

# POLITICAS PÚBLICAS COMO OBJETO SOCIAL

*Imaginando el bien público en el  
desarrollo rural latinoamericano*

**Alberto Arce  
Gustavo Blanco  
Margarita Hurtado**

**EDITORES**

**FLACSO**  
GUATEMALA



WAGENINGEN UNIVERSITY

WAGENINGENUR



Universidad Austral de Chile  
INSTITUTO DE ECONOMÍA RURAL

©Alberto Arce, Gustavo Blanco y Margarita Hurtado, EDITORES

Primera Edición: 2008

Autores: Carlos A. Amtmann Moyano, Alberto Arce Matus, Luiz Carlos Beduschi Filho, Gustavo Blanco Wells, Helana Célia De Abreu Freitas, Roberto Serafin Diego Quintana, Daniela Gamboa, Margarita Hurtado Paz Y Paz, Oscar Augusto López Rivera, Ana Beatriz Lujan, Carlos Andrés Rodríguez Wallenius, Sergio Schneider, Luis Alberto Suárez Rojas, Gonzalo Tentor.

Reservados todos los derechos.

*No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del Copyright.*

Editado por  
FLACSO- Guatemala  
Facultad de Filosofía y Humanidades Universidad Austral de Chile  
Rural Development Sociology Group, Wageningen University

ISBN: 978-99939-72-57-0

Diseño de Portada: Edmundo Cofré y Gustavo Blanco  
Asistencia de Edición y diagramación: Julio Sebastián Figueroa C.

Formato: 21 x 14  
Nº de páginas: 295

Impreso en FLACSO, Guatemala.

<b>RIBLIOTECA - FLACSO - E C</b>	
Fecha:	2008-10-03
Compra:	.....
Proveedor:	.....
Canje:	.....
Donación:	Guillermo Fortino

1123334

## Índice

---

<i>Introducción</i> Alberto Arce, Gustavo Blanco y Margarita Hurtado	13
---	----

### SECCIÓN I: Elementos teóricos para una Re-conceptualización de las políticas públicas

<i>Imaginando el objeto del desarrollo social.</i> <i>Un campo de acción entre la vida social y el proceso político</i> Alberto Arce	23
--	----

<i>Políticas públicas en economías de mercado: Alcances generales y análisis de un programa educacional en Chile</i> Carlos A. Amtmann	57
---	----

<i>La contribución de la pluriactividad para las políticas públicas de desarrollo rural: una mirada desde el Brasil</i> Sergio Schneider	81
---	----

**SECCIÓN II:**  
**Territorio y descentralización política**

- El fenómeno migratorio en las políticas públicas.  
El caso del departamento de Petén, Guatemala*  
Margarita Hurtado Paz y Paz 113
- Procesos de (re)territorialización de pequeñas sociedades  
de pastores y sus luchas por la gestión del desarrollo local*  
Luis Alberto Suárez 127
- Las incongruencias de la participación ciudadana y la descentralización  
en municipios rurales: el caso de Cuquío (Jalisco), en México*  
Carlos Rodríguez Wallenius y Roberto Diego Quintana 153
- Las Juntas de Gobierno en el desarrollo territorial*  
Ana Beatriz Luján, Gonzalo Tentor y Daniela Gamboa 169

**SECCIÓN III:**  
**Nuevas configuraciones público-privadas  
en el mundo rural**

- Alianzas público-privadas y nuevas formas de intervención en el  
desarrollo rural chileno ¿Hacia una redistribución de la acción política?*  
Gustavo Blanco Wells 189
- La política pública de las concesiones forestales  
y la ruralidad en el Petén, Guatemala*  
Oscar A. López Rivera 221

<i>Aprendizaje por interacción: un desafío para el desarrollo de las regiones rurales</i> <b>Luiz Carlos Beduschi Filho</b>	249
<i>La Formación de la Red de Educación de Asentados de la Reforma Agraria: el PRONERA</i> <b>Helana Célia de Abreu Freitas</b>	271
<b>Los autores</b>	289

# **La contribución de la pluriactividad para las políticas públicas de desarrollo rural: una mirada desde el Brasil<sup>1</sup>**

**Sergio Schneider**

## **INTRODUCCIÓN**

Actualmente, parece haber consenso entre los investigadores, formuladores de políticas públicas y actores sociales del Brasil de que existe, en curso, un proceso de transformación estructural de la agricultura y del espacio rural y que ya no es más posible que uno reduzca al otro. Una de las características de esta nueva ruralidad, término controvertido utilizado para indicar estas transformaciones, sería el surgimiento de las actividades no agrícolas, las diferentes formas de uso del espacio y de los paisajes y la configuración de un mercado de trabajo cada vez más segmentado. Como resultado de estas transformaciones, conforme una vasta literatura, estarían ocurriendo cambios sociales y culturales de largo alcance, afectando las relaciones sociales de trabajo, la organización familiar, los valores y las identidades. Buscando contribuir con el análisis de este amplio proceso de mudanza social del medio rural brasileño, este trabajo pretende abordar el tema de la pluriactividad de las familias y presentar argumentaciones prácticas y políticas que justifiquen acciones de apoyo para su ampliación. Su enfoque se restringe al análisis de la categoría social de los agricultores familiares y a la realidad brasileña, aunque se considere que esta experiencia pueda inspirar otras realidades, sobretodo de los países de América Latina.

El reconocimiento social, político e institucional de la importancia de la agricultura familiar en el Brasil es un hecho consumado hoy en día. Desde el inicio de los años 1990, se percibe una legitimación cada vez más notoria en relación a esta categoría

---

<sup>1</sup> El autor agradece al CNPQ, al ICPR de la Universidad de Cardiff y al profesor Terry Marsden por el apoyo recibido.

social. El hecho de que la agricultura familiar haya asumido un espacio político de reconocimiento nacional viene provocando en el Brasil el surgimiento de un debate intrigante sobre los procesos de desarrollo rural sostenible.

De ese modo, parece que están dadas las condiciones para que tanto los agentes del Estado como los organismos e instituciones de la sociedad civil inicien un proceso de discusión y concertación de intereses en torno al papel y las potencialidades que la pluriactividad desempeñaría para estimular el desarrollo más vigoroso de la agricultura familiar.

Con este propósito, este texto se propone presentar argumentos en favor de las potencialidades de la pluriactividad como una de las formas para promover estrategias sostenibles de diversificación de los modos de vida de las familias rurales. La pluriactividad se refiere a un fenómeno que presupone la combinación de dos o más actividades, siendo una de éstas la agricultura, en una misma unidad de producción. Esta interacción entre actividades agrícolas y no agrícolas tiende a ser más intensa cuando más complejas y diversificadas son las relaciones entre los agricultores y el ambiente social y económico en que están situados. La forma de ejercicio de la pluriactividad es heterogénea y diversificada; y está relacionada, de un lado, con las estrategias sociales y productivas adoptadas por la familia y por sus miembros y, de otro lado, con su variabilidad, dependiente de las características del territorio en que está inserta. Se cree que a través de la pluriactividad, los agricultores familiares pueden establecer iniciativas de diversificación de sus ocupaciones interna y externamente a la unidad de producción, así como aumentar las fuentes y las formas de acceso a los ingresos.

Además de esta introducción, este trabajo se divide en varias partes y es resultado de diálogos con otros investigadores del Brasil y del exterior. En ese sentido, algunas ideas aquí presentadas no son nuevas ni originales, puesto que fueron compiladas a partir de informaciones, textos y discusiones de la literatura que aborda ese tema y que están citadas en la bibliografía.

En la primera sección se presenta la importancia de la pluriactividad para el medio rural brasileño; en la segunda parte se discute el papel de la pluriactividad como una estrategia de desarrollo rural capaz de garantizar la sostenibilidad y la cohesión social en el medio rural; en la tercera sección se evalúa la importancia de la pluriactividad para las políticas públicas de desarrollo rural en el Brasil, especialmente aquellas centralizadas en la agricultura familiar; y, finalmente, en la última sección

se colocan algunas recomendaciones de políticas que pueden estimular y apoyar la pluriactividad en el Brasil.

## LA RELEVANCIA DE LAS ACTIVIDADES NO AGRÍCOLAS Y DE LA PLURIACTIVIDAD EN EL BRASIL

Ha sido muy frecuente entre los estudiosos asociar el crecimiento del número de personas y familias en actividades no agrícolas en el medio rural con el fenómeno de la pluriactividad. El crecimiento de las actividades no agrícolas puede estar relacionado con las alteraciones en los mercados de trabajo rurales, expresando los nuevos modelos de ocupación de la fuerza de trabajo. No siempre el crecimiento de las ocupaciones no agrícolas de las personas o familias con domicilio rural implica un aumento proporcional de la pluriactividad de las familias. La pluriactividad se refiere a un fenómeno que se caracteriza por una combinación de las múltiples inserciones ocupacionales de las personas que pertenecen a una misma familia. Ésta es, al mismo tiempo, causa y efecto de las actividades no agrícolas. Por eso, se insiste en que no se debe confundir las actividades no agrícolas con la pluriactividad, pues esta última resulta de las decisiones y de las estrategias de los individuos y de las familias rurales que pueden o no optar por la combinación de más de un tipo de trabajo. Por tanto, el crecimiento de las actividades no agrícolas en el medio rural brasileño no implica *mutatis mutandis* la expansión de la pluriactividad de las familias rurales<sup>2</sup>.

La importancia de las actividades no agrícolas en la generación de empleos y ocupaciones es algo asumido a nivel nacional. El reporte sobre el empleo de 2005 de la Organización Internacional del Trabajo (*World Employment Report*, OIT) dedica un capítulo especial a la agricultura y a las políticas de reducción de la pobreza rural destacando

<sup>2</sup> Hay inclusive autores (Nascimento 2005) que buscan demostrar que en el Brasil el crecimiento de las ocupaciones rurales no agrícolas sería más importante que el movimiento en dirección a la pluriactividad. En este caso, es necesario registrar que la existencia de un mercado de trabajo no agrícola es condición *sine qua non* para que exista pluriactividad, exactamente para que pueda ocurrir la combinación de tipos de ocupación. Además, es necesario resaltar que la pluriactividad no es un "punto de llegada" o una posición estática que, una vez alcanzada, llevaría a una estabilización en la posición de ocupación. Los mecanismos y factores que compiten para que una familia decida ser pluriactiva son multivariados y dependen tanto de características endógenas a las familias como de los efectos exógenos.



que tanto el incremento de la producción de alimentos como la generación de ocupaciones no agrícolas deben ser consideradas estrategias complementarias<sup>3</sup>. El reporte de la OIT considera que las actividades no agrícolas son capaces de promover e incrementar el bienestar y la calidad de vida en varios sentidos, así como ayudar a reducir el desempleo y la estacionalidad de las ocupaciones, disminuir la presión sobre las migraciones rural-urbano y permitir el acceso a bienes, alimentos y servicios (OIT 2005: 150). En las recomendaciones de políticas, el reporte indica que “las actividades no agrícolas deben ser fomentadas como una fuente adicional de creación de empleos, auxiliando como mecanismo de reducción de pobreza en el sector agrícola” (166).

La revista *World Development* (2001) también dedicó un número especial que aborda exclusivamente el debate sobre las actividades no agrícolas en la América Latina, ofreciendo un amplio espectro de trabajos que indican que el fenómeno de la combinación de ocupaciones agrícolas y no agrícolas se ha diseminado por varios países de la región, tanto en aquellos que poseen un sector agropecuario modernizado como en Brasil, Chile y México, como en otros donde la incorporación del padrón técnico-productivo de la revolución verde alcanzó proporciones menos intensivas como es el caso de Perú, Honduras y el Salvador.

En la América Latina, los trabajos pioneros de Klein (1992), como también de Weller (1997) y otros, demuestran que las ocupaciones en actividades no agrícolas en la región alcanzaron cerca de un 22% al final de la década de 1980. En la década de 1990, se registró un crecimiento en todos los países de la América Latina de los empleos en actividades no agrícolas. Este crecimiento es más expresivo en el caso de las mujeres, puesto que en nueve países de la región se verifica una variación de 65% a 93% de participación de las mujeres en el mercado de trabajo rural no agrícola.

Actualmente, conforme Berdegú, Reardon y Escobar (2001: 184), el empleo rural no agrícola es responsable por cerca de 40% de los ingresos de los habitantes rurales de América Latina y existe una clara tendencia a seguir creciendo. Además, para estos autores, la importancia de las actividades rurales no agrícolas radica en el hecho de que éstas puedan integrar soluciones para tres grandes problemas del mundo

---

<sup>3</sup> “While poverty is largely rural, and agriculture is a major part of the rural economy, other activities within the rural economy can be stimulated by agricultural growth. Rural non-farm activities are often included in income-generating activities of households, and this is also true for poor households engaged in agriculture” (ILO 2005: 149)

rural latinoamericano, que son: la pobreza rural, la transformación del sector agropecuario y la modernización técnico-productiva. El estudio de la CEPAL (2000) también indicó que los ingresos de las actividades no agrícolas asumen un carácter extremadamente importante para las poblaciones rurales más pobres, muchas veces significando el único ingreso monetario para estas familias. En lo que se refiere a la transformación del sector agropecuario y a su modernización productiva, las actividades no agrícolas tienden a representar una oportunidad de empleo complementario, ya que, a medida que hay mayor apropiación de tecnologías para la agricultura, tiende a aumentar el número de ocupaciones en los servicios y en las demás actividades integradas “hacia delante” y “hacia atrás”.

Por estas razones, es cada vez más aceptado entre los investigadores de que está en marcha un proceso de diferenciación entre la agricultura y el espacio rural, especialmente a partir de la década de 1990, ya que se viene apreciando un crecimiento significativo de personas en edades activas que residen en las áreas rurales y que están ocupadas en actividades no-agrícolas. Este fenómeno refuerza un clásico argumento de los científicos sociales que afirman que además de la función de producción de alimentos y materias primas, el espacio rural también se constituye en un ambiente de sociabilidad, manifestaciones culturales e interacción del hombre con la naturaleza.

En el Brasil, los primeros trabajos sobre las alteraciones en los mercados de trabajo rural surgieron en mediados de la década de 1990, con destaque en el análisis de la aparición de las actividades no agrícolas. Los trabajos del Proyecto “Rurbano” con base en informaciones de investigación por muestra de domicilios (PNAD/IBGE), indican que desde la década de 1980, la PEA rural del Brasil se encontraba relativamente estancada en poco menos de 13 millones de personas, lo que representa cerca del 17% de la PEA total<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> La PNAD (Encuesta Nacional de Muestra por Hogares) es una investigación por muestra realizada anualmente por el Instituto Brasileiro de Geografia e estatística - IBGE, que toma como referencia el universo de los datos del último censo demográfico y utiliza informaciones por domicilio como unidad de análisis. La PNAD clasifica las áreas urbanas y rurales a partir de la localización del domicilio, que es definido por la legislación municipal vigente en el período del censo. Conforme Del Grossi y Graziano da Silva (2006) las informaciones de las PNADs de los años 2000 no son enteramente compatibles con las de las décadas anteriores porque el IBGE realiza una reclasificación de las áreas en cada censo. Los autores creen que por causa de esa actualización, la población rural contabilizada por las PNADS se redujo de 32,6 millones de personas en 1999 para 27,3 millones de personas en 2001, una disminución de más de 5 millones de personas.

**Tabla 1. Población residente conforme la situación de domicilio y la condición de ocupación 2001 – 2005 (en 1.000 personas)**

<b>Condición y ramo de la actividad</b>	2001	2002	2003	2004	2005
Pob. Urbana de + 10 años	143,350,0	145,943,5	148,438,8	151,124,5	152,711,4
Pob. Rural de + 10 años(a)	27,461,6	27,447,9	27,548,8	27,480,1	28,289,2
PEA Rural Ocup. (b)	12,232,7	12,403,6	12,328,1	12,408,2	12,773,6
PEA Agrícola	8,846,2	8,9725	8,8767	8,757,0	8,739,4
PEA No agrícola	3,386,5	3,431,1	3,451,5	3,651,2	4,034,2
No Ocupados	434,0	441,7	433,8	484,7	544,3

<b>Tasa de crecimiento anual</b>		
3,0***	2,3***	1,6***
-0,2*	0,9***	0,6*
0,6***	-0,2	0,9**
0,4***	1,7***	-0,5*
1,2***	3,7***	4,2***
7,6***	10,8***	5,6**

Fuente: Tabulaciones Especiales del Proyecto RURBANO, IE/UNICAMP. Septiembre/2005. \*\*\*, \*\*, \* representan respectivamente 5%, 10% y 20% de significancia. a) No están incluidas las áreas rurales de la región Norte del Brasil (Estados de la grande región amazónica), excepto del Estado de Tocantins. b) El proyecto "Rurbano" siempre trabajó con la noción de PEA restricta, que excluye los trabajadores no remunerados que laboran menos de 15 horas por semana y los que se dedican exclusivamente a la producción para autoconsumo y autoconstrucción.

Sin embargo, conforme lo indicado en la Tabla 1, cuando se separa la PEA rural por condición de ocupación de los domicilios, se verifica un crecimiento mucho más significativo de la PEA ocupada en

actividades no agrícolas de que aquellas ocupadas en la agricultura, a lo largo de las últimas décadas. En los años más recientes, primera década de 2000, es notable el crecimiento más expresivo de la PEA no agrícola (4,2% al año) sobre la agrícola (reducción de 0,5% anual). Tal vez éste sea uno de los factores que está impulsando el crecimiento de la población rural de más de 10 años de edad, que muestra una lenta pero persistente recuperación.

En relación a la pluriactividad, conforme indicado anteriormente, es necesario observar los datos por familias para verificar en qué medida esta expresiva cantidad de personas que están ocupadas en actividades no agrícolas se traduce en formas de combinación de actividades (Tabla 2). Esto es lo que demuestra la Tabla 2, indicando que del total de 5,965 millones de familias brasileñas que en 2004 tenían sus domicilios localizados exclusivamente en las áreas rurales no metropolitanas, 22% (1.305 millones) eran pluriactivas, 53% (3.145 millones) estaban ocupados en actividades agrícolas y 15% (879 mil familias) se ocupaban en actividades exclusivamente no agrícolas. Por lo tanto, la pluriactividad de las familias domiciliadas en el medio rural brasileño ya no es una característica residual, pues alcanza casi un cuarto del total de las familias.

La parcela más expresiva de las familias con domicilio en las áreas rurales no metropolitanas del Brasil, formada por 2.882 millones (48,3%) está ocupada en la condición de cuenta propia<sup>5</sup>, seguida de la categoría de los asalariados rurales, formada por 2.053 millones de familias (34,41%). Considerando que los 2.882 millones de familias ocupadas por cuenta propia constituyen la parcela que forma la categoría social que viene a ser denominada de agricultura familiar, es posible afirmar con base en los datos de la Tabla 3 que, en 2004, existían en Brasil 908 mil familias de agricultores familiares pluriactivos, representando 31,5% del total de los ocupados por cuenta propia. La tabla muestra que 59% de estas familias de cuenta propia estaban ocupadas en las actividades agrícolas (1.713 millón) y 10% en actividades exclusivamente no agrícolas (261 mil).

---

<sup>5</sup> La familia es considerada empleadora cuando por lo menos uno de sus miembros declaró estar en esa posición en la semana de referencia. Es considerada de empleados si por lo menos un miembro se declaró empleado y ninguno como empleador. Son familias de cuenta propia aquellas que trabajan explorando su propio emprendimiento, solas o con socios, sin tener empleados y contando, o no, con la ayuda de los miembros de la familia en la forma de trabajo no remunerado. Las familias no ocupadas son aquellas en que ninguno de sus miembros se declaró ocupado en la semana de referencia.

**Tabla 2. Distribución de las familias con domicilios en las áreas rurales no metropolitanas conforme tipo de actividad en que están ocupadas, 2004 (en 1.000 familias)**

Tipos de Familias	Total (en miles de familias)	%
Agrícolas	3.145	53
Pluriactivas	1.305	22
No agrícolas	879	15
No Ocupadas	637	11
Total de Familias	5.965	100

Fuente: Tabulaciones especiales de la PNAD/IBGE, Proyecto Rurbano.

**Tabla 3. Brasil. Distribución de las familias rurales ocupadas en la condición de cuenta propia en las áreas rurales no metropolitanas, 2001 - 2004 (en 1000 familias).**

	2001	2002	2003	2004	Tasa crec. (% aa.) 2001/04 <sup>a</sup> / 2002/04 <sup>a</sup>
Total Familias Cuenta Propia	2.859	2.938	2.982	2.882	0,4 / -1,0
Agrícola	1.756	1.780	1.749	1.713	-0,9 / -1,9***
Pluriactivo	874	938	920	908	0,9 / -1,6**
No agrícola	230	220	312	261	7,7 / 9,0

Fuente: Tabulaciones especiales de la PNAD, Proyecto Rurbano, junio de 2003

A pesar de esta heterogeneidad, las políticas públicas y las acciones del Estado dirigidas a la agricultura familiar en el Brasil, tal como el "PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimiento da Agricultura Familiar)", que en el año 2005 llegó a la histórica marca de 1.530.600 contratos y un presupuesto de 5.579 billones de reales (cerca de 2,5 billones de dólares americanos), continúan fuertemente orientadas al productivismo, ya que la mayor parte del crédito disponible se destina al costeo de la producción agrícola.

Este breve comentario tiene un objetivo ilustrativo, ya que en este trabajo no se pretende avanzar en la discusión de políticas vigentes en el Brasil ni evaluar su relación con la pluriactividad.

## **¿CUÁL PUEDE SER EL PAPEL DE LA PLURIACTIVIDAD PARA EL DESARROLLO RURAL?**

Frente a estas condicionantes, el objetivo principal de este trabajo consiste en preguntarse sobre las potencialidades de la pluriactividad en la promoción del desarrollo rural sostenible. Seguramente, tomando la realidad brasileña, y quizás la de América Latina como referencia, el argumento para apoyar y estimular la pluriactividad debe estar relacionada con su capacidad de presentarse como alternativa a algunos de los principales problemas que afectan a las poblaciones rurales tales como la generación de empleo, la mejoría de los ingresos, la reducción de la vulnerabilidad social y productiva, el éxodo de los jóvenes y la promoción de cambios en las formas de gestión interna de las unidades familiares, entre otros aspectos. En este sentido, se defiende que el papel estratégico de la pluriactividad en el proceso de desarrollo rural consiste en contribuir en la generación de mecanismos de inclusión social, reducción de pobreza y combate contra las desigualdades.

No obstante, sería ingenuo creer que bastaría diseñar acciones que busquen estimular la pluriactividad para que las bases de un nuevo padrón de desarrollo rural puedan establecerse. Es necesario tener claridad que la pluriactividad sería parte de una estrategia más amplia de búsqueda de un nuevo tipo de desarrollo. Así, la pluriactividad no es una panacea que pueda, aisladamente, representar soluciones de corto plazo.

Por eso, es importante resaltar que las actividades agrícolas y las diferentes formas de interacción del sector agropecuario a los demás ramos de la economía continuarán teniendo una importancia decisiva en el medio rural. La perspectiva aquí defendida es que la pluriactividad se tornará una alternativa para los agricultores y sus familias para obtener nuevas formas de empleo, y para aumentar, diversificar y adquirir una mayor estabilidad de los rendimientos y, al mismo tiempo, una nueva atribución del espacio rural que además de su función usual de ser el territorio de la producción agrícola, ahora pasaría a ser un espacio multifuncional.

Una visión general de la literatura reciente sobre el desarrollo rural permite indicar tres autores clave que, en el entendimiento aquí preconizado, presentan propuestas que son complementares entre sí y abren espacio para la discusión del papel de la pluriactividad. Estas perspectivas se sitúan en torno de los trabajos de Terry Marsden (2003, 2007 y Marsden y Parrott 2006), Jan Douwe Van Der Ploeg (2000, 2003, 2006) y Frank Ellis (2000, 2005).

La necesidad de nuevas interpretaciones es reforzada en los trabajos de Marsden (2007; 2003) que profundiza elementos conceptuales para entender lo que se denomina “dinámica de desarrollo rural sostenible”. Para Marsden (2003), la heterogeneidad de las dinámicas de desarrollo se expresan en tres, a saber. Primero, la agroindustrial, que vincula la producción agroalimentaria a la dinámica industrial y los agricultores son orientados a buscar patrones mínimos de competitividad, relacionados a la disminución de costos a través del uso intensivo de nuevas tecnologías, como los Organismos Genéticamente Modificados (OGM) que garantizan el aumento de las escalas de producción. Segundo, la post-productivista, que es encontrada en las regiones ricas de Europa, en que la producción agrícola pierde su importancia en relación a los ingresos y al empleo. Finalmente, la tercera dinámica, que Marsden llama de desarrollo rural, surge principalmente en nivel local y regional, valorizando las economías de un conjunto de bienes en vez de solamente un bien, la diversidad de los modos de vida, los nuevos “arreglos institucionales”, la agregación de valor y las cadenas agroindustriales cortas de alimentos de calidad. Esta dinámica se establece fuertemente en un estilo propio de agricultura para generar la diversificación y el desarrollo rural a partir de la convergencia de diversos factores, como la naturaleza, el trabajo, las características de los territorios, el modo de organización social y el papel de las instituciones.

De acuerdo a Marsden (2007), en un contexto social en que la movilidad espacio-tiempo es cada vez mayor, el debate sobre desarrollo rural que surge preconiza un proceso que sea capaz de adecuarse a este condicionante y, al mismo tiempo, reduzca la vulnerabilidad e incrementar la sostenibilidad. En este proceso, el Estado juega un papel fundamental en la regulación y gobernabilidad, pero no menos importante será el papel de los propios agricultores y de sus instituciones, que necesitan ser capaces de innovar y generar formas de competitividad que permitan la articulación de las economías locales con el ambiente externo, permitiendo que consigan “hacer más de una cosa al mismo

tiempo con la misma base de recursos”.

Esta definición conduce a una interpretación más flexible y amplia del desarrollo rural, que implica una superación de la idea de que hay un camino único e imperativo. Conforme Ploeg *et al.* (2000), Ploeg y Dijk (1995) y Ploeg, Long y Banks (2000), la discusión sobre el desarrollo rural surge de los debates y disputas sociales y políticas post-modernización agrícola y puede ser definido como “un proceso multinivel, multifacetado y multi-actor, enraizado en tradiciones históricas”. En la perspectiva de estos autores, el desarrollo rural implica una construcción de nuevas redes y relaciones sociales, así como la revalorización y reconfiguración de los recursos naturales. Este nuevo modelo busca valorizar las economías de escala de un conjunto de bienes en detrimento de las economías de escala de un único bien; la pluriactividad de las familias rurales en vez de la especialización promueve la participación de los actores sociales en las políticas de tipo local que no son *top-down*. En síntesis, conforme mencionan Ploeg *et al.*, el desarrollo rural implica una “salida para las limitaciones y falta de perspectivas intrínsecas que el paradigma de la modernización y el acelerado aumento de escala e industrialización ha impuesto” (2000: 395).

Esta visión más general sobre el desarrollo rural, fuertemente apoyada en la realidad europea, podrá y deberá ampliar su poder cognitivo y explicativo si se pretende incorporar algunos de esos elementos analíticos para analizar la realidad de países en desarrollo, como es el caso del Brasil y de otros de Latinoamérica (Navarro 2001). En ese sentido, los trabajos de Ellis sobre los procesos de desarrollo rural en los países africanos, ofrecen recomendaciones interesantes a los trabajos de los autores europeos antes mencionados.

Ellis considera que el desarrollo rural consiste en un conjunto de iniciativas y prácticas que tienen por finalidad concreta ampliar las capacidades y los accesos de los individuos y de las familias rurales para que puedan fortalecer sus medios de sobrevivencia (*livelihoods*). En este sentido, pondera un conjunto de iniciativas pragmáticas que objetivan generar impactos significativos en la mejoría de las condiciones de vida de las poblaciones y ampliar sus perspectivas de preservar la reproducción social y económica. Siguiendo al autor, en la mayoría de veces, las oportunidades para alcanzar estas acciones se encuentran en las propias localidades y territorios donde las personas viven. Fundamentalmente, lo que Ellis propone es ampliar la capacidad de los individuos para diversificar su repertorio de actividades y fuentes de ingreso (2000,



2005). Ellis considera que la pluriactividad puede fortalecer las estrategias de las familias y contribuir para la diversificación de los medios de vida, constituyéndose en un mecanismo eficaz de reducción de la pobreza y de la vulnerabilidad en el espacio rural<sup>6</sup>.

Los estudios recientes más consistentes sobre el tema de desarrollo rural (Marsden 2007; O'Connor *et al.* 2006) lo clasifican como un proceso genuinamente multidimensional, y las cuestiones relacionadas al empleo y las formas de ocupación son transversales. Además, es en este sentido que la pluriactividad parece asumir un interés de primer orden en este debate, ya que los estudiosos vislumbran en el estímulo a la diversificación de los procesos productivos, en las formas de producción ambientalmente sostenibles, en la mudanza del sentido cognitivo y simbólico del espacio rural y en las relaciones diferenciales con los mercados, factores que pueden impulsar transformaciones en las relaciones de trabajo.

Estas perspectivas pueden traducirse en desafíos concretos para la pluriactividad, muchos de estos relacionados a un amplio espectro de problemas que no son de fácil resolución. De ese modo, reflexionar sobre el papel de la pluriactividad en el desarrollo rural implica considerar alternativas viables a las dificultades y restricciones que afectan las poblaciones rurales; tales como la cuestión del empleo, los ingresos, la estacionalidad, el éxodo de los más jóvenes, la gestión interna de la unidad familiar, entre otros. Según algunos estudiosos (Graziano da Silva 1999; Echeverría 2001; Berdegué *et al.* 2001; Kinsella *et al.* 2000), la pluriactividad puede presentar alternativas a los siguientes temas:

1. *Elevar el ingreso familiar en el medio rural*: la pluriactividad puede ser considerada una estrategia de diversificación y de combinación de varias fuentes de ingresos, siendo fácilmente observable que las familias con rendimientos no agrícolas poseen, en general, un ingreso total más elevado comparado con aquellas que dependen exclusivamente del ingreso agrícola (Schneider *et al.* 2006, Schneider y Mattos 2006).

2. *Estabilizar el ingreso y reducir la estacionalidad de los ingresos*: debido a la estacionalidad de las cosechas y de los imprevistos e imponderables climáticos y de mercado, el acceso a los ingresos provenientes de las actividades no

---

<sup>6</sup> En esta perspectiva, consultar también el excelente trabajo de Kinsella *et al.* (2000) sobre la pluriactividad.

agrícolas garantizan una mayor estabilidad y periodicidad en las ganancias de los agricultores, reduciendo la vulnerabilidad de las familias en el medio rural (Ellis 2000, Cole 2002, Plein 2003).

3. *Diversificar las fuentes de ingreso*: la pluriactividad amplía las oportunidades de ganancias y el portafolio de posibilidades y alternativas que pueden ser accionadas por las familias de agricultores. En ese sentido, las familias pluriactivas tienden a tener mejores condiciones de enfrentar las crisis o imprevistos comparado con aquellas que dependen exclusivamente de una única actividad y una única fuente de ingresos (Kinsella *et al.* 2000, Perondi 2007).

4. *Contribuir con la generación de empleo en el espacio rural*: en territorios donde se verifica la mayor presencia de la pluriactividad, tiende a haber facilidad en la distribución de la fuerza de trabajo de las familias rurales según el interés de los propios miembros y las posibilidades ofertadas por el mercado de trabajo. Se origina, por tanto, en el nivel local, una interacción en el mercado de trabajo agrícola y no agrícola que acaba afectando positivamente la dinámica de la economía (Reis 1985, Schneider 1999).

5. *Generar externalidades, diversificar la economía local y desarrollar los territorios rurales*: en locales donde las familias de agricultores se tornan pluriactivas la división social del trabajo tiende a incrementar. Debido a esta complejidad aumenta la diversificación generada en el nivel local y territorial y se crea un círculo virtuoso de activación económica que incrementa la producción y circulación de mercancías y, por consecuencia, la ampliación de las oportunidades de empleo. Por tanto, la pluriactividad genera externalidades que estimulan la diversificación del tejido social de las economías locales (Radomsky 2006, Saraceno 1994).

6. *Reducir las migraciones campo-ciudad*: potencialmente, la pluriactividad representa una forma de generar oportunidades de empleo y ocupación para los miembros de las familias de agricultores, especialmente las esposas de agricultores e hijos jóvenes, que muchas veces se encuentran subempleados en las unidades productivas (o debido a su pequeño tamaño), escala de producción, etc.; o a la incorporación creciente del progreso técnico, lo que acaba dispensando la fuerza de trabajo (Del

Grossi, Graziano da Silva y Campanhola 2001).

7. *Estimular cambios en las relaciones de poder y género*: la pluriactividad puede generar modificaciones en las relaciones de género y en la jerarquía familiar a partir del momento en que algunos miembros de la familia pasaron a tener rendimientos y ocupaciones fuera de la propiedad. Además, estudios indican que la pluriactividad crea una diferenciación en las trayectorias socio profesionales de los individuos pertenecientes a una misma familia tornándose así un factor de aproximación entre las características de las familias rurales *vis-a-vis* las urbanas (Eikland 1999, Castilho y Silva 2006).

8. *Apoyar la multifuncionalidad del medio rural*: el crecimiento de la pluriactividad de las familias que habitan en el medio rural tiende a incrementar otras funciones no productivas del espacio (Carneiro 2006). Primero, la tierra y la propiedad dejan de ser meramente un activo económico y tener la función de factor de producción, pasando a tener un sentido patrimonial a medida que crece su función social como local de habitación de la familia. Segundo, y como consecuencia de lo anterior, el propio espacio rural se modifica y asume nuevos significados (resemantización), ya que deja de ser meramente un espacio de la producción agrícola y se valoriza por sus funciones paisajísticas, gastronómicas, étnicas, culturales, ambientales, etc.; en fin, por las amenidades rurales no tangibles. Por cuenta de esos "nuevos atributos" surgen en el espacio rural demandas que se prestan a la exploración mercantil del consumo vinculado a los bienes no tangibles como las diversas formas de turismo rural, artesanías, visitas a paisajes, usos ambientales, etc. (Murdoch *et al.* 2003).

Este conjunto de temas y cuestiones vienen siendo revisados a través de estudios que estamos realizando en el ámbito del programa de Post-Grado en Desarrollo Rural de la Universidad Federal de Rio Grande del Sur. Para varios de los aspectos comentados, ya existen evidencias empíricas consistentes, pero para otros, nuevas investigaciones deberán ser realizadas. En ese sentido, sería deseable que estos temas puedan ser estudiados en otras regiones y países, lo que viene a ser una propuesta para una posible agenda de trabajos futuros.

## LA IMPORTANCIA DE LA PLURIACTIVIDAD PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UNA VISIÓN DESDE EL BRASIL

En razón de las potencialidades mencionadas, parece notorio que la pluriactividad podrá desempeñar un papel significativo para una política que estimule el desarrollo rural sostenible. Así, parece claro que el Estado y las políticas públicas podrían fortalecer y estimular acciones que busquen ampliar las diversas formas de pluriactividad en el medio rural.

Justamente, se quiere presentar algunas ideas y discutir las potencialidades de la pluriactividad tomando como referencia la realidad brasileña. En el Brasil, entre las varias justificativas a favor de la pluriactividad se podría indicar, en primer lugar, la necesidad de crear iniciativas que tengan como objetivo el combate y la erradicación de la pobreza. Es en el medio rural del Brasil, sobre todo en la región Nordeste, que se concentra el sector más pobre de la población, con pocas perspectivas de cambiar sus condiciones a través de los tradicionales mecanismos de estímulo a la tecnificación agrícola. Por otro lado, no es razonable pensar que la pobreza rural pueda ser eliminada apenas con políticas de carácter compensatorio o asistencialistas. Por tanto, existe una justificativa consistente para el estímulo de actividades no agrícolas y la pluriactividad apoyada en la necesidad de generar oportunidades de trabajo e ingresos para las poblaciones rurales, especialmente aquellas más pobres.

La segunda razón está en el hecho de que la pluriactividad representa una alternativa de diversificación productiva, ocupacional y de generación de ingresos para los agricultores y sus familias, especialmente aquellos que se encuentran en regiones que vivenciaron un intenso proceso de modernización agrícola. En estas regiones es usual que la agricultura sea fuertemente dependiente de las monoculturas, y muchos agricultores están vulnerables a todo tipo de riesgos y choques de tipo edafoclimático (seca, plagas, etc.) o de mercados (accesos, falta de información, precios bajos, insumos caros, etc.). Por más que las políticas públicas se hayan empeñado en ofrecer formas de acceso al crédito para costeo de plantíos y criaderos o creando programas de seguro y garantía, el hecho es que millares de pequeños agricultores están en situaciones de elevada vulnerabilidad social, económica y ambiental en el Brasil. Por tanto, la reducción de la vulnerabilidad debe ser entendida como una estrategia de inclusión social y puerta de entrada para la mejoría de la calidad de vida en el medio rural. El estímulo a la diversificación de las actividades y a las

ocupaciones no agrícolas podría generar la ampliación de fuentes de ingresos y, con eso, reducir la dependencia y la vulnerabilidad de los agricultores, especialmente los más frágiles.

La tercera razón para que las políticas públicas estimulen la pluriactividad se refiere a su capacidad de generar mecanismos que ayuden a mantener las poblaciones en el medio rural que son fuertes candidatos a la migración, como los jóvenes, sobretudo mujeres, que no encuentran empleos y ocupación en la agricultura. Dada la creciente modernización tecnológica de la agricultura, algunos estudios indican que si hubiese una diseminación de los sistemas de producción más modernos en cada cultivo, habría una reducción de 45% en la demanda por fuerza de trabajo agrícola en el Brasil y de 23% para el Estado de São Paulo (Graziano da Silva 1999: 89). Además, conforme Kageyama (1997: 7), el índice de personas subocupadas en actividades agrícolas llega a 35,3% en el Brasil y 34% en la región sur del país. Frente a este hecho, el estímulo a la pluriactividad puede ser tanto una opción a la subocupación creciente de la fuerza de trabajo en el medio rural, como una alternativa para que las personas que no quieren permanecer en la agricultura no tengan que dejar el espacio rural.

La cuarta razón que justificaría el estímulo a la pluriactividad en el Brasil tiene que ver con el potencial de contribución para las políticas agrarias y los asentamientos de la reforma agraria. La pluriactividad puede ser pensada como una estrategia para la generación de empleos e ingresos no agrícolas en los asentamientos rurales, especialmente aquellos que ya poseen un excedente poblacional que no es absorbido en los procesos de producción agrícola *stricto sensu* debido al *trade-off* que hay entre el uso de la fuerza de trabajo y la productividad de los factores que, como se sabe, pasa a depender crecientemente de la calificación de la mano de obra y de la inversión de tecnologías. Por tanto, el estímulo a la pluriactividad en los asentamientos rurales podría representar soluciones de empleo e ingresos complementarios al trabajo agrícola como propiamente una opción ocupacional diferenciada para los hijos o aquellos que desean trabajar en actividades agrícolas en los asentamientos<sup>7</sup>.

La quinta razón está relacionada con el estímulo a políticas que consigan avanzar en la difícil temática de los derechos afirmativos de las

---

<sup>7</sup> En un texto emblemático sobre este tema, publicado en 1996, José Graziano da Silva proponía lo que llamó "una reforma agraria no esencialmente agrícola", que es el sentido de estimular la pluriactividad y la diversificación económica en los

mujeres y de los jóvenes. Como la pluriactividad expresa la combinación de las actividades, las no agrícolas en general son percibidas como accesorias y complementarias. Este carácter secundario que le es atribuido, no siempre corresponde a su importancia en términos de generación de ingresos y contribución para el equilibrio y estabilización del presupuesto doméstico de las familias. Hace mucho tiempo investigadores de la cuestión vienen mostrando que el trabajo femenino ha sido relegado y considerado de menor importancia, también en las unidades de agricultores familiares, si no es despreciado o considerado como mera "ayuda". Reconocer la importancia de esta labor no se trata solamente de una cuestión de valorización económica y productiva, sino también de afirmación de derechos y de la propia identidad social. Hasta porque una de las consecuencias del no reconocimiento del trabajo femenino se expresa, no raramente, en la ocultación de derechos de las mujeres. Por lo tanto, las políticas y acciones de apoyo a la pluriactividad de las familias podrían contribuir a la afirmación de derechos y conferir mayor visibilidad y reconocimiento a las actividades que son fundamentales en la reproducción social de las familias.

La sexta justificación está relacionada con el hecho de que la pluriactividad también se constituye como una alternativa de empleo y ocupación para las poblaciones tradicionales que viven en áreas de preservación como la Amazonía, los Cerrados y el Pantanal, donde el estímulo a la actividades no agrícolas podría contribuir para reducir la presión antrópica sobre el medio ambiente, y motivar la generación de empleos con base en las riquezas locales y en las amenidades rurales. Sinceramente, no se trata aquí de ninguna novedad, pues estas poblaciones siempre sobrevivieron y trabajaron en este régimen de combinación de múltiples actividades. Pero lo que se está proponiendo es retirar

---

asentamientos rurales. En un texto, el autor justificaba que "hoy es necesario una reforma agraria para ayudar y ecuacionar la cuestión del excedente poblacional hasta que se complete la transición demográfica recién iniciada. Y la reforma agraria que permitiese la combinación de actividades agrícolas y no agrícolas tendría la gran ventaja de necesitar menos tierra, lo que podría bajar los costos significativamente por familia asentada ..." (Graziano da Silva 1999). Como ejemplos de éxito de este modelo de reordenamiento agrario, Graziano citaba el caso de los Kibutz judíos, que en vez de vivir apenas de lo que plantaban, diversificaban sus actividades ofreciendo prestación de servicios (hoteles, restaurantes, escuelas, guarderías, etc.) y hasta una pequeña industria en el interior del asentamiento.

estas actividades de su carácter informal, esporádico y complementar y hacerlas una fuente de interacción social y económica con los mercados, preferentemente aquellos denominados diferenciados (*fair trade*, solidarios, institucionales, etc.). Como ejemplos se tienen diferentes formas de recolección de productos de las biodiversidades forestal, el turismo ecológico, rural, de aventura, etc. Por lo tanto, en este aspecto la pluriactividad desempeñaría el papel de una alternativa económica, generando nuevas oportunidades de trabajo y renta que pudieran contribuir a mejorar las relaciones con el medio ambiente.

En séptimo lugar, es posible decir que la pluriactividad podría ser el vínculo de conexión entre las políticas agrícolas (crédito, asistencia técnica, sanitarias y de abastecimiento) y las políticas de desarrollo rural, tales como el aprovechamiento y transformación de la producción (agregación de valor vía agroindustrialización), generación de empleos no agrícolas (prestación de servicios, etc.), habitación rural, artesanía, preservación ambiental, etc. (aquello que los europeos están llamando “prácticas de desarrollo rural”; Ploeg, Long y Banks 2000; O’Connor *et al.* 2006). Estimular esta complementariedad podría contribuir a deconstruir el maniqueísmo político e ideológico que viene siendo producido en Brasil, con el intento de crear falsas oposiciones, como el antagonismo entre el agrícola y el rural, entre la agricultura familiar y el agronegocio, entre la producción para el mercado y para el autoconsumo, entre otros. Lo más importante no es saber cuál actividad genera más ingreso o cuál producto es más aceptado por los compradores. Lo esencial consiste en dominar conocimientos que permitan a los agricultores y a los habitantes del rural, lograr su reproducción y mantenerse como actores integrantes de este territorio por medio de mecanismos que sean sostenibles en todos los sentidos, independiente de si son agrícolas o no agrícolas.

La octava razón para que las políticas públicas estimulen la pluriactividad está en su potencial para dinamizar las economías locales y hacer que éstas sean el punto de partida para estimular procesos de diversificación económica, generando aquello que los economistas llaman economías de *escopo*. En este sentido, la pluriactividad podría ser parte integrante de una estrategia de desarrollo alternativa para muchas áreas rurales que quedaron separadas del proceso de modernización agrícola o donde ocurrió de forma parcial e incompleta. En estas regiones, el estímulo a la diversificación de las actividades productivas puede constituirse como un camino alternativo a las soluciones que preconizan resignadamente que no hay esperanza fuera de la integración agroindustrial productivista.

De hecho, cuando se recorre muchas de estas regiones es que se percibe la capacidad de innovación y creatividad de los agricultores en desarrollar alternativas sociotécnicas (Ploeg identifica ahí la capacidad de maniobra de los agricultores). En este caso, la acción del poder público vendría para sumarse a los esfuerzos e iniciativas ya existentes que podrían ser en el sentido de incrementar formas de agregación de valor a los productos, como de reducción de los costos de transacción, dadas las distancias y las dificultades de acceso a los mercados.

Por las razones expuestas, se cree que existen justificativas consistentes para que el Estado pase a considerar la pluriactividad como una dimensión a ser valorizada y estimulada por las políticas públicas de desarrollo rural. En el Brasil, esta expectativa es todavía más relevante a medida que se pretende que la agricultura familiar pueda ser uno de los actores claves de este proceso. Se fuera así, el apoyo a la pluriactividad puede ser encarado como medio de rescatar las características intrínsecas de los agricultores familiares, que históricamente siempre fueron “pluri” ocupados y que tenían “pluri” (o múltiples) formas de rendimientos. La especialización y la mono actividad, creadas y estimuladas por la modernización agrícola, constituyen un accidente de trayectoria, para lo cual existen atajos y vías alternativas.

## **ALGUNAS PROPUESTAS DE POLÍTICAS DE APOYO A LA PLURIACTIVIDAD EN EL BRASIL**

En el Brasil, el gran desafío para los estudiosos y agentes interesados en difundir la pluriactividad está en descubrir el modo de compatibilizar las estrategias e iniciativas de los individuos y de las familias con instrumentos y mecanismos que sean adecuados y pertinentes a sus realidades locales. Estimular las actividades no agrícolas y la generación de nuevas ocupaciones en el medio rural requiere, ante todo, descubrir las características y la dinámica local y territorial de la agricultura familiar.

Es un equívoco presuponer que existe un modelo o una receta que puede transformar agricultores familiares monoactivos en pluriactivos, y que este proceso sea homogéneo en todos los conceptos y situaciones empíricas. Conforme a lo destacado anteriormente, las experiencias de éxito de desarrollo de la pluriactividad en el Brasil, principalmente aquellas ubicadas en los estados Meridionales de la Federación alcanzan esta condición sin la intervención de las políticas públicas. Además, lo



que los estudios realizados muestran es que la contribución decisiva para tornar a las familias en pluriactivas viene justamente de las dinámicas no agrícolas, especialmente del mercado de trabajo.

Por lo tanto, el estímulo a la pluriactividad requiere la elaboración de propuestas de política públicas que sean capaces de desarrollarla en aquellas situaciones en que ésta no existe. Con eso, se pretende llamar la atención del hecho de que el surgimiento de la pluriactividad, de modo general, ocurre en circunstancias en que existe una articulación entre los intereses y las capacidades de los agricultores con las condiciones favorables del ambiente social y económico en que se sitúan. Consecuentemente, al pretender estimular la pluriactividad parece prudente utilizar como referencia la idea de que, de un lado, el apoyo a las iniciativas debe privilegiar instrumentos orientados a las familias y los individuos, pero, de otro lado, es fundamental invertir en la alteración del contexto o del ambiente en que estos agricultores se encuentran, promoviendo mejoras en las condiciones exógenas para que la pluriactividad pueda aparecer.

De este modo, se pretende alertar sobre tres aspectos fundamentales y decisivos para el éxito de una eventual política pública que estimule la pluriactividad como objetivo principal. Primero, hay que considerar la pluriactividad como una estrategia individual de los miembros que constituyen la unidad doméstica. Las variables y los factores causales que tornan una familia pluriactiva son diversas comenzando por el número de miembros, edad promedio de la familia, condición socioeconómica, etc. Segundo, es necesario entender que la pluriactividad y la búsqueda de actividades no agrícolas como complementos del ingreso e inserción ocupacional funcionan como un recurso o estrategia de la familia que opta o no por accionar este mecanismo para garantizar su reproducción social. Por lo tanto, no todas las familias pueden desear ser pluriactivas. Tercero, la pluriactividad es también una característica de determinados territorios rurales. La mayor o menor predisposición para este tipo de iniciativas dependerá de la evolución histórica, del contexto socioeconómico local, de los sistemas productivos hegemónicos, de las condiciones de acceso a los mercados, de la infraestructura disponible, etc.; por tanto, se trata de un atributo territorial.

Además, hay que mencionar que la pluriactividad no lleva un sentido positivo implícito, conforme a lo destacado por Nascimento (2005). O sea, entendida como una faceta de las transformaciones sociológicas que afectan el mundo de trabajo contemporáneo (Laville e Perret 1995), la pluriactividad también puede implicar la precarización

de las formas de trabajo y ocupación, especialmente a través de la subcontratación y de la prestación de servicios para terceros. También vale observar que muchas de las actividades no agrícolas que están surgiendo en los espacios rurales y usando las llamadas *amenidades*, pueden tener implicaciones e impactos ambientales, sobre todo en aquellas situaciones en que hay riesgos para la biodiversidad y los paisajes.

Una última observación se refiere a la necesidad de crear mecanismos para estimular actividades no agrícolas en la perspectiva del fortalecimiento de la agricultura familiar pluriactiva. No hay una relación mecánica entre el estímulo a las actividades no agrícolas y la pluriactividad de la agricultura familiar. Sin embargo, los estudios e investigaciones sobre cómo las políticas para la agricultura familiar podrían estimular actividades no agrícolas y pluriactivas aún son débiles y necesitan avanzar. No se sabe, por ejemplo, si el estímulo a las agroindustrias familiares incrementa la pluriactividad en las familias o simplemente genera empleos no agrícolas en el medio rural.

Por fin, la discusión acerca de las formas de estimular el desarrollo de la pluriactividad en el contexto brasileño lleva a presentar algunas sugerencias prácticas, que no tiene la pretensión de funcionar como recetas, apenas como indicaciones de lo que podría ser realizado para avanzar en esta perspectiva<sup>8</sup>.

Primero, el estímulo a la pluriactividad a través de las políticas públicas demanda un amplio proceso de capacitación y esclarecimiento de los formuladores y gestores de políticas, técnicos de campo, extensionistas y otros recursos humanos envueltos en las diferentes etapas de las acciones de gobierno. Ante todo, es preciso remover la especialización agrícola y la ortientación monoactiva para la cual fueron formados y entrenados los mediadores que aprendieron en la universidad, en general en los cursos de agronomía, que el éxito de un agricultor se mide por su capacidad de gerenciar su propiedad con tecnologías adecuadas a los cultivos y criaderos que dispone. Esta especialización agrícola se expresa sobre todo entre los mediadores que operan programas de crédito (Pronaf, Proger, etc.) que se destinan en la mayoría de las veces a la producción. Convencer a los técnicos, agentes y operadores que la palabra de orden no es más

---

<sup>8</sup> Parte de las sugerencias también se encuentra en otros trabajos referenciales sobre el tema de las políticas públicas y de la pluriactividad. Ver, entre otros, Berdegué, Reardon, Escobar e Echeverría (2001), Cepal (2002) Echeverría (2001), Reardon, Cruz e Escobar (1998) y Graziano da Silva (1999).

la especialización agrícola (muchas veces erróneamente confundida con profesionalización), sino la diversificación, aun cuando demande un proceso de aprendizaje de gran envergadura.

Segundo, una contribución decisiva a la ampliación de la pluriactividad en el medio rural puede ser aportada a través de programas de calificación y recalificación profesional de la población rural, especialmente los jóvenes que se encuentran subocupados en el interior de la propiedad o que pretenden desarrollarse por interés propio. La capacitación formal de la población rural en Brasil es precaria y restringida a los programas de entrenamiento del SENAR (Servicio Nacional de Aprendizaje Rural), acciones aisladas de algunas ONG's y, esporádicamente, algún programa del movimiento sindical (teniendo como ejemplo el proyecto Tierra Solidaria). Aunque importantes, estos programas son bastante insuficientes y no tienen la capacidad de alcanzar al conjunto de los agricultores. Además, son iniciativas fuertemente orientadas por una especialización agrícola, razón por la cual los contenidos más difundidos se refieren a las innovaciones tecnológicas, manejo de insumos y técnicas de gestión de las propiedades. Merecería la pena una amplia y consistente evaluación de los recursos que actualmente son gastos en los programas de capacitación de mano de obra rural en el ámbito del Gobierno Federal y encaminar su redireccionamiento. El Fondo de Amparo al Trabajador (FAT) podría ser una fuente de recursos y contemplar iniciativas en este sentido, tal como ocurre en las áreas urbanas del país.

Tercero, incrementar políticas de habitación en el medio rural. Aunque estén en marcha políticas de este tipo en el Ministerio de las Ciudades (Programa Social de Habitación - PSH), Ministerio del Desarrollo Social (construcción de 1 millón de cisternas) y en otras esferas gubernamentales estatales, como el Programa de Villas Rurales en Paraná y RS-Rural en el Estado de Rio Grande do Sul, la mayoría de estas iniciativas de financiamiento y construcción de viviendas rurales está desvinculada de las políticas de generación de empleo y renta. No es raro ver, como en el caso de Paraná, que las personas consiguen una casa para vivienda pero acaban abandonándola debido a la ausencia de empleo y ocupación en las inmediaciones de la residencia, a saber, que pueda viabilizar trabajo y renta (hasta para que puedan pagar el financiamiento). Por lo tanto, hay que estimular la articulación de las políticas para el medio rural, como la financiación a la habitación, con acciones de generación de empleo en actividades no agrícolas y de estímulo a la pluriactividad de las familias.

Cuarto, el debate sobre los mecanismos de estímulo a la pluriactividad cuestiona los criterios de clasificación del público objetivo de la principal política pública para la agricultura familiar en Brasil, que es el PRONAF. Los obstáculos del PRONAF al estímulo de la pluriactividad tiene que ver con los criterios de acceso a los recursos, que aún prevén que parte significativa de la renta de las unidades sea orientada exclusivamente a actividades agrícolas, especialmente en los grupos D y E. Además, el formato actual del programa aún no ofrece condiciones apropiadas al estímulo de la pluriactividad, fundamentalmente, porque las ayudas prácticamente se restringen a la concesión de créditos (ejemplo del PRONAF Agroindustria y Turismo Rural). A pesar del avance en los años recientes, aún no fueron desarrolladas acciones más amplias de capacitación y esclarecimiento de los extensionistas rurales. Otro ejemplo se refiere a la línea de crédito para inversión, en que el mejor sector de los recursos y contratos es destinado a las actividades agrícolas, principalmente máquinas y equipamientos que inducen al agricultor a "hacer más de lo mismo". De ese modo, no obstante su indiscutible contribución para la agricultura familiar en el Brasil, el PRONAF aún no combina instrumentos de estímulo a las actividades agrícolas con otros que fortalezcan y permitan la expansión de las actividades no agrícolas y la pluriactividad de las familias de agricultores<sup>9</sup>.

Quinto, será necesario promover un proceso de concertación o alterar las relaciones de los diferentes niveles de gobierno, en el caso de los ministerios y poderes, que comienzan de modo local (alcaldías), pasando por el regional (gobiernos estatales) hasta llegar al nacional (federal). El principal problema son los obstáculos burocráticos consecuentes del exceso de exigencias, normas e instancias legales. Éste es el caso, por ejemplo, de la legislación ambiental, sanitaria, tributaria, de uso del suelo, entre otras, que acaban burocratizando y haciendo desestimulantes las iniciativas privadas que promueven la generación de nuevas actividades en el medio rural, cuando no hay flagrante oposición entre las normatizaciones locales en relación a la demás esferas. La generación de actividades no agrícolas vinculadas a las pequeñas agroindustrias o a las actividades de turismo rural sufre claramente con este tipo de restricción.

---

<sup>9</sup> Es válido llamar la atención sobre la necesidad de pensar en la destinación del PRONAF y de sus posibles alteraciones. Primero, la crítica a su sesgo de soporte a la política de crédito agrícola; segundo, si debe o no reflejar la necesidad de la elaboración de otro tipo de política pública que pueda estimular la pluriactividad de forma más incluyente.

Esta complementariedad de articulación de políticas también está ausente, o aún es poco evidente, en programas federales, como las políticas que estimulan las formas de economía solidaria y las políticas de organización de la producción en la agricultura familiar.

Sexto, crear mecanismos que permitan introducir la noción de escala en las políticas públicas para que se pueda valorar iniciativas distinguidas según las características locales, regionales o nacionales. O sea, el estímulo a los mecanismos de desarrollo de la pluriactividad no podrá ser elaborado de igual manera en regiones pobres y en aquellas que ya son más ricas. En este sentido, se constituye en un desafío diferenciar los instrumentos de acción gubernamental según las características de los territorios y, sobre todo, de los tipos de agricultores familiares. Esto exigirá estudios y diagnósticos más profundizados permitiendo que el conjunto de iniciativas sean diferenciadas de acuerdo con las especificidades y las ventajas intrínsecas de cada territorio. Así, se puede afirmar que serán desafíos completamente distintos estimular la pluriactividad en el semiárido del Nordeste brasileño *vis-a-vis* las regiones donde predomina una agricultura familiar integrada al sistema agroindustrial del Sur de Brasil (oeste catarinense, Suroeste de Paraná, etc.), o aún de aquellas áreas en que ya hay una articulación entre la agricultura y los mercados de trabajo no agrícolas (Sierra "gaúcha", Valle del Itajaí, etc.) o en las áreas próximas al litoral. En este sentido, se abre una agenda de discusiones y reflexiones sobre cómo integrar o estimular las políticas de desarrollo de los territorios (tales como las de la Secretaría de Desarrollo Territorial -SDT/MDA- y de ordenamiento territorial del Ministerio de la Integración Nacional) y la valorización de la pluriactividad como mecanismos de generación de empleo y renta.

Séptimo, se destaca un conjunto de iniciativas por parte de los gobiernos Federal y Estatal que deberían concentrarse en el suministro de infraestructura como carreteras, medios de comunicación, etc.; que aún son ausentes o precarios en muchos contextos que revelan potencial para el desarrollo de las actividades no agrícolas. En este sentido, las inversiones públicas en infraestructura podrían llevar en consideración las posibilidades de generación de empleo y el suministro de mejoras para que las iniciativas emprendedoras locales puedan florecer. Según lo ya mencionado, los procesos de diversificación económica son muy permeables a las condiciones locales, principalmente los costos de transacción de las operaciones, y estos pueden retardar en mucho la competitividad regional.

Octavo, iniciativas en el ámbito de la política de asentamientos y de reforma agraria podrían crear mecanismos de financiamiento a la capacitación y a la instalación de empresas y actividades no agrícolas en las áreas reformadas. En este caso, la primera acción a realizar sería remover los obstáculos formales y legales que dificultan la práctica de las actividades no agrícolas por los asentados de áreas reformadas. La Norma de Ejecución n° 45 de agosto de 2005 del INCRA, que dispone sobre la selección de los candidatos al Programa Nacional de Reforma Agraria, en su artículo 6° párrafo segundo prevé que no podrán ser beneficiarios “el agricultor(a) cuyo conjunto familiar obtenga ingresos provenientes de actividad no agrícola superior a tres (3) salarios mínimos”. Muchos asentamientos, especialmente aquellos localizados en las inmediaciones urbanas, podrían desarrollar varias formas de pluriactividad y garantizar acceso a las rentas complementarias para los beneficiarios. De acuerdo con las particularidades de cada asentamiento, los órganos que conducen a la política de reforma agraria, principalmente el INCRA y las empresas estatales de asistencia técnica y extensión rural, podrían estimular la creación de actividades que generaran ocupaciones no agrícolas, que van desde la transformación y procesamiento de la producción agrícola hasta la organización de otras iniciativas relacionadas con las actividades industriales o de prestación de servicios.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

- Berdegú, J.L.; Reardon, T. E., Escobar, G. y Echeverría, R.G. 2001. *Opciones para el desarrollo del empleo rural no agrícola en América Latina*. Washington: BID.
- Berdegú, J.L.; Reardon, T. E., Escobar, G. 2001. "La creciente importancia del empleo y el ingreso rurales no agrícolas". Echeverría, R.G. (Ed.). *Desarrollo de las economías rurales*. Washington: BID.
- Carneiro, M.J.T. 2006. "Pluriatividade da agricultura no Brasil: uma reflexão crítica". Schneider, S. *A diversidade da agricultura familiar*. Porto Alegre: UFRGS.
- Castilho E Silva, C.B. 2006. *Gênero, Agricultura Familiar e Pluriatividade no Rio Grande do Sul*. Graduando em Ciências Sociais Bacharelado. Universidade do Rio Grande do Sul.
- Cepal. 2000. *Empleo rural no agrícola y pobreza en America Latina: tendencias recientes*. Documento de discusión. Santiago, Chile: CEPAL.
- Cole, D.M. 2002. *Colonos, agricultores familiares e pluriatividade: um estudo de caso no município de David Canabarro e na micror região do Alto Taquari/RS*. Dissertação. UFRGS/PGDR.
- Del Grossi, M. E.; Graziano Da Silva, J.; Campanhola, C. O. 2001. "Fim do êxodo rural?" *Encontro Nacional de Economia Política*. São Paulo: Anais.
- Del Grossi, M.; Graziano De Silva, J. 2006. "Movimento Recente da Agricultura Familiar". *XLIV Congresso da SOBER*. São Paulo: Anais / Fortaleza.
- Echeverría, R.G. (Ed.). 2001. *Desarrollo de las economías rurales*. Washington: BID.
- Eikland, S. 1999. "New rural pluriactivity? Household strategies and rural renewal in Norway". *Sociologia Ruralis* 39.
- Ellis, F. 2000. *Rural livelihoods and diversity in developing countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Ellis, F. and Freeman, H.A. 2005. "Conceptual framework and overview of themes". *Rural livelihood and Poverty reduction Policies*. London/New York: Routledge.
- Fuller. A. M. 1990. "From Part Time Farming to Pluriativity: a decade of change in rural Europe". *Journal of Rural Studies* 6, 4: 361-373.
- Graziano Da Silva, J. O. 1999. *O novo rural brasileiro*. Campinas: UNICAMP.
- Graziano Da Silva, J. 1999. "Políticas não-agrícolas para o novo rural bra-

- sileiro". *O novo rural brasileiro*. Campinas: UNICAMP.
- Kageyama, A. 1997. *O sub-emprego agrícola nos anos 90*. Texto para Discussão. Campinas: Instituto de Economia, UNICAMP.
- \_\_\_\_\_. 1998. "Pluriactividade e ruralidade: aspectos metodológicos". *Economia Aplicada* 2, 3: 515-551.
- Kinsella, J. et al. 2000. "Pluriactivity as a livelihood strategy in Irihi farm households and its role in rural development". *Sociologia Ruralis* 40, 4: 481-496.
- Klein, E. 1992. "El Empleo rural no agrícola en América Latina". *Documento de Trabajo* 364. Santiago / Chile: PREALC/OIT.
- Laurenti, A. C. 2000. *Terceirização na Produção Agrícola: a dissociação entre a propriedade e o uso dos instrumentos de trabalho na moderna produção agrícola*. Londrina : IAPAR.
- Laville, J.L. et Perret, B. 1995. "Le tournant de la pluriactivité". *Esprit Revue International* 217 : 5-55.
- Marsden, T. 2003. *The condition of rural sustainability*. Assen: Van Gorcun.
- Marsden, T. 2006. "The road towards sustainable rural development: issues of theory, policy and practice in a European context". Cloke, P.T. et al. *Handbook of Rural Studies*. London: Sage.201-212.
- Marsden, T. and Parrott, N. 2006. "Reconnecting farming and the countryside? Rural development in UK". O'connor, D. et al. *Driving rural development: policy and practice in seven EU countries*. Assen: Van Gorcun.
- Marsden, T. 2007. *New questions and challenges for rural development and agri-food policies: lessons and convergences from de European experience*. Draft version. Non published.
- Murdoch, J., Lowe, P., Ward, N. AND Marsden, T.K. 2003. *The Differentiated Countryside*. Routledge Studies in Human Geography. London: Routledge.
- Nascimento, C.A. 2005. *Pluriatividade, pobreza rural e políticas públicas*. Campinas: UNICAMP.
- Niederle, P.A. 2007. *Mercantilização, estilos de agricultura e estratégias reprodutivas dos agricultores familiares de Salvador das Missões, RS*. Dissertação. UFRGS/PGDR.
- OIT. 2005. "World Employment Report 2004-2005". *Employment, productivity and poverty reduction*. Geneva: ILO.
- O'connor, D. et al. 2006. *Driving rural development: policy and practice in seven EU countries*. Assen: Van Gorcun.



- Navarro, Z. 2001. "Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro". *Revista Estudos Avançados* 16, 44: 83-100.
- Perondi, M.A. 2007. *Diversificação dos meios de vida e mercantilização da agricultura familiar*. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – UFRGS/PGDR.
- Plein, C. 2003. *As metamorfoses da agricultura familiar: o caso do município de Iporã D'Oeste, Santa Catarina*. Dissertação. UFRGS/PGDR.
- Ploeg, Jan D. van der. 2006. "Agricultural production in crises". Cloke, Paul, Marsden, Terry and Mooney, Patrick (eds.). *Handbook of Rural Studies*. London: Sage. 258-77.
- \_\_\_\_\_. 2006. "O modo de produção camponês revisitado". Schneider, Sergio. *A diversidade da agricultura familiar*. Porto Alegre, RS: UFRGS. 13-56.
- \_\_\_\_\_. Ploeg, Jan D. van der. 2003. *The virtual farmer: past, present and future of the Dutch peasantry*. Assen: Van Gorcum, 2003.
- Ploeg, J.D. van der et. al. 2000. "Rural Development: from practices and policies towards theory". *Sociologia Ruralis* 40, 4: 391-407.
- Ploeg, J.D. van der and Renting, H. 2000. "Impact and potential: a comparative review of European rural development practices". *Sociologia Ruralis* 40, 4.
- \_\_\_\_\_. 2000. "Impact and Potential: a comparative review of European rural development practices". *Sociologia Ruralis* 40, 4.
- Ploeg, J.D. van der. and Dijk, G.V. (eds.). 1995. *Beyond modernization: the impact of endogenous rural development*. Assen: Van Gorcum.
- Ploeg, J.D. van der, Long, A. and Banks, J. 2000. "Rural Development: the state of the art". *Living in Countryside: rural development processes in Europe*. Doetinchem: Elsevier. 8-17.
- Radomsky, G. F. W. 2006. *Redes Sociais de Reciprocidade e de Trabalho: as bases histórico-sociais do desenvolvimento na Serra Gaúcha*. Dissertação. UFRGS/PGDR.
- Ray, C. 2000. "The EU Leader Programme: rural development laboratory". *Sociologia Ruralis* 40, 4.
- Reardon, T., Berdegue, J.L. and Escobar, G. 2001. "Rural nonfarm employment and incomes in Latin America: overview and policy implications". *World Development* 29, 3.
- Reardon, T.; Cruz, M.E. e Escobar, G. 1998. *Los pobres en el desarrollo del empleo no agrícola en América Latina: paradojas y desafíos*. Lima-Perú: Simpósio del RIMISP.
- Reis, J. 1985. "Modos de Industrialização, Força de Trabalho e Pequena

- Agricultura". *Revista Crítica de Ciências Sociais* 15-16-17.
- Reis, J. 1992. *Os Espaços da Indústria. A regulação econômica e o desenvolvimento local em Portugal*. Portugal: Afrontamento.
- Sacco Dos Anjos, F. 2003. *Agricultura Familiar, Pluriactividade e Desenvolvimento Rural no Sul do Brasil*. Pelotas: EGUFPEL.
- Sarraceno, E. 1994. "Recent Trends in Rural Development and Their Conceptualization". *Journal of Rural Studies* 10, 4: 321-330.
- Schneider, S. 2006. "Turismo em comunidades rurais: inclusão social por meio de atividades não-agrícolas". *Turismo Social: Diálogos do Turismo*. Brasil: Ministério do Turismo/IBAM.
- Schneider, S. 2003. *A pluriactividade na agricultura familiar*. Porto Alegre: UFRGS.
- \_\_\_\_\_. 2001. "A Pluriactividade como estratégia de reprodução social da agricultura familiar no Sul do Brasil". *Estudos Sociedade e Agricultura* 16: 164-184.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Agricultura familiar e Industrialização*. Porto Alegre: UFRGS.
- Schneider, S. (Org.). 2006. *A diversidade da agricultura familiar*. Porto Alegre: UFRGS.
- Schneider, S. et al. 2006. "A pluriactividade e as condições de vida dos agricultores familiares do Rio Grande do Sul". Schneider, S (Org.). *A diversidade da agricultura familiar*. Porto Alegre: UFRGS.
- Schneider, S. e Conterato, M. A. 2006. "Transformações Agrárias, Tipos de Pluriactividade e Desenvolvimento Rural". Neiman, G.; Craviotti, C. *Entre el campo y la ciudad*. Buenos Aires: CICCUS.
- Schneider, S. e Mattos, E.J. 2006. "A pluriactividade no meio rural gaúcho: caracterização e desafios para o desenvolvimento rural sustentável". *Revista Extensão Rural e Desenvolvimento Sustentável* 2: 06-17.
- Weller, J. 1997. "El empleo rural no agropecuario en el istmo centroamericano". *Revista de la CEPAL* 62: 75-90.