la actividad conjunta desde el comienzo mismo de esta experiencia. El abordaje de la cuestión comercial se llevó a cabo, por un lado, dentro de la propia SAGPyA, y por el otro, por medio de algunos expertos de las organizaciones. Este proceso, particularmente rico en términos conceptuales, se desarrolló en paralelo aunque estrechamente vinculado en todas sus etapas. Lo que quedó evidenciado en la presentación oficial compartida entre las organizaciones y la Secretaría, en el marco de la V REAF y de sus actividades preparatorias, y en el desenvolvimiento de las negociaciones durante la VI REAF.

Procesos similares se llevaron a cabo con mayor o menor éxito en temas tales como financiamiento para la agricultura familiar, juventud rural y medio ambiente. Finalmente, el Foro también posibilitó el debate sobre un tema ajeno en cierto sentido a las incumbencias de la Secretaría, como es el del acceso a la tierra por parte de agricultores y agricultoras familiares, ya que los estados provinciales tienen la potestad básica sobre el recurso. La conciencia de que es posible y necesario abordarlo desde una óptica propia (de la SAGPyA) y apoyar a los gobiernos provinciales que se propongan buscar soluciones viables puede que no esté todavía ampliamente difundida. No obstante, esa conciencia existe, y a ello ha contribuido el Foro sin lugar a dudas.

⁹ De hecho, ya pagó la primera indemnización por un siniestro ocurrido en diciembre de 2006.

¹⁰ PRODEAR y PROINDER adicional, respectivamente.

¹¹ PRODERNOA, también financiado pro FIDA.

Finalmente, aunque no tenga que ver directamente con los instrumentos de política y sí, con la motivación de los técnicos públicos, cabe aquí consignar que todos los participantes – cualquiera haya sido la frecuencia de su intervención – evalúan en la actualidad la experiencia como altamente positiva y sin precedentes.

El trabajo conjunto con las organizaciones - con metas temporales relativamente inamovibles - dinamiza las relaciones internas en el ámbito gubernamental: aumentan el interés por el tema, el compromiso de los técnicos y la articulación entre distintas áreas. Además, y principalmente, ese trabajo conjunto hace que los instrumentos de política pública puedan ajustarse mejor a las prioridades establecidas y a las necesidades que se busca satisfacer. Sin embargo, se requiere una política de participación: quiénes participan, para qué y en qué momento son asuntos que no pueden quedar librados al azar, si la participación y el diálogo han de aportar las ventajas ciertas que pueden ofrecer a la generación y la gestión de políticas públicas.

Mañana: las perspectivas

El futuro entraña riesgos y ofrece desafíos. Desafíos que posibilitan la viabilidad del proceso y riesgos que la condicionan. Para aprovecharlos o neutralizarlos hace falta distinguirlos.

Los riesgos que acechan

Hay riesgos que condicionan la perduración de la experiencia; riesgos que, aunque no la destruyan, la desnaturalizarían o comprometerían sus resultados. Esos riesgos acechan a la SAGPyA - es decir, al gobierno – y también a las organizaciones. Para el gobierno existen dos riesgos centrales: un riesgo “demagógico” y un riesgo “clientelar.” A las organizaciones también las amenaza el riesgo “demagógico”, junto a un riesgo no menor, por cierto, de cooptación. Finalmente, el Foro – como entidad diferente del gobierno y de las organizaciones - podría enfrentar un riesgo “burocrático”.

El riesgo “demagógico”, común al gobierno y a las organizaciones, puede arrastrar la experiencia por el camino de las concesiones fáciles sin base sólida ni futuro esperable. El pragmatismo apresurado y superficial; la falta de rigor técnico; el temor a las disidencias y, sobre todo, la ausencia de una mirada de alcance comprensivo - que permita la evaluación de los costos sociales y de oportunidad eventualmente acarreados por las concesiones -, son sus características habituales.

El riesgo “clientelar” es, tal vez, el más evidente, pero no se trata sólo de clientelismo político. En distintas experiencias vinculadas - a menudo, pero no exclusivamente -, a organizaciones no gubernamentales, es posible apreciar rasgos de un clientelismo “técnico”, que se asienta sobre diversos vínculos de dependencia. Este clientelismo, que no se reconoce como tal y se presenta como apolítico – aunque su efecto más evidente es la transformación del ciudadano en “beneficiario” o similar -, puede también comprometer la evolución del Foro.

Por su parte, las organizaciones pueden sucumbir ante el riesgo de la cooptación por parte del gobierno. La tentación suele ser grande – desde ambos lados: desde el que coopta y desde el que es cooptado – y muy frecuentemente, está empujada por buenas intenciones. Mejorar el staff de cuadros públicos o luchar desde un lugar que se considera más eficaz para defender a los representados no merecen ser descalificados como móviles válidos de quienes ofrecen o aceptan “un puesto de lucha”, que suele traer consigo algunos “honorarios”. Por eso mismo, neutralizar este riesgo es muy difícil: requiere fino juicio político y normas éticas arraigadas. Pero aun así, puede no ser suficiente.

Por último, el Foro podría burocratizarse. Si no se profundizara la discusión conceptual; si los dirigentes de base no se consolidaran desde el punto de vista, por así decir, “programático”; si, en fin, las acciones financiadas fueran en su mayoría las ligadas al funcionamiento - del Foro y de las organizaciones -, la burocratización podría dejar de ser un riesgo meramente eventual. Como es sabido, la burocracia es, básicamente, la confusión entre los objetivos que se persiguen y los procedimientos para alcanzarlos, donde éstos reemplazan a aquéllos en la prioridad.

Los desafíos que aguardan

También hay desafíos que, atendidos convenientemente y, mejor aún, con entusiasmo y compromiso, posibilitarían la viabilidad del proceso. Estos desafíos se presentan en diferentes ámbitos o esferas de intervención: aparecen desafíos técnicos; institucionales y políticos.

Un primer desafío técnico es el que trae consigo el imprescindible ajuste de las demandas y propuestas del Foro a la legislación vigente, y a las normas y reglamentaciones de la administración pública. Este desafío no es menor, ya que la estructura pública sufre todavía las secuelas de haber achicado el Estado “para agrandar la Nación”, como rezaba el lema neo-liberal. La escasez de equipos técnicos creativos y desprejuiciados, que puedan hacer frente a este desafío sin caer en viejas recetas o en soluciones simples - que suelen ser el comienzo de problemas más complejos-, no puede ser omitida a la hora de considerar este importante – y básico – desafío.

El segundo desafío técnico, claramente ligado al anterior, es la integración de las demandas y propuestas en un programa de apoyo a la agricultura familiar argentina que: a) sea consistente con la política y la estrategia de desarrollo que adopte la SAGPyA; b) contemple el carácter federal del Estado argentino, y c) cuente con metas accesibles, indicadores verificables y presupuesto adecuado.

En lo institucional, los desafíos devienen, principalmente, del carácter innovador de la experiencia. Aparece, en primer término, en este campo, la necesidad de delimitación de los nuevos roles que las organizaciones sectoriales juegan - junto a los órganos representativos de la democracia republicana y los ejecutivos gubernamentales - en el diseño y la implementación de políticas públicas. ¿En qué momentos del proceso de construcción de una política pública es deseable, oportuna, pertinente, la participación de las organizaciones? ¿Qué responsabilidades les caben en ese contexto? ¿Cómo se relacionan esas responsabilidades con las de los ejecutivos públicos que, al menos en teoría, deben rendir cuentas de su gestión a toda la ciudadanía, no sólo a algún sector? Estas son algunas de las muchas preguntas – no siempre simpáticas, seguramente – que es imperioso formular y cuya respuesta hay que construir con seriedad, diligencia y, por qué no, atrevimiento. Esta es una tarea de todos los actores involucrados pero, en particular, de la SAGPyA.

Estrechamente vinculado con la delimitación de los roles, se presenta el importante – aunque, en cierto sentido, parezca remanido - tema de la participación. A partir de la reflexión y el debate que se sugieren en el párrafo anterior, cabría esperar el establecimiento de un régimen de participación que contribuyera efectivamente a mejorar tanto la transparencia y la calidad de la gestión de lo público cuanto el ejercicio responsable de la ciudadanía. Tal vez así enunciado el desafío suene como excesivo. Pero sería bueno mantener la aspiración en todo momento para no condenar a la “gestión pública abierta” a un destino anodino o de disolución.

Al final, aguardan tres desafíos netamente políticos, pero de distinta envergadura. Uno, inmediato y casi obvio, se refiere al mantenimiento de la decisión política adoptada con la energía necesaria

y durante el tiempo suficiente para que el proceso puesto en marcha dé frutos. Con alternativas diversas y ritmos también diferentes, la historia de este año es auspiciosa en tal sentido.

Ahora bien, dado que la sociedad argentina involucra a muchos otros sectores e intereses, se hace indispensable la sensibilización de la población urbana acerca de la problemática del desarrollo rural, y la presencia de la agricultura familiar en el imaginario colectivo, para sustento político de los cambios más profundos que se requieren. Este desafío es singularmente importante y constituye, con claridad, un requisito de cualquier decisión política de mediano o largo plazos.

El tercer desafío encierra un propósito que parece francamente utópico, pero que no hay que dejar de mencionar, aunque más no sea, para alentar la osadía y la imaginación en las decisiones públicas. Se trata de la armonización de las demandas sectoriales en un proyecto de país que incluya a todos y a todas; que atienda las necesidades pero que no olvide los sueños, y que respete los derechos de los que viven hoy tanto como los de quienes vendrán después. Ese proyecto de país garantizaría que la democracia no estallara por fragmentación, a causa – en este caso – de las reivindicaciones sectoriales diferenciales-, ni colapsara por concentración, a raíz de poderes y capacidades dispares.

Un camino con oportunidades, tensiones, interrogantes

El camino se abre, prometedor, ante quienes se atrevan a recorrerlo. En él esperan – a veces confundidos de tal manera que no es posible discriminarlos a primera vista -, oportunidades, tensiones e interrogantes. Es necesario animarse a reconocerlos y a debatirlos, llamándolos por su nombre.

En el sector público, por ejemplo: ¿cuál es el perfil de los gerentes públicos que más se adecua a la gimnasia del diálogo político? ¿Dónde encontrarlos, cómo convocarlos? Por otra parte, es cierto que la experiencia relatada muestra lateralmente una incidencia sobre la motivación de los técnicos del sector público, básicamente ligada a la posibilidad de encontrar un sentido identificable – y compartido – para sus acciones. ¿Podría esto institucionalizarse de alguna manera, constituirse en “lección aprendida”?

En la sociedad civil organizada: ¿cuándo una organización es representativa, con qué parámetros medir esa representatividad a la hora de aceptarla como interlocutora? El gobierno puede avenirse a dialogar en forma democrática y participativa con las organizaciones, ahora bien: ¿cómo garantizar el diálogo, la democracia y la participación amplia al interior de las organizaciones? ¿Qué responsabilidades podrían caberle en ese sentido, si es que alguna, al sector público?

Un párrafo aparte merece el singular vínculo, de vital importancia en todo el proceso, entre el Foro y la FAA¹², entre la FAA y el Foro. La natural complejidad de esa relación – que es, al mismo tiempo, complementaria, contradictoria y concurrente a un mismo fin – se manifiesta en tensiones que la dirigencia social tendrá que aprender a distinguir y administrar.

Por último, todo esto refiere a una cuestión que está en el centro de todas las tensiones: la cuestión del poder. La resistencia a compartirlo, que se expresa en otras resistencias – a compartir

¹² Además de impulsar la creación del espacio de diálogo, la FAA ha ejercido la coordinación del Foro desde el inicio mismo de la experiencia a través de su Departamento de Desarrollo Rural.

los controles, a publicar los detalles o los presupuestos – expresa una visión, acaso, conservadora. Desde otra óptica, es posible sostener que el poder se construye en asociación con otros, por lo que compartirlo puede ser una fuente de fortaleza. Esta tensión circula en el interior de cada sector y atraviesa las relaciones entre el gobierno y las organizaciones. Tenerlo presente es aconsejable para comprender la apasionante coreografía de la participación social.

Una cronología

| El proceso regional | Las fechas | El proceso local |
|---------------------------------------|-----------------------|---|
| Creación de la REAF (Buenos Aires) | <i>Junio '04</i> | |
| Reunión I REAF (Foz do Iguacu) | <i>Octubre '04</i> | |
| Reunión II REAF (Brasilia) | <i>Noviembre '04</i> | |
| | <i>Diciembre '04</i> | Reunión del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil (MRECIYC) |
| | <i>Marzo '05</i> | Reunión preliminar de la Sección Nacional |
| Reunión III REAF (Asunción) | <i>Mayo '05</i> | I Sección Nacional argentina |
| | <i>Junio '05</i> | II Sección Nacional argentina |
| | <i>Septiembre '05</i> | III Sección Nacional argentina |
| Reunión IV REAF (Montevideo) | <i>Noviembre '05</i> | |
| | <i>Diciembre '05</i> | FORO NACIONAL DE LA AGRICULTURA FAMILIAR |
| | <i>Marzo '06</i> | Foros Regionales (NEA, NOA, Cuyo, Patagonia) Resolución 132/2006 |
| | <i>Abril '06</i> | Foro Regional Centro |
| Reunión V REAF (buenos Aires) | <i>Mayo '06</i> | I Plenario nacional del Foro |
| | <i>Junio '06</i> | Reuniones semanales comisión redactora documento estratégico |
| | <i>Julio '06</i> | Reuniones semanales comisión redactora documento estratégico |
| | <i>Agosto '06</i> | II Plenario nacional del Foro |
| Reunión Grupos Temáticos (Montevideo) | <i>Octubre '06</i> | Sección Nacional Foro Provincial de Jujuy |
| | <i>Octubre '06</i> | Foro provincial de Santiago del Estero |
| Reunión VI REAF (Porto Alegre) | <i>Diciembre '06</i> | Foro Nacional de la Agricultura Familiar y Sección Nacional Foro Provincial de Salta |