

ISEC- INSTITUTO DE SOCIOLOGIA Y ESTUDIOS CAMPESINOS  
ETSIAM- ESCUELA SUPERIOR DE INGENIEROS AGRONOMOS  
Y DE MONTES

**“Integración entre Investigación y Extensión Agraria en un contexto de descentralización del Estado y sustentabilización de políticas de desarrollo: el caso de Santa Catarina, Brasil”**

por

**EROS MARION MUSSOI**

**Directores**

**FERNANDO SÁNCHEZ DE PUERTA T.**  
**(Universidad de Córdoba)**

**ERNI J. SEIBEL**  
**(Universidad de Santa Catarina- Brasil)**

Tesis defendida y aprobada con la calificación de **Sobresaliente “Cum Laude” por unanimidad del tribunal**, como parte de los requerimientos para la obtención del título de Doctor en Agronomía- Programa Agroecología, Campesinado e Historia.

**Tribunal: Prof. Dr. Tomás Rodríguez Villasante (PhD)**  
**Prof. Dr. Antonio Casimiro Herruzo Martínez (PhD)**  
**Prof. Dr. Javier Calatrava Requena (PhD)**  
**Prof. Dr. Eduardo Sevilla Guzmán (PhD) - Presidente**  
**Prof<sup>a</sup> . Dr<sup>a</sup> Ana Cristina Gómez Muñoz (PhD) - Secretaria**

**UNIVERSIDAD DE CORDOBA**  
**España**

**Mayo, 1998**

**ISEC- INSTITUTO DE SOCIOLOGIA Y ESTUDIOS CAMPESINOS**

**ETSIAM- ESCUELA SUPERIOR DE INGENIEROS AGRONOMOS  
Y DE MONTES**

**Tesis Doctoral**

**“Integración entre Investigación y Extensión Agraria en un contexto de descentralización del Estado y sustentabilización de políticas de desarrollo: el caso de Santa Catarina, Brasil”**

**por**

**EROS MARION MUSSOI**

**UNIVERSIDAD DE CORDOBA  
España  
Mayo, 1998**

Dedico a

Suzana, Thianne y Thiago

Elvira y Marconi (*in memoria*)

## Agradecimientos y Recordaciones

Los agradecimientos suelen ser un conjunto de dichos obvios y formales, pero que precisan ser registrados. De hecho, las personas y instituciones que contribuyeron de alguna forma con la realización de este trabajo no precisarían ser mencionadas por que lo saben cuanto les soy agradecido. Por otro lado, la “nominación” de algunos implica en el riesgo de olvidar a otros... pero corriendo este riesgo no puedo dejar de agradecer a:

- . EPAGRI y la UFSC por la posibilidad de cumplir más esta etapa de la vida profesional,
- . CAPES - Coordinación de Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior (Ministerio de Educación de Brasil) por la beca,
- . a mis maestros Casimiro Herruzo Martinez, Eduardo Moyano Estrada, Eduardo Sevilla Guzmán, Fernando Sánchez de Puerta Trujillo, Joan Martínez Alier, José Taberner Guasp, Manuel Pérez Yruela, Miguel Altieri, Rafael Morales Ruíz, Stephen Gliessman, por sus aportaciones teóricas y por la construcción de un ambiente de amistad.
- . a mis colegas de curso Armando Contreras Hernandez, Francisco “Paco” Roberto Caporal, Jaime Morales Hernández, Jesús García de Miguel, Joao Carlos Canuto, José Antonio Costa Beber, José M. Freddy Delgado Burgoa, Jorge Morett Sánchez, Laura Elena Ruiz Meza, Marcelo Héctor Recarey, Samir Ben Hassine Sayadi, Xosé Manuel González Vilas, Yan Pouliquen, deseando que nuestra “utopía” de proyecto de tesis colectiva un día tenga viabilidad,

. a los compañeros del ISEC, Antonio Alonso Mielgo, Gaston G.A. Remmers, Gloria Casado Guzmán, Lourdes López Calvo, María Angeles Plata y “Rafi”.

De los amigos con quién aquí conviví certamente llevaré buenas recordaciones y la certeza de una amistad profunda: Celta y José Renato Duarte Fialho, Vera y “Paco” Caporal, Noélia y Canuto, Noeli y Campos, Cristian y Francine, Rosana y Costa Gomes, Nádia y Flávio, Junia y Marilyn, Janis y Antonio, y sus respectivos hijos. A Ijoni y Costabeber, que más que amigos se convirtieron en “casi hermanos” un agradecimiento especial.

Agradezco también el esfuerzo de Roberto García Trujillo y Rufino Acosta Naranjo la corrección del español de este trabajo.

De Wilson “Feijao” Schmidt recibí aportaciones críticas importantes, a las cuales agradezco por que además su carácter analítico, vieron “preñadas” de amistad.

A Janine Moreira, que acompañó este trabajo desde su inicio, agradezco su amistad, compañerismo, y su lectura atenta de los primeros originales.

A Olga Celestina su apoyo e incentivo permanente, y la amistad profunda que dura “una vida”.

A “Lola” Vélez, de la sección de Doctorado de la Universidad de Córdoba su comprensión y permanente simpatía.

A mis directores de tesis, Erni J. Seibel y Fernando Sánchez de Puerta Trujillo, que en sus individualidades permitieron contribuciones diferentes, pero tanto del punto de vista académico como humano, ayudaron a me enseñar aspectos importantes en este momento de mi vida.

Por final, pero no menos importante, mi agradecimiento a los agricultores, investigadores, extensionistas y otros actores sociales, que participaron activamente de este trabajo, deseando que un día, con la síntesis de sus saberes, sea posible construir un mundo mejor.

## **ÍNDICE**

### **INTRODUCCIÓN**

|                                                                    |          |
|--------------------------------------------------------------------|----------|
| <b>1. Definición del problema de estudio</b>                       | <b>1</b> |
| <b>2. Referente teórico-metodológico, hipótesis y tesis</b>        | <b>4</b> |
| <b>2.1. Definición de las áreas de estudio</b>                     | <b>7</b> |
| <b>2.2. Etapas de la investigación e instrumental metodológico</b> | <b>8</b> |

### **I. CAPÍTULO I**

**“Descentralización y participación política: la participación ciudadana en las políticas públicas”**

|                                                                    |           |
|--------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. Participación, representatividad y ciudadanía</b>            | <b>15</b> |
| <b>1.1. Estado, noción de pueblo y participación</b>               | <b>21</b> |
| <b>a-) Teorías del Estado del “Bien Común”</b>                     | <b>31</b> |
| <b>b-) Perspectiva de clase y teorías del Estado</b>               | <b>46</b> |
| <b>1.2. Estado, democracia representativa y democracia directa</b> | <b>68</b> |

### **II. CAPÍTULO II**

|                                                             |           |
|-------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>“Descentralización: ¿indicativo de un nuevo modelo?”</b> | <b>89</b> |
|-------------------------------------------------------------|-----------|

|                                                                                                                                |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Enfoques teóricos sobre descentralización                                                                                   |     |
| 104                                                                                                                            |     |
| 2. Contexto histórico de la descentralización en Brasil                                                                        |     |
| 111                                                                                                                            |     |
| <b>III. CAPÍTULO III</b>                                                                                                       |     |
| “Modernización de la agricultura y organización/actuación institucional centralizada y descendente: una perspectiva coherente” | 123 |
| 1. Política macro-económica como determinante de la política de ciencia y tecnología: el caso del “agro” brasileño             |     |
| 130                                                                                                                            |     |
| 1.1. Iº Plan Brasileño de Desarrollo Científico y Tecnológico                                                                  |     |
| 138                                                                                                                            |     |
| 1.2. El modelo institucional de gestión pública de ciencia y tecnología agropecuaria                                           | 140 |
| 1.2.1. La investigación                                                                                                        | 141 |
| 1.2.2. La universidad                                                                                                          | 143 |
| 1.2.3. El sector privado                                                                                                       | 144 |
| 1.3. La extensión rural                                                                                                        | 147 |
| 1.3.1. Estado desarrollista, desarrollo de comunidad y extensión rural en Brasil                                               |     |
| 147                                                                                                                            |     |
| 1.3.2. Centralización: la forma de cumplimiento de la función reservada                                                        | 164 |
| 1.3.3. Creciendo, integrando... disolviendo: ¿hacia dónde va el Sistema de Extensión?                                          |     |
| 173                                                                                                                            |     |

#### **IV. CAPÍTULO IV**

**“Hermosa y ‘Santa’ Catarina... un contexto institucional expresando la centralización del poder”**

**1. Santa Catarina: contextualización de la área estudiada**

**189**

**2. Mirando el pasado: caracterización de puntos de la política de ciencia y tecnología agrícola en el discurso oficial**

**210**

**2.1. Gobiernos, sus directrices y el reflejo en las instituciones de investigación y extensión rural**

**213**

**2.2. A modo de conclusión**

**264**

#### **V. CAPÍTULO V**

**“Fusión de la investigación agropecuaria con la extensión rural y municipalización de la agricultura... ¿dos caras de la misma moneda?”**

**267**

**1. Municipalización de la agricultura- un análisis sucinto de su historia reciente**

**268**

**2. Integración o simple fusión administrativa: ¿lo que se busca en realidad?**

**343**

|                     |                                                                                                                                                             |            |
|---------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
|                     | <b>2.1. Las empresas de investigación y extensión rural</b>                                                                                                 |            |
| <b>346</b>          |                                                                                                                                                             |            |
|                     | <b>2.2. El “toque de hada”: una nueva fase del planeamiento estratégico</b>                                                                                 | <b>356</b> |
|                     | <b>2.3. Desarrollo sustentable y/o sostenibilidad institucional: ¿que posibilidades y límites se presentan?</b>                                             |            |
| <b>363</b>          |                                                                                                                                                             |            |
|                     | <b>3. Municipalización de la agricultura y fusión de las instituciones de investigación agropecuaria y extensión rural: rescatando algunas conclusiones</b> |            |
| <b>378</b>          |                                                                                                                                                             |            |
| <b>CONCLUSIONES</b> |                                                                                                                                                             | <b>389</b> |
|                     | <b>1. Objetivos</b>                                                                                                                                         | <b>390</b> |
|                     | <b>2. Hipótesis</b>                                                                                                                                         | <b>393</b> |
|                     | <b>3. Tesis</b>                                                                                                                                             | <b>396</b> |
|                     | <b>4. Grado de inferencia</b>                                                                                                                               | <b>396</b> |
| <b>BIBLIOGRAFÍA</b> |                                                                                                                                                             | <b>397</b> |
| <b>ANEXOS</b>       |                                                                                                                                                             |            |
|                     | <b>ANEXO 1 -</b>                                                                                                                                            |            |
|                     | <b>Mapa 1</b>                                                                                                                                               |            |
|                     | <b>Mapa 2</b>                                                                                                                                               |            |
|                     | <b>Mapa 3</b>                                                                                                                                               |            |
|                     | <b>ANEXO 2 -</b>                                                                                                                                            |            |
|                     | <b>Guión de las entrevistas</b>                                                                                                                             |            |
|                     | <b>ANEXO 3 -</b>                                                                                                                                            |            |

**Lista de los entrevistados**

**Lista de los participantes de los Grupos Experimentales de**

**Debate**

**Siglas utilizadas**

## **INTRODUCCIÓN**

Una serie de transformaciones están ocurriendo en el ámbito de la relación Estado/Sociedad que merecen ser analizadas con detenimiento. Por un lado, la sociedad manifiesta un deseo de mayor grado de participación y protagonismo efectivo en la determinación y gestión de las políticas públicas que le merecen respeto. Por otro lado, el Estado busca formas de ajuste que indican su alejamiento de funciones tradicionalmente por él desempeñadas, siendo esto justificado por la búsqueda de “mayor racionalidad administrativa” y coherencia con la “capacidad de financiación pública”. Si por una parte estas dos posiciones pueden confluir en “deseos comunes” como la propia descentralización del aparato estatal, por otra parte pueden transformarse en un mecanismo engañoso en la medida en que esta “transferencia” de atribuciones se refleja en cometidos para otra instancia de gestión (municipios o comunidades por ejemplo) y en la gradual privación de acceso de la

población a determinados servicios que históricamente eran mantenidos por el Estado.

### ***1. Definición del problema de estudio***

Es en este horizonte general de preocupaciones abordado antes donde se sitúa el presente trabajo, en la medida en que pretende analizar con profundidad el proceso de “municipalización de la agricultura” y de la fusión de las instituciones de investigación agropecuaria y de extensión rural<sup>1</sup> que se efectuaron en concomitancia en el estado de Santa Catarina -Brasil (ver Mapa 1- Anexo I). Resumidamente, ya que el tema será detallado con la necesaria profundidad en el transcurso de este trabajo, la “municipalización de la agricultura” consiste en un proceso en el cual el gobierno del estado traspasa a los municipios la responsabilidad de la realización de los servicios de extensión rural<sup>2</sup>. En concomitancia tiene lugar la fusión de las instituciones de investigación y extensión rural, que históricamente eran organizaciones que actuaban aisladamente en dimensiones funcionales específicas. Esto significa concretamente que, bajo el pretexto de “descentralizar” y “racionalizar la Administración”, por no haber ninguna preparación previa de los municipios y ningún debate anterior con la sociedad y mucho menos con el cuerpo funcional de las empresas involucradas, se instala un verdadero “caos institucional” que indica una clara desvinculación del Estado con relación a estas actividades, y la despreocupación por el conjunto de la población (principalmente los pequeños agricultores familiares<sup>3</sup>) que dependen de servicios de esta naturaleza<sup>4</sup>. Lo que

---

<sup>1</sup> En el presente trabajo serán utilizados indistintamente los términos “extensión rural” y “extensión agraria”, pues los mismos son utilizados en diferentes situaciones y por diferentes autores para referirse al mismo proceso institucional.

<sup>2</sup> En el ámbito de la agricultura, otros servicios son también municipalizados, como por ejemplo los servicios de sanidad animal y asistencia médico-veterinaria, mecanización agrícola e inseminación artificial. Pero es en la extensión rural que se sienten mayores reflejos de los cambios.

<sup>3</sup> Sin pretender entrar en grandes discusiones teóricas se considera “agricultura familiar” a aquella que los trabajos a nivel de unidad de producción son ejercidos predominantemente por el agricultor y su familia, manteniendo ellos la iniciativa, el dominio y el control de *qué* y *cómo* producir, habiendo una relación estrecha entre lo que es producido y lo que es consumido (o sea, son unidades de producción y consumo).

justifica todavía más la profundización de esta cuestión es que las transformaciones provocadas por el gobierno de Santa Catarina pasan a servir de ejemplo para el Brasil, sin el mínimo análisis crítico.<sup>5</sup>

Además de la justificación general de la oportunidad de la presente investigación en función de los argumentos con anterioridad presentados, la definición del tema está estrechamente relacionada con la vinculación funcional del autor y su historia de vida profesional. El autor<sup>6</sup>, desde su graduación en la Facultad de Agrónomos (1969) trabaja en la institución oficial de extensión rural del estado de Santa Catarina. En su función como extensionista, además de trabajar y mantener contacto directo con los municipios<sup>7</sup>, siempre estuvo de una forma u otra en contacto con la investigación agropecuaria. También fue consultor de la FAO - Food and Agricultural Organization of United Nations en “Generación y Transferencia de Tecnología” (Panamá, 1981) donde tuvo ocasión de trabajar junto al IDIAP- Instituto Nacional de Desarrollo de la Investigación Agropecuaria, y profundizar en reflexiones sobre el proceso integrativo entre investigación y extensión rural. De

---

Normalmente son unidades pequeñas (poseyendo una media de 25 hectáreas) con alto grado de diversificación productiva pero teniendo algunos productos relacionados con el mercado.

<sup>4</sup> Con relación a la reestructuración de las instituciones de investigación agropecuaria BATAGIA (1996: 9) afirma que “el cuadro actual se muestra bastante confuso. Los modelos institucionales están en pleno proceso de reformulación, una vez que los gobiernos estatales pasan por intensas dificultades financieras. En Sao Paulo, los institutos de investigación son los únicos del país que están vinculados a la administración directa y burocrática del Estado. Diversas empresas estatales tienen hoy funciones múltiples de investigación y extensión rural (Santa Catarina, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Bahía). En Goiás, la Empresa Goiana de Investigación Agropecuaria (EMGOPA) pasó a ser un departamento de la Empresa de Asistencia Técnica y Extensión Rural (EMATER)” (In: BATAGLIA, Ondino Cleante. *Repensando a Pesquisa Agropecuária em Sao Paulo*. Sao Paulo: SAA/CPA, 1996.).

**Observación:** para efectos de referencias bibliográficas, que según RUIZ (1995: 151) son “entendidas como un conjunto de elementos que permiten la identificación, en todo o en parte, de documentos impresos o registrados en diversos tipos de material”, serán utilizadas en el presente trabajo las normas de la Asociación Brasileña de Normas Técnicas, básicamente de su normativa NBR 6023 de agosto de 1989 (RUIZ, Joao Álvaro. *Metodologia Científica: guia para eficiência nos estudos*. Sao Paulo: Editora Atlas, 1996.).

<sup>5</sup> Como aclaración es importante informar de que Brasil es una unidad federativa, compuesta de estados y éstos de municipios con “autonomía política, administrativa y financiera”. En este trabajo será utilizada la expresión “estadual” para referirse a cuestiones del estado como unidad de la federación (por ejemplo el estado de Santa Catarina), en tanto la expresión “estatal” obedece al uso común de utilización en ciencia política refiriéndose a las cosas del Estado, del servicio público articulado al Estado.

<sup>6</sup> Nacido en 1946 en la ciudad de Santa María, Río Grande do Sul- Brasil, graduado en la Facultad de Ingenieros Agrónomos de la Universidad Federal de Santa Maria, Rio Grande do Sul- Brasil (1969) y con Maestría (Master of Science) en Extensión Rural por la misma Universidad (1978).

<sup>7</sup> Desde 1993 estuvo trabajando en la Gerencia de Desarrollo Municipal en la oficina-sede estadual de la EPAGRI-SC, dónde trataba directamente con la cuestión de “municipalización de la agricultura”.

1985 a 1990 trabajó en África (República Popular de Mozambique) como *Senior Extensión Especialist* de la FAO- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), coordinando un proyecto que tenía los componentes de investigación y extensión agraria (donde por la primera vez tuvo la oportunidad de llevar a cabo un intento de articulación investigación-extensión bajo la misma estructura institucional y directamente en el campo). En el periodo de 1992/93, representando a la EPAGRI- Empresa de Investigación Agropecuaria y Difusión de Tecnología de Santa Catarina, intervino junto a la EMBRAPA -Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria en la organización de la URCA-Sur (Unidad Regional de Capacitación y Apoyo al Desarrollo Rural) que estaba pensada para ser un ente de coordinación técnico-administrativa de la EMBRAPA que, actuando de forma descentralizada, debería integrar las actividades de investigación y extensión rural<sup>8</sup> (este proyecto y otros intentos de articulación orgánica no tuvieron los resultados esperados por las enormes demostraciones de corporativismo y de diferencias de cultura institucional entre investigación y extensión rural<sup>9</sup>). También como profesor de la Universidad Federal de Santa Catarina desde 1979, específicamente en la asignatura de Extensión Rural, la cuestión de la articulación entre los componentes investigación, enseñanza y extensión rural siempre significó una preocupación del autor del presente trabajo (ha propuesto y hecho el seguimiento a la organización de un sistema de “estancia de vivencia” de 30 días de los estudiantes de agrónomos en propiedades de pequeños agricultores, con el objetivo de que estudiantes, profesores e investigadores entendiesen mejor la problemática de la pequeña

---

<sup>8</sup> EMBRAPA. Secretaria de Assistência Técnica e Extensao Rural (Brasília, DF). *Plano de ação estratégica da Secretaria de Assistência Técnica e Extensao Rural (1991/95)*. Brasília, 1991 (EMBRAPA-SER. Documentos, 1).

<sup>9</sup> SILVA, José de Souza. *Análise do documento apócrifo “Governo Federal, EMBRAPA e Extensao Pública” sobre a Coordenação do SIBRATER na EMBRAPA*. Brasília: EMBRAPA/ Secretaria de Apoio aos Sistemas Estaduais -SSE, 1993. mimeo.

SILVA, José de Souza. *Ascensao e Declínio das Instituições Públicas e Estratégias para a Sustentabilidade Institucional- a experiência da EMBRAPA*. Trabajo presentado en el Seminario Internacional “Modernización de Servicios Agropecuarios: Experiencias en otros países latinoamericanos”, realizado en Quito- Ecuador, 26 de julio de 1994, y en Guayaquil, Ecuador, 29 de julio de 1994. mimeo.

agricultura familiar y se comprometiesen con ella. Esta experiencia fue oficializada y hoy es asignatura obligatoria en aquella Universidad)<sup>10</sup>.

Resulta evidente que la definición del tema para la presente tesis no representa una opción ocasional y sí que es resultado de la culminación de un conjunto de preocupaciones y experiencias de toda una vida profesional, y de una demanda concreta que es consecuencia de recientes transformaciones en la realidad institucional de los servicios públicos agrícolas del estado de Santa Catarina, que todavía no están sedimentadas.

## **2. Referente teórico-metodológico, hipótesis y tesis**

Este trabajo tiene la pretensión de discutir el tema propuesto a partir de la teoría general del Estado y sus variantes teóricas de centralización-descentralización, porque se parte de la premisa de que los temas “municipalización de la agricultura” e “integración Investigación-Extensión Rural” acontecen en la realidad estudiada como una expresión de ajuste del Estado desde el punto de vista de que al mismo tiempo que intenta “racionalizar sus gastos” (con una reorganización burocrático-administrativa), se reduce, traspasando atribuciones a otros niveles. La metodología general de esta investigación transita por un abordaje de la cuestión del Estado a partir de la discusión de las nociones de pueblo, participación, representatividad y ciudadanía (Capítulo I). Para ello se utiliza dos grandes vertientes teóricas, o sea, la de Estado del Bien Común y la de Perspectiva de Clases. Como consecuencia de esta discusión se pasa a abordar la cuestión de la democracia directa y de la democracia representativa como forma de acercarse de manera más directa al tema general investigado. Con esta base teórica general se pasa a discutir la cuestión de la descentralización (Capítulo II) que va a asumir una posición de central en el presente estudio considerándose la realidad estudiada.

---

<sup>10</sup> MUSSOI, Eros Marion. *Living and working with peasants: learning about sustainability and agricultural systems starting from the University*. Paper presentado en “Second European Symposium on Rural and Farming Systems Research”, Granada, España, del 27 al 29 de marzo de 1996. Granada: ASFRE, 1996.

Para dar efectivamente más basamento teórico, por la relevancia que va tener este referente frente al problema central del estudio, se profundiza el análisis a partir del posicionamiento de diversos autores que reflexionan sobre el asunto. Con este referente teórico específico de la cuestión de la descentralización se pasa a tratar de forma sintetizada este objeto de estudio con relación a sus raíces y a lo ocurrido históricamente en el Brasil.

Este criterio de análisis está relacionado con las hipótesis y tesis planteadas para el presente estudio, que son las siguientes:

. **hipótesis 1-** “Es posible evidenciar, en el caso estudiado, la coherencia entre los modelos institucionales y metodológicos de tipo ‘top-down’/descendentes y las funciones atribuidas por el Estado a las instituciones de Investigación Agropecuaria y Extensión Rural”.

. **hipótesis 2-** “Considerando el potencial humano, ambiental y técnico-científico existente en la región del estudio, es posible la creación de instituciones de Investigación y Extensión Rural integradas efectivamente entre sí y con la sociedad, utilizando una metodología de *praxis* participativa”.

. **hipótesis 3-** “La reconsideración efectiva del proceso de ‘municipalización de la agricultura’ podrá permitir la puesta en práctica de un nuevo proceso de gestión pública, realmente democrático y participativo”.

. **hipótesis 4-** “Serán necesarios cambios profundos en la cultura institucional tanto de la Investigación como de la Extensión Rural, para aprovechar el potencial existente para la construcción de instituciones verdaderamente integradas y al servicio de una concepción de desarrollo sustentable”<sup>11</sup>.

En consecuencia, la **tesis** defendida en este estudio es que:

---

<sup>11</sup> Los términos “desarrollo sustentable” y “desarrollo sostenible” serán usados en este trabajo de manera indistinta, pues los mismos son utilizados por autores diversos para caracterizar entendimientos semejantes (ver p. 7- 12 in: MARÍN, Alfredo Cadenas. *Agricultura y desarrollo sostenible*. Madrid: MAPA, 1995.).

“La búsqueda de un modelo de desarrollo sustentable y de la efectividad de la participación ciudadana y democrática en la construcción del conocimiento y en la gestión del aparato estatal debe corresponder a la construcción de instituciones de Investigación y Extensión Rural concretamente integradas dentro de un criterio **ascendente**, partiendo de una perspectiva de democratización y descentralización de la gestión, a través de un proceso **efectivo** de municipalización de la agricultura”.

Para conseguir la contrastación de las hipótesis formuladas se planteó alcanzar los siguientes objetivos en esta investigación:

- . **objetivo 1-** “Caracterizar la política de ciencia y tecnología que históricamente, a nivel macro, definió los papeles específicos para la Investigación Agropecuaria y para la Extensión Rural”.

- . **objetivo 2-** “Analizar los contenidos programáticos que resultaron de las funciones atribuidas a las instituciones de Investigación Agropecuaria y Extensión Rural, y las correspondientes estructuras organizativas y estrategias metodológicas asumidas, en una perspectiva histórica”.

- . **objetivo 3-** “Identificar los intentos de articulación entre Investigación y Extensión Rural habidos históricamente”.

- . **objetivo 4-** “Evaluar las necesidades de cambios institucionales frente a una posible actuación dentro de una perspectiva de desarrollo cambiante, o sea, considerando la coexistencia y la transición del modelo de desarrollo convencional a un modelo sustentable”.

- . **objetivo 5-** “Analizar el proceso de ‘municipalización de la agricultura’, y su relación con la fusión entre las instituciones de investigación agropecuaria y de extensión rural oficiales”.

- . **objetivo 6-** “Aportar elementos teóricos y metodológicos que contribuyan a la formulación de estrategias y decisiones de políticas públicas más coherentes con la realidad humana, ambiental y productiva de la región en estudio”.

## 2.1. Definición de las áreas de estudio

La delimitación del estado de Santa Catarina como área general de estudio está dada por haber sido ahí donde ocurren recientemente los hechos que son tema de este estudio. En el estado de Santa Catarina fueron, a efectos de la presente investigación, definidas 8 regiones administrativas de la EPAGRI-SC<sup>12</sup> a partir de una definición anterior de los municipios que habían de formar parte de la muestra<sup>13</sup>. O sea, se le suscitó a la Gerencia de Desarrollo Municipal de la EPAGRI-SC (sector responsable del programa de municipalización de la agricultura) la necesidad de nombrar un conjunto inicial de municipios que representasen un espectro amplio de posibilidades entre los extremos que indicasen dónde el proceso de municipalización “estaba dando buenos resultados” y dónde “no estaba funcionando bien”<sup>14</sup>. Con los datos y criterios iniciales de este sector de la EPAGRI, se partió de una lista inicial de 78 municipios que significaban el 34 % del total de municipios donde la EPAGRI contaba con oficinas municipales (en agosto de 1996 eran un total de 232 oficinas municipales). Por cuestiones de disponibilidad de tiempo y recursos, y por entender que una muestra así definida ofrecería un excelente material de análisis, se buscó reducir el número de municipios, pero manteniendo la

---

<sup>12</sup> A efectos técnico-administrativos la EPAGRI-SC divide actualmente el estado en 13 regiones (ver Mapa 3 - Anexo 1) donde posee oficinas regionales, estaciones experimentales y centros de entrenamiento, además de oficinas municipales. Cada región administrativa corresponde a un número variable de municipios (entre 12 a 25 municipios en cada región).

<sup>13</sup> En los municipios sería analizado el proceso de municipalización de la agricultura a través de entrevista abierta y semidirectiva con agricultores, alcaldes, técnicos, consejeros de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural y concejales, como se verá a continuación.

<sup>14</sup> Los criterios utilizados por la Gerencia de Desarrollo Municipal de la EPAGRI fueron de naturaleza administrativa, principalmente en cuanto a exigencias de la Secretaría Estadual de Agricultura del Gobierno del estado como por ejemplo “haber sido organizado Consejo de Desarrollo Municipal”, “haber elaborado un Plan Municipal de Desarrollo” (estos indicadores serán exhaustivamente discutidos en los Capítulos IV y V). Independientemente de la naturaleza del criterio de definición inicial de los municipios, esto significó un importante apoyo en la etapa inicial de definición del conjunto de municipios (y en consecuencia, de regiones) que posibilitaron la investigación de campo. La intención era observar la cuestión de participación ciudadana y democracia en la gestión de las políticas públicas en el proceso de municipalización, observando también la intensidad de la “descentralización”, y la posibilidad de constatar esto en municipios considerados “diferentes”, lo cual se presentaba como muy interesante.

representatividad regional (que representasen a las diferentes regiones del estado) y el espectro antes mencionado. Se optó por un número máximo de 12 municipios (5 % del total dónde existía servicio de extensión rural oficial), llegando a este número por la eliminación gradual y estudiada de los municipios menos significativos.

La localización de estos 12 municipios en sus respectivas regiones automáticamente determinó las 8 regiones (61 % del total de regiones administrativas de la EPAGRI) donde se analizaría también la cuestión de la integración entre investigación y extensión rural a través de un instrumento metodológico que habría de ser utilizado conjuntamente con los equipos regionales de extensión rural y los investigadores de las estaciones experimentales<sup>15</sup>.

## **2.2. Etapas de la investigación e instrumental metodológico**

Buscando un mayor rigor en la recogida de información y análisis del problema de estudio se optó por una diversidad metodológico-instrumental que permitiese recoger las informaciones necesarias a partir de diversas fuentes y categorías de actores sociales, de cara a conseguir componer un cuadro que expresase las posibles y diferentes perspectivas del problema. El uso de este conjunto instrumental-metodológico tenía como objetivo: 1º - reconstrucción histórica de la posición del Estado en la concepción y aplicación de los modelos de desarrollo, política de ciencia y tecnología y definición de papeles para la investigación y extensión rural; 2º - análisis de la situación reciente relativa a los temas objeto de estudio. Este conjunto de procedimientos posibilitaría el análisis de la situación a partir de documentos, del discurso de los actores sociales involucrados

---

<sup>15</sup> Las 8 regiones y los 12 municipios seleccionados fueron (ver Mapa 2 - Anexo 1): región de Urussanga (municipio de Siderópolis), región de Florianópolis (Angelina y Antonio Carlos), región de Itajaí (Luis Alves), región de Lages (Urupema y Ponte Alta), región de Campos Novos (Campos Novos), región de Concórdia (Ipira y Concórdia), región de Chapecó (Caxambu do Sul y Maravilha) y región de Canoinhas (Mafra). De estos municipios, 6 representaban a aquellos donde el proceso de municipalización estaba “funcionando bien” y los otros 6 a donde el proceso presentaba problemas.

y de la discusión de temas entre actores sociales específicos (en este caso, investigadores y extensionistas de nivel regional).

Considerando la naturaleza de las cuestiones y el hecho de trabajar básicamente con discursos personales, la elección fue trabajar con métodos de investigación cualitativos en la medida que éstos, en determinados aspectos superan a los métodos de investigación convencionales de carácter cuantitativo. La imposibilidad de transformar los hechos observados y los discursos en un registro y darles un tratamiento formalizado y distributivo remite a la búsqueda del apoyo de la metodología de investigación cualitativa. Según ORTÍ (1992: 192)<sup>16</sup> el “reduccionismo analítico de la encuesta estadística -que para cuantificar y registrar como *datos*, las *expresiones* o *enunciaciones verbales* de los entrevistados, tiene que formalizarlas denotativamente en *categorías* o *enunciados unívocos*, de modo *estandarizado*-, incapacita a la *encuesta estadística*, en principio, para captar y analizar en profundidad el *discurso hablado* (relativamente espontáneo y libre) de los sujetos encuestados”. Como en el caso presente, la intención sería recuperar, a través del discurso de los actores sociales entrevistados o participantes en Grupos Experimentales de Debate (explicados más adelante), su interpretación de la realidad político-institucional existente, lo que representa en verdad un paso de “*cuestiones fácticas* (que apuntan a los hechos) a las *cuestiones ideológicas* (que entrañan una *posición* o *proyección valorativa* - *consciente* o *preconsciente*- por parte del sujeto entrevistado), es cuando se pone del todo en evidencia el desencuentro entre las *limitaciones lingüísticas* inherentes a la formalización *denotativa* de la *encuesta estadística* y de las *posibilidades significativas latentes en el discurso espontáneo y (relativamente) libre* de ese mismo sujeto; discurso que es fundamentalmente *connotativo* (es decir, se halla marcado por los ‘valores afectivos de los signos’ que utiliza, por todo aquello que excediendo su *función denotativa* estrictamente *referencial*, son capaces estos signos de ‘evocar, sugerir,

---

<sup>16</sup> ORTÍ, Alfonso. La apertura y el enfoque cualitativo o estructural: la entrevista abierta semidirectiva y la discusión de grupo. En: GARCÍA FERRANDO, Manuel, IBÁÑEZ, Jesús y ALVIRA, Francisco (comps.). *El análisis de la realidad social- Métodos y técnicas de investigación social*. Madrid: Alianza Editorial, 1994.

excitar, implicar de manera neta o imprecisa', remitiendo a otros signos, símbolos y mitos), a la vez que se encuentra atravesado por múltiples *ambigüedades* y *contradicciones*" (ORTÍ, op.cit., 1994).<sup>17</sup>

Teniendo en cuenta estas consideraciones de orden general que estuvieron presentes en todo el periodo de la investigación, es importante señalar que este estudio tuvo **etapas** diferenciadas pero a veces simultáneas. La investigación "de campo" se realizó de julio de 1996 a julio de 1997. Un primer momento fue de contacto del investigador con la institución objeto de estudio (EPAGRI-SC), para planear el trabajo en las regiones administrativas y municipios que se habían de seleccionar. En contacto con la Dirección de la empresa se programó también un esquema de **observación participante**<sup>18</sup> en el cual el investigador tendría autonomía de participar de la vida de la EPAGRI-SC por el período de un año para vivir su ambiente, principalmente algunas etapas importantes del proceso de "planeamiento estratégico" (mejor explicado en el Capítulo V) que estaba significando un intento de "redefinición de los rumbos institucionales".

Un segundo momento consistió en la actividad de campo concreta en la cual el investigador trabajó directamente en las regiones y municipios seleccionados para la recolección de datos primarios. Esta fase fue realizada en el periodo de septiembre a diciembre de 1996, y se trabajó en 8 regiones y 12 municipios del estado de Santa Catarina. El trabajo en los municipios consistió básicamente de

---

<sup>17</sup> Según ORTÍ (op.cit., 1994) la crítica al "ingenuo 'triumfalismo' del *imperialismo cuantitativista*' en la investigación sociológica -que confía en reducir todos los problemas del análisis adecuado de los fenómenos sociales a cuestiones resolubles por las simples *técnicas estadísticas* de registro y cálculo", no debe llevar a caer en cualquier "*triumfalismo cualitativista*, igualmente ingenuo y falsificador de las posibilidades reales de la investigación sociológica ante las enormes dificultades- teóricas y prácticas- del estudio empírico de cualquier fenómeno social". Esta cautela también es recomendada por DAVILA (1995: 69- 83) al afirmar que "la oposición cuantitativo/cualitativo comienza por una distinción ontológica entre cantidad y cualidad, ambas en relación dialéctica pues es posible la transformación de una en otra" (DAVILA, Andrés. Las perspectivas metodológicas cualitativa y cuantitativa en las ciencias sociales: debate teórico e implicaciones praxeológicas. En: DELGADO, Juan Manuel y GUTIÉRREZ, Juan (eds). *Métodos y Técnicas Cualitativas de Investigación en Ciencias Sociales*. Madrid: Editorial Síntesis, 1995.).

<sup>18</sup> Aquí entendida como la posibilidad del investigador vivir en el determinado contexto a ser estudiado realizando una observación sistemática de la vida cotidiana de este universo estudiado, y haciendo registros cualitativos (GUTIÉRREZ & DELGADO, 1995: 141- 173, In: GUTIÉRREZ, Juan y DELGADO, Juan Manuel. Teoría de la Observación. In: DELGADO, Juan Manuel y GUTIÉRREZ, Juan (eds.). *Métodos y Técnicas Cualitativas de Investigación en Ciencias Sociales*. Madrid: Editorial Síntesis, 1995.

**entrevistas individuales abiertas semidirectivas** (el guión puede ser encontrado en el Anexo 2)<sup>19</sup> con: 11 alcaldes municipales; 10 secretarios municipales de agricultura (otro también ejercía las funciones de alcalde); 1 presidente de consejo de desarrollo municipal (otros 8 entrevistados también ejercían doblemente esta función y además la función de secretario municipal de agricultura o alcalde); 17 agricultores consejeros de consejos de desarrollo municipal; 7 miembros “no agricultores” de consejos de desarrollo municipal; 11 agricultores presidentes de sindicatos de trabajadores rurales; 3 agricultores presidentes de sindicatos rurales de agricultura (sindicato patronal); 6 presidentes de consejos de ayuntamiento; 11 concejales agricultores; 7 concejales “no agricultores”; 14 extensionistas municipales de la área técnica; 7 extensionistas de la área social; 4 agricultores “aislados”; y 1 miembro de Organización No Gubernamental. Además de estos actores sociales de nivel municipal, fueron entrevistados también 9 extensionistas de nivel regional y 3 investigadores de estaciones experimentales (la lista de los entrevistados puede ser encontrada en el Anexo 3). Esto totalizó 122 entrevistas, todas grabadas en los respectivos locales de trabajo o residencia de los entrevistados. O sea, el investigador procuró realizar las entrevistas en los locales más apropiados considerando la forma de vida o trabajo de los entrevistados<sup>20</sup>. En los municipios y

---

<sup>19</sup> La entrevista abierta según ORTÍ (op.cit., 1994), posibilita la “máxima interacción personal posible entre el ‘sujeto investigado’ y el ‘sujeto investigador’... la entrevista abierta representa la oportunidad de profundizar en las motivaciones personalizadas de un caso individual frente a cualquier problema social... pudiendo ser más o menos directiva, según la finalidad perseguida en cada caso”. Según ALONSO (1995: 226), la técnica de la entrevista abierta se presenta útil para obtener informaciones de carácter *pragmático*, es decir, de cómo los sujetos diversos actúan y reconstruyen el sistema de representaciones sociales en sus prácticas individuales” (ALONSO, Luis Enrique. Sujeto y Discurso: el lugar de la entrevista abierta en las prácticas de la sociología cualitativa. In: DELGADO, Juan Manuel y GUTIÉRREZ, Juan (eds). *Métodos y Técnicas Cualitativas de Investigación en Ciencias Sociales*. Madrid: Editorial Síntesis, 1995.).

<sup>20</sup> A partir de una orientación del investigador responsable por el presente estudio (que solicitó a los equipos regionales de la EPAGRI que junto a los municipios marcasen citas para entrevistas con: alcalde, secretario municipal de agricultura, presidente del consejo de desarrollo municipal, consejeros del consejo municipal agricultores- 2- y “no agricultores”- 2-, presidente del concejo del ayuntamiento, concejales agricultores- 2-, y “no agricultores”- 2-, presidentes de los sindicatos de los trabajadores rurales y sindicato rural patronal, extensionistas de la área “técnica” y social, y agricultores sin vinculación institucional) la definición de las personas a ser entrevistadas se quedó a cargo de los equipos municipales de extensión rural en función de su conocimiento de la realidad local.

Para garantizar lo máximo de fidelidad con referencia a las declaraciones obtenidas en las entrevistas, las mismas son transcritas como “habladas” incluso con errores de idioma. Algunas expresiones utilizadas, por ter una significación local y ser de difícil traducción para el español, son mantenidas en el texto transcrito. Por

regiones administrativas también fueran recogidos datos secundarios, como Planes de Desarrollo Rural de los Municipios, Normas y Estatutos de los Consejos Municipales de Desarrollo, Leyes Municipales que se relacionaban con el tema de estudio.

También a nivel estadual, se utilizó en la capital del estado la técnica de entrevista abierta semidirectiva, esta vez para buscar las representaciones sobre los temas en cuestión de 13 agentes de la tecnoburocracia que actúan en gestión de programas de investigación agropecuaria, extensión rural y planeamiento estadual de la EPAGRI-SC, del ICEPA-SC (Instituto de Estudios y Planeamiento Agrícola de Santa Catarina) y de la Secretaría Estadual de Desarrollo Rural y Agricultura-SEDRA.<sup>21</sup>

Todavía en este segundo momento de la investigación fueron realizados 8 **Grupos Experimentales de Debate** <sup>22</sup> con el objetivo de poner en discusión el tema “Integración entre Investigación, Extensión Rural y Sociedad” entre el cuerpo de técnicos investigadores de las estaciones experimentales y extensionistas de nivel regional (con un total de 74 participantes, cuya lista puede ser encontrada en el Anexo 3). Como se puede constatar en el Capítulo V, esta técnica tuvo excelentes resultados en la medida en que proporcionó una oportunidad de debate de una cuestión polémica (principalmente considerando el momento institucional vivido y que será ampliamente discutido en los capítulos siguientes), pero con amplia libertad de expresión entre los participantes. Con esta técnica (todo material está grabado y transcripto) fue posible en cada grupo provocar inicialmente una especie de lluvia de

---

otro lado, al final de las transcripciones de las declaraciones en el cuerpo del presente trabajo, son utilizadas siglas entre paréntesis que identifican la “función” del entrevistado. El significado de estas siglas pueden ser encontrados al final del Anexo 3 - siglas utilizadas.

<sup>21</sup> La elección de los entrevistados fue hecha por el investigador del presente estudio, obedeciendo a criterios de proporcionalidad de representatividad, tanto numérica como representatividad en términos de “influencia en la formación de opinión político-institucional” entre agentes de investigación (6 técnicos), agentes de extensión (4 técnicos) y agentes de planificación (3 técnicos).

<sup>22</sup> Esta denominación es así asumida para marcar una diferencia con los “Grupos de Discusión” y fundamentándolo en KLEIN (1974: 17) en la medida en que existe un determinado grado de “experimentabilidad” al efectuar la “observación de lo que ocurre en los grupos, para hacer generalizaciones sobre procesos como ‘liderazgo’, ‘toma de decisiones’, o modificaciones de actitudes’, y sus esquemas de observación están ligados a los intereses de los observadores” (KLEIN, Josephine. *O Trabalho de Grupo-psicologia social da discussao e da decisao*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1974.).

ideas, para enseguida ir intentando confrontar posiciones a través de la búsqueda de puntos comunes y divergentes. Esto posibilitó aproximarse a una línea de argumentación del grupo, caracterizada no obligatoriamente por la convergencia y por ser conclusiva, pero eso sí por marcar profundas discordancias con relación al proceso de “integración” y por resaltar agudas diferencias de culturas institucionales. Lo importante es que la técnica “grupos experimentales de debate” posibilitó una revisión crítica bastante profunda de los participantes.

La técnica se aproxima a la de “Grupos de Discusión” (ORTÍ, op.cit., 1994: 189), pero con diferencias tales como: los participantes del grupo se conocían previamente y el propio investigador responsable del presente estudio coordinó las reuniones, introduciendo el tema y eventualmente provocando cuestiones y procurando aclarar puntos. En este caso el grupo funcionaba como un marco para captar las representaciones ideológicas, valores y formaciones imaginarias y afectivas dominantes en determinados estratos institucionales (ORTÍ, op.cit., 1995). Pero, además de esto, la discusión podría significar la apertura de un espacio para nuevas profundizaciones y tomas de posiciones en cuanto al momento institucional vivido.

El tercer momento de la fase “de campo” significó una exhaustiva búsqueda de datos e informaciones secundarias a partir de la revisión de Planes de Gobierno y Documentos Institucionales (planes, informes y publicaciones oficiales) que posibilitasen reconstruir las acciones del Estado con referencia a la extensión rural y a la investigación agropecuaria, y a los intentos de “descentralizar la agricultura”. También en esta fase se buscaron informaciones que permitiesen caracterizar la realidad estadual y su formación histórica así como la realidad nacional con referencia a la cuestión de la política de ciencia y tecnología. Simultáneamente se inició la ordenación y análisis del material recogido.

Esta revisión documental permitió la elaboración del Capítulo III (que trata de las políticas públicas de modernización de la agricultura en Brasil y la configuración de las instituciones de investigación y extensión rural) y del Capítulo IV (que trata de la cuestión específica del estado de Santa Catarina y la influencia de los diversos

momentos de las políticas públicas en las instituciones de investigación y extensión rural). El Capítulo V trata con profundidad de cómo ocurrió la “municipalización de la agricultura” y la reciente “integración entre las instituciones de investigación agropecuaria y de extensión rural” y sus consecuencias, así como las perspectivas que sobre el estado de la cuestión tienen los actores sociales involucrados

Otro aspecto metodológico que se quiere resaltar está relacionado con la dificultad de separar la **historia de vida del investigador** y su vivencia en la institución estudiada ( que proporciona una posibilidad de “**observación participante**”), de la concepción de una tesis doctoral<sup>23</sup>. Por el hecho concreto de que el investigador vivió prácticamente todos los momentos y transformaciones analizadas podría considerarse su historia de vida profesional como determinante de una serie de aportes e interpretaciones existente en este trabajo. Según el importante sociólogo Florestan Fernandes apud KOSMINSKY (1986: 35)<sup>24</sup>, en una combinación metodológica es posible la utilización en una investigación de “la historia de vida en términos de experiencia acumulada por el propio investigador como miembro de un grupo o participante de una subcultura (lo que implica la utilización en concomitancia de la historia de vida y de la observación participante)”. Los hechos y fenómenos vividos por él (ahora) pueden entonces ser recuperados y analizados bajo criterios teóricos y científicos (se trata de una especie de combinación investigador-investigado en el mismo actor social).

---

<sup>23</sup> Según SANTAMARINA y MARINAS (1995: 258), “las historias de vida están formadas por *relatos* que se producen con una intención: elaborar y transmitir una memoria, personal o colectiva, que hace referencia a las formas de vida de una comunidad en un periodo histórico concreto... Las historias de vida no preexisten al proceso de investigación, se producen en él, aunque las formas del contexto oral (la historia oral) vengán refiriendo (o silenciando) aspectos, sagas y relatos que luego se articulan en las historias que recogemos. Se van haciendo en la medida en que la investigación avanza según sus objetivos, sus hallazgos y sus límites” (SANTAMARINA, Cristina y MARINAS, José Miguel. *Historias de Vida e Historia Oral*. En: DELGADO, Juan Manuel y GUTIÉRREZ, Juan (eds.). *Métodos y Técnicas Cualitativas de Investigación en Ciencias Sociales*. Madrid: Editorial Síntesis, 1995.).

<sup>24</sup> KOSMINSKY, Ethel. *Pesquisas qualitativas- a utilização da técnica de histórias de vida e de depoimentos pessoais em sociologia*. Sao Paulo: Ciência e Cultura, 38(1): 30- 36, janeiro de 1986.

## **CAPÍTULO I**

### **DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA: LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

#### **1. Participación, Representatividad y Ciudadanía**

Al discutirse tanto los modelos de desarrollo como la función del Estado y sus instituciones en la implementación de estos modelos, es fundamental abordar la

**participación ciudadana** en las diversas perspectivas políticas que reflejan movimientos en dirección a la centralización de la esfera decisoria en algunos momentos y descentralización en otros. Se trata, pues, de rescatar la efectividad de la participación ciudadana tanto en la formulación y gestión de las políticas públicas, como en la producción de conocimientos que fueron y son “generados y difundidos” para la implementación de estos modelos.

Este rescate posibilitará comprobar la importancia de la **participación y representatividad de los ciudadanos y de los diversos grupos de interés** y la consecuente ampliación o disminución de la base social de la ciudadanía con relación a los proyectos de desarrollo.

Según JELIN (1994:45)<sup>25</sup>, mirando desde una perspectiva analítica amplia, el concepto de ciudadanía se refiere a una práctica conflictiva vinculada al poder, que refleja las luchas sobre *quién podrá decir qué*, al definir cuáles son los problemas comunes y como serán tratados. Tanto ciudadanía como derechos están siempre en proceso de construcción y de cambio. Esto implica concebir la acción ciudadana en términos de sus calidades de automantenimiento y expansión. Citando van Gunsteren y Lechner, la autora sostiene que las acciones propias de los ciudadanos son solo aquellas que tienden a mantener, y si posible incrementar, el ejercicio futuro de la ciudadanía.

BENEVIDES (1994:05)<sup>26</sup> debate la cuestión de la ciudadanía entendida como conciencia y disfrute de derechos. Afirmar que el debate sobre la ciudadanía permanece asociado a la discusión sobre las virtualidades y perspectivas de la consolidación democrática en el caso brasileño. En su retrospectiva histórica, discute la cuestión de las características de la **ciudadanía excluyente o “regulada”** (más vinculada a los derechos sociales o laborales), así como sobre el conjunto de obstáculos a la extensión de la ciudadanía, propias de la tradición

---

<sup>25</sup> JELIN, Elizabeth. Construir a Cidadania: uma visao desde abaixo. in: *Cidadania*. Lua Nova nº 33. Sao Paulo: CEDEC, 1994.

<sup>26</sup> BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Cidadania e Democracia. in: *Cidadania*. Lua Nova nº 33. Sao Paulo: CEDEC, 1994.

oligárquica, autoritaria, populista y corporativista, afirmando también que, en el campo de los derechos políticos de los ciudadanos, es bien conocida la crítica a la **representación y al sistema electoral**. La autora apunta la necesidad de “realizar indagaciones sobre la propia noción de ciudadanía y, más específicamente, sobre dos temas correlacionados: a)- el perfeccionamiento de los derechos políticos del ciudadano a través de la puesta en práctica de mecanismos de democracia directa, y b)- la educación política del pueblo, como elemento indispensable -convirtiéndose en causa y consecuencia- de la democracia y de la ciudadanía.

Al discutir la cuestión del Estado, BOBBIO (1995:15)<sup>27</sup> menciona que el Estado, o cualquier otra entidad organizada donde existe una esfera pública, no importa si total o parcial, se caracteriza por relaciones de subordinación entre gobernantes y gobernados, o mejor, entre detentadores del poder y destinatarios, con deber de obediencia, y estas son **relaciones entre desiguales**. BOBBIO debate también la cuestión de la “publicización de lo privado” y la “privatización de lo público” como hechos no incompatibles<sup>28</sup>. El primero refleja el proceso de subordinación de los intereses de lo privado a los intereses de la colectividad, representada por el Estado, que invade y engloba progresivamente a la sociedad civil; el segundo representa la revancha de los que se sirven de los aparatos públicos para la consecución de los propios objetivos. El Estado puede ser correctamente representado como lugar donde se desarrollan y se articulan, para nuevamente desarticularse y rearticularse, estos conflictos, a través del instrumento jurídico de un acuerdo continuamente renovado, representación moderna de la tradicional figura del contrato social.

Hablando de la “publicización” de las decisiones, BOBBIO ( op.cit.:30) afirma que es esencial para la democracia el ejercicio de los distintos derechos de libertad,

---

<sup>27</sup> BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo, Sociedade- Para uma teoria geral da política*. Sao Paulo: Paz e Terra, 1995.

<sup>28</sup> En el transcurso de este trabajo se utilizará el término “publicización”, por el hecho de no haberse encontrado un equivalente a “publicização” en portugués. *Publicização* tiene una fuerte connotación política, en la medida que en él subyace la perspectiva de “control y gestión pública de las políticas y servicios”- bajo el control directo de la población, en contraposición a la concepción “estatal”.

que permitan la formación de la opinión pública y aseguren así que las acciones de los gobernantes sean sustraídas del funcionamiento secreto de las cámaras de consejo, “iluminando” las sedes ocultas que procuran huir de los ojos del público, siendo entonces detalladas, juzgadas y criticadas cuando se tornan públicas. Como al proceso de publicización de lo privado ( que jamás es concluido de una vez y para siempre), se añade el proceso inverso de privatización del público, la victoria del poder invisible sobre el poder visible tampoco se completa jamás con plenitud. El poder invisible se resiste a los avances del poder visible, inventando modos siempre nuevos de esconderse, de mirar sin ser mirado. No obstante las profundas transformaciones en las relaciones entre gobernantes y gobernados inducidas por el desarrollo de la democracia, el proceso de **publicización del poder** está lejos de ser lineal.

OFFE (1995:230)<sup>29</sup>, trabajando sobre la “reordenación del sistema de representación de interés como la nueva cuestión política”, hacer ver que mientras durante la década de 50 prevaleció una visión armoniosa y muchas veces eufórica de un orden social y político caracterizada por procesos de grupo, a partir de la mitad de los años 60 se tornó preeminente una actitud mucho más desencantada. Fue descubierta entonces, y esto pasó a formar parte del discurso académico y no académico, la propensión a un orden político basado en la interacción irrestricta o en las fuerzas organizadas de grupos de interés a reproducir y hasta exacerbar incluso exactamente aquellas tendencias “anárquicas” y disruptivas que aparentemente habían sido suplantadas en la transición de un capitalismo “competitivo” a otro organizado. Según este autor, se sospechó que el poder de negociación y la influencia política de intereses organizados debilitaban el gobierno parlamentario, basado en los partidos políticos y, más allá de esto, parecía que el conflicto entre los grupos de interés más fuertes era resuelto, muy frecuentemente, a costa de categorías sociales poco organizadas y consecuentemente, económica y/o políticamente vulnerables. Resulta evidente que estas preocupaciones inspiran

varias tentativas de reorganizar la relación entre los grupos de interés y entre éstos y el Estado.

Todo ello será de gran importancia en el análisis de la descentralización y reorganización del Estado, y de la publicización del poder, teniendo en cuenta que, según OFFE (op.cit.:231), en todos los casos el fundamento lógico consistió en imponer una cierta dosis de autocontrol, disciplina y responsabilidad a los grupos de interés y hacer más previsible y cooperativa la interacción entre los intereses organizados, por un lado, y el legislativo y el ejecutivo del gobierno, por otro. En resumen, se consideraba que la propia dinámica del “capitalismo organizado” precisaría ser reorganizada.

Esto nos lleva a reflexionar acerca de la cuestión de la ciudadanía desde una perspectiva de **inclusión** y **exclusión** de los actores sociales. Es lo que BENEVIDES (op.cit.:09) propone, recordando a Chaui, a partir de la distinción entre **ciudadanía pasiva** y **ciudadanía activa**. La ciudadanía exige instituciones, mediaciones y comportamientos propios, constituyéndose en la creación de “espacios sociales de lucha” (movimientos sociales, sindicales y populares) y la definición de instituciones permanentes para la expresión política, como partidos, legislación y órganos del poder públicos. Se distingue entonces la **ciudadanía pasiva**, aquella otorgada por el Estado con la idea moral del favor y de la tutela, de la **ciudadanía activa**, aquella que instituye el ciudadano como portador de derechos y deberes, pero esencialmente **creador de derechos para abrir nuevos espacios de participación política**. Entendiendo así la ciudadanía activa, es necesario discutir la posibilidad de ampliar los derechos políticos hacia la **participación directa del ciudadano** en el proceso de las decisiones de interés público.

Por otro lado, SILVA (1994:61)<sup>30</sup> al referirse a la esfera pública y su relación con la sociedad civil, afirma que en la América Latina los problemas de exclusión se

---

<sup>29</sup> OFFE, Claus. *Capitalismo Desorganizado- transformações contemporâneas do trabalho e da política*. Sao Paulo: Editora Brasiliense, 1995.

<sup>30</sup> SILVA, Ana Amélia da. *Esfera Pública e Sociedade Civil- uma (re)invenção possível*. Sao Paulo em Perspectiva, 8(2) 1994, 61-67.

ven magnificados, una vez que la dinámica económica y política, en la mayoría de las sociedades, se enfrentan con una tradición de cultura política que se caracteriza por la denegación de derechos civiles y sociales, convirtiéndose la lucha por la ciudadanía uno de los puntos clave de cualquier propósito de consolidación de una trayectoria rumbo a una sociedad democrática, plural y con justicia social. Al mismo tiempo, se asiste a una crisis de orden político y moral que se traduce en una crisis del Estado en sus relaciones con la sociedad. Según la autora, esta crisis socava las bases de una sociabilidad -política y cotidiana- en que el clientelismo, la corrupción, la falta de ética en la política y los particularismos de todo el tipo exacerban actitudes individualistas y provocan una descreencia profunda en los aparatos públicos y en las instancias legislativas de formulación de políticas. Se crea así una noción perversa de falta de respeto y desinterés por el bien común o público.

Hoy la sociedad moderna está constituida por un tejido complejo y extremadamente diferenciado de actores sociales. Así, las políticas globales se tornan desajustadas frente a la complejidad de la sociedad, reduciéndose la capacidad de las decisiones centralizadas. Como la intensidad de los cambios exige también ajustes frecuentes de las políticas, es el propio concepto de la gran estructura central de poder lo que se encuentra en cuestión. Situaciones complejas y diferenciadas, y que se modifican rápidamente, exigen mucho más participación de los actores sociales afectados por las políticas. Exigen, en realidad, sistemas mucho más democráticos. La implicación práctica de este raciocinio es que más importante que el dilema privatización/estatización es la jerarquización adecuada de los diversos espacios institucionales (DOWBOR, 1995:05)<sup>31</sup>. Problemas más específicos tendrán que ser transferidos a espacios de decisión más próximos al ciudadano. La tendencia natural es que los municipios asuman gradualmente buena parte de los cometidos antiguamente asignados a los gobiernos centrales, completando así la transformación del Estado-Nación en una nueva jerarquía de los espacios sociales.

---

<sup>31</sup> DOWBOR, Ladislau. *Da Globalização ao Poder Local: a Nova Hierarquia dos Espaços*. Sao Paulo: PUC, junho de 1995. mimeo.

Pero solamente esta nueva jerarquización, a pesar de ser fundamental, no es suficiente para garantizar la publicización del poder. Según SEIBEL (1995: 01)<sup>32</sup>, el carácter arcaico del poder en Brasil está representado por su configuración oligárquico-patrimonialista diseminada en los órganos públicos y en las instituciones, o sea, en la administración pública. La condición de “arcaica” de esta estructura se basa no solamente en la contraposición al desarrollo de una burocracia en el sentido weberiano. Este arcaísmo se revela también por en sus límites éticos y en la crónica incompetencia administrativa. Los límites morales se expresan en la práctica de la corrupción, que es inherente a las estructuras oligárquico-patrimonialistas, y en el carácter de **exclusión política** que esta estructura impone, particularmente a los **segmentos sociales subalternos**. La existencia y permanencia de una **cultura patrimonialista de dominación** no sería un mero arcaísmo ideológico o una falta de “modernización político-administrativa” de las élites dirigentes. Es expresión de una estructura de poder históricamente constituida.

Con estos referentes teóricos es posible empezar a transitar por el análisis de la situación de la participación ciudadana en tres aspectos de particular interés para el presente trabajo. Primero, debatir la participación ciudadana (y los instrumentos que la favorecen) en la formulación de las políticas públicas a nivel de municipios. Segundo, discutir el grado de la participación efectiva de los ciudadanos, especialmente en la definición de la política científico-tecnológica. Y como tercer punto, debatir la articulación de las instituciones públicas de Investigación y Extensión Agrarias y sus conexiones con la sociedad, para el planteamiento y la ejecución de la política de desarrollo rural y tecnológico.

Se analizará con más detalle el modelo de desarrollo rural, ya que se parte del principio de que éste definió roles específicos tanto para la Investigación como para la Extensión Agraria. En este modelo, estas instituciones asumen papeles particulares dentro de una concepción lineal para generar y transferir la “moderna tecnología” a los agricultores. El *focus* del presente análisis será la Investigación y

---

<sup>32</sup> SEIBEL, Erni J. *Cultura Política, Ética e Gestao Pública*. Florianópolis: UFSC, 1995. mimeo.

Extensión Agrarias estatales. En este campo recientemente se han intentado algunas experiencias de “descentralización”, como forma de superar la incapacidad del Estado para formular políticas realmente alternativas al modelo convencional de desarrollo.

El Estado como inductor y mantenedor del modelo convencional de desarrollo, de corte neoliberal, demuestra cada vez más su incapacidad y desinterés en mantener los servicios públicos y sociales. Por otro lado, recibe críticas de los movimientos sociales organizados y de la sociedad en general que espera de él soluciones al agravamiento de los problemas sociales, económicos, ambientales y políticos<sup>33</sup>. Esto lleva a al Estado a buscar formas de reestructurarse (pero sin perder el poder), encontrando en la “descentralización” una respuesta adecuada a una serie de problemas a los que se enfrenta, como la incapacidad de mantenimiento de algunos instrumentos de políticas públicas (Extensión Agraria, Educación y Salud por ejemplo) y la necesidad de crear un aparente aumento de la participación de los ciudadanos en la formulación y gestión de las políticas públicas (por la “municipalización”).

De hecho, no se pone aquí en cuestión la necesidad de descentralizar el Estado. Se trata pues de analizar algunas categorías, como ciudadanía, participación, representación, para debatir la efectividad de los procedimientos de descentralización empleados, principalmente teniendo en cuenta la crisis del modelo de desarrollo convencional y de las instituciones de ciencia y tecnología, frente a las demandas globales de la sociedad y a los problemas generados por dicho modelo.

---

<sup>33</sup> Es conveniente recordar, según IANNI (1992: 31) que algunas de las realizaciones más avanzadas de regímenes social-demócratas han sido impulsadas por movimientos sociales y partidos políticos de cuño propiamente socialista(IANNI, Octavio. *A Sociedade Global*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1992).

### **1.1- Estado, noción de pueblo y participación**

La discusión del tema de la participación política pasa evidentemente por el Estado<sup>34</sup>, como ente que ha determinado históricamente la mayor o menor inserción de los actores sociales en la definición de la trayectoria política, económica, social y ambiental de los diversos tipos de sociedad.

El problema del Estado, que ya era de fundamental importancia cuando sostenía el absoluto dominio de la iniciativa privada, ha ganado nueva significación con el intenso intervencionismo que sucedió a cada una de las guerras mundiales de este siglo, alcanzando ahora un punto de extrema relevancia (DALLARI:1994,V)<sup>35</sup>.

Aunque se pueda hablar de diversos tipos de Estado y de sus evoluciones históricas (DALLARI:op.cit.,123), es esencial demarcar la idea moderna de Estado democrático, que tiene sus raíces en el siglo XVIII, donde se afirman ciertos valores fundamentales de la persona humana, así como la exigencia de organización y funcionamiento del Estado teniendo en consideración la protección de aquellos valores. Las grandes transformaciones del Estado en los dos últimos siglos han sido determinadas por la creencia en aquellos postulados, pudiéndose concluir que los sistemas políticos del siglo XIX y de la primera mitad del siglo XX no fueron más que intentos de realizar las aspiraciones del siglo XVIII. Entender esto es fundamental para la comprensión de los conflictos sobre los objetivos del Estado y la participación popular, y también de la extrema dificultad que se encuentra cuando se intenta ajustar la idea de Estado Democrático a las exigencias de la vida contemporánea.

En la idea de Estado Democrático están implícitos algunos principios que deben ser recuperados para estudiar la viabilidad de su realización y la manera de

---

<sup>34</sup> El concepto de Estado lo tomamos de DALLARI (1994:101) como “el orden jurídico soberano que tiene por finalidad el bien común de un pueblo situado en determinado territorio”. En este concepto se encuentran presente, según el autor, todos los elementos que componen el Estado. La noción de **poder** está implícita en la de *soberanía* que, en tanto que es referida como característica del propio orden jurídico. La **politicidad** del Estado se afirma en la referencia expresa al bien común, con vinculación de este a un cierto pueblo y, al final, la **territorialidad**, limitadora de la acción del Estado (política y jurídicamente) está presente en la mención a *determinado territorio*.

su ajuste a las exigencias actuales. La base del concepto de Estado Democrático es la noción de gobierno del pueblo. DALLARI (op.cit.,124) afirma que existe una relación entre la idea moderna de democracia y la democracia griega en lo que respecta a noción de *gobierno del pueblo*. Hay, por lo tanto, una divergencia fundamental en cuanto a la noción de *pueblo* que debería gobernar. Aristóteles, en su libro III de la “Política”, hace una clasificación de gobiernos, diciendo que el gobierno puede corresponder a uno solo individuo, a uno grupo, o a *todo un pueblo*. Pero aclara también que “*el nombre ciudadano solo se debería dar con propiedad para aquellos que tuviesen parte en la autoridad deliberativa y en la autoridad judicial*”. Afirma también que la “ciudad-modelo” no debería jamás admitir a los artesanos como sus *ciudadanos*, porque “la virtud política, que es la sabiduría de mandar y obedecer, sólo pertenece a aquellos que no tienen necesidad de trabajar para vivir, no siendo posible practicarse esta virtud cuando se lleva la vida de artesano o mercenario”. Aclara también Aristóteles que algunos Estados habían adoptado una orientación más liberal en cuanto a la concesión del título de ciudadano, pero esto fue hecho en *situaciones de emergencia, para remediar la falta de verdaderos y legítimos ciudadanos*.

El Estado Democrático surge en las luchas contra el absolutismo y principalmente a través de la afirmación de los derechos naturales de la persona humana. Aunque las características de los Estados se hayan alterado en el transcurso de la historia, con la consolidación del Estado Democrático es posible sintetizar una serie de principios que, como exigencia de la democracia, son apuntados como fundamentales:

- **la supremacía de la voluntad popular**, que plantea la cuestión de la participación popular en el gobierno, tanto respecto a la *representatividad* como a la extensión del derecho de voto y a los sistemas electorales y de partidos.

---

<sup>35</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. Sao Paulo: Editora Saraiva, 1994.

- **la preservación de la libertad**, entendida como la posibilidad de hacer todo lo que no moleste al prójimo y como poder disponer de su persona y bienes, sin ninguna interferencia del Estado,
- **la igualdad de derechos**, entendida como la prohibición de distinciones en el disfrute de derechos, esencialmente por motivos económicos o de discriminaciones entre clases sociales.

DALLARI (op.cit.:128) afirma que las transformaciones del Estado durante el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, fueron determinadas por la búsqueda de realización de estos preceptos, los cuales se pusieron también como límites a cualquier objetivo político: “La preocupación primordial fue siempre la participación del pueblo en la organización del Estado, en la formación y en la actuación del gobierno, por considerarse implícito que el pueblo, expresando libremente su voluntad soberana, sabrá resguardar la libertad y la igualdad”, dice este autor.

Es evidente que DALLARI proyecta una situación teórica y deseable desde el punto de vista de *objetivo a ser alcanzado*. Pero la situación actual enseña una realidad profundamente diversa en el tocante a la participación ciudadana. Es muy probable que las élites contemporáneas, para influenciar la organización del Estado, se basen mucho más en Aristóteles y sus pensamientos discriminatorios que en cualquier raciocinio libertario y participativo.

Actualmente los ciudadanos están relacionados con la autoridad estatal de diversas maneras. Colectivamente, los ciudadanos son creadores soberanos de la autoridad estatal al mismo tiempo que son potencialmente amenazados por la fuerza y la coerción estatal organizada. Por otro lado, son dependientes de los servicios y de las provisiones organizados por el Estado. La noción de ciudadanía en los Estados del Bienestar liberal-democráticos involucra estos tres aspectos: primero, los ciudadanos constituyen la principal fuente de la voluntad política colectiva, en la formación de la cual ellos son llamados a participar bajo diversas formas institucionales; segundo, también son los “sujetos” contra quienes esta voluntad

puede ser impuesta y cuyos derechos y libertades civiles, al constituirse una esfera autónoma de acción social, cultural, política y económica “privada”, imponen límites sobre la autoridad del Estado; y, finalmente, son clientes que dependen de los servicios, de los programas y de los bienes colectivos ofrecidos por el Estado para garantizar sus medios de supervivencia y de bienestar material, social y cultural en sociedad. Puede observarse, según OFFE (op.cit.:269), que estos tres componentes del concepto de ciudadanía tienen sus raíces ideológicas en las teorías políticas del liberalismo, de la democracia y del Estado del Bienestar.

ALTHUSSER (1992:62)<sup>36</sup> resalta el poder coercitivo del Estado diciendo que “el Estado es una ‘máquina’ de represión que permite a las clases dominantes asegurar su dominación sobre la clase obrera, para someterla al proceso de explotación capitalista”. Como instrumentos de dominación son entonces utilizados los *aparatos ideológicos del Estado*, que son instituciones distintas y especializadas que están a disposición del Estado, funcionando a través, predominantemente, de la *represión* y, secundariamente, de la *ideología*<sup>37</sup>. Entre los *aparatos ideológicos del Estado* pueden mencionarse la religión, la familia, la escuela, el sistema jurídico, el sistema político, el sistema sindical, la información, la cultura, todos ellos influyendo en mayor o menor grado en la participación política de los ciudadanos.

El mecanismo por el cual la ideología lleva a los actores sociales a reconocer su lugar es el mecanismo de *sujeción*. *Sujeción*, según Althusser, es un mecanismo de doble efecto por el cual el actor se reconoce como sujeto y se sujeta a un sujeto absoluto. En cada ideología el lugar del sujeto absoluto es ocupado por entidades abstractas, Dios, Humanidad, el Capital, la Nación, etc., las cuales, aunque específicas en cada una, son perfectamente equivalentes en los mecanismos de la ideología en general.

---

<sup>36</sup> ALTHUSSER, Louis. *Aparelhos Ideológicos de Estado*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1992.

<sup>37</sup> “La ideología de la clase dominante no se convierte en dominante por gracia divina o por la simple toma del poder del Estado. Es por el establecimiento de los aparatos ideológicos del Estado, donde esta ideología es realizada y se realiza, que se convierte en dominante”(ALTHUSSER, 1992: 106).

No es intención, por las características de este trabajo, hacer un análisis exhaustivo de las teorías políticas del Estado, pero es importante recuperar algunos conceptos básicos de las diversas concepciones en la historia, para relacionarlas con la efectividad de la participación del pueblo y la opinión pública.

En MILLS (1965:227)<sup>38</sup>, encontramos una interesante interpretación histórica que puede introducir el tema. La opinión pública, según MILLS, existe cuando las personas que no están en el gobierno exigen el derecho de expresar opiniones políticas libre y públicamente y el derecho de que estas opiniones influyan o determinen la política, el personal y los actos del gobierno. Pero los hechos de la opinión pública y del modo por el cual el público forma sus opiniones, las influencias que se ejercen sobre él y dentro de él son hoy muy complejas.

En verdad, desde la ascensión de gobiernos democráticos y de la teoría política liberal en el siglo XVIII, los intelectuales han transitado por tres momentos en lo que se refiere a la concepción sobre el papel de la opinión pública independiente en la esfera política.

El primer momento se identifica por la ascensión de las “clases medias democráticas”, provocando el flujo libre de discusión entre personas, en contraposición al legado homogéneo y a la imposición personal de la opinión tradicional. La opinión pública resulta de este flujo, siendo considerada por los teóricos de la democracia como la resolución de todas estas discusiones, transformadas en acción después de formada la opinión por la deliberación pública. En las sociedades democráticas más simples, las instituciones y la opinión pública interactúan en un doble proceso: la opinión pública es expresa por las instituciones en actividad, y la actividad de las instituciones afecta la opinión pública. La discusión y la opinión pública resultante forman la voluntad general del pueblo, que el Parlamento o Congreso - el “público más alto y representativo”- transforma en leyes, dando así fuerza institucional a la opinión pública. El Parlamento como institución atiende a todos los públicos primarios, es el arquetipo de cada uno de los pequeños

círculos dispersos de ciudadanos en contacto directo que discuten sus asuntos públicos.

La idea de opinión pública en el siglo XVIII acompaña la noción de mercado libre. El público está compuesto de círculos que debaten la opinión, teniendo en la cúpula al Parlamento; el mercado está compuesto por negociantes que compiten libremente. Tal como el precio es resultado de las negociaciones anónimas de individuos que ofrecen y demandan entre sí, así lo es la opinión pública. Cada hombre piensa las cosas por sí y contribuye (en función de su representatividad específica) a la gran formación de los resultados finales, que es la opinión pública. En verdad, algunas personas suelen tener mayor influencia sobre el estado de la opinión que otras, pero ningún hombre o grupo monopoliza la discusión y, aunque pueda influenciarla, ningún hombre o grupo determina la opinión que prevalece. Los grupos primarios o grupos de contacto personal pueden hablar a voluntad y todos los interesados hablan. Las posibilidades de reacción, de formar órganos autónomos de opinión pública, de transformar tal opinión en acción, son establecidos automáticamente por las posibilidades institucionales de la sociedad democrática. La población, interactuando en círculos de decisión que llevan opiniones y luchan por el poder de mayor mando, se organiza en partidos políticos. Cada partido, representando las diversas corrientes de opinión, puede a su vez adquirir un lugar en el Parlamento o Congreso. Es un concepto de la autoridad por la discusión, basado en la teoría de que la verdad y la justicia de alguna forma surgirá en la sociedad como un gran aparato de discusión libre.

En esta línea de pensamiento, la autonomía de estos círculos de discusión es un elemento fundamental en la noción de opinión pública como legitimación democrática. Las opiniones formadas son plasmadas en acciones, dentro de la estructura institucional predominante en el poder, por sus agentes, que son instituidos o desinstituidos por las opiniones predominantes entre los públicos

---

<sup>38</sup> MILLS, Charles Wright. *Poder e Política*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1965.

primarios o contra la estructura predominante de poder, por órganos autónomos, voluntariamente desarrollados como instrumentales de los públicos que discuten.

En la medida en que la opinión pública está de acuerdo con la autoridad democrática, sirve para legitimar esta autoridad. La opinión pública se forma y se reforma sobre cuestiones de política y avatares específicos, juzgando las políticas específicas y las acciones de los que disponen de autoridad. En la medida en que el público es frustrado en la realización de sus exigencias, puede pasar a cuestionar los símbolos de la autoridad.

Entendiéndose así, el público es “la razón” de la democracia clásica del siglo XVIII. La discusión es al mismo tiempo causa y efecto que unen los círculos de discusión. Las personas enfrentan problemas y cuestiones, discutiéndolos, formando puntos de vista y decidiendo sobre ellos. Cuando estos puntos de vista compiten entre sí, uno de ellos (por la discusión) es jerárquicamente el escogido. Entonces la población actúa de acuerdo con él, o sus representantes reciben instrucciones para actuar en este sentido.

Esta opinión clásica sufrió una severa crítica durante el siglo XIX, pero fue con la ascensión de los Estados totalitarios en el siglo XX cuando se conformó otro concepto de opinión pública y de público. La ampliación de la escala de las instituciones económicas y políticas es acompañada por la ascensión de los medios de comunicación de masa y por la aparente relegación de las relaciones personales a un lugar secundario. Las instituciones se convierten en centralizadas y autoritarias y los medios de comunicación adquieren ascendencia sobre los públicos primarios. De nuevo se puede establecer un paralelo histórico entre el mercado de productos en la esfera económica y el público en la esfera de la opinión. Hay un movimiento de pequeñas fuerzas dispersas y del *laissez-faire*, en el sentido de un poder concentrado e intentos de control monopolista de centros poderosos. En ambos centros, el de la economía y el de la opinión, el poder es parcialmente oculto, pues son centros de manipulación, así como de autoridad.

Según MILLS (op.cit.), el líder político pronuncia su discurso en una red nacional y habla a personas que jamás vio y que jamás verá. El alejamiento entre “representantes” y “representados” es la consecuencia. En la sociedad democrática de públicos primarios, la competición de opiniones e ideas se hace entre personas que tienen opiniones variadas, que atienden a sus intereses especiales y a su raciocinio. Pero en la sociedad de masas, de los mercados de los medios de comunicación “al por mayor”, la competencia se hace entre la multitud de los manipuladores, con sus medios de comunicación de un lado y el pueblo que recibe la comunicación del otro. El pueblo está desposeído de los medios para replicar.

Así, el concepto de opinión pública no traspasa el sencillo “reclutamiento forzado o una reacción -no se puede considerar ‘respuesta’- al contenido de los medios de comunicación. Dentro de esta opinión, ‘el público’ es solamente la colectividad de individuos, cada cual pasivamente expuesto a los medios de comunicación de masas y, de manera indefensa, abierto a las sugerencias y manipulación que fluyen de estos vehículos” (MILLS,op.cit:231). El hecho de la manipulación de puntos de control centralizados constituye en verdad, una expropiación de la información y una modificación en la opinión formada según el viejo principio de la gran multitud de pequeños productores y consumidores de opinión, operando en un mercado libre y equilibrado. Las decisiones son tomadas por los que disponen de autoridad para rápidamente ser divulgadas por los medios de comunicación de masas, alcanzando a los miembros del mercado de masas, siendo puestas en práctica por los agentes oficiales de las autoridades. Pero si es necesario conseguir una acción de terceros, ésta es también organizada por las autoridades en términos de decisión. Individuos, seleccionados de la masa, organizados por las autoridades, actúan al lado de los representantes oficiales. Se puede, por analogía, trazar un paralelo con las instituciones de los “consejos de desarrollo” que serán tratados más adelante en este trabajo.

Las autoridades en la sociedad de masas, en una actitud coherente con el predominio de los mercados de los medios de comunicación, procuran organizar

todos los procesos de comunicación. La opinión pública consiste entonces en reacciones a lo que es presentado en estos vehículos de comunicación formal. La discusión personal no afecta la opinión formulada. Todo hombre es un átomo aislado, reaccionando apenas a las órdenes y sugerencias de los medios de comunicación de masas. Con la autoridad centralizada, los controladores de opinión monopolizan primero los medios de comunicación formales y a continuación procuran imponer la audición y la lectura. Intentan unir los mercados de los medios de comunicación de manera que garanticen una reacción disciplinada de las personas que constituyen los mercados. Más allá de esto, la autoridad procura influenciar también los grupos primarios, intentando organizar y monopolizar el control de sus organizaciones voluntarias. Todas las instituciones, o incluso la posibilidad de situaciones de libre debate informales, que podrían tornarse centro de discusión libre, son cerradas (o cooptadas). Hay una permanente sujeción emocional, buscando implantar un espíritu de docilidad de opinión, de obediencia en la voluntad, para que el pueblo esté dispuesto a aceptar y apoyar cualquier cosa. Hecha a escala masiva, la conformación bajo unos patrones determinados de la predisposición ideológica de toda la población busca que todos piensen lo que se desea que se piense. Todo el poder y la iniciativa social es ejercido de arriba abajo.

Una sociedad de masas comprende más de lo que traen consigo las comunicaciones de masas. La idea implica a multitud de personas participando de varias actividades públicas, pero apenas formal y pasivamente. El pueblo, aunque actuando, se asemeja más a unos espectadores que a unos actores. Su actividad no surge de sus decisiones e iniciativas autónomas, siendo solamente una reacción implantada a un estímulo controlado y presentado por una administración centralizada.

Aunque Mills afirme que la idea de opinión pública ya haya superado la fase democrática clásica y la totalitaria y que es posible observar una tercera fase en los círculos intelectuales, se ha llegado a una especie de síntesis, dónde tanto los medios de comunicación (y su uso por el Estado y por las élites que lo mantienen)

como la discusión directa de persona a persona, son importantes en la transformación de la opinión pública, a efectos de la realidad estudiada, que mantiene resquicios significativos de un Estado oligárquico-autoritario. Esta “síntesis” parece asegurar la manutención de la manipulación y conducción de la opinión pública en favor de los proyectos de las élites nacionales y municipales. El uso de los medios de comunicación, articulado con la manipulación de los “instrumentos de democracia”(como los consejos de desarrollo, por ejemplo), los vicios en el sistema electoral, el aparente aumento de “democracia” a través de mecanismos de “descentralización” del Estado, como la municipalización de la agricultura, y la falta de instrumentos de interacción efectiva entre representantes y representados en los diversos niveles político-administrativos, enseñan que esta “síntesis” va más en dirección de un Estado que utiliza una serie de recursos en favor de la del *status quo*, a pesar de presentar, como se puede constatar por sus contradicciones internas, que significan espacios importantes en términos de ampliación de la participación ciudadana.

Las características del Estado (en sus diversas corrientes del pensamiento político), y dentro de ellas la configuración de la participación ciudadana, es posible observarlas en CARNOY (1994), que hace un análisis de la cuestión a partir de la afirmación de que, “ el problema básico de las sociedades capitalistas avanzadas, tras dos siglos de crecimiento económico, ya no es la disponibilidad adecuada de los recursos o su asignación ‘eficiente’ para una máxima producción. El modo como esto se da, la definición de lo que sea producción, lo *que se produce y quién decide* la política de desarrollo son hoy problemas ‘económicos’ significativos”. Continúa diciendo que “en la medida en que las economías se desarrollaran en todo el mundo, el sector público -aquí llamado Estado- creció en importancia en todas las sociedades, desde la industrial avanzada hasta la exportadora de bienes primarios del Tercero Mundo, y en todos los aspectos de la sociedad - no sólo político sino económico (producción, finanzas, distribución), ideológico (educación escolar, medios de comunicación) y coercitivo (policía, fuerzas armadas). Por qué ocurre

esto y cómo se configura el creciente papel del Estado se ha convertido en una preocupación fundamental para los científicos sociales en nuestros días, tal vez 'la' preocupación fundamental. Comprender lo que sea política en el sistema económico mundial de hoy es pues comprender el Estado nacional y comprender el Estado nacional en el contexto de este sistema es comprender la dinámica fundamental de la sociedad".

El desarrollo capitalista y el Estado siempre tuvieron íntima relación, a pesar de que en el siglo XIX el papel del Estado en las sociedades capitalistas, aunque significativo, era en general relativamente limitado, y ello como resultado del gran dinamismo del capitalismo privado. El sector de producción privado, y no el Estado, era la fuente de esta energía y el sector privado de la economía era el centro de los cambios sociales.

Las perspectivas tradicionales del siglo XIX (y del periodo precedente), dice CARNOY (op.cit.:10), son anacrónicas, aunque continúen dominando nuestro modo de pensar sobre qué es y cómo debería ser el sector público. Pero la cuestión del Estado se convirtió más compleja, creando la necesidad de nuevas teorías que traten más adecuadamente esta creciente complejidad. En verdad, el crecimiento del Estado ha sido acompañado de una gran expansión de análisis, diversos y sofisticados, con respecto a su nuevo papel social. El autor analiza el conjunto de conceptos del Estado a partir de una perspectiva de clase y, de un modo especial, la naturaleza de los recientes debates en este contexto intelectual. Él asume que, al enfocar el tema a partir de una perspectiva de clase, limita de hecho el debate. En su entender, la visión tradicional y clásica del "bien común" y las posturas marxistas sobre el Estado continúan siendo fundamentales para la comprensión de las teorías actuales que de ellas se originan. Pero, de hecho, las teorías más recientes - y esto es más verdadero en relación a aquellas que tienen una perspectiva de clase - se vinculan a sus predecesoras tradicionales sólo en términos más generales.

Como no es objetivo de esto trabajo hacer un análisis exhaustivo de las teorías del Estado (que son pues teorías de política) como ya se ha dicho, solamente

se trabaja con las principales teorías del “bien común” y sus variantes y con las teorías de corte marxista, para extraer desde diferentes perspectivas las visiones de la participación ciudadana en la formulación y gestión de las políticas públicas.

### **a-) Teorías del Estado del “Bien Común”**

En los análisis del Estado que se apoyan en la visión pluralista, está implícita la idea de que el gobierno pretende servir a los intereses de la mayoría, aunque en la práctica no siempre lo haga. El gobierno está al servicio del pueblo, puesto por él para cumplir tal función. La concepción de que los individuos, colectivamente, deben ser capaces de determinar las leyes que los gobiernan es tan antigua como las propias ideas de los derechos humanos y de la democracia. Pero la ley divina definió, durante un largo período de la historia, las relaciones entre los individuos, incluso quién los gobernaba y cómo deberían ser gobernados. La ley divina venía de una voluntad superior que estaba por encima y más allá de la comprensión y control del individuo. La autoridad derivaba de las interpretaciones de esta ley, interpretaciones definidas por la jerarquía de las instituciones religiosas organizadas y por la lucha dentro de la propia jerarquía política. Esto significaba que el establecimiento e imposición del cumplimiento de las leyes divinas fue resultado de acciones de la autocracia rural y de la Iglesia Católica.

Durante los siglos XVI y XVII importantes transformaciones tendrán lugar en el viejo orden social, y será posible el desarrollo de nuevas formas de gobierno, resultado del declinar del feudalismo (gradual decadencia económica de la autocracia rural) y de la Iglesia católica, debido a las guerras religiosas.

La **teoría clásica del Estado** surgió a partir del cambio de las condiciones del poder político-económico en la Europa del siglo XVII. Las monarquías nacionales centralizadas y autoritarias se desarrollaban transformando el sistema feudal y de esta forma la existencia de los mecanismos de limitación del Estado establecido y del Estado virtual (la Iglesia católica, por ejemplo) fue no sólo cuestionada sino también atacada, según CARNOY (op.cit.:22).

BOBBIO (1995:65) afirma que está fuera de discusión que la palabra “Estado” se impuso a través de la difusión y prestigio de *El Príncipe* de Maquiavelo que empieza diciendo que “todos los estados, todos los dominios que imperaron e imperan sobre los hombres, fueron y son o repúblicas o principados”. El término “Estado” va poco a poco y a través de un largo periodo sustituyendo a los términos tradicionales con que fue designada hasta entonces la máxima organización de un grupo de individuos sobre un territorio donde ejercían el poder. Cuando Maquiavelo habla del Estado, pretende hablar del máximo poder que se ejerce sobre los habitantes de un determinado territorio y del aparato del que algunos hombres o grupos se sirven para adquirirlo o conservarlo. El Estado así entendido no es el Estado-sociedad sino el Estado-máquina.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Según BOBBIO (1995:50), después de Maquiavelo, el Estado puede ser definido como sociedad civil pero la definición se revela cada vez más incongruente y inducente a confusión. La contraposición entre sociedad y Estado que surge con el nacimiento de la sociedad burguesa es consecuencia natural de una diferenciación y de una división de tareas, cada vez más necesaria, entre los que se ocupan de la “riqueza de las naciones” y los que se ocupan de las instituciones políticas. Más recientemente, afirma Bobbio, se afirmó que al proceso de emancipación de la sociedad frente al Estado siguió un proceso inverso de reapropiación de la sociedad por parte del Estado. El Estado, transformándose de Estado de derecho en Estado social, y justo por ser “social”, mal se distingue de la sociedad subyacente que él invade por entero a través de la regulación de las relaciones económicas. Al proceso de estatización de la sociedad corresponde un proceso inverso de socialización del Estado a través de variadas formas de participación en las opciones políticas, del crecimiento de las organizaciones de masa que ejercen directa o indirectamente algún poder político. O sea, “Estado social” puede ser entendido no sólo en el sentido del Estado que absorbió la sociedad sino también del Estado que fue absorbido por la sociedad. A pesar de ser contradictorios -pués la conclusión del primero conduciría al Estado sin sociedad, o sea, al Estado totalitario, y la conclusión del segundo a la sociedad sin Estado, o sea, a la extinción del Estado- estos procesos están lejos de haber concluido. Pero, para los efectos de este trabajo, es importante verificar que, estos dos procesos representan bien lo que se quiere debatir, o sea, el conflicto entre el **ciudadano participante** y el **ciudadano protegido**. Del ciudadano que exige, a través de la participación activa, siempre mayor protección del Estado y a través de la exigencia de protección legítima aquel mismo Estado del que le gustaría apropiarse y que, al contrario, acaba por tornar como su patrón. Bajo este aspecto, sociedad y Estado actúan como dos momentos necesarios, separados pero contiguos, distintos

Albert Hirschman (1977) señala que mientras Maquiavelo intenta perfeccionar el arte de gobernar, enseñando a su príncipe cómo obtener, mantener y expandir el poder, a través de un método científico y positivo para gobernar en el mundo real, los filósofos políticos del siglo XVII y XVIII basaron sus teorías del Estado en la naturaleza humana, en el comportamiento individual y en la relación entre individuos. Se originó en el Renacimiento y se transformó en una firme convicción durante el siglo XVII el sentimiento de que a la filosofía moralista y a los preceptos religiosos no podría ser nunca más confiada la represión de las pasiones destructivas de los hombres. La coerción y la represión como principales medios de limitación de las pasiones fueron gradualmente sustituidas por un Estado y una sociedad que controlaban estas pasiones en vez de simplemente reprimirlas. El Estado fue llamado para ejecutar la tarea de actuar como un mediador civilizador (CARNOY, op.cit.).

Es en este contexto que se desarrolla la teoría del Estado liberal, basada en los derechos individuales y en la acción del Estado de acuerdo con el bien común, con la finalidad de controlar las pasiones de los hombres posibilitando que sus intereses se sobrepongan a estas pasiones. La versión específica de la teoría, que se convirtió dominante en Inglaterra y Estados Unidos, era que los intereses de los hombres -especialmente su deseo insaciable de ventajas materiales -opondrían unos a otros y controlarían sus pasiones. Por lo tanto, el papel del Estado que mejor serviría a la humanidad sería darse cuenta de esto y garantizar el funcionamiento de un mercado libre en la sociedad civil.

Las nuevas bases del poder, las nuevas relaciones entre seres humanos y la propia esencia humana son legitimadas con esta nueva filosofía política que está centrada en el individuo, al cual se sitúa por encima de los derechos divinos. El poder y el conocimiento ya no son heredados por el derecho de nacimiento y sí adquiridos. En función de esto la nueva filosofía no es tan igualitaria como parece. Los derechos humanos son la nueva versión del derecho de nacimiento. Según

CARNOY (op.cit.), los teóricos clásicos determinan el “bien común” como la base “divina” para el ejercicio del poder, pues el fundamento para las nuevas formas de Estado es todavía la razón y la racionalidad divina. El bien común es inherente a la racionalidad divina de los seres humanos.

A través de la concepción liberal del Estado fueron conocidas y constitucionalizadas la contraposición y la línea de demarcación entre el Estado y el no Estado, entendiéndose por “no Estado” la sociedad religiosa o bien la sociedad civil (o las relaciones económicas en el sentido marxiano de la palabra). La emancipación del poder político del poder religioso (estado laico) y la emancipación del poder económico del poder político (estado de libre mercado) describen el doble proceso de formación del Estado liberal. En el primero caso, el Estado deja de ser un brazo secular de la Iglesia y a través del segundo, se convierte en el brazo secular de la burguesía mercantil y empresarial (BOBBIO, 1992:115)<sup>40</sup>.

No se pretende, a efectos de este trabajo, profundizar en la cuestión de la teoría clásica del Estado, pero es importante señalar en esta teoría cómo se caracterizaba la cuestión de la libertad y de la participación de los individuos y sus colectividades. Lo que es fundamental es percibir que los filósofos clásicos, en diferentes grados, estaban profundamente comprometidos con cambios políticos en determinadas direcciones. Ellos estaban interesados en buscar una nueva organización del Estado basada en un nuevo concepto de hombre. Hobbes, en su *Leviathan*, originalmente publicado en 1651, plantea uno de los primeros intentos de sistematizar el comportamiento político de los seres humanos. Él introduce, según CARNOY<sup>41</sup>, la abstracción lógica del *estado de naturaleza*, que significa una condición hipotética en que no hay poder común para controlar a los individuos, ni ley ni coacción de la ley. El hombre civilizado quería salir de esta condición pero al mismo tiempo él también tenía, en estado de naturaleza, los derechos individuales

---

política. Sao Paulo: Ed. Paz e Terra. 1995).

<sup>40</sup> BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia- uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

<sup>41</sup> CARNOY, Martin. *Estado e teoria política*. Campinas, Sao Paulo: Papirus, 1994.

que quería preservar.<sup>42</sup> Por esta razón hay una tensión entre preservar la libertad ventajosa en el estado de naturaleza y el miedo a la violencia y a la guerra que este estado produce. Esto **lleva a la renuncia del poder del individuo en favor de un soberano. Los hombres deben, en su propio interés, reconocer total obligación para con el soberano.** Hobbes defiende que es mejor la sujeción que la guerra civil o la muerte, pero esta sujeción no sería absoluta pues no sería de interés del soberano la impotencia total de sus súbditos ya que la fuerza del soberano proviene del vigor de sus súbditos. Tal formulación se desarrolló centrada en el cambio de bienes en el mercado libre, en lo cual las pasiones de los hombres serían contenidas por la maximización de sus intereses económicos. Se trataría de una sublimación de la violencia en la búsqueda de la ganancia económica en el contexto pacífico del mercado. El poder físico sería derrotado por la fuerza civilizadora del mercado.

Para Hobbes, una vez constituido el Estado, toda otra forma de asociación, incluso la Iglesia, por no hablar de las corporaciones, los partidos, de la propia familia y de las sociedades parciales, deja de tener cualquier valor de ordenamiento jurídico autónomo. De los partidos Hobbes dice que deben ser condenados, porque terminan por ser “un Estado en el Estado”: el Estado o es único y unitario o no es un Estado. Condena también el gran número de corporaciones, que “son varios Estados menores en las entrañas de un mayor, semejantes a gusanos en el intestino de un hombre natural” (Hobbes en el Leviathan, citado por BOBBIO, 1996:95).<sup>43</sup>

El pensador clásico John Locke (1692) escribió en la misma época de Hobbes que, “...los hombres una vez pueden haber consentido en dar el poder a un único ‘hombre bueno y excelente...a una especie de autoridad natural’, pero al descubrir que su sucesor no podría mantener sus propiedades seguras de la misma manera, insistirían para que el poder fuera situado en ‘cuerpos colectivos de

---

<sup>42</sup> Según Hobbes “...preservar...la libertad que cada hombre posee para usar su propio poder como lo quiera, para la preservación de su propia naturaleza, ésto es, de su propia vida, y consecuentemente para hacer cualquier cosa conforme a su propio juicio y razón y, más allá, de concebir los medios más apropiados para esto”.

hombres”<sup>43</sup>. Lo que es importante en la sociedad política de Locke es que los individuos entregan su poder político natural a otros - a un poder legislativo, a un grupo de hombres o a un único hombre- que elaborarán y harán cumplir las leyes que mantengan la propiedad de cada individuo y su seguridad personal. Otro punto importante en el pensamiento de este clásico es que él “construye” una sociedad civil excluyendo a todos los que no posean propiedad. En la visión de Locke, los individuos que tienen derechos políticos son los propietarios y forman un grupo relativamente homogéneo. El Estado (poder legislativo y ejecutivo) es el poder dado por estos propietarios individuales para la protección de sus propiedades y de sí mismos. Si el Estado no cumple su mandato, los miembros de la sociedad civil (propietarios) tienen derecho y poder para disolverlo. Para Locke, la sociedad civil es un nuevo medio de los hombres para regularse. Él vio que el estado de naturaleza degeneraba en guerras y conflictos y que los hombres formando una sociedad naturalmente justa y equitativa podían proteger su propiedad de las guerras posibles en el estado de naturaleza (CARNOY, op.cit.).

Por otro lado, Rousseau, citado por CARNOY(op.cit), en contraste con otras teorías del contrato social de aquella época, piensa que la sociedad civil es una descripción del modo en que los hombres se encuentran actualmente en sociedad, y no como una construcción ideal o hipotética, sino como una realidad. Él vio al hombre en la naturaleza sin moralidad, pero al mismo tiempo sin maldad; el hombre es corrompido no por la naturaleza sino por la posesión de la propiedad y por la formación de la sociedad civil. Locke, vio en la posesión de la propiedad la base de una sociedad civil justa y equitativa, mientras que Rousseau la consideró como el origen del mal y de la desigualdad. Rousseau señaló en su *Contrato Social y Origen de la Desigualdad* que “ el primer hombre que, después de cercar un pedazo de tierra, dijo: esto es mío, y encontró personas sencillas lo bastante para acreditar en él, fue el verdadero fundador de la sociedad civil”. Para Locke, los hombres formaron la sociedad civil para protegerse de las condiciones del estado de la

---

<sup>43</sup> BOBBIO, Norberto. *Sociedade e Estado na filosofia política moderna*. Sao Paulo: Ed. Brasiliense, 1996.

naturaleza. Ellos abdicaron de las libertades naturales de este estado para obtener seguridad colectiva para la propiedad y la vida. La sociedad civil consistió en un cambio para perfeccionar las relaciones entre los hombres; fue un producto de la racionalidad de los hombres y de su deseo de mejora. Por otro lado, para Rousseau la formación de la sociedad civil es producto de la voracidad del hombre en la medida que "...la igualdad desapareció a partir del momento en que pareció ventajoso para un hombre poseer provisiones para dos; la propiedad fue introducida, el trabajo se convirtió en necesario, y los vastos bosques se transformaron en campos que tenían que ser regados con el sudor humano y donde la esclavitud y la miseria fueron luego vistas, germinando y creciendo con las cosechas". Al contrario de Locke, que consideraba la sociedad civil un acuerdo entre iguales, asociados con pleno conocimiento de sus derechos y obligaciones, Rousseau consideró la sociedad civil como obra de los más ricos y poderosos, formando la sociedad civil en función de sus intereses, no necesariamente de los intereses de las masas. En una sociedad desigual, los ricos pensaron que la sociedad civil era necesaria para preservar el orden, controlar los intentos de usurparla y para legitimar la explotación de los pobres. Por lo tanto, Rousseau vio el Estado de su época como la creación de los ricos y poderosos para garantizar su posición como clase dominante; un Estado presentado como benéfico para todos pero destinado a preservar la desigualdad.

Para BOBBIO (1996:64), es claro en Rousseau que el pacto entre ricos y pobres que históricamente da origen al Estado fue tramado con el engaño, en la medida en que en su *Discurso sobre la desigualdad* explica el origen del Estado y por tanto de la sujeción política en un largo periodo histórico que está entre el fin del estado de naturaleza y inicio de la nueva comunidad fundada sobre el contrato social, afirmando que los ricos conseguirán convencer a los pobres para someterse al poder de los primeros, enseñando los peligros de la desunión. El objeto del contrato es la transferencia de los derechos que el hombre tenía en el estado de naturaleza al Estado, de manera que el hombre natural se convierte en ciudadano. Las teorías contractualistas se diferencian en la cantidad y en la calidad de los

derechos naturales a que el hombre renuncia para transferirlos al Estado y la consecuente alienación a que es sometido. El núcleo del pensamiento de Rousseau es la distinción entre la alienación a otros y la alienación a sí mismo. El hombre es libre solamente cuando obedece a las leyes que él mismo se dio. En el estado de naturaleza, el hombre no es libre porque obedece a leyes, sino a los propios instintos. En la sociedad civil, fundada sobre la desigualdad entre ricos y pobres, entre opresores y oprimidos, el hombre no es libre porque obedece a leyes, **pero leyes** formuladas no por él sino por otros que están por encima de él. El único modo para transformarse en un hombre libre es que él actúe según las leyes, y que estas leyes sean establecidas por él mismo.

Según BOBBIO (1995:9)<sup>44</sup>, Rousseau había inventado una república en la cual el poder soberano, una vez instituido por acuerdo de la voluntad de todos, se convierte en infalible y “no necesita dar garantías a los súbditos, pues es imposible que el cuerpo quiera ofender a todos los miembros”<sup>45</sup>. Mientras sostiene que el pacto social da al cuerpo político un poder absoluto, Rousseau también sostiene que el cuerpo soberano, de su parte, no puede sobrecargar a los súbditos con ninguna cadena que sea inútil para la comunidad. Es cierto que estos límites no son anteriores al nacimiento del Estado, como quiere la doctrina de los derechos naturales, que representa el núcleo de doctrina del Estado liberal.

Rousseau consideraba la existencia de riesgos en el contrato social en función de la codicia de los hombres. Mientras defendió la propiedad como lo “más sagrado de todos los derechos del ciudadano, y más importante en ciertos aspectos que la propia libertad”<sup>46</sup>, él insistió en la necesidad de limitar los derechos de propiedad de modo que no hubiera extremos de riqueza y de pobreza. El vio al Estado interviniendo directamente para asegurar un cierto grado de igualdad, aclarando la naturaleza de esta intervención. Más allá de ofrecer dinero suficiente

---

<sup>44</sup> BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. Sao Paulo: Ed. Brasiliense, 1995.

<sup>45</sup> In: Jean-Jacques Rousseau, *Du Contract Social* (citado por BOBBIO, 1995).

<sup>46</sup> In: Jean-Jacques Rousseau, *On the Social Contract with Geneva Manuscript and Political Economy* (citado por CARNOY, 1994).

para los administradores y los legisladores, a fin de que ellos no fueran tentados a ser corruptos, insistió que era una de las importantes tareas del gobierno prevenir la extrema desigualdad en la riqueza, no por la expropiación de las riquezas acumuladas por aquellos que las poseían, sino por la eliminación de los medios que permitían a las personas acumularlas. Rousseau contaba con la educación, la racionalidad fundamental y la buena voluntad de los hombres para obtener el equilibrio y la prevalencia del interés social sobre el interés individual. En la medida en que los hombres fueran más conscientes e informados, ellos escogerían ser libres, comprometidos con la voluntad general y su soberanía, y garantizarían que no hubiera exceso de riqueza o pobreza. Si ellos no lo hacían, la tiranía se impondría.

Pero según PÉREZ DÍAZ (1978:125)<sup>47</sup> no se encuentra en Rousseau una teoría de la representación que justifique su pretensión de que haya una mediación clara entre los individuos y la voluntad general.

Pasando a un segundo momento de las teorías del bien común, hay que caracterizar algunos puntos respecto a la **doctrina liberal**. Según CARNOY (op.cit.), es difícil separar la doctrina “clásica” de la doctrina “liberal”. Él sitúa su límite en Adam Smith por haber establecido este pensador una fuerte justificación económica de la búsqueda incesante del interés propio e individual del ser humano, cuando antes el énfasis de esta búsqueda estaba en razonamientos políticos. La nueva teoría todavía tomó al individuo como foco de análisis y al comportamiento individual como su fundamento pero, al mismo tiempo, introdujo varios cambios importantes y decisivos en los puntos de vista clásicos sobre las relaciones sociales. La justificación primera de Adam Smith era que los individuos tenían como motivación principal el deseo de mejorar su condición y que el aumento de sus bienes materiales era el medio por el cual la gran mayoría de ellos conseguía esta condición mejor. Smith reduce todas las variables de competencia entre los hombres al factor económico, como manifestación del deseo de consideración. En segundo lugar, Smith afirma que cada individuo, actuando en su propio interés económico,

---

<sup>47</sup> PÉREZ DÍAZ, Víctor. *Estado, Burocracia y Sociedad Civil*. Madrid: Ed. Alfaguara S.A., 1978.

maximizará el bienestar colectivo. Él pone todo el énfasis y la responsabilidad arriba de todo, en el funcionamiento libre e ilimitado del mercado para garantizar el bienestar social, siendo este mercado libre una fuerza tan poderosa para mejorar la condición humana que ello puede por sí mismo sobreponerse a leyes pobres y a un Estado intervencionista. En tercero lugar, enfatiza que la realización del bienestar colectivo a través de la acción individual fue el resultado inconsciente de la motivación individual por la ganancia económica. Al luchar por su enriquecimiento personal, los individuos no eran necesariamente conscientes de que sus esfuerzos estaban dando lugar a una sociedad mejor. La teoría de Smith mostró que las pasiones humanas eran sometidas a impulsos irresistibles de ganancia material y que esta motivación era realmente deseable porque se sustanciaría en bienes más importantes para un mayor número de personas.

A pesar de entender que la actividad económica de libre mercado produce la mejor de todas las sociedades y de tener en cuenta que el mayor peligro para la maximización del bienestar es la corrupción de los gobiernos oficiales o la limitación del comercio que ellos pudiesen imponer en favor de los intereses particulares, Smith no argumentó en favor de la inexistencia del Estado. La tensión entre cohesión social, originada en la propia sociedad - la mano invisible y los sentimientos morales individuales-, y la existencia de un Estado con poder jurídico y educativo subyacen en todos los escritos de Smith. Para él, el papel apropiado para el Estado es suministrar la base legal con lo cual el mercado puede maximizar mejor los beneficios a los hombres. Según BOBBIO (1995:23)<sup>48</sup>, Smith demarca las funciones del Estado según el sistema de la libertad natural, teniendo el soberano sólo tres deberes de gran importancia: a saber, la defensa de la sociedad contra los enemigos externos, la protección de todo individuo de las ofensas que a él puedan dirigir otros individuos y la realización de obras públicas que no podrían ser adjudicadas a la iniciativa privada. La doctrina de los límites de las tareas del Estado se fundamenta sobre la primacía de la libertad del individuo con respecto al poder

---

<sup>48</sup> BOBBIO, Norberto(1995:op.cit)

soberano y, en consecuencia, sobre la subordinación de los deberes del soberano a los derechos o intereses de los individuos.

De esta forma, conforme a BOBBIO (1995:6)<sup>49</sup>, por liberalismo se entiende una determinada concepción de Estado en la cual éste tiene poderes y funciones limitadas, y como tal se contrapone tanto al Estado absoluto como al Estado que hoy se llama social. La existencia actualmente de regímenes denominados liberal-democráticos o de democracia liberal lleva a creer que liberalismo y democracia son interdependientes. Bobbio recomienda tener cuidado, pues el problema de las relaciones entre ellos es compleja. Un Estado liberal no es necesariamente democrático, al contrario. El liberalismo se realiza históricamente en las sociedades en las cuales la participación en el gobierno es bastante restringida y limitada a las clases propietarias. Un gobierno democrático no significa necesariamente un Estado liberal, al contrario, el Estado liberal clásico fue llevado a la crisis por el progresivo proceso de democratización producido por la ampliación del sufragio.

Las ideas de Smith constituyeron, según CARNOY (op.cit.:44), la base de discusión para el pensamiento utilitarista (doctrina liberal) en el siglo XIX. Jeremy Bentham y James Mill, treinta y cuarenta años después de *The Wealth of Nations* respectivamente, dieron continuidad en el campo de la política a sus ideas, pero en un nuevo contexto, o sea, la situación que se encontraba Inglaterra en el inicio del siglo, con la creciente resistencia de los trabajadores al sistema fabril de la revolución industrial reclamando derechos políticos, que solo disfrutaban aquellos que poseían propiedades. En este conflicto de clases, Bentham y Mill concluirán que el Estado burgués era del todo necesario para proporcionar igualdad y seguridad al sistema de propiedad ilimitada y a la empresa capitalista. Sin embargo, el Estado no es necesario, de acuerdo con Bentham, ni para ofrecer la subsistencia ni para producir la abundancia. Éstas emergen de la propia producción capitalista, del miedo del hambre y del deseo de acumular bienes. Es la seguridad de la propiedad lo que se convierte en la función más importante de la ley (del Estado). En opinión de

---

<sup>49</sup> BOBBIO, Norberto( 1995:op.cit)

Bentham y de Mill, el Estado debería alimentar el sistema de mercado libre y proteger a los ciudadanos de la corrupción y de la avaricia del propio gobierno, que es en esencia la posición original de Adam Smith. Para la protección contra la corrupción y contra la avaricia del gobierno, eran fundamentales las elecciones y la libertad de prensa, porque era solamente bajo estas condiciones que los electores podrían cambiar los gobiernos oficiales y el pueblo podría protegerse del gobierno. Como en la teoría clásica, el poder estaba siempre en el electorado, en la ciudadanía. La cuestión era el reconocimiento de que todos los ciudadanos no eran iguales y no deberían ser iguales. La defensa protectora de la democracia consistía en la existencia de algunos grupos de electores que podrían controlar el gobierno y evitar que él engañase a los ciudadanos. La cuestión era quién debería formar estos grupos.

Algunos pensadores (entre ellos Locke y Rousseau) consideraban la posibilidad de existencia de un nuevo tipo de hombre, mientras Bentham y Mill tomaban al hombre tal como era, al hombre como había sido moldeado por la sociedad de mercado, presumiendo que era inalterable. Tal modelo se ajustó perfectamente bien a la sociedad capitalista de competencia. Ellos no cuestionaron que este modelo de sociedad, una sociedad de libre mercado en competencia y de divisiones de clase, era justificado por su elevado índice de productividad material y que la desigualdad era inevitable. Más tarde, Mill vio el proceso democrático como una contribución al desarrollo humano, como guía hacia una sociedad libre y equitativa todavía no alcanzada. La desigualdad existía y era incompatible con la democracia desarrollista, empero, la desigualdad, según él, no era inherente al capitalismo; al contrario era accidental y podría ser remediada. Por otro lado, Mill no confiaba en la capacidad de la masa de trabajadores para usar el poder político. Aunque con conciencia de la existencia de intereses opuestos en la sociedad y de la gran importancia numérica de la clase trabajadora, él no era partidario de dar el mismo peso electoral a cada miembro de la sociedad (CARNOY:op.cit.).

Entonces, la visión liberal del Estado burgués era la de una democracia representativa, con el poder mantenido por un reducido grupo de ciudadanos, debido a una distribución de la propiedad anterior, precapitalista.<sup>50</sup>

Influenciado por WEBER (1992)<sup>51</sup>, Joseph Schumpeter hace una crítica de las teorías clásica y liberal, influenciando la **teoría pluralista**. El paso de un tipo de racionalidad a otro, y de ciertas actitudes y comportamientos a otros, son resultado del progreso de la racionalidad colectiva, que determina que una nación pase por estadios para alcanzar el desarrollo cultural. En Weber, la finalidad afectivo-emocional es incompatible con la moderna sociedad capitalista, mientras la finalidad intencional-racional es compatible. Schumpeter y los pluralistas interpretan los análisis de Weber aplicando, según CARNOY (op.cit.), sus categorías de racionalidad y el concepto de desarrollo de sociedades enteras a las diferencias individuales en el interior de las sociedades. Los individuos son implícitamente colocados en un *continuun* de desarrollo social y psicológico del tradicional al moderno. Esto implica entender que en una sociedad no son todos igual de racionales, contradiciendo la suposición liberal de racionalidad como característica humana universal. Las normas y valores de los individuos tradicionales son determinadas como “no-racionales” por los utilitaristas, en comparación con los individuos capitalistas modernos. Además, la teoría de la acción de Weber, basada en el valor, implica que los miembros tradicionales de la sociedad no serían capaces de actuar como ciudadanos políticos racionales. En consecuencia, su no participación en el funcionamiento del sistema democrático es realmente una contribución positiva al sistema. Shumpeter sostiene que la democracia directa no es posible porque no todos en la sociedad están en el mismo estadio de desarrollo cultural. Hay líderes y hay seguidores, que son los que no están interesados y los que están mal informados. Según él, los objetivos de la sociedad deben ser formulados por los líderes, o sea, una élite que sea políticamente actuante.

---

<sup>50</sup> Mill, atribuía la injusta desigualdad a la distribución feudal de la propiedad y pensaba que el capitalismo estaba reduciendo gradualmente la desigualdad de renta, riqueza y poder.

Schumpeter afirma que los ciudadanos son fácilmente influenciados por la propaganda política y que ella tiende a moldear sus opiniones. Las concepciones de este autor sobre participación política y democracia quedan claras cuando afirma que los ciudadanos están normalmente mal informados o no tienen interés por los problemas políticos, lo que hace que exista la tendencia a que cuando son llamados a participar lo hacen en función de sus intereses propios e inmediatos que económicamente les afectan. Por otro lado, nos dice que el bien común significa cosas diferentes para personas diferentes, o sea, que no existe una determinación que lleve a las personas a estar de acuerdo por la fuerza del argumento racional. Y concluye diciendo que, aunque los deseos de los ciudadanos fueran datos perfectamente definidos e independiente y todos actuaran dentro del proceso democrático con racionalidad, esto no implicaría que las decisiones políticas resultantes de este proceso pudieran garantizar atender a la “voluntad del pueblo”. Según Schumpeter (1942), “el ciudadano típico baja a un nivel inferior de desempeño mental tan pronto entra en el campo político. Argumenta y analiza de una manera que nosotros rápidamente reconoceríamos como infantil dentro de la esfera de sus intereses reales. Se convierte de nuevo en un salvaje”. Pero Schumpeter admite que, a largo plazo, el pueblo puede ser más sabio que cualquier persona individualmente (CARNOY, op.cit.).

En esta teoría, el electorado puede decidir qué grupo de líderes políticos desea que participe en el proceso de decisión, pero las opciones están restringidas a aquellos políticos que se presentan como candidatos. Los electores no deciden frente a los problemas; son los políticos los que consideran qué problemas son importantes y cuáles no y, teniendo una serie de opiniones particulares sobre ellos, toman decisiones y las presentan a los electores. Dentro de este pensamiento, para este tipo de Estado funcional, hay que tener en cuenta una serie de aspectos: los individuos activos en la política deben ser de calidad elevada; no debe ser muy amplio el ámbito efectivo de las decisiones políticas, o sea, muchas decisiones

---

<sup>51</sup> WEBER, Max. *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*. Sao Paulo: Biblioteca Pioneira de Ciências

deben ser tomadas por especialistas competentes fuera del ámbito legislativo; el gobierno democrático debe dirigir una burocracia que trabaje con dedicación, y que debe ser un poder por sí solo; los electores y legisladores deben ser moralmente invulnerables a la corrupción y deben exhibir autocontrol en su crítica al gobierno; la competencia por el liderazgo exige una gran capacidad de tolerancia hacia la diferencia de opinión.

En este punto, se puede hacer una analogía entre el proceso político y el mercado de la teoría neoclásica de la utilidad. Los electores son entendidos como “consumidores” que deciden qué problemas deben “comprar” de los que son presentados en el mercado político. Schumpeter deja para las “agencias especiales” y para la burocracia las funciones de decidir sobre muchos de los problemas que los electores no quieren “comprar” y sobre otras funciones del gobierno en las que el “consumidor” no está interesado. Al considerarse demandas políticas tan diversas, es necesario un plan para traducir estas diferentes demandas en pluralidades o mayorías en las elecciones para las funciones públicas, o establecer una serie de decisiones más convenientes o menos contrarias a toda una serie de diferentes demandas individuales o grupales. Los partidos políticos satisfacen esta función. Según CARNOY (op.cit.), en esta teoría los partidos empaquetan los bienes políticos y ofrecen a los electores estos paquetes, y de esto resulta un gobierno estable, que equilibra oferta y demanda.

La reformulación del utilitarismo para la moderna economía industrial, a través de Schumpeter y otros, se caracteriza como pluralismo.<sup>52</sup> En el pluralismo de Schumpeter se puede observar que las élites no sólo formulan los problemas sino que también intentan manipular las opiniones respecto a estos problemas (“ayudar los electores a tomar una decisión”). Para los pluralistas el Estado es neutral y un

---

Sociais, 1992.

<sup>52</sup> El pluralismo puede ser definido como un sistema de representación de intereses en el cual las unidades constituyentes son organizadas en número no especificado de categorías múltiples, voluntarias, ordenadas no jerárquicamente y autodeterminadas, que no son específicamente autorizadas, reconocidas, subvencionadas, creadas o de cualquier manera controladas por el Estado en la selección del liderazgo o articulación de interés,

servidor de la ciudadanía, del electorado, pero el bien común es definido como una serie de decisiones que no reflejan necesariamente la voluntad de la mayoría.

A finales del siglo XIX y principios del XX se percibe el declive de la democracia liberal y la ascensión de grupos de interés en el campo político. Según Panitch (1980), citado por CARNOY (op.cit.), la reflexión de algunos pensadores políticos era que la obtención de la armonía de clase y de la unidad social exigían un orden social y político basado en organizaciones socioeconómicas funcionales en la sociedad civil, actuando de manera autónoma en sus respectivas áreas, pero ligadas unas a las otras y al Estado en cuerpos de toma de decisiones a nivel nacional y sectorial y comprometidas con el mantenimiento de la jerarquía funcional de una sociedad orgánica. En este tipo ideal denominado **corporativismo**, el Estado es definido como representante del bien común, y esto le da autoridad moral y legitimidad. El Estado, de esta forma, refleja la moralidad, la ética y la ideología *para* el pueblo. Es la cooperación entre grupos que tienen posiciones económicas distintas y que son colocados frente a frente, y la relación de éstos con el Estado, poderoso, independiente y legítimo, lo que da al corporativismo sus características particulares como un sistema total. El corporativismo es visto también como sustituto lógico de la democracia liberal en una economía en que la industria está altamente concentrada y el mercado libre no es ya la forma dominante de relación económica. Para John Kenneth Galbraith (1967), mencionado por CARNOY (op.cit.), el papel de la gran corporación y de su tecnología sofisticada, más la inaceptabilidad política de la desigualdad económica, exigían la intervención del Estado en la economía y ampliaban la toma de decisiones políticas por especialistas, pues ellos tienen la información económica y tecnológica necesaria para hacer la sociedad progresar de manera eficiente y con equidad. En esta forma de plantear la cuestión, el Estado corporativista es neutral e independiente de todos los grupos de interés sancionados por el Estado, particularmente la gran empresa capitalista cuya expansión y beneficios son controlados por los especialistas del Estado.

---

y que no ejercen monopolio en la actividad representativa dentro de sus respectivas categorías (Según

Por su parte, CARNOY (op.cit.) trabaja con dos autores que sostienen que “el corporativismo como estructura es siempre sólo un fenómeno sectorial, *parcial*, del sistema político global” (Stepan,1978), y que “el corporativismo se desarrolla *dentro* de la democracia liberal y debe ser mirado como una estructura política dentro del capitalismo avanzado, integrando a los grupos de productores socioeconómicos organizados a través de un sistema de representación y de integración mutua cooperativa a nivel de liderazgo, de movilización y de control social a nivel de pueblo” (Panitch, 1980). Por tanto, el corporativismo no es una ideología, sino un medio de organización de las relaciones entre empresarios y trabajadores en la sociedad capitalista industrial. En efecto, el corporativismo en las modernas sociedades capitalistas significa la integración de la clase trabajadora organizada en el Estado capitalista, incrementando el crecimiento económico y asegurando la armonía de las clases frente al conflicto de clases. Lo importante es que, estando reservada a los sindicatos de trabajadores la función de limitar la identidad de la clase trabajador en la medida en que ellos restringen su actividad política a la negociación colectiva a nivel de industrias y empresas, la política orientada hacia las decisiones de política más amplia se caracteriza por la actuación de grupos y por las presiones pluralistas, mientras que los parlamentos electos continúan desempeñando una función política central.

### **b-) Perspectiva de clase y teorías (o teoría) del Estado**

Es intención de este apartado discutir la visión de diversos pensadores que aportan al debate sobre el Estado la perspectiva de clase o de conflicto de clase. Mientras que en la obra de algunos teóricos como Schumpeter, en su crítica a la democracia liberal, y en el trabajo de Panitch sobre el corporativismo, ponen de

manifiesto la existencia un conflicto de clases subyacente a la democracia capitalista, se pretende ahora trabajar con posiciones más determinadamente marxistas para poder arrojar más luz sobre el tema del Estado y la participación ciudadana en la definición de las políticas públicas. Con el fin del estalinismo hubo un “resurgir” de la intelectualidad marxista occidental, lo que permitió algunas relecturas de la obra de marxistas clásicos y al mismo tiempo el surgimiento de nuevas teorías que contribuyeran a la formulación de un vigoroso debate sobre el (nuevo) Estado. Pero, para caracterizar mejor este debate, no se pueden olvidar algunos planteamientos clásicos para, a partir de ellos, “dialogar” con pensadores contemporáneos.

Existe un debate entre los estudiosos de Karl Marx sobre la existencia o no de una teoría marxista del Estado, por el hecho de que Marx no llevó a cabo de manera sistemática un estudio sobre el Estado. BOBBIO (1995:163)<sup>53</sup> afirma que existe entre los numerosos estudiosos que se han ocupado del pensamiento de Marx una tendencia a acentuar su teoría general del Estado, en vez de analizar aspectos particulares de la tradición marxista a la luz del pensamiento político actual. En ningún lugar de su inmensa obra, sigue Bobbio, se encuentra manifestación alguna del interés de Marx por el problema de la tipología de las formas de gobierno. Mientras se propuso escribir también una “crítica política”, demostrando su interés por la teoría política, Marx no produjo ninguna obra dedicada expresamente al problema del Estado. Su teoría política precisa ser extraída de partes de obras sobre economía, historia, política, letras, etc.

BOBBIO (1983:21)<sup>54</sup>, en el ensayo “¿Democracia Socialista?. Sobre la inexistencia de una ciencia política marxista”, explica esta deficiencia a partir de dos puntos básicos. El prevalente, si no exclusivo, interés de los teóricos del socialismo por el problema de la conquista del poder, donde se da más realce al problema del

---

<sup>53</sup> BOBBIO, Norberto. *A Teoria das Formas de Governo*. Brasília: Ed.Universidade de Brasília, 1995.

<sup>54</sup> BOBBIO, Norberto. *Qual Socialismo?* debate sobre uma alternativa. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

partido que al del Estado<sup>55</sup>, y la persistente convicción de que, una vez conquistado el poder, el Estado sería un fenómeno de “transición”, o sea, destinado tarde o temprano a desaparecer<sup>56</sup>. Pero, en el ensayo “¿Existe una Doctrina Marxista de Estado?”, en la misma obra, Bobbio agrega algunas importantes consideraciones con relación al pensamiento marxista del Estado. Escribe Bobbio que, aunque Marx no desarrolló una crítica de la política como la que hizo de la economía, su teoría política constituye una aportación de obligada consideración en la historia del Estado moderno, pues el pensamiento de Marx “desnuda el Estado de sus atributos divinos y lo considera como una organización de fuerza, del máximo de fuerza disponible y con posibilidad real de ser ejercida en determinado grupo social. Marx tiene una concepción instrumental de Estado, o sea, el Estado como aparato de la clase dominante. La originalidad de Marx consiste en el hecho de que él es, tal vez, el primer escritor político que engarza una concepción realista del Estado con una teoría revolucionaria de sociedad. Afirma Marx que el Estado no es tan sólo un instrumento, un aparato, un conjunto de aparatos cuya función principal y determinante es la de servir al ejercicio de la fuerza monopolizada, sino también un instrumento que sirve a la realización de intereses no generales, sino particulares y de clase (de la clase dominante). Para Marx, el Estado, lejos de superar el estado natural (de Hobbes) es en cierto sentido su perpetuación, en cuanto es, como estado natural, el lugar de un antagonismo permanente e insoluble. Para abolir verdaderamente el estado natural es necesario no perfeccionar el Estado, sino abolirlo”.

---

<sup>55</sup> Bobbio sostiene que parece no haber dudas de que el movimiento obrero, antes que nada, está interesado en los problemas inherentes a los medios por los cuales se conquista el poder y no en los medios con los cuales el poder será ejercido después de la conquista. Por teoría del Estado Bobbio entiende el estudio de las instituciones a través de las cuales el poder es ejercido. Los dos temas dominantes en el actual debate político entre marxistas son el de la relación entre espontaneismo y organización y el de la relación entre partido y clase. Los dos son temas que no dicen nada respecto a la estructura de las instituciones estatales, o sea, al momento de la organización del poder constituido, sino que se refieren al momento de la toma del Estado.

<sup>56</sup> Según Bobbio, el pensamiento político marxista se ocupó mucho más de la extinción del Estado en general que de la construcción de un Estado socialista. El Estado podría ser necesario pero transitorio y, siendo un fenómeno efímero, el problema de su funcionamiento se torna mucho menos importante.

Pero la preocupación de Bobbio es buscar, con esta discusión, la democracia dentro del socialismo. Él afirma que si para Lenin y otros importantes pensadores marxistas la república democrática (burguesa) es “el mejor envoltorio del capitalismo”, otros han sentido la obligación de sostener que la república democrática no puede ser el envoltorio de un Estado socialista<sup>57</sup>.

Por el contrario, BOBBIO (1987:op.cit.) afirma que “hoy es cuestión de vida o muerte para el futuro del socialismo la recuperación de la instancia democrática, en el único sentido en que se puede hablar racionalmente de democracia sin permitir engaños, o sea, un sistema en el cual sean respetadas algunas reglas que permitan al mayor número de ciudadanos participar directa o indirectamente de las deliberaciones que, en diversos niveles (locales, regionales, nacionales) y en las más diferentes sedes ( la escuela, el trabajo, etc.), interesan a la colectividad”. A esta cuestión se volverá más tarde, pues es un tema central en este trabajo.

Como se afirmó, es posible encontrar en Marx y Engels elementos básicos de una teoría marxista del Estado. En ENGELS (1985:228)<sup>58</sup> se encuentra un capítulo dedicado exclusivamente a la cuestión del Estado donde, al analizar la acumulación de la riqueza en las agrupaciones por linajes, afirma: “...la riqueza pasó a ser apreciada y respetada como bien supremo y las antiguas ordenaciones fueron pervertidas para justificar la obtención de riquezas por el robo violento. Sólo faltaba una cosa todavía: una institución que no sólo protegiera las riquezas recién adquiridas por cada individuo contra las tradiciones comunistas de orden de linaje, que no sólo consagrara la propiedad privada, antes tan menospreciada, y declarase esta consagración como fin supremo de toda la comunidad humana, sino también determinase la marca del reconocimiento social general a las nuevas formas de la adquisición de propiedad que se iban desarrollando unas detrás de otras y, por tanto, a la acumulación cada vez más acelerada de riqueza; una institución que

---

<sup>57</sup> El autor (BOBBIO, 1983: 46) hace un juicio de valor al sostener que “con afirmaciones de este género, creyendo hacer daño a la república democrática, terminan prestando un óptimo servicio al capitalismo (y un pésimo servicio al socialismo)”.

<sup>58</sup> ENGELS, Friedrich. *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. In: Marx, K. & Engels. F. Obras Escolhidas- Tomo III. Moscou, Edições Progresso, 1985.

eternizase no sólo la naciente división de la sociedad en clases sino también el derecho de la clase poseedora a la explotación de la no poseedora y a la dominación de ésta por aquélla. Y esta institución ha surgido. Ha sido inventado el Estado”.

Para ENGELS (op.cit.:366), el Estado no es un poder impuesto desde fuera de la sociedad. En verdad, antes es un producto de la sociedad en un estadio determinado de desarrollo; es el reconocimiento de que esta sociedad está enredada en una indisoluble contradicción consigo misma, que se fracturó en oposiciones irreconciliables y que es incapaz de liberarse de ellas. Por lo tanto, para que estas oposiciones, clases con intereses económicos en conflicto, no se consuman a sí mismas y a la sociedad en una lucha estéril, fue necesario un poder situado -de manera aparente- por encima de la sociedad para sofocar el conflicto y mantenerlo dentro de los límites del “orden”. Este poder surgido de la sociedad pero que se coloca por encima de ella y se aliena cada vez más de ella es el Estado. Por fin, concluye diciendo que el Estado no existió desde siempre, sino que hubo sociedades que pasaron sin él, pero que su existencia fue necesaria en virtud de la división de la sociedad en clases en un determinado estadio de desarrollo económico y que “...ahora, aproximándonos a paso ligero a un estadio de desarrollo de la producción en el cual la existencia de estas clases no solo deja de ser una necesidad sino que también se convierte en un positivo obstáculo a la producción...éstas caerán de forma tan inevitable como con anterioridad surjieron. Con ellas caerá de manera inevitable el Estado. La sociedad, que reorganizará la producción sobre la base de la asociación libre e igual de los productores, enviará toda la maquinaria del Estado al sitio que le corresponderá: el museo de antigüedades”.

Según BOBBIO (1995:164), “...los dos elementos principales de la concepción negativa del Estado [la que le atribuye la función esencial de remediar la naturaleza mala del hombre, mirándole sobre todo como una dura necesidad, considerándola especialmente en su aspecto represivo] en Marx son: a-) la

consideración del Estado como pura y simple superestructura que refleja el estado de las relaciones sociales determinadas por la base económica; b-) la identificación del Estado como aparato de que se sirve la clase dominante para mantener su dominio, motivo por el cual la finalidad del Estado no es una finalidad noble, como la justicia, la libertad o el bienestar, sino si el puro y simple interés específico de una parte de la sociedad; no es el bien común, sino el bien de la clase dominante, el bien particular de quien gobierna lo que interesa, lo que hace con que se considerase al Estado como una forma manifiestamente corrompida". En una concepción negativa del Estado, el problema de la diferenciación de las formas de gobierno, y sobre todo la distinción entre formas buenas y malas, pierde en gran parte su importancia. En una concepción negativa de Estado, éste es siempre malo, cualquiera que sea la forma de gobierno. Lo que interesa a Marx, Engels y también Lenin, es la relación real de dominio, entre clase dominante y clase dominada, cualquiera que sea la forma institucional en que se manifieste.

Es posible encontrar algunas sugerencias de Marx con respecto del Estado futuro cuando él escribe sobre la Comuna de París, entre marzo y mayo de 1871. Se suele decir, menciona BOBBIO (1995:170), que Marx extrajo de esta experiencia la idea de que el Estado representaría una democracia directa, con participación de los ciudadanos en los distintos órganos detentadores del poder, sin representantes electos, en contraste con la democracia representativa, propia del Estado burgués. Al elogiar el gobierno de la Comuna, Marx tiende a acentuar sobre todo el ejercicio directo de los diversos grados de poder estatal por parte del pueblo que participa de las diferentes funciones gubernamentales. A luz del análisis de la Comuna, los puntos principales a los que se refiere Marx como la mejor forma de gobierno son: a-) supresión de los llamados "cuerpos aislados", como el ejército y la policía; b-) transformación de la administración pública, de la burocracia, en cuerpos de agentes responsables y destituibles, al servicio del poder popular; c-) extensión del principio de la electividad, y por tanto de la representación, siempre revocable, a otras funciones públicas, como la de juez; d-) eliminación de la prohibición del mandato

imperativo - una institución clásica de las primeras constituciones liberales- que sería impuesto a todos los electos, esto es, la obligación de los representantes de seguir las instrucciones de sus electores, so pena de revocación del mandato; e-) amplio proceso de descentralización, al objeto de reducir al mínimo el poder central del Estado.

LAFER (1980:19)<sup>59</sup> recuerda que es urgente cuidar del problema institucional y de las formas de gobierno en cualquiera propuesta significativa de reforma de la sociedad, al discutirse la afirmación de Marx y Engels, basada en el realismo político, de que quien gobierna, gobierna en función de los intereses de la clase dominante.

CARNOY (op.cit.:65), también conviene en que Marx no desarrolló una teoría coherente del Estado, afirmando que Marx consideraba las condiciones materiales de una sociedad como la base de su estructura social y de la conciencia humana. La forma del Estado, por tanto, emerge de las relaciones de producción, no del desarrollo general de la mente humana o del conjunto de las voluntades humanas. En la concepción de Marx es imposible abstraer la interacción humana en una parte de la sociedad de la interacción en la otra. La conciencia humana que dirige y hasta determina estas relaciones individuales es producto de las condiciones materiales, del modo por el cual las cosas son producidas, distribuidas y consumidas. Marx situó al Estado en su contexto histórico y lo analizó desde a una concepción materialista de la historia. No es el Estado el que modela la sociedad, sino la sociedad la que modela al Estado. La sociedad, entonces, se moldea de acuerdo con el modo de producción dominante y el Estado, emergiendo de las relaciones de producción, no representa el bien común, sino que es la expresión política de la estructura de clases inherente a la producción.

---

<sup>59</sup> LAFER, Celso. Prefácio in: Bobbio, Norberto. *A Teoria das Formas de Governo*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1995.

PÉREZ DÍAZ (1978:57)<sup>60</sup> afirma que Marx concibe el Estado y la sociedad como estructuras subordinadas a intereses particulares, si bien en el caso del Estado ello se acompaña de una apariencia o ilusión de universalismo. En el caso de la burocracia, él entiende que, en su totalidad, ésta tiene interés en defenderse como una corporación particular frente a otras corporaciones y clases de la sociedad, así como frente a otras fuerzas políticas. Por consiguiente, sigue Pérez Díaz, “las relaciones *externas* de la burocracia son de naturaleza conflictiva y particularista. Por otra parte, las relaciones *dentro* de la burocracia sólo pueden ser entendidas en términos de interacciones de estrategias particulares, donde la manipulación de la información y otros recursos está puesta al servicio del carrerismo individual de los funcionarios y de la lucha por el poder entre grupos burocráticos rivales”<sup>61</sup>. El Estado y la burocracia tienen varios efectos sobre la economía, así como sobre otros muchos aspectos de la vida social. Un aspecto importante es que la visión del Estado como mecanismo de control, no permite una idea completa de la complejidad de sus efectos. Aunque esto pueda ser entendido como “control” del funcionamiento de los automatismos económicos siguiendo su lógica propia, es más que esto, e implica una intervención activa, intervención ésta que es decisiva para dar forma y unidad a los sistemas capitalistas nacionales. Además, el Estado como tal no puede subsistir si no es manteniendo sus fronteras con la sociedad y permitiendo sólo un grado limitado de apertura y control por parte de esta sociedad civil. Pero más allá de la “defensa” de sus fronteras, el Estado hace operaciones “ofensivas” encaminadas a la desactivación y la desorganización/despolitización de aquella misma sociedad civil.

---

<sup>60</sup> Pérez Díaz, atribuye a un “lapso teórico” el hecho de que Marx no desarrollara una teoría completa del Estado. La razón, según él, “estriba en algo más que en una mera ‘falta de atención’ por parte de Marx”. Su hipótesis es que haber hecho explícita y haber desarrollado la teoría que estaba meramente implícita en sus análisis hubiera conducido a Marx a poner en cuestión algunas de sus generalizaciones más típicas, así como algunos aspectos claves de su concepción de la economía.

<sup>61</sup> Estos conceptos van a ser fundamentales más adelante en este trabajo, cuando se analicen las relaciones intra e interinstitucionales en la formulación de las políticas públicas y las política de ciencia y tecnología.

LENIN (1981:257-273)<sup>62</sup>, en conferencia pronunciada en la Universidad Sverdlov el 11 de julio de 1919, decía que "...la teoría del Estado sirve para justificar los privilegios sociales, la existencia de la explotación, la existencia del capitalismo. Por eso, sería un grandísimo error esperar imparcialidad en esta cuestión, esperar que los que pretenden ser científicos puedan proporcionarnos en este problema el punto de vista de la ciencia pura. Si examináis el Estado desde el punto de vista de esta división de la sociedad (de clases)...veréis...que el Estado ha sido siempre un aparato destacado de la sociedad y formado por un grupo de personas que se ocupan únicamente, o casi únicamente, o principalmente de gobernar. Los hombres se dividen en gobernados y especialistas en gobernar, que se elevan sobre la sociedad y a los que se da el nombre de gobernantes, de representantes del Estado. Este aparato, este grupo de hombres que gobiernan a los demás, se apodera siempre de cierta máquina de coerción, de una fuerza física; lo mismo da que esta violencia sobre los hombres se exprese en el garrote primitivo o en un tipo de arma más perfecto en la época de la esclavitud, o en arma de fuego aparecida en la Edad Media, o finalmente, en las armas modernas que en el siglo XX han llegado a ser maravillas técnicas basadas por entero en las últimas conquistas de la técnica moderna. El Estado es una máquina de mantener el dominio de una clase sobre otra. Es una máquina destinada a la opresión de una clase sobre otra, una máquina llamada a mantener sometidas a una sola clase todas las demás clases subordinadas. Esa máquina, llamada Estado, ante la cual la gente se detiene con respeto supersticioso, dando fe a los viejos cuentos de que es el poder de todo el pueblo, el proletariado la rechaza, diciendo que es mentira burguesa. Nosotros arrebatamos esta máquina a los capitalistas y nos apropiamos de ella. Con esta máquina o garrote destruiremos toda explotación; y cuando en el mundo no haya quedado la posibilidad de explotar, no hayan quedado más propietarios de tierra y de fábricas, no ocurra que unos se hartan mientras otros padecen hambre, solamente cuando esto ya no sea posible, arrojaremos esta máquina al montón de la chatarra. Entonces no habrá Estado y no habrá explotación". O sea, mantiene la

---

<sup>62</sup> LENIN, V.I. *Acerca del Estado*. In: Obras Escogidas- Tomo 3. Moscú: Editorial Progreso, 1981.

naturaleza instrumental del Estado, como mecanismo de la clase dominante y su carácter de transitoriedad, como ya se había apuntado en el pensamiento de Marx, dentro de una clara concepción negativa del Estado.

LENIN (1981:295)<sup>63</sup> refuta a los ideólogos burgueses que “obligados a reconocer, por presión de los hechos históricos, que el Estado existe únicamente donde hay contradicciones y luchas de clases, ‘corrigen’ a Marx al afirmar que el Estado resulta ser un órgano de *conciliación* de las clases. Según Marx, el Estado no podría surgir ni mantenerse si fuera posible la conciliación de clases. El Estado es un órgano de *dominación* de clase, un órgano de *opresión* de una clase por otra, es la creación del ‘orden’ que legaliza y afianza esta opresión, amortiguando los choques entre las clases”. Lenin es enfático en afirmar que, según Marx, el Estado se *extingue*, a diferencia de la doctrina anarquista de la *abolición* del Estado. Para Lenin, interpretando las palabras de Engels<sup>64</sup>, la democracia *también* es un Estado y en consecuencia, la democracia desaparecerá asimismo cuando desaparezca el Estado. El Estado burgués sólo puede ser destruido por la revolución. El Estado en general, es decir, la más completa democracia, sólo puede “extinguirse”. Según Lenin, una de las ideas más notables e importantes del marxismo acerca del Estado es que “los trabajadores necesitan del Estado, es decir, el Estado es el proletariado organizado como clase dominante”. LENIN (op.cit.:310) afirma que “el proletariado necesita del poder estatal, organización centralizada de la fuerza, organización de la violencia, tanto para sofocar la resistencia de los exploradores como para dirigir a una gigantesca masa de la población, a los campesinos, a la pequeña burguesía, y a los semiproletarios, en la obra de ‘poner a punto’ la economía socialista. Al educar al partido obrero, el marxismo educa a la vanguardia del proletariado, una vanguardia capaz de tomar el poder y *conducir a todo pueblo* al socialismo, de orientar y organizar el nuevo régimen, de ser el maestro, el dirigente y el guía de todos los

---

<sup>63</sup> LENIN, V.I. *El Estado y la Revolución*. In: Obras Escogidas- Tomo 2. Moscú: Editorial Progreso, 1981.

<sup>64</sup> De acuerdo con ENGELS (op.cit.), el Estado es un poder aparentemente situado sobre la sociedad que se hizo necesario para moderar el conflicto de clases (que es irreconciliable). La democracia burguesa *parece* permitir la participación y el control de las instituciones públicas y económicas por la clase trabajadora y, por tanto, *parece* producir un aparato de Estado con el resultado de la reconciliación de clases.

trabajadores y explotados en la obra de ordenar su propia vida social sin la burguesía y contra la burguesía” (Subrayado por el Autor- S.A.)<sup>65</sup>.

Pero, según BOBBIO (1983:77)<sup>66</sup>, Lenin nunca disoció el socialismo de la democracia y siempre sustentó que la dictadura del proletariado sería una forma más avanzada de democracia. Además, de acuerdo con Bobbio, fue la historia quien radicalizó (“las duras réplicas de la historia”), distanciando estas posiciones, llegando a afirmar que la escisión entre democracia y socialismo fue tan profunda hasta el punto de validación de la acusación de fascismo a la social-democracia, con el pretexto de que había traicionado al socialismo por un lado y, por otro, la acusación de totalitarismo (y por tanto indirectamente, de fascismo) al estalinismo, porque había traicionado a la democracia<sup>67</sup>.

LENIN en “Estado y Revolución” (1981:325), deja clara su visión de dominación de la democracia capitalista por la burguesía, por el uso ostensivo del parlamento: “Decidir una vez cada cierto número de años qué miembros de la clase dominante han de oprimir y aplastar al pueblo en el Parlamento: ésa es la verdadera esencia del parlamentarismo burgués, tanto en las monarquías constitucionales parlamentarias como en las repúblicas más democráticas”... “la verdadera labor ‘estatal’ se hace entre bastidores y la realizan los ministerios, las oficinas, los Estados Mayores. En los parlamentos no se hace más que charlatanear con el fin especial de embaucar al ‘vulgo’”. O sea, la mistificación del parlamento como órgano de representación democrática y de poder en la sociedad, cuando su composición expresa el control de la burguesía, mientras que las decisiones importantes son tomadas en niveles a los que el pueblo no tiene acceso.

Las ideas de Lenin de “democracia obrera ampliada”, como contrapunto al parlamentarismo burgués, resultan en la práctica en la abolición de las formas

---

<sup>65</sup> Se usa “S.A.” para demarcar que el subrayado dentro de una cita es del autor del presente trabajo y no de del autor de la cita.

<sup>66</sup> BOBBIO, Norberto. *Qual Socialismo? discussao de uma alternativa*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

<sup>67</sup> Bobbio (op.cit.:80) define como democrático el sistema de poder en el cual las decisiones colectivas, o sea, las decisiones que interesan a toda la colectividad (por grande o pequeña que sea), son tomadas por todos los miembros que la componen.

democráticas después de la revolución de 1917, destruyendo todas las tentativas de construcción de un Estado democrático de los trabajadores conforme lo planteó Marx. La crítica al centralismo y al abandono de la democracia obrera viene de Rosa Luxemburgo. Según ella, la dictadura debería ser de clase y no de partido o de grupo, lo que significa una dictadura basada en la participación *ilimitada y activa* de la mayoría del pueblo, en la democracia ilimitada<sup>68</sup>. Ella creía en la creatividad de las masas y en su autonomía, respetaba su espontaneidad y también su derecho de cometer sus propios errores y de ser ayudadas por sus errores -que sostenía que eran "...infinitamente más fértiles que la infalibilidad del más inteligente Comité Central"- (CARNOY, op.cit.:84-87).

Según SADER (1997:37)<sup>69</sup>, Luxemburgo se diferencia en la forma de entender la nueva democracia proletaria, en la cual ella valora de modo diferente la Asamblea Constituyente y todas las manifestaciones de representación popular. Estas divergencias demostraban diferencias también en el plan de la organización. El carácter de la vanguardia selectiva y organizada de forma profesional que Lenin consideraba como una característica indispensable del partido revolucionario es considerado por Luxemburgo como una estructura rígida y peligrosamente aislada del movimiento de masas (S.A.). Ella también asociaba el socialismo a la democracia, en la medida en que afirmaba que la contradicción cada vez más evidente entre democracia y capitalismo sólo puede ser resuelta por el socialismo, y que nunca el movimiento obrero puede limitar sus reivindicaciones en nombre de la preservación de la democracia porque no es por suerte que el movimiento socialista está vinculado a la democracia burguesa sino, por el contrario, es el destino de la democracia el que se encuentra articulado al movimiento socialista.

---

<sup>68</sup> Dice Rosa Luxemburgo (citado por CARNOY, op.cit.:85): "¡Sí, dictadura! Esa dictadura, sin embargo, consiste en la *manera* de aplicación de la democracia, no en su *eliminación*, en ataques decididos y enérgicos contra los atrincherados derechos y relaciones económicas de la sociedad burguesa, sin lo que la transformación socialista no puede ser ejecutada. Pero esa dictadura debe ser obra de la *clase* y no de un pequeño liderazgo minoritario en nombre de la clase, esto es, debe proseguir, paso a paso, con la participación activa de las masas; debe estar bajo su influencia directa, subordinada al control de la actividad pública completa; debe surgir con la creciente práctica política del pueblo" (S.A.).

<sup>69</sup> SADER, Emir. *O Poder, Cadê o Poder? Ensaios para uma nova esquerda*. Sao Paulo: Boitempo Editorial, 1997.

Luxemburgo desarrolló otra concepción respecto a la teoría de la organización Partido-Clase que se manifestó como negación, como fue apuntado con anterioridad, en los aspectos centrales de la concepción leninista. Si Lenin caracterizó el Partido como separado de la clase y como sujeto político-práctico de la revolución, Luxemburgo desarrolló una teoría que se contrapuso radicalmente a este proyecto, orientándose hacia una posición *extrema*, depositando en la clase toda la carga subjetiva del proceso y señalando al Partido como “atizador del fuego” de la revolución. El sujeto de la revolución, el sujeto político-práctico de la revolución, o sea, aquello que conduce a la sociedad hacia la transformación revolucionaria no era el Partido. Para ella ya existía un sujeto prefigurado por la propia estructura de las clases de la sociedad capitalista: este sujeto prefigurado no era el Partido y sí la propia clase (GENRO,1990:66)<sup>70</sup>. Su defensa de la *espontaneidad* como categoría central para la elaboración de la estrategia revolucionaria chocaba con la concepción de organización de la vanguardia como resultado de un proyecto específico de la teoría, *por arriba y sobre la clase*. Ella sostenía que el sujeto político-práctico de la revolución estaba constituido por las masas proletarias y que el Partido sería el mediador de un movimiento que estaba vinculado a una clase, que ya tenía una misión afianzada por el propio desarrollo capitalista, o sea, la realización de la revolución socialista.

Según GENRO (op.cit.:70), la fundamentación de la base teórica del *espontaneismo* de Luxemburgo era que “ la lógica del proceso histórico-objetivo (por tanto, la lógica del movimiento de la sociedad) antecede a la lógica objetiva de sus protagonistas”. Esto es, existía un movimiento concreto, natural y determinado en la sociedad, que hacía que la conciencia se realizase por la pura existencia de este movimiento. A partir de este presupuesto, fundamentaba la importancia que otorgaba a las acciones espontáneas de masas, lo que le hizo atribuir a la vanguardia la función de *orientadora* del movimiento, precediendo a las intenciones de la propia vanguardia. Sustentaba Luxemburgo que en el movimiento socialista la

---

<sup>70</sup> GENRO, Tarso. *Política & Modernidade*. Porto Alegre: Editora Ortiz/Tchê!, 1990.

organización también era un producto histórico de la lucha de clases, en la cual el socialismo era un producto de la conciencia política, ya que todas las demás determinaciones del proceso revolucionario estaban dadas por el propio movimiento real de la clase. Sólo era preciso elaborar para la clase obrera un programa político, elemento central de la formación de conciencia.

Continuando este razonamiento que pretende, dentro de la perspectiva de clase, buscar referencias para discutir la cuestión del Estado, es obligado tener en cuenta las aportaciones de Antonio Gramsci. Si es verdad que Marx no desarrolló una explícita y amplia teoría política, comparable a su análisis de la economía política, es posible observar que la política era fundamental para su praxis. Conforme a CARNOY (op.cit.:89), la mayor contribución de Gramsci al marxismo es su sistematización, a partir de lo que está implícito en Marx, de una ciencia marxista de la acción política. Además de reconocer la política como actividad autónoma, en el contexto del desarrollo histórico de las fuerzas materiales, él afirmaba que “la política es la actividad humana central, el medio a través del cual la conciencia individual se pone en contacto con el mundo social y material en todas sus formas”<sup>71</sup>.

BOBBIO (1994:22)<sup>72</sup> escribe que se pueden extraer tres elementos centrales de la doctrina marxiana y engelsiana del Estado: 1) el Estado como aparato coercitivo; 2) el Estado como instrumento de dominación de clase; 3) el Estado como momento secundario o subordinado con relación a la sociedad civil (“no es el Estado quien condiciona y regula la sociedad civil, es la sociedad civil quien condiciona y regula el Estado”). El Estado como aparato coercitivo, particularista y subordinado, no es el momento último del movimiento histórico, algo que no pueda ser superado. El Estado es una institución transitoria. Así, continúa el autor, la inversión de las relaciones entre sociedad civil y sociedad política tiene como consecuencia una completa inversión de la concepción del decurso histórico: el progreso no se orienta desde la sociedad hacia el Estado sino al contrario, del Estado hacia la sociedad. El proceso que se inicia con la concepción del Estado

---

<sup>71</sup> Cita de Hobsbawm, Eric (1982). *Gramsci and Marxism Political Theory* (in:CARNOY, 1994:89).

que suprime el estado de naturaleza termina cuando surge y gana fuerza la teoría según la cual el Estado debe ser suprimido. A este nuevo momento pertenece la teoría del Estado de Gramsci, para quien el Estado no es un fin en sí mismo sino un aparato, un instrumento, que representa no intereses universales sino particulares; no es una entidad superpuesta a la sociedad subyacente sino condicionada por ella y, por tanto, a ella subordinado; no es una institución permanente, sino transitoria, destinada a desaparecer con la transformación de la sociedad que le es subyacente<sup>73</sup>.

Bobbio recomienda que, para la reconstrucción del pensamiento político de Gramsci, el concepto clave es la *sociedad civil*. Se debe partir del concepto de sociedad civil y no del de Estado porque es en la categoría *sociedad civil* donde el uso gramsciano de la terminología se aleja más del empleo tanto hegeliano como marxiano y engelsiano. En la tradición hegeliano-marxista la expresión *sociedad civil* es designada como sinónimo de sociedad preestatal<sup>74</sup>. La sociedad civil en Gramsci no pertenece al momento de la estructura, sino al de la superestructura. BOBBIO (op.cit.:32) menciona a Gramsci en una cita de Cuadernos de la Cárcel: “Se pueden fijar dos grandes planes superestructurales: lo que puede ser llamado ‘sociedad civil’, o sea, el conjunto de organismos habitualmente llamados privados, y la sociedad política o Estado. Estos corresponden a la función de hegemonía que el grupo dominante ejerce en toda la sociedad; y al dominio directo o de mando, que se expresa en el Estado y en el gobierno jurídico”<sup>75</sup>. Para Gramsci, la sociedad civil

---

<sup>72</sup> BOBBIO, Norberto. *O conceito de sociedade civil*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1994.

<sup>73</sup> Para Gramsci, el movimiento obrero, como movimiento sólo y directamente contra los empresarios, era extremadamente limitado y, por otra parte, pensaba que el espontaneismo de Luxemburgo era insuficiente para responder al problema del poder. En este sentido, el gran salto teórico de Gramsci fue ver a la sociedad como un sistema realmente complejo, donde la dominación era consensualmente obtenida y la coerción bruta era sustituida por la dirección espiritual y moral (hegemonía). Reflexionando sobre la cuestión Estado/sociedad para desarrollar el concepto de *hegemonía*, concluye Gramsci que, “aunque este primer ‘foso’ (que era el aparato represivo) sea superado, aun así nosotros no llegaremos a asumir el poder porque no tenemos una elaboración cultural y política superior a la precedente, que se contraponga y sustituya los valores a través de los cuales la burguesía hegemoniza la sociedad” (GENRO, op.cit.:77).

<sup>74</sup> Hegel, en su *Filosofía del Derecho* de 1821, decide llamar sociedad civil a la sociedad prepolítica. Marx fija el término *sociedad civil* como algo que se extiende a toda vida social preestatal.

<sup>75</sup> Según CARNOY (op.cit.:90), *hegemonía* en Gramsci significaba el predominio ideológico de los valores y normas burguesas sobre las clases subalternas, “un orden en el cual un cierto modo de vida y de pensamiento

es todo el conjunto de las relaciones ideológico-culturales y todo el conjunto de la vida espiritual e intelectual. Prosigue Bobbio y afirma que Gramsci tuvo siempre una clara conciencia de la complejidad de las relaciones entre estructura y superestructura, citándole en un texto escrito en 1918: “Entre la premisa (estructura económica) y la consecuencia (constitución política), las relaciones no son en absoluto sencillas y directas: la historia de un pueblo no se documenta sólo por los hechos económicos. La explicitación de las causalidades es compleja e intrincada; y para explicitarlas, no hay otra solución que el estudio profundo y amplio de todas las actividades espirituales y políticas”, y sigue, “...no es la estructura económica que determina directamente la acción política, sino la interpretación que se tiene de ella y de las llamadas leyes que gobiernan su movimiento”.

En el sistema conceptual de Gramsci, destaca la importancia de la superestructura en relación a la estructura y, en el ámbito de la superestructura, resalta el momento ideológico con relación al institucional. Las dos dicotomías se superponen: entre necesidad y libertad, correspondiendo a la dicotomía estructura/superestructura, y entre fuerza y consenso, correspondiendo a la dicotomía instituciones/ideologías. De esta manera, en Gramsci la sociedad civil es al mismo tiempo el momento activo (contrapuesto a pasivo) de la primera dicotomía, y el momento positivo (contrapuesto a negativo) de la segunda. O sea, la sociedad civil es la superestructura, que representa el factor activo y positivo del desarrollo histórico. Es el complejo de las relaciones ideológicas y culturales, la vida espiritual e intelectual, y la expresión política de estas relaciones se convierten en el centro del análisis, y no la estructura.

Además, en cuanto al concepto de hegemonía, y extrayendo referencias fundamentales a efectos de este trabajo, es importante entender que, para Gramsci, ni la fuerza ni la lógica de la producción capitalista podrían explicar el

---

es dominante, en el cual un concepto de realidad es difundido por toda la sociedad, en todas sus manifestaciones institucionales y privadas, extendiendo su influencia a todos los gustos, comportamientos morales, costumbres, principios políticos y religiosos y todas las relaciones sociales, particularmente en sus connotaciones morales e intelectuales”.

*consentimiento* de que goza esta producción entre las clases subordinadas. Al contrario, la explicación para este *consentimiento* está en el poder de la conciencia y de la ideología y esto se da a través de una estrategia de uso de los *aparatos hegemónicos*<sup>76</sup>. COUTINHO (1989:77)<sup>77</sup> afirma que en Gramsci se hace evidente que la sociedad política tiene sus mensajeros materiales en los aparatos represivos del Estado, controlados por la burocracia ejecutiva y policial-militar, los mensajeros materiales de la sociedad civil son los aparatos hegemónicos, o sea, organismos sociales colectivos voluntarios y relativamente autónomos frente a la sociedad política. La necesidad, entonces, de conquistar el consenso activo y organizado como base de la dominación -una necesidad generada por la ampliación de la socialización política- creó y renovó determinadas instituciones sociales, que pasaron a funcionar como portadores específicos -con estructura y legalidad propias- de las relaciones sociales de hegemonía. Esta hegemonía es garantizada por aparatos hegemónicos como la Iglesia, el sistema escolar, los sindicatos, los partidos políticos, el sistema de información, etc.<sup>78</sup>

---

<sup>76</sup> De acuerdo con CARNOY (op.cit.:95), el concepto de hegemonía en Gramsci tiene dos significados principales: el primero es un proceso en la sociedad civil por el cual una parte de la clase dominante ejerce el control, a través del liderazgo moral e intelectual, sobre otras fracciones aliadas de la clase dominante. La fracción dirigente ostenta el poder y la capacidad para articular los intereses de las otras fracciones. Ella no impone su propia ideología al grupo aliado; antes representa un proceso políticamente transformador y pedagógico, por el cual la clase (fracción) dominante articula un principio hegemónico que combina elementos comunes, extraídos de las visiones del mundo y de los intereses de los grupos aliados.

El segundo es la relación entre clases dominantes y dominadas. La hegemonía comprende los intentos exitosos de la clase dominante de usar su liderazgo político, moral, e intelectual para imponer su visión de mundo como enteramente amplia y universal, y para moldelar los intereses y las necesidades de los grupos subordinados.

<sup>77</sup> COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

<sup>78</sup> Por ejemplo, hablando de la escuela como instrumento de formación de intelectuales de diversos niveles, Gramsci afirma que “ la relación entre los intelectuales y el mundo de la producción no es inmediata, sino que está ‘mediatizada’, en diversos grados, por todo el contexto social, por el conjunto de las superestructuras, de las cuales los intelectuales son precisamente ‘funcionarios’”. Recordando los dos planos de dominación que se ejercen ( la función de hegemonía que el grupo dominante ejerce en toda sociedad y la dominación directa o de comando), Gramsci sustenta que “ los intelectuales son los ‘comisarios’ del grupo dominante para el ejercicio de las funciones subalternas de hegemonía social y de gobierno político, o sea : 1) del consenso político ‘espontáneo’ dado a las grandes masas de la población con la orientación del grupo fundamental dominante a la vida social, consenso que nace ‘historicamente’ del prestigio (y por tanto de la confianza) que el grupo dominante obtiene a causa de su posición y de su función en el mundo de la producción; 2) del aparato de coerción estatal que asegura ‘legalmente’ la disciplina de los grupos que no ‘consienten’ ni activa ni pasivamente, pero que se constituye para toda la sociedad, en la previsión de los momentos de crisis en el

Para Gramsci, las instituciones que forman el aparato hegemónico solamente tienen sentido cuando se sitúan en el contexto de la lucha de clases y de la clase dominante que extiende su poder y control a la sociedad civil a través de estas instituciones. Estas instituciones trascienden su carácter administrativo y tecnológico, estando además cargadas de un contenido político. Este contenido político es el intento de las clases dominantes de ampliar su capacidad para reproducir su control sobre el desarrollo de la sociedad. Según él, el grupo dominante ejerce hegemonía a través de la sociedad civil conquistando *consentimiento* para su dominación social y dominación directa a través del Estado y sus aparatos coercitivos. En los Cuadernos de la Cárcel Gramsci escribe que: “El Estado es el complejo de las actividades prácticas y teóricas con el cual la clase dominante no solamente justifica y mantiene la dominación sino que también procura conquistar el consentimiento activo de aquellos sobre los cuales ella gobierna”(S.A.)<sup>79</sup>.

Pero esto no significa que *hegemonía* sea un polo de consentimiento en contraste con otro polo de coerción, sino que es la *síntesis* de consentimiento y represión. Según CARNOY (op.cit.:99), la hegemonía no está limitada a la sociedad civil, sino que está también presente en el Estado como hegemonía política en contraste con la hegemonía civil. Por tanto, prosigue el autor, ésta se encuentra en todo lugar, pero en diferentes formas: el Estado se convierte en un aparato de hegemonía, abarcando la sociedad civil, y solamente se distingue de ella por sus aparatos coercitivos, que pertenecen únicamente al Estado.<sup>80</sup>

En el seguimiento de las teorías del Estado desde una perspectiva de clase, son importantes las más recientes contribuciones de Louis Althusser y Nicos

---

comando y en la dirección, en los cuales fracasa el consenso espontáneo” (GRAMSCI, Antonio. *Os Intelectuais e a Organização da Cultura*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1988-p.11).

<sup>79</sup> Cita contenida en CARNOY (op.cit.:99).

<sup>80</sup> Gramsci desarrolla, sobre la cuestión de la *hegemonía*, una estrategia alternativa que él trabajó como un ataque “frontal” al Estado. Esta posición se basa en sitiar al Estado con una contra-hegemonía, creada por la organización de masas de la clase trabajadora y por el desarrollo de las instituciones y de la cultura de la clase obrera que, al tomar el poder (y sólo entonces tendría sentido asumir el poder), tendría una nueva base

Poulantzas, de las cuales se extraen elementos fundamentales para el soporte teórico del presente trabajo.

Como vimos, ya se citaron en el apartado anterior algunos puntos del pensamiento de Althusser. Ahora, es fundamental recuperar algunas de sus posiciones para proseguir con la cuestión del Estado. En Althusser, es fundamental el tema de la *ideología* por ser base teórica para el entendimiento de la reproducción de las relaciones de producción y, por consiguiente, determinante de la representación que los individuos tienen (de sí) frente a la sociedad.

A este respecto dijo ALTHUSSER (1992:58-69)<sup>81</sup>: “la reproducción de la fuerza de trabajo no exige solamente una reproducción de su cualificación sino, al mismo tiempo, una reproducción de su sumisión a las normas del orden vigente, o sea, una reproducción de la sumisión de los obreros a la ideología dominante, y una reproducción de la capacidad de perfecto dominio de la ideología dominante por parte de los agentes de dominación y represión, de modo que ellos aseguren también ‘por la palabra’ el predominio de la clase dominante [...] el Estado es antes que nada, el *aparato del Estado*, una máquina de represión que permite a la clase dominante asegurar su dominación sobre la clase obrera...el Estado solo tiene sentido en función del *poder de Estado*, porque toda la lucha política de las clases se da en torno al Estado...esta reproducción de la ideología dominante tiene como protagonistas los *aparatos ideológicos de Estado*, que son instituciones distintas y especializadas, que ‘funcionan’ a través de la ideología”.

Althusser trabaja la cuestión de la ideología llegando a dos tesis; 1-) la ideología es una representación de la relación imaginaria de los individuos con sus condiciones reales de existencia<sup>82</sup>; 2-) la ideología tiene existencia material<sup>83</sup>. Para

---

hegemónica. Esto proporcionaría el surgimiento de un nuevo tipo de Estado a partir de la necesidad concreta de un nuevo orden moral e intelectual, o sea, un nuevo tipo de sociedad.

<sup>81</sup> ALTHUSSER, Louis. *Aparelhos Ideológicos de Estado: nota sobre os aparelhos ideológicos de Estado*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1992.

<sup>82</sup> Como “concepción de mundo”, se puede admitir que éstas no corresponden a la realidad y que entonces constituyen una ilusión, pudiéndose admitir que se refieren a la realidad y que basta interpretarlas para encontrar, bajo su representación del mundo, la realidad misma de este mundo.

el autor, el individuo reproduce un comportamiento práctico y participa de ciertas prácticas, que son las prácticas del aparato ideológico del cual dependen las ideas que él libremente escogió, con plena conciencia en cuanto sujeto. ALTHUSSER (op.cit.:90) sostiene que la ideología reconoce a los individuos como sujetos, los subordina al “sujeto” de la propia ideología (por ejemplo, Dios, el capital, el Estado), garantiza que todo sea realmente así y que, considerando que los sujetos reconozcan lo que son y actúen de conformidad con ello, entonces todo estará bien. Por tanto, la gran mayoría de los “buenos” individuos internalizan la ideología y son insertados en prácticas gobernadas por los rituales de los aparatos ideológicos. El individuo es “libre”, autor y responsable por sus actos pero, al mismo tiempo, sujeto a una ideología que actúa como una autoridad superior. El individuo es desposeído de toda libertad, excepto de aceptar su sumisión <sup>84</sup>.

Pero, de acuerdo con ALVES (1987:223)<sup>85</sup>, “la verdad del Estado no está en él mismo, es preciso buscarla en las relaciones sociales que le dan fundamento, en especial en las relaciones estructurales, donde el conflicto de las clases antagónicas emerge de la distribución desigual del producto social. Así, el contenido del poder estatal está determinado como expresión de esta contradicción básica de la sociedad capitalista, contradicción entre capital y trabajo asalariado. Sin embargo, el Estado no aparece directamente como expresión de esta contradicción sino que, al contrario, aparece como forma política promotora de cohesión social, como forma que busca el interés colectivo, la armonía y el orden, [...] bajo el manto del abstracto indiferente o de la neutralidad universal, exactamente una determinada armonía, un orden específico, el orden capitalista de producción”. En la sociedad de mercado,

---

<sup>83</sup> Althusser admite que, presentada como “afirmación”, esta tesis no será demostrada pero pide, en nombre del materialismo, que le sea dado un juicio favorable. La tesis de la materialidad de las ideas y representaciones es necesaria para proseguir el análisis de la naturaleza de la ideología pues, al hablar de los aparatos ideológicos del Estado y sus prácticas, se entiende que cada uno de ellos es la realización de una ideología. Por tanto, una ideología existe siempre en un aparato y en su práctica y esta existencia es material.

<sup>84</sup> Althusser sugiere que la ideología “actúa” o “funciona” de tal manera que “recluta” sujetos entre los individuos (ella los recluta a todos), o “transforma” a los individuos en sujetos (ella los transforma a todos) a través de esta operación muy precisa que llama de *interpelación*). La existencia de la ideología y la interpelación de los individuos en cuanto sujetos son una única y misma cosa.

<sup>85</sup> ALVES, Alair Caffé. *Estado e Ideologia- Aparência e realidade*. Sao Paulo: Editora Brasiliense, 1987.

donde predomina el modo de producción capitalista, el poder político no es identificado con las relaciones de producción y aparece aislado de ellas, no se presenta de inmediato, en el plano de la apariencia, como necesario al desarrollo de estas relaciones.

POULANTZAS (1985:22)<sup>86</sup>, analizando la separación entre el Estado y el espacio de reproducción, afirma que en el capitalismo los productores directos están totalmente despojados de su objeto y medios de trabajo, y están aislados de ellos no sólo en la relación de propiedad económica, sino también en la relación de posesión. Se observa entonces la aparición de “trabajadores libres”, poseyendo apenas su fuerza de trabajo con la cual se establece un contrato de compra y venta, por el que esta fuerza de trabajo se transforma en mercancía y el exceso de trabajo se transforma en plusvalía. Esto determina nuevos espacios y campos de relación entre Estado y economía. Según el autor, esta separación del Estado y del espacio de reproducción es una característica propia del capitalismo. Pero, “esta separación no debe llevar a creer en la exterioridad real del Estado y de la economía, como si el Estado sólo interviniera en la economía desde fuera de la misma. Esta separación es la forma precisa que encubre, bajo el capitalismo, la presencia constitutiva de lo político en las relaciones de producción y, de esta manera, en su producción”. Las relaciones de producción determinan el campo del Estado, que desempeña un papel autónomo en la formación de estas relaciones. La vinculación del Estado con las relaciones de producción constituye la primera relación del Estado con las clases sociales y la lucha de clases. Entonces, el papel de los aparatos de Estado es mantener la unidad y la cohesión de una formación social, concentrando y sancionando la dominación de clases y, así, reproduciendo las relaciones sociales, esto es, las relaciones de clase.

Como se observa, Poulantzas se concentra más en las clases sociales, en la lucha de clases y en su determinación política, por entender que el Estado es modelado por la propia lucha de clases. Así, el Estado es mucho más que una

---

<sup>86</sup> POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder e o socialismo*. Rio de Janeiro: Edições Grall, 1985.

manera de organización del poder de la clase dominante por parte del grupo dominante; es más que un instrumento de consolidación de las secciones de la clase capitalista y de aislamiento de la clase trabajadora. Es, en verdad, un 'lugar' del conflicto de clases, donde el poder político es contestado. Las relaciones de producción y sus derivaciones, como la propiedad y posesión económica, se manifiestan como poderes de clase que son articulados de forma orgánica a las relaciones político-ideológicas que las consagran y legitiman, estando presentes en cada modo de producción de manera específica.

En este contexto, considerando el papel determinante del Estado en la relación entre producción y delimitación de las clases sociales, el Estado tiene una función específica en la organización de las relaciones ideológicas y de la ideología dominante. Según Poulantzas, y conviniendo con Althusser, la ideología no consiste solamente en un sistema de ideas o representaciones. "Comprende también una serie de *prácticas materiales* extensivas a los hábitos, costumbres, modos de vida de los agentes, y así se modela como cemento del conjunto de las prácticas sociales, comprendidas en éstas las prácticas políticas y económicas".

La ideología dominante invade los aparatos de Estado, a los cuales cabe las funciones de elaborar, difundir y reproducir esta ideología, lo que es fundamental en la constitución y reproducción de la división social del trabajo, de las clases sociales y del dominio de clase. Pero, para Poulantzas, no cabe al Estado solamente la *represión* y el *adoctrinamiento ideológico*. Para él, el Estado también actúa de manera positiva, pues *crea, transforma, realiza*, encargándose de una serie de medidas materiales *positivas* para las masas populares, aun cuando estas medidas reflejen concesiones impuestas por la lucha de las clases dominadas. El Estado, entonces, también actúa para la producción material del consenso de las masas en relación al poder.<sup>87</sup> El Estado tampoco produce un discurso unificado sino *varios*

---

<sup>87</sup> Evidenciando que esta "eficacia positiva" del Estado, por sí solo, hace ver que su acción traspasa en mucho la pura y simple represión y el adoctrinamiento ideológico, el autor añade que la representación de la ideología dominante se confunde con el simple encubrimiento o disimulación de las metas y objetivos del

discursos, presentes de forma diferente en los diversos aparatos de acuerdo con las clases a que se destinan<sup>88</sup>. Con esta fluctuación del discurso y de las prácticas materiales, la verdad del poder escapa con frecuencia a las capas populares que no consiguen comprender el discurso hecho por el Estado a las capas dominantes.

Esta materialidad institucional del Estado no puede ser reducida a su papel en la dominación política, y sí a la relación del Estado con las relaciones de producción y la división social del trabajo que ellas implican. Esta materialidad, sigue el autor, “se basa en la separación relativa del Estado y de las relaciones de producción del capitalismo. El fundamento de esta separación, principio organizador de las instituciones propias del Estado capitalista y sus aparatos (justicia, ejército, administración, policía, etc.), de su centralismo, de su burocracia, de sus instituciones representativas (sufragio universal, parlamento, etc.) de su sistema jurídico, consiste en la especificidad de la relaciones de producción capitalista y en la división social del trabajo a que inducen: separación radical del trabajador directo de sus medios y objetos de trabajo, en la relación de posesión en el propio proceso de trabajo”.

En el contexto de esta separación más global es importante, para los efectos de este trabajo, tomar un aspecto específico de Poulantzas que es el tratamiento de la separación del trabajo manual del trabajo intelectual. Según él, el Estado moderno incorpora una serie de elementos del Estado burgués como la especificidad de ser un aparato especializado, centralizado, de naturaleza específicamente política, que consiste en un agrupamiento de funciones anónimas, impersonales y formalmente distintas del poder económico, en el cual determinaciones particulares distribuyen los dominios de actividad y de competencia. En el caso de la división entre trabajo manual y trabajo intelectual, el análisis remite a las relaciones político-ideológicas,

---

Estado, lo cual sólo produciría un discurso unificado, mistificador, y que sólo progresaría envuelto en el secreto y siempre disimulado.

<sup>88</sup> Afirma Poulantzas que, si el Estado no siempre habla de su estrategia al presentar su discurso a la clase dominante, es porque recela de desenmascarar sus intenciones a las clases dominadas. El “silencio burocrático” no pasa, en la mayoría de los casos, de organizador de la palabra.

como ocurre en determinadas relaciones de producción.<sup>89</sup> En consecuencia, si esta separación es un aspecto de la división social del trabajo, ella es decisiva al estudiarse el Estado, pues es en el Estado capitalista que la relación orgánica entre trabajo intelectual y dominación política, entre saber y poder, se lleva a efecto de manera más acabada. El reflejo de esta separación en la composición del Estado resulta en la especialización-separación de sus aparatos en relación a los procesos de producción, lo que implica la efectividad y el dominio de un saber y de un discurso, conferidos a partir de la ideología dominante u organizados a partir de formaciones ideológicas dominantes, en que las masas populares están excluidas.

Como dice POULANTZAS (op.cit.:63), “es la monopolización permanente del saber por parte del Estado-sabio-locutor, por parte de sus aparatos y de sus agentes, lo que determina igualmente las funciones de organización y de dirección de este Estado; funciones centralizadas en su separación específica de las masas: imagen del trabajo intelectual (saber-poder) materializada en aparatos, frente al trabajo manual polarizado en masas populares separadas y excluidas de estas funciones organizacionales. Es igualmente evidente que una serie de instituciones de la democracia representativa, llamada indirecta (partidos políticos, parlamento, etc.), en resumen de la relación Estado-masas, dependen del mismo mecanismo”.

Esta relación saber-poder se transforma en algo más que en una legitimación ideológica y, en cuanto separación capitalista del trabajo intelectual y del trabajo manual, involucra a la ciencia como tal, y la engloba. No sólo el capital se apropia de la ciencia, sino que también el Estado lo hace. “Los intelectuales como cuerpo especializado y profesionalizado son instituidos en su funcionalización-mercenarización por el Estado moderno. Estos intelectuales portadores de saber-ciencia se tornan funcionarios (universidades, institutos, academias, diversas sociedades de estudios) del Estado por el propio mecanismo que hizo de los funcionarios de este Estado intelectuales”, dice POULANTZAS (op.cit.:64). En esta

---

<sup>89</sup> Poulantzas llama la atención sobre el hecho de que esta división no puede ser concebida de manera “empírico-naturalista”, solamente como una escisión entre los que trabajan con sus manos y los que trabajan con su cabeza.

relación poder-saber, a través de mecanismos particulares de ejercicio de poder utilizados por el Estado y sus agentes, las masas populares son alejadas de los centros de decisión. Estos mecanismos son los modos de estructurar los temas, tanto la formulación y el tratamiento de los problemas por parte de los aparatos de Estado como los “rituales” particulares empleados, de tal manera que, por la monopolización del saber, las masas populares quedan fuera de este proceso.

Poulantzas afirma que no pretende reducir la cuestión de la relación del Estado y las relaciones de producción a la división trabajo intelectual/trabajo manual. Se trata de establecer que el Estado trabaja activamente en la reproducción de esta división en el propio seno del proceso de producción y, además, en el conjunto de la sociedad. Esto lo hace al mismo tiempo a través de aparatos especiales que intervienen en la cualificación-formación de la fuerza de trabajo (escuela, familia, redes diversas de formación profesional) y a través del conjunto de sus aparatos (partidos políticos burgueses y pequeño-burgueses, sistemas parlamentarios, aparatos culturales, prensa y otros medios de comunicación de masas).<sup>90</sup> De ahí que esta relación del Estado con la división del trabajo intelectual/trabajo manual, tal como se da en las relaciones de producción capitalistas, es sólo un primer paso para establecer la relación del Estado con las clases y la lucha de clases bajo el capitalismo.

De manera general, se puede concluir que en las teorías más significativas del Estado dentro de una perspectiva de clase, como las analizadas, prevalece el entendimiento del Estado como un aparato que no pretende el bien común, sino favorecer a la clase dominante. En lo que se refiere a la cuestión de la participación ciudadana ampliada<sup>91</sup> los dos grupos de teorías, sean las Teorías del Estado de Bien Común, sean las que trabajan desde una perspectiva de clases hasta este momento analizadas, parecen insuficientes para demarcar un referente teórico que

---

<sup>90</sup> Poulantzas deja claro que, aunque hable de “países capitalistas”, algunas cosas a las que se refiere (especialmente la relación saber-poder), están presentes también en países que se dicen de socialismo real, debido a los “aspectos capitalistas” que marcan al Estado en estos países.

dé soporte a una nueva perspectiva de Estado (democrático-popular) y que emerja de (y haga emerger) un nuevo tipo de sociedad. Es cierto que de estas teorías se pueden extraer muchas aportaciones que favorecen la aproximación teórico-empírica a un “modelo” político de desarrollo más ajustado al momento histórico presente y futuro, que considere como fundamental la más amplia posible participación ciudadana (dentro de las perspectivas política, social, económica, cultural y ambiental), generando un modelo de sociedad equitativa que permita una vida digna a todos los ciudadanos, garantizando también a las generaciones presentes y futuras una relación sana y de armonía con la naturaleza.

### ***1.2- Estado, Democracia Representativa y Democracia Directa***

Como fue posible observar, las teorías estudiadas, o bien definen el Estado desde una consideración “positiva”, como un “bienhechor”, con la función de reducir los efectos de las desigualdades generadas por el sistema capitalista (sin cambiarlo), o bien lo definen desde una consideración “negativa”, actuando con exclusividad a servicio de una clase dominante, a través de aparatos propios.

Para los efectos de este estudio, estos dos grupos de enfoques parecen insuficientes considerando el momento histórico, la realidad concreta en la cual se inserta, y la necesidad de aportar elementos en dirección a la búsqueda de una transformación socioeconómica, política e institucional. Se trata pues de procurar otras referencias, que puedan mirar al Estado como un verdadero mediador y solucionador de los conflictos sociales y desde una perspectiva de aumento de la participación ciudadana en los aspectos políticos, económicos, sociales y culturales, siendo permeable a la construcción de un nuevo tipo de sociedad, más igualitaria, justa y que presente perspectivas dignas para las generaciones futuras.

---

<sup>91</sup> Es importante recordar que la intención básica de este trabajo es analizar la participación ciudadana en la formulación y gestión de las políticas públicas y, específicamente, en el caso de la política de ciencia y tecnología (Investigación y Extensión Agraria) para el medio rural.

ROSANVALLON (1984)<sup>92</sup>, analizando la crisis del Estado, apunta que las respuestas no serán encontradas solamente en el ámbito económico-presupuestario, y sí en el de la sociedad y de las relaciones sociales. La verdadera apuesta, dice él, “es un nuevo contrato social entre los individuos, los grupos y las clases. La crisis debe ser entendida en simultáneo como crisis de un modelo de desarrollo y crisis de un sistema dado de relaciones sociales [...]. Aproximar la sociedad a sí misma es la única vía posible. Se trata de compactarla más, multiplicando los lugares intermedios de composición social, de reinsertar a los individuos en redes de solidaridad directas”<sup>93</sup>. Esto significa, según el autor, reencajar la solidaridad en la sociedad, superando la alternativa privatización/estatización. El aumento de la *visibilidad social*<sup>94</sup> es lo que posibilita dejar aflorar más claramente el movimiento de la solidaridad. La visibilidad social, es evidente, tiene un precio. Puede generar tensiones y conflictos, pues la dificultad del cara a cara razonable de los individuos y de los grupos se caracteriza por las resistencias que se presentan en estas circunstancias. Pero, pregunta Rosanvallon, “¿la democracia no será la condición de expresión y tratamiento de esta dificultad?”. Según él, decir conflicto y decir sociedad es lo mismo. La conflictividad reconocida está en el centro del proceso de autocreación social. El ideal democrático no consiste en negar u ocultar los conflictos, en la búsqueda de un consenso poco probable, sino en convertirlos en productivos y constructivos. Y concluye diciendo que “la ilusión suprema que el Estado alimenta, consiste en convertir a cada ciudadano en íntimamente persuadido de que hay un interés *singular* en la opacidad social, como si la sociedad pudiera ser algo diferente de un juego de suma nula, en última instancia. Ilusión que, al final, se vuelve contra él, pues todos son llevados a

---

<sup>92</sup> ROSANVALLON, Pierre. *A Crise do Estado Providência*. Lisboa: Editorial Inquérito, 1984.

<sup>93</sup> “Las solidaridades reales están de tal modo encubiertas por mecanismos anónimos e impersonales que ya no son comprendidas. El marxismo criticó mucho la sociedad mercantil en la cual los productores se ‘apagan’ delante de la mercancía. En la sociedad capitalista, decía Marx, las relaciones sociales de los hombres entre sí asumen la forma fantástica de una relación de las cosas entre sí. Del mismo modo, podemos afirmar que en la ‘sociedad-estatal’ las relaciones de solidaridad entre los hombres asumen la forma de una suma de relaciones emergentes entre los individuos y el ‘sistema’” (ROSANVALLON, op.cit.:98).

considerarlo como un milagroso operador de positividad”. La formación de una razón colectiva y la producción de normas negociadas significa el más profundo sentido de la democracia. La crisis del Estado es la señal de un déficit de identidad cultural de nuestra sociedad. Esta es, según Rosanvallon, “muda, retraída, no sabe decir nada de sí y no piensa en el futuro. Desbloquear el Estado es también reanimar espacios públicos y democráticos en los cuales la sociedad pueda trabajar de forma lúcida las cuestiones esenciales”(S.A.).

Estas aportaciones de Rosanvallon señalan la necesidad de búsqueda de un nuevo tipo de sociedad, que a su vez indica la necesidad de pensar un nuevo tipo de Estado. Un Estado cuya preocupación fundamental sea rescatar la enorme deuda social con las capas mayoritarias de la población, que demarque sus políticas de la manera más transparente y participativa posible, con criterios claros de sustentabilidad social, económica, política, cultural y ambiental<sup>95</sup>.

SANTOS (1995:44)<sup>96</sup>, a partir de la constatación de que el moderno Estado capitalista ha sido el gestor de los sistemas de desigualdad y de exclusión, asegura que si por un lado la crisis de la gestión *estatocéntrica* revela sus límites, por otro también revela sus virtudes<sup>97</sup>. “Ante la nueva virulencia del sistema de desigualdad, las tareas redistributivas son hoy más urgentes que nunca y no me parece que en las condiciones actuales se pueda dispensar al Estado de tener en ellas un papel importante”. Es cierto, continua Santos, que el capital y las fuerzas sociales que son próximas hablan de una crisis irreversible del Estado con la finalidad de destruir lo que de él resta y sustituirlo por un Estado menos Keynesiano y más Schumpeteriano. Santos propone la *reinención del Estado* como forma única de que los

---

<sup>94</sup> Según el autor, “cambiar la sociedad transformándola en más ‘legible’, en sociedad más visible en si misma, es permitir la formación de relaciones de solidaridad más reales, aunque los procesos que las regulan deban ser más conflictivos”(ROSANVALLON,op.cit.:98).

<sup>95</sup> Tal vez sea una redundancia adjetivar la *sustentabilidad*. Las categorías de integración y equidad entre lo social, lo económico, lo cultural y lo ambiental, subyacen al concepto general de sustentabilidad.

<sup>96</sup> SANTOS, Boaventura de Souza. *A Construção Multicultural da Desigualdade e da Diferença*. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1995 ( Conferencia pronunciada no VII Congresso Brasileiro de Sociologia, realizado no Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro, de 4 a 6 de setembro de 1995).

*trabajadores* hablen de *crisis irreversible del Estado*. O sea, otra forma de realizar, y realizar mejor y más profundamente, las políticas de desarrollo económico-social. En este sentido, sostiene Santos, lo que resta a las fuerzas progresistas es proponer la reinvencción del Estado.

Por otro lado, Santos se opone a la posición de que la *eficiencia del mercado* deba sustituir la *ineficiencia del Estado*, afirmando ser esto un mito, pues el mercado, en la medida en que sólo funciona en conjunción con el Estado, absorbe la propia ineficiencia del Estado, uniéndola a la suya y potenciando las dos con la corrupción y los lucros especulativos. Contrariamente, la reinvencción progresista del Estado debe dar lugar a una importante regulación comunitaria<sup>97</sup>. En este sentido sugiere que el Estado debe ser la expresión de una combinación de mecanismos de democracia representativa con democracia participativa, de manera que los ciudadanos participen activamente en la definición y gestión de las políticas públicas.

Como conclusión, Santos reafirma que “el Estado nacional no está en vías de extinción y continuará siendo un campo de lucha. El Estado no debe ser abandonado como campo de lucha y no se debe aceptar la fatalidad que el modelo neo-liberal ha diseñado para él. Para esto, la lucha contra-hegemónica debe proceder a una profunda reinvencción del Estado, no temiendo el matiz utópico que algunas proposiciones puedan asumir. Como dijo Sartre, una idea antes de realizarse tiene una extraña semejanza con la utopía. Esta reinvencción tiene un fuerte signo anticapitalista y difícilmente podrá ser hecha a través de mecanismos de democracia representativa”. Es necesario articular nuevas prácticas democráticas que posibiliten nuevas condiciones de emancipación, que den a los individuos la posibilidad de tener el derecho de ser iguales siempre que la diferencia los haga

---

<sup>97</sup> Por lo menos en su “versión más fuerte”, que es la del Estado Providencia, donde este fue implantado en su plenitud, como en la Europa del Norte.

<sup>98</sup> Santos usa la expresión “sector privado no lucrativo”. Otros autores, como se verá adelante, usan el término “sector público no estatal”.

inferiores, y tengan el derecho de ser diferentes siempre que la igualdad les homogeneice.

Desde un punto de vista más global es necesario discutir las posibilidades que existen de implantar un sistema político que represente una alternativa concreta a la concentración de las decisiones y a la gestión centralizada del Estado y sus instituciones, ejercida de forma hegemónica por determinados grupos de presión dominantes. O sea, volver a discutir la formación de la representatividad y participación directa de los ciudadanos en la gestión de la “cosa pública”. En este sentido, diversos autores trabajan el tema, con visiones diferentes pero de cierta forma complementarias. Eso es lo que a continuación se va a tratar..

BOBBIO (1995:79)<sup>99</sup>, analizando la cuestión de la democracia frente al liberalismo y al socialismo, señala que la relación entre democracia y socialismo fue más bien de complementariedad que de incompatibilidad. Para demostrar esta compatibilidad ( o mejor complementariedad), su estudio sobre la posición de escritores políticos que trabajaron el tema presenta dos tesis: la primera, que el proceso de democratización favorecería el surgimiento de la sociedad socialista, basada en la transformación de la propiedad privada y en la colectivización de los principales medios de producción; segunda, que únicamente la sociedad socialista ampliaría la participación política, resultando en la plena realización de la democracia, con la distribución igualitaria del poder económico y del poder político. Esto, evidentemente, remite a una cuestión de relación circular, en la medida en que empezar por la ampliación de la democracia puede significar aceptar un desarrollo gradual e incierto. Por otro lado, empezar por la transformación socialista de la sociedad podría significar la renuncia al método democrático. No había dudas de que la sociedad socialista sería más democrática que la liberal, nacida y crecida con el capitalismo. Sostiene Bobbio que en la inmensa literatura del último siglo se pueden encontrar al menos tres argumentos a favor de la democracia socialista con respecto a la democracia liberal: primero, mientras que la democracia liberal

---

<sup>99</sup> BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e Democracia*. Sao Paulo: Editora Brasiliense, 1995.

capitalista burguesa nació como democracia representativa en la cual los representantes electos toman sus decisiones sin vínculo de mandato, la democracia socialista será una democracia directa en el doble sentido de democracia de todo el pueblo sin representantes y de democracia a través de delegados (en vez de representantes ) cuyos mandatos vinculados están sujetos a revocación; segundo, mientras que la democracia burguesa permitió, como extremo límite del sufragio universal masculino y femenino, la participación en poder central y local, únicamente la democracia socialista permitirá la participación popular también en las decisiones económicas; tercero, mientras que en la democracia liberal la participación política no tiene relación directa con la distribución equitativa del poder económico, siendo por tanto el derecho de voto una simple apariencia, en la democracia socialista esta distribución más equitativa transforma el poder formal de participación en poder sustancial y, al mismo tiempo, realiza la democracia incluso en su ideal último, que es el de la mayor igualdad entre los hombres (S.A.).

Esto lleva a la necesidad de caracterizar mejor la democracia representativa y la democracia directa en cuanto posibilidades de búsqueda de una mayor participación del conjunto de ciudadanos en el poder. Considerando como caracteres fundamentales para este análisis el principio de soberanía del pueblo y el fenómeno de la asociación, el Estado representativo presenta un proceso de democratización por dos líneas principales, como ya se ha abordado: la ampliación del derecho de voto hasta el límite del sufragio universal masculino y femenino, y el desarrollo del asociacionismo político hasta la formación de los partidos de masas y el reconocimiento de su función pública. Como democracia directa puede entenderse todas las formas de participación en el poder, como son: el gobierno del pueblo a través de delegados investidos de mandato imperativo, por tanto revocable; el gobierno por asamblea; y el *referéndum*.

El mismo BOBBIO (1987:55)<sup>100</sup>, analizando las alternativas a la democracia representativa, alude a que hay muchos significados para el término “democracia”,

---

<sup>100</sup> BOBBIO, Norberto. *Qual Socialismo? debate de uma alternativa*. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1987.

pero la aceptación general es que por “democracia” se entiende un conjunto de reglas que permiten la más amplia y segura participación de la mayor parte de los ciudadanos, en forma directa o indirecta, en las decisiones que interesan a toda la colectividad. Estas reglas se refieren a: relación entre mayoría y derecho de voto; igualdad de derecho de voto, cada ciudadano un voto; voto libre según la opinión de cada uno; condición de tener reales alternativas de elección; principio de mayoría numérica para deliberaciones colectivas (aunque se puedan establecer diversos tipos de mayoría - relativa, absoluta, cualificada); las decisiones tomadas por la mayoría no deben limitar los derechos de la minoría y, en modo particular, el derecho de convertirse en mayoría.

Aunque se acepten estas “reglas” generales, Bobbio admite que este significado de democracia es restrictivo, pues el cumplimiento de estas reglas no garantizan un Estado verdaderamente democrático en la medida que, incluso observados los criterios y los resultados, se deberían considerar los procesos por los que se llegó a ellos<sup>101</sup>. Por otro lado, él mantiene una posición de reserva sobre la democracia directa, pues piensa que es un régimen adaptado a los estados pequeños, a aquellos cuyas dimensiones permitían a los ciudadanos reunirse todos con cierta frecuencia. Bobbio cuestiona esta posibilidad ante la complejidad de la situación actual, donde “se pide siempre más democracia en condiciones objetivas siempre más desfavorables”. Menciona también, como una paradoja de la democracia moderna, que “siempre se enseñó la dificultad de hacer respetar las

---

<sup>101</sup> O'DONNELL(1996:7), recuerda que los atributos de la democracia son: elecciones de los gobernantes; elecciones libres y “limpias”; sufragio universal; derecho de concurrir a funciones electivas; libertad de expresión; pluralismo de las fuentes de información; libertad de asociación. Tiene esto en cuenta, está de acuerdo con Bobbio en que estos atributos son insuficientes para caracterizar un Estado democrático y propone la inclusión de otros atributos como la no interrupción de los mandatos de los electos antes de completarse el periodo constitucional y que las autoridades electas no deben estar sujetas a restricciones severas impuestas por otros sectores no electos (fuerzas armadas, por ejemplo). En este punto, la visión de democracia de este autor está restringida por la consideración electoral (O'DONNELL, Guillermo. *Uma Outra Institucionalização: América Latina e Alhures*. in: Lua Nova, nº 37. Sao Paulo, CEDEC, 1996.).

reglas del juego democrático en las grandes organizaciones, empezando por las estatales, que se hacen siempre mayores”<sup>102</sup>.

La segunda paradoja, apunta Bobbio, es que el Estado moderno no solamente creció en dimensiones sino también en funciones, y cada aumento de las funciones del Estado fue resuelto con el crecimiento del aparato burocrático, o sea, de un aparato de estructura jerárquica y no democrática, de poder descendente y no ascendente (S.A.).

La tercera paradoja es consecuencia del desarrollo técnico de las sociedades industriales, que presentan siempre más problemas que exigen soluciones técnicas y no pueden ser resueltos sino por especialistas, donde resulta la necesidad de gobernar sólo a través de técnicos o de la tecnocracia. Todo ello hace que tecnocracia y democracia siempre entren en confrontación, pues tecnocracia es el gobierno de especialistas, o sea el gobierno de aquellos que sólo saben una cosa (pero lo saben, o deberían saber bien), y la democracia es el gobierno de todos, esto es, de aquellos que deberían decidir no sobre la base de la competencia, sino sobre la base de la propia experiencia y existencia. Dice Bobbio que “el protagonista de la sociedad industrial es el sabio, el especialista, el experto; el protagonista de la sociedad democrática es el ciudadano común, el hombre de la calle. Según el ideal democrático, el único especialista en asuntos políticos es el ciudadano, pero en la medida en que las decisiones son siempre más técnicas y menos políticas el área de competencia del ciudadano queda más restringida y en consecuencia su soberanía” (S.A.).

Como cuarta paradoja, el autor menciona el resultado de la masificación que sufren las grandes sociedades, que es la conformidad generalizada. El adoctrinamiento característico de las sociedades de masas tiende a reprimir y al mismo tiempo suprimir el sentido de responsabilidad individual, que es la base que

---

<sup>102</sup> Bobbio insiste en que la democracia es una práctica extremadamente compleja que no acepta improvisaciones, fáciles generalizaciones o innovaciones más o menos ingeniosas, y que es casi siempre un mecanismo muy delicado que se quiebra con facilidad.

sostiene una sociedad democrática<sup>103</sup>. Bobbio duda de la sustitución de la democracia representativa por una alternativa que sea la democracia directa, en este contexto paradójico<sup>104</sup>, afirmando que no existe un modelo alternativo de organización política, alternativo al estado parlamentario, por lo menos de forma completa, acabada, con todas las particularidades con las cuales fue elaborado a través de los siglos el sistema político de la burguesía<sup>105</sup>.

Su pensamiento apunta en el sentido de que en cuanto la crítica de la derecha al sistema representativo es antidemocrática (en la medida en que lo hace como principio de destrucción de la democracia, representativa o no), la crítica de izquierda pretende ser hiperdemocrática, ya que inspirada en el concepto de que el sistema representativo en vez de ser muy democrático no lo es lo bastante. De esta forma la crítica de la izquierda a la democracia representativa es hecha en nombre de la democracia directa<sup>106</sup>. Pero afirma que los dos tipos de democracia no son

---

<sup>103</sup> Complementa esto Bobbio diciendo que “la propaganda bien organizada busca determinar siempre el menor espacio reservado a las opciones personales o racionales, a las convicciones no basadas en las emociones momentáneas o en la imitación pasiva del comportamiento de los demás”.

<sup>104</sup> Según Bobbio, la democracia es *subversiva* en el sentido más radical de la palabra porque, donde llega, subvierte la concepción tradicional de poder -tan tradicional que llega a ser considerada natural- según la cual el poder -político, económico, paterno o sacerdotal- desciende de arriba abajo.

<sup>105</sup> O'DONNELL (op.cit.:26) afirma que es común que el ejecutivo desarrolle esfuerzos para hacer inviables las acciones que den una característica *de horizontalidad* a la administración a través de la combinación de tres componentes: las elecciones institucionalizadas, el *clientelismo* como una institución dominante y una gran distancia entre las normas formales y el funcionamiento de la mayoría de las instituciones políticas. Estos tres componentes tienen una fuerte afinidad con las concepciones y prácticas delegativas y no representativas de autoridad política. Por “democracia delegativa” se entiende la concepción “cesarista y plesbicitaria de un ejecutivo electo que se supone investido del poder de gobernar de la forma que desee”. Sigue afirmando que el clientelismo generalizado, la democracia delegativa, la reducida horizontalidad en las rendiciones de cuentas y, en consecuencia, la muy baja transparencia de los procesos de representación y de elaboración de políticas, tiene por lo menos dos consecuencias negativas: una de ellas es que la ausencia generalizada de control permite que viejas prácticas autoritarias tomen nuevo aliento; la otra es la influencia sobre la toma de decisiones, en favor de intereses económicamente poderosos y altamente organizados.

<sup>106</sup> Bobbio llama “*fetichismo* de la democracia directa”, esta tendencia en la izquierda de presentarla como alternativa a la democracia representativa sin discutir sus posibilidades y su relación con la democracia indirecta. De otro lado, no cree que nadie pueda contestar la importancia y utilidad de tal modo de obtener decisiones colectivas y al mismo tiempo su legitimidad democrática, aunque se puedan establecer algunas restricciones a la concepción atomizante del cuerpo electoral y a la dificultad de reunión a través de la discusión pública. Pero Bobbio plantea la posibilidad de alternativas de viabilidad de la democracia directa con el ejemplo de que hoy ya hay condiciones técnicas para que cada ciudadano exprese sus opiniones a través de un ordenador desde su casa o desde el terminal más próximo. En su trabajo de 1984 (“*Il futuro della democrazia. Una difesa delle regole del gioco*”), Bobbio apuntaba esta posibilidad como *ficción científica* (BOBBIO, Norberto. O Futuro da Democracia. *Uma Defesa das Regras do Jogo*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1992.).

incompatibles y, si es verdad que la democracia directa se puede integrar a la representativa, no la puede sustituir, en la medida en que puede ser adecuada para números reducidos de ciudadanos y no para los grandes (como lo serían las asambleas y referendos). Concluyendo, admite que también en los grandes estados, con la prisa por descentralizar, o sea, por desplazar la discusión de los problemas colectivos del centro a la periferia, a la pequeña unidad, a los comités de barrios, en los cuales son los propios ciudadanos que discuten y deliberan, se pueda llegar a este tipo de democracia más directa<sup>107</sup>.

CHAUI (1997:191)<sup>108</sup>, al discutir los análisis de Bobbio, contrapone que “es un hecho que las prácticas democráticas populares, cuando existieron, no pudieron enraizarse en instituciones democráticas que las conservasen y ampliasen, pues estas prácticas democráticas fueron mediatizadas por aparatos de control producidos y dirigidos por las clases dominantes, de tal modo que las ‘paradojas’ no lo son de la democracia, sino de la democracia en las sociedades de clase y en las cuales las clases dominantes, por fin, descubrieron que el consenso es más eficaz que la pura coerción. En esta medida, las prácticas democráticas populares están funcionando apenas (lo que es mucho) como medios de presión, pero no han podido llegar a nuevas formas de sociabilidad y de poder”.

Por otro lado, Chauí piensa que Bobbio minimiza la innovación de la democracia directa reduciéndola a la cuestión de las asambleas deliberativas y del mandato revocable, pues la novedad no está ahí y sí en el hecho de ser una experiencia política que no se basa ni se alimenta en la separación entre economía, política y sociedad, sino en la articulación diferenciada entre ellas (economía, política y sociedad) y en la conciencia de que esto es posible. El aumento de participación viene del hecho de que este tipo de experiencia deshace uno de los mitos del

---

<sup>107</sup> En este punto Bobbio se muestra cauteloso y afirma que, “la dimensión del grupo no puede dejar de corresponder a la dimensión de los problemas: los problemas que competen al comité de barrio no pueden ser, no digo ya los grandes problemas nacionales, sino ni siquiera los problemas generales de la ciudad” (BOBBIO, 1987:70).

<sup>108</sup> CHAUI, Marilena de Sousa. *Cultura e Democracia -o discurso competente e outras falas*. São Paulo: Cortez, 1997.

mecanismo de representación en las democracias formales, que es el presupuesto de que “el ciudadano es un individuo geográfica, social y profesionalmente aislado de todos los otros a los cuales se uniría bajo la bandera partidaria que es indiferente a la realidad de su existencia concreta.

WEFFORT (1984:120)<sup>109</sup>, discutiendo la cuestión de la democracia en Brasil, está de acuerdo en que se puede aumentar mucho los niveles de participación popular a través de mecanismos inspirados en la democracia directa, pero la exigencia del sistema representativo permanece predominante en cualquiera democracia. Sin embargo, es consciente de las dificultades para que esto suceda en su plenitud. Dice: “en los momentos de más intensa participación popular, una parte por lo menos, de las actividades productivas y, sobre todo, de los servicios tiene que continuar funcionando. Igualmente en los momentos más decisivos, no todos pueden estar todo el tiempo en las calles y plazas públicas. Además, si fuera posible parar totalmente la economía sin que la sociedad sucumbiera, la participación directa de todos no sería prácticamente posible”.

Continúa Weffort entablando un debate sobre las virtualidades y problemas de las democracia directa y representativa. Afirma que hay riesgos en la exaltación tanto de una como de otra, en la medida que en la democracia directa, el principio del mandato imperativo, en el cual el representante recibe una pauta definida de sus electores, sólo se aplica en casos especiales pues, generalizado dicho mandato de esta forma, los representantes se convierten en tan sólo apoderados de sus bases, sin capacidad como dirigente político. Esto trae el problema de que surgen situaciones en las que alguien tiene que decidir sobre cuestiones que las bases no pudieron discutir. A veces son situaciones corrientes pero en otras pueden ser momentos cruciales en que uno tiene que decidir sin consultar con las bases. Por otro lado, la exaltación extrema del principio representativo tiene el riesgo de suprimir la participación popular. En cualquiera de las hipótesis, los consejos populares, los consejos de empresas, y los consejos de barrios, tienen que convivir

---

<sup>109</sup> WEFFORT, Francisco C. *Por que democracia?* Sao Paulo: Editora Brasiliense, 1984.

con partidos y parlamentos. La participación popular que se da en las calles y en las plazas tiene que convivir con la participación en elecciones para parlamentos y para gobiernos.

Lo que parece es que para Weffort la cuestión de la democracia directa está restringida a mecanismos tradicionales de participación, o sea, asambleas “en las calles y en las plazas”, con elecciones de delegados-representantes. Sin duda esto reduce mucho la cuestión de la categoría “participación”.

GENRO (1997:12)<sup>110</sup> procura dar nuevas luces a la cuestión de la participación directa a partir de una experiencia concreta afirmando que, en este sentido, no se trata simplemente de “incentivar” la participación popular de una forma espontánea, “hacer obras” o simplemente “aceptar” los mecanismos de democracia formal. En verdad, es necesario crear un *nuevo centro decisorio* que, juntamente con el Poder Ejecutivo y el Legislativo, democratizen efectivamente la acción política e integren a los ciudadanos comunes en un *nuevo espacio público*. Este nuevo espacio público es fundamental para la *socialización política*. El autor defiende que esta debe ser la respuesta a la *crisis del Estado*. Este Estado que siempre estuvo ocupado con los intereses privados y por esto mantuvo una profunda falta de transparencia e impermeabilidad para tratar la realidad social. La cuestión es transformar la relación Estado-Sociedad y también “*tensionar*” al propio Estado, colocándole al servicio de los intereses populares<sup>111</sup>. Al democratizar las decisiones y, al mismo tiempo, democratizar la información sobre las cuestiones públicas<sup>112</sup>, se

---

<sup>110</sup> GENRO, Tarso. Orçamento Participativo e Democracia. in: Genro, Tarso & Souza, Ubiratan de. *Orçamento Participativo- a experiencia de Porto Alegre*. Sao Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1997.

<sup>111</sup> GENRO(op.cit.:15), dice que, “ es importante notar que, al lado de la lucha para desmoralizar al Estado (que es promovida por la ideología neoliberal), la crisis social que emerge del ‘modo de vida’ de esta misma economía hace crecer, como afirma Correias, ‘ la amenaza de represión, en cuanto decrece la importancia que tiene la opinión de una ciudadanía a la cual sólo se consulta de manera esporádica y a través de un sistema (...) conducido por los empresarios de la comunicación” (CORREIAS, Óscar. El neoliberalismo en el imaginario jurídico. In: *Direito e neoliberalismo: elementos para uma leitura interdisciplinar*. Curitiba, Editora do Instituto Brasileiro de Estudos Jurídicos, 1996, p.4 e 5).

<sup>112</sup> El autor se refiere a la experiencia del “Presupuesto Participativo” de ciudad de Porto Alegre (Rio Grande do Sul- Brasil), donde desde hace nueve años existe una práctica de amplia movilización de la población para definir el presupuesto municipal y las políticas públicas, a través de reuniones preparatorias en los barrios, asambleas de barrios, plenarias temáticas y un sistema de elección de las prioridades por la propia comunidad.

es capaz de generar una nueva conciencia ciudadana y por medio de ésta es posible una nueva comprensión por las personas de las funciones reales del (nuevo) Estado y de sus límites, y también decidir con efectivo conocimiento de causa, creándose “un espacio abierto por medio de l cual surgen condiciones para la formación de un nuevo tipo de ciudadano, un ciudadano activo, participante, crítico, que se diferencia del ciudadano tradicional, lo cual sólo se afirma mediante demandas aisladas o que apenas ejerce su ciudadanía por medio de revueltas aisladas e impotentes”.

Para reforzar su tesis GENRO (op.cit.:17) afirma que la democracia política tiene en la doctrina de la soberanía popular su elemento central, pues por ella los gobernantes reciben un mandato que debe ser cumplido por un tiempo determinado. Este tipo de democracia determina una posibilidad de acceso del ciudadano común a la política y también limita su participación. De lo que se trata no es sólo de cuestionar este tipo de democracia sino de *democratizar radicalmente la democracia*. Esto se consigue creando nuevos mecanismos que reflejen los intereses de la gran mayoría de la población, creando nuevos peldaños institucionales, nuevas instancias, que posibiliten que las decisiones sean compartidas con efectividad<sup>113</sup>. Es necesario buscar un nuevo concepto de democracia, que al caracterizar la conquista del gobierno por el voto no agote sino que al contrario estimule la participación más amplia de la sociedad a través de un nuevo proceso, generado por dos posibilidades de poder democrático: uno resultado del voto y otro originario de instituciones directas de participación, y con esto generar políticas que tengan un grado cada vez mayor de aceptación y legitimidad social.

En la actualidad, la carencia de una base político-económica y material que sea capaz de dar una mínima condición de homogeneidad a los grupos, clases e individuos, remite a la búsqueda de una nueva subjetividad que se transforme en

---

<sup>113</sup> “Compartir”, a su entender, se refiere a la posibilidad de permitir que entre aquellos elegidos por el sufragio universal (los representantes políticos) y aquellos indicados por otras formas de participación directa (originarios directamente del movimiento social), sean acordadas nuevas formas de “decidir”.

hegemónica en la sociedad, definiendo al mismo tiempo un nuevo carácter político (ampliando la participación efectiva de la población) con radicales reformas económicas. Algunos elementos son fundamentales al discutirse la búsqueda de una nueva hegemonía: la determinación de una homogeneización mínima de los grupos no puede aceptar la “exclusión como necesidad”; la definición de una nueva hegemonía implica la “socialización del poder”; y la consideración de la “finitud de los recursos naturales” exige un nuevo sentido en el proceso productivo. La emergencia de esta nueva subjetividad colectiva fundamenta un nuevo orden social y un nuevo Estado. Un Estado radicalmente subordinado a la sociedad civil que determine sus políticas a partir de la combinación de la representación tradicional<sup>114</sup>, estable y constitucional, con la democracia directa y de participación voluntaria. Esta conjunción de intereses presenta la posibilidad de creación de un nuevo *espacio público no-estatal* como un nuevo centro de reconstrucción política que posibilite dar un nuevo sentido al modo de vida actual y determine la creación de un espacio menos alienado y más solidario.

GENRO (1996:52)<sup>115</sup> sostiene que “la generación de una nueva cultura política (a través de un proceso tanto político como cultural) sólo podría tener lugar si los sujetos o *actores sociales*, como los denomina Gorz, tuvieran la capacidad de proponer un proyecto que en el presente esté preñado del futuro utópico. Las prácticas regeneradoras de la solidaridad, que se oponen al mercado desregulado que obstruye el restablecimiento de los vínculos de los trabajadores y de las capas medias de la sociedad formal con el vasto mundo de la sociedad informal, deben estar presentes en lo cotidiano. [...] Se trata de tener una política que sea conscientemente opuesta a la fragmentación de la sociedad actual que impone, de forma creciente, el aislamiento de los individuos en la producción y en la vida privada. Ésta tiende a desintegrar la vida colectiva y privatizar, cada vez más, los espacios públicos cualificados. Esta incidencia en lo cotidiano debe buscar (a través

---

<sup>114</sup> Lo que no significa mantener los vicios, clientelismos y patrimonialismos actuales.

<sup>115</sup> GENRO, Tarso. *A regeneração da solidariedade*. in: Teoria & Debate, ano 10- nº 33, Sao Paulo, nov/dez 96/jan 97.

de acciones prácticas y de movimientos que despierten el imaginario popular) la disputa por nuevos valores, capaces de subsidiar proyectos generales y también alimentar la articulación de los nuevos sujetos”.

En esta búsqueda de una nueva cultura política, entendida como un nuevo Estado<sup>116</sup> y un nuevo espacio público no-estatal en que los actores sociales participen activamente en la formulación y gestión de las políticas públicas y, más que esto, en la formulación de un nuevo proyecto de sociedad, es fundamental que se retome esta cuestión teórico-conceptual para demarcar definitivamente el tema de la representación/participación activa de los ciudadanos.

El hecho de que la esfera pública del Estado moderno es en su plenitud “esfera pública estatal”, sea en el socialismo real o en el capitalismo monopolista, condiciona que la “representación” sea una característica despegada de la base social de origen, lo que determina una ciudadanía sólo formal, lo que mantiene inmutable la situación existencial de la gran mayoría de la población. Se hace evidente que es necesaria la superación de este conjunto de relaciones que expresan la retórica democrática del Estado moderno para que el ciudadano se vea como actor (y autor) real del escenario de la vida pública de la sociedad. “La única salida parece ser la creación de condiciones para una modificación existencial (política y material) de la suma de las individualidades que componen el escenario público, que sólo puede ser generado a través de la constitución de una nueva esfera pública, crítica, no-estatal, de control e inducción sobre el Estado, con base en la propia sustantividad del derecho y de la constitución. Esta nueva esfera pública deberá tener como motivación de fondo las presiones sectoriales, operando para someter al Estado y llevarlo desde su posición de estructura ‘por encima de la sociedad’, hacia otra que no sea estatizante de la sociedad, sino civilizadora del

---

<sup>116</sup> Lo que, para GENRO (1995:112), es la “utopía modesta”, cuya pauta estratégica es, “simplemente”, la democratización radical del Estado, lo que se opone a la consolidación de la situación actual, en la cual hay una tendencia acentuada hacia una democracia cada vez más llena de manipulación; para impugnar un cierto tipo de religión cada vez más degradada en sectas y fundamentalismos, que se oponen a las religiones tolerantes; para criticar una propiedad cada vez más monopolizada; para corregir un mercado cada vez más

Estado, sometiendo su movimiento a la 'criba' permanente de la sociedad civil. [...] El objetivo sería también la creación de un nuevo sistema de 'derecho desigual' - para compensar las desigualdades cada vez más violentas - que tenga, al mismo tiempo, 'previsibilidad' para ser democrático, pero que sea un elocuente factor de estímulo de las 'organizaciones colectivas de sujetos débiles'. Para subordinar los principales movimientos del Estado a los intereses de la mayoría de la sociedad, transformando la 'voluntad moral', originaria y delegante, en voluntad presente y inductora, buscando la subordinación de los principales procesos socioeconómicos a la voluntad consciente de la sociedad (más que a las fuerzas espontaneas del libre mercado) y la abolición de las desigualdades sociales más flagrantes. [...] en la búsqueda de un socialismo democrático, entendido no como una utopía de un mundo perfecto, sino como un proyecto realista de una sociedad más racional y justa"(S.A.) (GENRO, 1995: 119-121).

Concluyendo este apartado, conviene matizar un poco más la cuestión teórica de la "representación/participación" con la consideración de otro autor que aporta contenidos complementario al tema y que tiene relación directa con la fundamentación de este trabajo en particular. Conforme CHAUI (1997:285)<sup>117</sup>, "en términos teóricos, el concepto de representación presupone dos determinaciones: la de isomorfismo y la equivalencia, o sea, que el representante debe poseer la misma forma que el representado, aunque no sea materialmente idéntico a él, o que el representante debe poseer el mismo valor que el representado, donde se pueda establecer un patrón o una medida común que permita relacionarlos. En el primer caso se suele decir que la representación es descriptiva y, en el segundo, que es simbólica<sup>118</sup>. Es evidente que una representación descriptiva puede contener elementos simbólicos, así como la representación simbólica comporta elementos descriptivos (por ejemplo, cuando se dice que el parlamento representa a la nación

---

segregador y excluyente (GENRO, Tarso Fernando Herz. *Utopia Possível*. Porto Alegre: Artes e Ofícios Ed., 1995).

<sup>117</sup> CHAUI, Marilena de Sousa. *Cultura e Democracia: o discurso competente e outras falas*. Sao Paulo: Cortez,1997.

se supone que sea una especie de microcosmos de todas las clases y grupos sociales existentes en la sociedad)".

En verdad, el concepto de representación, en su origen, no corresponde al contexto político y sí a la presentación de una persona delante de un tribunal o de presentarse a través de un apoderado, pudiéndose referir también a la "representación mental" de lo que está ausente; también puede referirse a "representación intelectual" en el campo de las ideas, de cosas exteriores, en el sentido de significación de las cosas; puede ser finalmente el hecho de convertir en presentes a personajes no existentes, como en la actividad de unos actores en una escena teatral. En todos los casos, excepto lo de la representación delante de un tribunal, "representación" significa *estar en lugar de*. Mucho se ha discutido sobre el valor objetivo de la representación en relación a su validez considerando el concreto a ser representado, y los criterios para garantizar la verdad en la representación, "una vez que la exterioridad de la cosa y la interioridad del acto de conocer son heterogéneos". Es posible criticar la subjetividad de la representación, en la medida en que los "representantes" hacen su representación de la realidad general y de las características concretas individuales de los representados. La representación, de forma general, se vuelve un acto de abstracción y construcción propia de los representantes acerca de la realidad de los representados. La representación presupone siempre la existencia previa de algo que será repuesto en imagen o idea por una actividad del sujeto o "representante".

Así, representar es *estar en lugar de*, *hablar por*, y *actuar por*. Es también lo que confiere autoridad al representante que se transforma en mensajero de la colectividad de representados, en la medida en que ellos (los representados) consienten la existencia de este representante.

CHAUI (op.cit.:289-309) hace una revisión histórica de la elaboración política de la idea de representación. En primer lugar, caracteriza la concepción teológico-

---

<sup>118</sup> Conforme a la autora, este concepto es de Hanna Fenichel Pitkin en: *The Concept of Representation*. Berkeley, Los Angeles, University of California Press, 1972.

política medieval, que está dotada de dos caras complementarias: representar significa ser autorizado a *tener poder*, recibéndolo de la fuente originaria de *todo el poder*, o sea, Dios. Solamente Dios *tiene* y es poder, de manera que si algún hombre tuviera poder lo tendría porque fue investido de él por Dios, por una gracia o un favor. Representar es recibir el poder de Dios para ser su representante entre los hombres. El representante *encarna* el poder recibido, de manera tal que *representa quien gobierna*, porque el acto de gobernar genera la representación. En segundo lugar está tiene la concepción liberal de representación, en la cual el representante no está obligado por instrucción alguna que no sea la de su conciencia, mientras haya sido elegido para la función. En la concepción liberal clásica, el representante representa la razón universal, la voluntad general, la verdad y el bien común, de manera que su actuación no dice respecto a los intereses particulares de los mandantes, mas sí respecto a la realización de lo racional, de lo verdadero y de lo común a la sociedad (dentro de su “representación intelectual”). Por otro lado, es interesante notar que la metamorfosis de la idea liberal de representación empieza con la teoría del contrato y termina con la teoría de los partidos políticos. La teoría de los partidos comienza con la afirmación de que los partidos son un mal necesario para concluir después que son indispensables para la vida democrática. La modificación central es resultado de otras dos: primera, que el representante no representa la razón, la verdad y el interés general, sino a grupos y clases; segunda, que representar no es *estar en lugar de*, sino *actuar en nombre de* <sup>119</sup>. En tercer lugar, la concepción socialista de representación desarrollada sobre todo después de la experiencia de la Comuna de París, donde se introduce una innovación de la práctica representativa, es que la idea de “gobierno representativo” apunta a una democracia concreta. Como ya se ha mencionado anteriormente, se trata de la idea

---

<sup>119</sup> Según CHAUI (op.cit.:295), esta última modificación no resulta del pensamiento y práctica liberales, sino que nace con la práctica de la representación en los movimientos obreros y populares del siglo XIX y con la organización partidaria de la clase trabajadora. El liberalismo se apropiará de ella, implantando la ya analizada democracia representativa, mientras que los partidos obreros absorberán prácticas de la organización capitalista de la sociedad (centralización, jerarquía, verticalización), y los regímenes nacidos de revoluciones proletarias tendrán tendencia a asumir la idea medieval de representación, con el proletariado (imaginario y realmente excluido ) ocupando el lugar de Dios, encarnándose en el gran jefe.

de representación como delegación y mandato imperativo, rotatorio y revocable, pues el representante no representa un poder ni una voluntad en general, pero reivindica derechos concretos de clases y grupos. De esta forma, representación significa expresión política universalizada como derecho de decidir y controlar la cosa pública en nombre de derechos colectivos de los excluidos<sup>120</sup>. En cuarto lugar, la idea partidaria es lo que hace que la representación se deba expresar por medio de canales institucionales reconocidos. Los parlamentos, entonces, son los representantes de la nación en dos sentidos: por la suposición de que los intereses particulares, en este foro, se pueden manifestar y porque se supone que este conjunto de representantes es la imagen miniaturizada del todo<sup>121</sup>.

En este debate, Chaui introduce la categoría *autonomía* como la articulación necesaria entre representación y participación en lo que, considerando las intenciones de este trabajo, es esencial que se profundice pues su fundamentación encierra un marco teórico que es coherente con las intenciones de la presente investigación. Para ella, “autonomía, del griego *autós* (sí mismo) y *nomós* (ley, regla, norma), es la capacidad interna para darse a sí mismo su propia ley o regla y en esta posición de la ley-regla, ponerse a sí mismo como *sujeto*. La autonomía es posición de sujetos (sociales, éticos, políticos) por la acción efectuada por los propios sujetos en cuanto creadores de las leyes y reglas de la existencia social y política”. Autonomía, según la autora, presupone la diferenciación social entre el poder, el derecho y el saber, de manera que la comprensión de la pluralidad de fuentes de prácticas sociales permita que cada una de ellas actúe sobre las otras esferas para modificarlas. Autonomía es, en el presente, lucha política y no el modo de ser de la sociedad y de la política. El concepto de autonomía surge en el interior de la democracia en cuanto formación política, pues significa autogobierno.

---

<sup>120</sup> Menciona la autora que los consejos populares que existieron durante la revolución del 17 manifiestan esta misma innovación.

<sup>121</sup> De esta forma, la representación se caracteriza como indirecta, siendo los partidos los mediadores entre sociedad y poder del Estado, y el único canal político de representación (en cuanto cada partido tiene ideas diferentes de representación, pues habrá partidos “medievales”, partidos liberales conservadores y partidos participativos).

Chaui, al analizar las diversas concepciones de autonomía<sup>122</sup>, concluye que en las diversas interpretaciones hay una despolitización del problema (“excepción hecha al anarquismo”), en la medida en que la naturaleza del poder es menospreciada, ya sea porque el poder es identificado con el Estado, ya sea porque las cuestiones relativas a la sociedad como un todo son tenidas en consideración. La autora se resiste a asumirlas, prefiriendo recomendar una reflexión sobre el tema. Para esta reflexión, Chaui propone una serie de observaciones, empezando por afirmar que la defensa de la autonomía tiene un conjunto de presupuestos: 1º- que la forma contemporánea de dominación y explotación es determinada por una separación radical entre dirigentes y ejecutantes, con la consecuente concentración de decisión, dirección y control, lo que determina que (además de la división del trabajo) toda la sociedad dependa de decisiones secretas de los centros estatales y administrativos, . Todo ello es constantemente reforzado y naturalizado por la ideología de la competencia, o sea, en la creencia de que el saber de los especialistas, en cuanto saber, legitima el ejercicio de autoridad, sin tener en cuenta, por un lado, que la creación de los “competentes” sólo puede ser llevada a cabo por la creación al mismo tiempo de los “incompetentes” y, por otro lado, que el vínculo entre el saber y el poder es resultado de las instituciones sociales creadas por el capitalismo; 2º- el pensamiento liberal consensuó el derecho de voz y voto y la

---

<sup>122</sup> Chaui, siguiendo las sugerencias de Pierre Rosanvallon (en *L'Âge de l'autogestion*. Paris:Seuil, 1976) hace un análisis sintético de las diversas concepciones de autonomía presentando los rasgos generales de esta forma: la concepción tecnocrática de autonomía la define como autogestión en la producción y como modelo de gestión descentralizada para vencer la crisis de la centralización burocrática- es la “democratización” de los dirigentes y la planificación de los ejecutantes; la concepción anarquista, que toma la autonomía como rechazo del Estado, por su identificación con el poder, y rechazo de toda forma de autoridad debido a la espontaneidad de las masas, siendo su sujeto el individuo o el pequeño grupo, cada cual capaz de realizar el ideal de la sociedad armoniosa y transparente, sin conflictos; por su lado la concepción comunista se caracteriza por su posibilidad futura, después de construida la buena sociedad reconciliada consigo misma y sin conflictos, hundiendo los intereses particulares y generales, suprimiendo la alienación y funcionando por sí misma; la concepción de autonomía desde la visión del “consejismo proletario”, significa autogestión en cuanto medio para la unificación del proletariado, expresión de sus intereses de clase en el plan de la producción y asimilación del poder social al poder de los productores asociados, pues ésta pretende organizar la sociedad como una pirámide institucional de consejos proletarios que se oponen a la centralización del Estado; en la concepción humanista, autonomía y autogestión son una cuestión de mentalidad y comportamiento, “una manera de ser” además de una forma de poder, es el volver a la “persona humana” y a las relaciones sociales fraternas en el interior de la vida comunitaria; y concluyendo, tendríamos la concepción

representación parlamentaria como concepto de ciudadanía y la modificación de este concepto es fundamental para hablar de autonomía, lo que implica que se entienda la ciudadanía como la afirmación de los derechos y la creación de derechos, o sea, la creación de los sujetos socio-políticos por su propia acción; 3º- presupone también una modificación del concepto “popular”, en la medida en que se tienen que superar las formas elaboradas por el populismo y por la visión de la falsa conciencia, pues no es real esta dicotomía populista de “pueblo atrasado y alienado” y “pueblo revolucionario” (la vanguardia de los amigos del pueblo), ni que la conciencia verdadera debe venir del exterior con la alienación siendo superada por la acción educadora de las vanguardias<sup>123</sup>; 4º- que la práctica de la participación directa en las decisiones, unida a la representación imperativa y revocable, cambia en definitiva la concepción de “partido político”; 5º- implica nueva visión de la vida social en sus dimensiones diferenciadas y descentralizadas. Es común, explica la autora, tener una visión unificadora como tratamiento a la diversificación, y por temer la heterogeneidad como peligro de “conflictos disolventes”.

Este referente teórico se presenta como suficiente y coherente con el presente trabajo en la medida en que se quiere estudiar la participación directa de los ciudadanos (en este caso específico pequeños agricultores) y de sus representantes (parlamentarios y representantes directos) en la formulación y gestión de las políticas públicas, y en especial en la política institucional de generación y socialización de tecnología, observando también como se integran estos dos universos institucionales.

A partir de las reflexiones anteriores, ha sido posible constatar puntos fundamentales que serán trabajados para conseguir el intento pretendido en el presente trabajo. De entre estos puntos cabe resaltar un conjunto de observaciones que presentan una relación profunda con la realidad estudiada como se podrá

---

originaria de la sociobiología, que proyecta sobre la sociedad las leyes de la autoregulación de los organismos vivos y considera la autonomía funcional (S.A.).

<sup>123</sup> En los dos casos, según la autora, hay un uso de la alienación popular, en la medida que la transformación se reduce al cambio de los dirigentes de conciencia.

constatar más adelante a la luz del trabajo empírico. A partir de la constatación de una crisis severa en el Estado moderno y de la degradación del nivel de vida y de ciudadanía (por la concentración del poder político-económico y la centralización del complejo decisorio), resulta evidente la necesidad de estudiar con profundidad la situación presente y sus determinantes (en el objeto empírico), para posibilitar referentes que aporten elementos que permitan la búsqueda de otros mecanismo de participación y representatividad en la formulación y gestión de las políticas públicas que garanticen la socialización efectiva de las acciones del Estado (un “nuevo Estado”, sin duda), de manera que estas políticas representen una alternativa de promoción social, justicia y equidad a las capas mayoritarias de la población, en la búsqueda de la ciudadanía plena. Esto remite a pensar en nuevas formas de relación ciudadanos/Estado, de manera que se creen mecanismos de control público pero no estatales, proponiendo la construcción institucional del Estado y sus instituciones de manera **ascendente**, tanto estructural cuanto “programática”. Es fundamental definir un nuevo tipo de sociedad con una serie de variables político-organizacionales que garanticen un índice de sociabilidad caracterizado por una creciente humanización de las relaciones sociales, a través de una mayor equidad, ciudadanía plena, control público no estatal de las actividades del Estado (entendiéndose la existencia y actuación del Estado como necesaria para garantizar la ascensión social de las capas más desfavorecidas de la población), dentro de una perspectiva de sostenibilidad político-ambiental que garantice una forma de vida digna para las generaciones presente y futuras.

Esto puede significar “rebajar” las necesidades reales de cambio o, como dice GENRO (1995:141)<sup>124</sup> establecer una “moratoria de la utopía”. No obstante, dentro de una realidad de transición de paradigmas (si así se puede llamar a un periodo de “coexistencia” de un modelo viejo y en crisis, con la perspectiva y necesidad de búsqueda de un nuevo horizonte civilizatorio con todas sus implicaciones institucionales), parece ser una visión más cercana a la realidad.

---

<sup>124</sup> GENRO, Tarso Fernando Herz. *Utopia Possível*. Porto Alegre: Artes e Ofícios Ed., 1995.

## **CAPITULO II**

### **DESCENTRALIZACIÓN: ¿INDICATIVO DE UN NUEVO MODELO?**

El debate sobre una mayor participación ciudadana en las decisiones que influyen en la vida social de la colectividad pasa obligatoriamente por la cuestión de la descentralización. Resultado de dos movimientos simultáneos (y aparentemente conflictivos), la cuestión de la “descentralización” de la esfera pública está en el orden de debate y algunos intentos prácticos se han hecho, como es el que genera la necesidad del presente estudio. Los dos movimientos simultáneos, y conflictivos, son de un lado la postura que es resultado de la crisis del Estado moderno y su incapacidad de administrar centralizadamente el complejo de problemas originado por las contradicciones de este mismo Estado<sup>125</sup>, que obliga el propio Estado a proponer (y aplicar a su modo y placer) experiencias de “descentralización”<sup>126</sup>. Esto lo hace de forma que se mantenga el poder centralizado a la vez que traslada a otros niveles algún tipo de servicio o actividad, pero no la posibilidad efectiva de cambio del centro de decisiones sobre las políticas públicas y, mucho menos, de decisiones sobre definición y gestión de presupuestos públicos. Por otro lado, existe dentro de la sociedad y de los movimientos sociales un profundo deseo y demanda de una mayor descentralización de los niveles de decisión, ya que se entiende que estando el poder más cerca de los ciudadanos habría condiciones de superar el profundo distanciamiento entre las necesidades concretas de la sociedad (principalmente de las capas más desfavorecidas de la población) y las políticas públicas, permitiendo también con que el ciudadano, participando con mayor efectividad y constancia, se eduque políticamente de manera más rápida, convirtiéndose en un verdadero **sujeto socio-político** por su propia acción.

De esta forma, se constata que el mismo tema tiene perspectivas completamente diferente de tratamiento siendo, en función de esta diferenciación,

---

<sup>125</sup> FIORI (1995:199) afirma que “ con el avance de los bloques económicos regionales y de los experimentos de coordinación supranacional de las políticas macroeconómicas, se generalizó la convicción liberal de que junto con la inviabilización de las economías capitalistas autárquica y la universalización y desregulación de los mercados también se agotará la función económica de los Estados Nacionales” (in: FIORI, José Luis. *Em Busca do Dissenso Perdido*. Rio de Janeiro: Insigth Editorial, 1995).

<sup>126</sup> O sea, acciones que parten de manera unilateral “del” Estado, como es el caso del análisis del presente trabajo.

usado muchas veces de tal manera a confundir los oyentes, pues el Estado usa este término, omitiendo sus reales intenciones e incapacidad.

Entonces se revela fundamental la necesidad de profundizar en este aspecto a la luz de las cuestiones precedentes (cuestión del Estado, democracia representativa y democracia directa o participativa) y por tanto se buscará, a través de autores que trabajan el tema, aportar más elementos que proporcionen una visión si no exhaustiva por lo menos más completa de este debate.

Teniendo en cuenta la necesidad de observar los diversos enfoques de descentralización pero, más que esto, entender en qué medida este proceso así concebido se relaciona con efectividad con la mayor participación y autonomía ciudadana en las decisiones y la formulación de políticas públicas de acuerdo con las necesidades concretas de la sociedad en su conjunto, es a ello a lo que se dirigirá este debate<sup>127</sup>.

ARRETCHE (1991:5)<sup>128</sup> muestra que bajo el tema “descentralización” están siendo debatidos procesos de reordenación político-administrativos de variados tipos, tales como: la redistribución de atribuciones en el interior de una política específica; la afirmación de un mayor grado de autonomía presupuestaria y decisoria para los gobiernos municipales; la transferencia de atribuciones entre los diversos niveles de gobierno (federal, estadual, municipal, distrital); además de, en el campo de una visión neoliberal, considerar también como “descentralización” el movimiento de transferencia de competencias desde ámbito del Estado hacia el sector privado (S.A.).

Mientras tanto, hay que tener claro que los procesos de descentralización tienen como referencia común, de cualquier forma, la superación de su polo opuesto, o sea, la existencia previa de la *centralización del proceso decisorio*. Según la autora, es esta referencia común que implica en que los análisis sobre el tema,

---

<sup>127</sup> En la medida de lo posible, a partir de este momento se comienza a intentar aproximar el debate a la realidad de estudio, aportando informaciones del caso del Brasil en general y del estado de Santa Catarina en particular, para mejor entendimiento y caracterización de las aportaciones.

<sup>128</sup> ARRETCHE, Marta T.S. *A descentralização como Condição de Governabilidade: Solução ou Miragem?*. Trabajo presentado al seminario “Políticas Econômicas e Mudanças Estruturais na América Latina”- Mesa IV: Estado, Governabilidade e Cidadania, Salvador, 1991.

aunque referidos a objetos diferentes, poseen enfoques temáticos comunes. Independientemente del tipo de proceso de descentralización a que se refieren, es posible identificar dos ordenes de preocupaciones en la literatura reciente: 1- como respuesta a la crisis fiscal y su impacto sobre la capacidad del Estado moderno de desarrollar sus funciones a partir de estructuras centralizadas de decisión y operación; y 2- como instrumento de democratización del proceso decisorio de las políticas públicas, en dirección a formas más avanzadas de participación social. Es evidente que no se tratan de vertientes excluyentes de explicación.

El deterioro de las finanzas públicas disminuye la capacidad del Estado de desempeñar funciones que le caben por tradición. Procurando superar los impactos de la crisis fiscal, el Estado hace una redistribución de las atribuciones administrativas entre los diversos niveles de gobierno, como una solución efectiva para los problemas presupuestarios y de eficiencia de la administración pública. En algunos casos, también se registran intentos de movilización de la población como forma de superar las dificultades del Estado de prestar algún servicio o ejecutar alguna obra de su responsabilidad.

Desde otra perspectiva, el proceso de descentralización sería en principio un mecanismo de transferencia de las responsabilidades del gobierno federal o estadual hacia las administraciones locales. En este caso, el gobierno central delega en los gobiernos municipales el encargo político resultante de la insatisfacción popular resultante de los procesos de concentración monopolista del capital establecidos a nivel nacional, siendo de esta forma el proceso de descentralización una expresión de una estrategia de legitimación del gobierno central, incapaz en el cuadro de la crisis de superar por sí solo las crecientes demandas del movimiento social organizado. El gobierno central estaría solamente imponiendo al nivel local la responsabilidad política por las necesarias medidas de austeridad.

Como se puede observar, son evaluaciones diferentes de un mismo proceso que, como dice Arretche, surge “de perspectivas teóricas diferentes y de referencias empíricas diversas”.

Coincidiendo con Arretche en cuanto a la visión de que la descentralización puede también significar un movimiento de transferencia de competencias del sector público al sector privado, CASTRO (1991:10)<sup>129</sup>, analizando la crisis del Estado de bienestar en referencia a las políticas sociales, argumenta que “la ola neoliberal pasa a defender la descentralización radical con el objetivo de reducir al Estado a sus funciones mínimas”. En este sentido, “descentralizar” tiene un significado de transferencia de atribuciones hacia el sector privado, teniendo detrás la perspectiva de la “competencia”, de la “eficiencia” y del “lucro”, con el objetivo de restaurar las responsabilidades individuales a través de la recomposición moral de reglas de solidaridad y de obligaciones para con el trabajo, desde la perspectiva del ideario liberal de igualdad de obligaciones morales en relación con las políticas sociales, transfiriendo a los excluidos su fracaso en desempeñar sus obligaciones “cívicas” de ciudadanos responsables.

El otro análisis del proceso de descentralización viene de la vertiente que establece una estrecha relación entre el proceso de descentralización y la democracia (BORJA,1988)<sup>130</sup>, vinculando la centralidad del proceso de descentralización en relación con la búsqueda de la democracia y al ejercicio de la ciudadanía. BORJA (op.cit.:21) hace una severa crítica al Estado centralizador, aunque admita que históricamente la centralización tuvo aspectos progresistas. Hoy, a su entender, la centralización “parece poco eficiente pues multiplica los costes sociales, los desequilibrios regionales y las deseconomías de aglomeración; socialmente es injusta, pues contribuye a aumentar las desigualdades entre los grupos y las áreas territoriales; políticamente es inaceptable, puesto que conduce a un modelo tecno-burocrático, estrechamente vinculado a las oligarquías económico-sociales, y significa una verdadera expropiación política de las clases populares (así como de las clases medias) que contemplan impotentes el modo en que los derechos formales, las organizaciones sociales y los representantes elegidos sirven

---

<sup>129</sup> CASTRO, Maria Helena Guimaraes. *Descentralização e Política Social*. Cadernos Cepam, Sao Paulo: FPFL-Cepam, n.8, novembro 1991.

<sup>130</sup> BORJA, Jordi. *Estado y Ciudad- Descentralización Política y Participación*. Barcelona: PPU- Promociones y Publicaciones Universitarias, 1988.

de muy poco frente a centros de poder inaccesibles que toman sus decisiones de forma inapelable sin contar con ellos. El sistema político se hace más autoritario, los ciudadanos más pasivos, la sociedad se 'gremializa' para tratar con 'organismos sectoriales', los partidos se 'profesionalizan' (la 'clase política') y tienden a establecer relaciones de clientela con su base social, perdiendo así su universalidad y capacidad de promover el cambio social"(S.A.).

Esta es la cuestión central de la propuesta de profundización del presente estudio. O sea, constatar los mecanismos efectivos de participación ciudadana frente a los intentos de implantación de mecanismos de "descentralización". Por lo tanto, verificar si los puntos resultantes del proceso histórico de centralización enfocados por Borja son efectivamente superados a través de las medidas concretas asumidas en el caso del presente estudio<sup>131</sup>.

En consecuencia, es importante que se aporten más consideraciones sobre el tema "centralización/descentralización", de manera que se tenga una visión más completa del *estado de la cuestión*, incluso recuperando posturas conflictivas, lo que garantizará un universo teórico más plural.

En todo el cuerpo de la obra escrita por TOCQUEVILLE (1989)<sup>132</sup> en 1856, se encuentra una severa crítica a la centralización, en el análisis del caso francés. Este autor considera que, en el plano institucional, los franceses habían perdido el hábito del autogobierno porque la administración centralizada del *Ancien Régime* había penetrado y superado toda y cualquier forma de autogobierno local. En el plano social, su argumentación se dirige a la progresiva fragmentación de la sociedad y al gradual aislamiento y debilitamiento de cada uno de sus fragmentos, hasta que quede poco o nada de las formas tradicionales de solidaridad y unidad de la nación francesa. En el ámbito comportamental, su discusión tiene una doble orientación, pues él utiliza el concepto de reacción o equilibrio compensatorio para sostener que

---

<sup>131</sup> Vale recordar que la "municipalización de la agricultura" y la "integración institucional entre Investigación Agropecuaria y Extensión Agraria", tuvieron su justificación oficial basada en "descentralizar la gestión y las acciones, integrando los organismos con el objetivo de mejor acción y administración". Este tema será detallado más tarde.

la confianza en un Estado fuerte y centralizado es resultado psicológico de la inseguridad y de la desorientación generalizadas. Se utiliza el autorrefuerzo del sentimiento y hábito de la dependencia, en el sentido de que la dependencia genera más dependencia, de ahí se origina la necesidad de una fuerte autoridad central<sup>133</sup>.

BORJA (op.cit.:21), basándose en Tocqueville, reafirma que “hay una estrecha relación entre las autonomías locales, las libertades individuales y la capacidad de cambio de una sociedad. Para él, el Estado moderno, tanto el que corresponde al capitalismo desarrollado como al dependiente, ha vivido un proceso paralelo y relacionado estrechamente, o sea, se ha vuelto más complejo e intervencionista (más burocracia, más organismos, servicios sociales, control de medios de comunicación, etc.) y también mucho más centralizado (los órganos políticos locales y regionales han perdido poder y autonomía, tienen relativamente menos competencias y recursos respecto al Estado central, mientras se han multiplicado los ‘órganos descentralizados’ de carácter sectorial, dependientes del poder central y que actúan de una forma compartimentada sobre el territorio)” (S.A.).

Este autor cree en la descentralización político-administrativa como una forma más adecuada para la búsqueda de la socialización política de las clases populares y, como consecuencia, del desarrollo de las libertades individuales y de las transformaciones sociopolíticas de tendencia igualitarias.

El neoliberalismo afirma que el desarrollo del sector público y de los servicios sociales tuvo como consecuencia el surgimiento de un Estado omnipresente y

---

<sup>132</sup> TOCQUEVILLE, Alexis de. *O antigo regime e a revolução*. Brasília: Editora Universidade de Brasília; Sao Paulo: Hucitec, 1989.

<sup>133</sup> El autor afirma que: “Muchas veces llegué a preguntarme dónde estaría la fuente de la pasión por la libertad política que, en todos los tiempos, llevó a los hombres a realizar las mayores cosas que la humanidad cumplió, y en qué sentimientos se está enraizando y alimentando. Veo que cuando los pueblos son mal dirigidos conciben con facilidad el deseo de gobernarse a sí mismos, pero esta especie de amor por la independencia generado por ciertos males particulares y transitorios traídos por el despotismo nunca es duradera; pensaban amar la libertad cuando en realidad sólo odiaban al dueño. Lo que los pueblos hechos para ser libres odian es el propio mal de la dependencia. Tampoco creo que el verdadero amor a la libertad jamás haya sido generado por la única visión de los bienes materiales que ofrece, pues esta visión muchas veces queda enturbiada. Es verdad que con el tiempo la libertad siempre trae, a quien sabe retenerla, una vida razonable, el bienestar muchas veces, la riqueza. Existen, no obstante, tiempos en que la libertad perturba, con carácter momentáneo, el uso de tales bienes y otros en que sólo el despotismo permite el placer transitorio. Los hombres que en libertad sólo aprecian estos bienes nunca la conservan por mucho tiempo”.

agobiante, burocrático y despilfarrador, inflacionista y empobrecedor, dejando la sociedad civil de trabajar y producir como podría hacerlo. De esta forma, el neoliberalismo intenta hacer creer que la persona libre es la que está sola, pensando en su propio interés, delegando por el voto al Estado, como un ente aislado y especializado, la tarea de ocuparse de las funciones generales indispensables. En verdad, esta política neoliberal tiene tendencia a disminuir, según Borja, los recursos y las competencias reales de los poderes locales, en vez de descentralizar el Estado. El carácter tecnocrático-centralizado del Estado aumenta, al mismo tiempo que se distancian las clases populares de las instituciones políticas con poder de decisión.

Borja no tiene dudas en criticar la funcionalidad y la postura antidemocrática del Estado centralizado y centralizador, reivindicando una mayor autonomía regional y de los poderes locales como forma: de reapropiación y socialización políticas de las clases populares; de hacer posible la transformación y democratización de las administraciones públicas burocráticas y de los partidos políticos (hoy caracterizados por estructuras oligárquicas, comportamientos meramente electoralistas y lenguajes ininteligible para la mayor parte de la población); de posibilitar el surgimiento de modelos de desarrollo más equilibrados, menos despilfarradores y más adaptados a las necesidades sociales; de estimular modelos de relaciones sociales y de convivencia desalienadores, en la medida en que aumenta también la capacidad de acciones creadoras y autónomas de los grupos y de los individuos; significando, la descentralización y el desarrollo de poderes locales, la multiplicación de los poderes políticos, facilitando el equilibrio de unos poderes con otros (S.A.).

Como respuesta al Estado centralizado, Borja señala la descentralización basada en el desarrollo de la democracia participativa como complemento de la democracia representativa, y con la posibilidad y necesidad de reforzar la organización y la actividad autónoma (o sea, la politización) de la sociedad civil. Borja enfatiza la importancia de la integración de las personas en comunidades de base territorial (sea cual sea), por la constatación de que hay unidades territoriales

forjadas por la historia que tienen una entidad sociocultural, un patrimonio y unas señas de identidad de la población. Esto es fundamental cuando se sabe que para las clases populares la relación con el territorio y con las estructuras comunitarias determinadas por una base física (sea el barrio, la zona de trabajo, la ciudad, la región) tiene una significación especial. Considera el autor que inicialmente las clases populares no disponen de medios para actuar individualmente a niveles más generales y abstractos, o para hacerlo de manera activa y organizada, sino que necesitan estar integradas primero en estas estructuras de base. No siendo así se da la “falsa participación” (en lo “universal”, de carácter alienante, a través de los *mass-media*), o en el mejor de los casos, se da la participación pasiva (a través de grandes organizaciones que toman posiciones en nombre de los trabajadores) (S.A.).

Concluyendo, BORJA (op.cit.:57), reafirma que la descentralización parece consustancial a la democracia, pero llama la atención sobre el hecho de que hay una tradición descentralizadora, que es localista, de carácter reaccionario en sentido estricto, pues significa que se opone al desarrollo democrático de un Estado realmente moderno. En esta concepción reaccionaria, se exalta la autonomía local concebida como casi autarquía y en nombre de la historia y de la diversidad se justifican privilegios y se mantienen caciquismos (S.A.).

Por su parte, CASTRO (1991:12) sostiene que, en cuanto proceso de democratización, la descentralización del Estado debe tener en cuenta la integración y coordinación de funciones según algunos puntos básicos tales como: una estructura político-deliberativa con autonomía para ejercer sus competencias buscando el carácter global y no sólo el sectorial; esta esfera descentralizada debe disponer de competencia decisoria y recursos propios o transferidos (lo que implica que la esfera central tenga la capacidad de recaudar recursos y establecer criterios justos de distribución y transferencia); la progresividad del proceso es fundamental, de manera que contemple las distintas realidades locales y regionales; y finalmente, pero de importancia ya resaltada, la necesidad de tener formas modernas de

participación ciudadana como requisito indispensable para la democratización del Estado (S.A.)<sup>134</sup>.

La autora concluye, trabajando con una concepción de descentralización que incluye la proposición de un patrón de acción “articulado en varios niveles, con clara definición de competencias y funciones, de forma que las unidades locales puedan interferir en el proceso de formulación de políticas, a partir de la creación de instituciones representativas locales fuertemente activadas por mecanismos participativos en la toma de decisiones y gestión de las políticas”. Mientras que, continúa la autora, “la descentralización no sea sinónimo de participación, parece importante resaltar dos aspectos que han sido destacados por la literatura: a) la importancia del proceso como fuente de estímulo a nuevas prácticas participativas, y b) la combinación de mecanismos de representación tradicionales (partidos, sindicatos) con nuevas formas institucionalizadas de gestión de los servicios y de políticas descentralizadas en el nivel territorial (consejos, comisiones, etc.)” (S.A.)<sup>135</sup>.

---

<sup>134</sup> Castro aclara que, en términos generales, en la metodología de la centralización se hace necesario un riguroso estudio técnico que analice los ámbitos adecuados para cada función descentralizable de modo que se evite *incrementalismo* de la máquina administrativa; resalta también que los procesos de descentralización suponen una reforma territorial en la medida en que la situación ideal para la descentralización es la existencia de unidades relativamente grandes y homogéneas (la autora indica que casi todas las reformas territoriales que antecedieron a los procesos de descentralización pasaron por la fusión de municipios pequeños y no por su repartición); llama también la atención sobre el hecho de que muchas veces la estructura local no tiene condiciones de responder a todos los requisitos funcionales en un proceso de descentralización en lo que se refiere a la gestión territorial integrada, lo que resalta la importancia de órganos de gestión regionales y de su función de supervisión y asesoría; otro punto fundamental es la cuestión de la autonomía político-administrativa de los municipios, pues la descentralización del poder no es un proceso antagónico de las reformas que buscan tan sólo la desconcentración administrativa, teniendo en cuenta que cualquiera proceso de descentralización contiene elementos de desconcentración, incluso transitoria; y resalta también la importancia de la interdependencia entre los diversos sectores de la administración pública, que deben mantener relaciones de complementariedad y no de rivalidad de funciones. Estos puntos, en el presente estudio, deberán ser contrastados con el proceso vivido en la realidad concreta, pues se puede pensar que no fueron considerados (S.A.).

<sup>135</sup> WEFORT(1994:11) sostiene que la concepción de democracia que combina la democracia representativa con una visión de democracia directa es una perspectiva revolucionaria de la democracia. Para él, la visión moderna de democracia es precisamente la que liga la concepción de democracia representativa con el mecanismo de la democracia directa, lo cual enriquece el sistema de participación directa ciudadana. Él menciona que una de las invenciones más creativas, y cita Hannah Arendt- una estudiosa de las revoluciones contemporáneas-, es la creación de los *consejos*. Los consejos en Rusia, los órganos de participación directa de la revolución francesa, los órganos de participación directa de la revolución húngara, todos los grandes procesos revolucionarios de transformación de la época moderna implican un mecanismo de participación directa de la población (WEFFORT, Francisco. *Participação e Representação Formal*. A Paixão de Aprender, Secretaria Municipal de Educação- Prefeitura de Porto Alegre, nº 6, 6-13, março de 1994).

Así, las propuestas de descentralización, como ya ha sido mencionado por GENRO (1997), presuponen nuevas formas de articulación entre lo público y lo privado<sup>136</sup>. Es fundamental, para que exista democratización, que se logre una mayor integración del Estado con la sociedad civil a nivel local, lo que sería reforzado a través de la producción de servicios sociales financiados por el Estado, pero controlados por asociaciones, corporaciones privadas no-lucrativas, organizaciones no-gubernamentales<sup>137</sup>, etc., con el objetivo de democratizar las relaciones sociales y recuperar las formas participativas ciudadanas. Pero, la descentralización puede también significar la exclusividad de la administración municipal en el proceso. Sin embargo, ambas visiones expresarían *formas de municipalización* de las políticas sociales como medio de promover la descentralización.

Siguiendo este razonamiento, otro análisis útil para profundizar en el tema proviene de COHN (1991:43)<sup>138</sup>, cuando esta autora analiza la cuestión del planeamiento social en un Estado (el caso brasileño) en crisis. Ella defiende la tesis de que la supervivencia y consolidación del orden institucional democrático debe ser resultado de una articulación entre democracia política y democracia social. Su análisis empieza por establecer que el consenso sobre la crisis del Estado está acompañado por el entendimiento de la ineficiencia del aparato estatal relativo a las políticas sociales. Este proceso de decadencia está repleto de irracionalidades tales como superposición de competencias, gigantismo, patrimonialismo, clientelismo y burocratismo, clara expresión de la práctica de privatización de la esfera pública, consecuencia de un orden autoritario que permite el surgimiento de un tipo de relación entre el Estado y las capas mayoritarias de población que acaba por sobreponerse a la relación Estado/ciudadanos. Desde el punto de vista político,

---

<sup>136</sup> Recordando que lo privado, en este caso, debe ser entendido como no-estatal, no-lucrativo, no-gubernamental.

<sup>137</sup> Lo que FERNANDES (1994), llama tercer sector. La idea de “tercer sector” supone la existencia de un “primero” y un “segundo”, donde se hace referencia al Estado y al mercado, referencia ésta obtenida por negación - ni gubernamental, ni lucrativo. El concepto de “tercer sector”, designa un conjunto de iniciativas particulares con un sentido público (FERNANDES, Rubem Cesar. *Privado porém público: o terceiro setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994).

<sup>138</sup> COHN, Amélia. *O Planejamento Social no Contexto de Crise*. Sao Paulo em Perspectiva, 5 (4): 43-49, outubro/dezembro de 1991.

esto es muy importante pues el refuerzo del patrimonialismo y del clientelismo han sido una característica común de la relación del Estado con la mayor parte de la población. Para afrontar la cuestión de las enormes desigualdades es necesario que se rescate su dimensión política en el contexto de la consolidación de un orden realmente democrático, pensándola “en cuanto elemento constitutivo de la ciudadanía de sujetos sociales colectivos”. La autora resalta la importancia de las dimensiones que deben ser recuperadas, sobre todo la dimensión política, que contempla la cuestión de la reforma del Estado con énfasis en la perspectiva del control público, lo que significa la democratización del Estado y de su relación con la sociedad (S.A.).

Partiendo del punto de vista de que, en momentos de crisis económica y del propio Estado, se hace necesario la formulación de un proyecto más amplio para la sociedad como un todo, más allá de pensar solamente en áreas sectoriales distintas, Cohn defiende que se debe descartar la posibilidad de rescatar solamente la deuda social asumida a lo largo de décadas, pues hecho solamente este rescate los individuos sociales marginados (“acreedores”) permanecerían en la condición de mera “población-objetivo”. Esto implica asumir como central la dimensión de la ciudadanía y de la equidad o, como dice la autora, “del control público de la acción del Estado, de un Estado en crisis en una formación social capitalista periférica”. Ella llama a la atención sobre tres factores que se deben considerar dentro de esta línea de razonamiento: el contexto de la transición conservadora; la característica centralizadora de las políticas frente a las presiones para la descentralización; y de la participación como forma de institucionalización del control público (S.A.).

Concluyendo, Cohn afirma que descentralización significa, en el sentido analizado, la posibilidad de solventar la tensión existente entre las dos lógicas que la vienen delimitando: de un lado, la práctica centralizadora del Estado, técnicamente justificada por la búsqueda de mayor racionalidad en la recaudación y aplicación de los presupuestos; y de otro, el poder local como posibilidad de mayor eficiencia en la aproximación a la definición de los fines que han de ser alcanzados y los medios que

han de ser utilizados, frente a las necesidades -técnicamente aprehendidas o, en el imaginario social, ahí presentes.

Por tanto, hay que tener cuidado con algunas afirmaciones de carácter general que, si no son matizadas convenientemente, pueden traer problemas de análisis. Es importante observar que la descentralización puede representar una condición de la democracia directa o participativa. Pero, si es necesaria, puede no ser suficiente en la medida en que, si la democracia directa supone descentralización, la descentralización no implica necesariamente democracia participativa. Una de las razones, apunta ARRETCHE (1991:12), para que “la descentralización no implique necesariamente un mayor grado de participación en el proceso decisorio puede ser incluso, la dimensión del ‘demos’ en el ‘ente’ descentralizado, o sea, si el ‘demos’ fuera un estado de 10 millones de habitantes, las posibilidades de participación en el proceso decisorio se hacen, por defecto, limitadas”. Sin duda es una cuestión importante pero que puede ser resuelta dentro de una perspectiva conceptual y metodológica en la medida en que se determinen los ámbitos territoriales óptimos, con la delimitación de las unidades territoriales y, por lo tanto, la definición de los sujetos sociales sobre los cuales recaerá la descentralización, lo que permitirá la creación de mecanismos “pedagógicos” que favorezcan la participación auténtica.

Esta cuestión de la escala territorial nos lleva a considerar las contribuciones de BOISIER (1989: 59-97)<sup>139</sup>, que cualifica la descentralización como “utopía posible” debido a la confluencia de fuerzas descentralizadoras que se presentan como resultado de la dinámica de la fase actual del desarrollo industrial, así como de la demanda social y política de entidades que reclaman mayores espacios de autorrealización. Por tanto, es necesario construir política y socialmente las regiones para permitirles hacer un uso democrático y eficiente del poder. Dice él que “la construcción política se relaciona con establecimiento del aparato político y administrativo de las nuevas regiones, algo que puede hacerse por decreto; la construcción social, por el contrario, debe hacerse desde y con la embrionaria

sociedad regional. Construir socialmente una región significa potenciar su capacidad de autoorganización, transformando una comunidad inanimada, segmentada por intereses sectoriales, poco receptiva a su identidad territorial y, en definitiva, pasiva, en otra organizada, cohesionada, consciente de la identidad sociedad-región, capaz de movilizarse tras proyectos políticos colectivos, es decir, capaz de transformarse en sujeto de su propio desarrollo” (S.A.). Pero, resalta, esta condición no sólo se presenta en situaciones donde se quieran establecer nuevas entidades territoriales. También donde se decide impulsar la descentralización fortaleciendo las entidades que conforman la división político-administrativa, puesto que el centralismo histórico las ha vaciado de todo contenido político y social real.

Boisier concuerda con los autores precedentes cuando afirma que, en la construcción de un escenario más favorable a la descentralización en América Latina, confluyen al menos dos fuerzas, una actuando de arriba hacia abajo, incorporada a la propia dinámica de la fase actual de la expansión industrial y otra que trabaja de abajo hacia arriba y que representa la universal y creciente demanda de las comunidades en el interior de la Nación de mayores espacios de autorrealización. Él cree que la posibilidad de que ambas fuerzas confluyan en el mismo plano es lo que posibilita la puesta en práctica de proyectos políticos de descentralización y desarrollo regional.

Si la descentralización regional, para Boisier, depende de la necesidad de construir o reconstruir políticamente las regiones, ésta a su vez depende de la recuperación de la noción fundamental del hombre como sujeto del desarrollo, siendo preciso convenir en que el desarrollo regional debe estar al servicio del hombre y no del territorio. El entorno social o territorial tiene que ser puesto al servicio de la persona humana y para ello el hombre mismo debe ser capaz de manejar o intervenir sobre su entorno, dice Boisier. Este autor toma de TOURAINE (1987:66)<sup>140</sup>, la noción de *sujeto*, en cuanto representación de la capacidad de los

---

<sup>139</sup> BOISIER, Sergio. Palimpsesto de las Regiones como Espacios Socialmente Construidos. In: Laurelli, Elsa y Rofman, Alejandro: *Descentralización del Estado: requerimientos y políticas en la crisis*. Buenos Aires: CEUR, 1989.

<sup>140</sup> TOURAINE, Alain. *El regreso del actor*. Buenos Aires: EUDEBA, 1987.

hombres para liberarse de principios trascendentes y comunitario: “La noción de sujeto se identifica con la idea de conciencia. El acento puesto sobre el sujeto brinda un principio de unidad moderno, enteramente secularizado, a la vida social, la cual puede definirse desde entonces con total independencia de la intervención del Estado”.

Completando su pensamiento, Boisier enfatiza que un “espacio” o un “territorio” o aun una “región” no puede ser considerado un *sujeto*. La idea de región como sujeto sólo puede ser entendida teniendo como telón de fondo la existencia real de la relación *sociedad-región*. El protagonismo regional queda claro para este autor cuando afirma que “no hay desarrollo regional sin el paso de *regiones objeto*, dominadas y manipuladas, a *regiones sujeto*, interdependientes y autodeterminadas”<sup>141</sup>.

Puesto que los autores precedentes advierten de la necesidad de tomar algunas precauciones de tipo práctico-conceptual, es importante valerse de posturas críticas respecto a la descentralización para arrojar más luz sobre esta cuestión, como referencia teórica del presente estudio. Tanto las posturas “descentralistas” como las críticas al proceso serán de grande validez para construir un universo teórico que posibilite analizar la realidad estudiada con la exención reflexiva, que a su vez permita diseñar un cuadro real de lo que históricamente viene ocurriendo y de sus posibilidades concretas en cuanto al perfeccionamiento de las relaciones entre Estado y sociedad.

---

<sup>141</sup> En la construcción teórica de Boisier, es posible verificar la influencia de TOURAINE (op.cit.) tanto en lo que se refiere al ya mencionado concepto de *sujeto*, como en lo que se refiere a la *construcción socio-política de la región* (o “politificar” las regiones, según el autor). TOURAINE (op.cit.:66) afirma que la “transformación general del método sociológico puede expresarse concretamente por el nuevo significado que se da a dos nociones tradicionales: la *historicidad*, que antes indicaba simplemente la naturaleza histórica de fenómenos sociales y cuyo efecto práctico llevaba a un análisis de tipo histórico de los hechos sociales”. Touraine utiliza *historicidad* “para designar el conjunto de modelos culturales, cognocitivos, económicos y éticos con los cuales una colectividad construye sus relaciones con el medio”. La segunda noción es la de *institución*, “que hoy debe designar no lo que fue instituido sino el instituyente, es decir los mecanismos través de los cuales ciertas orientaciones culturales se transforman en prácticas sociales”. En este sentido, dice Touraine, todas las instituciones son políticas. Completa esto diciendo que “es útil insistir en la idea de *sujeto* para contrarrestar una concepción naturalista de la sociedad, aun poderosa. Pero no debe separarse la capacidad de autoproducción de los actores sociales de la distancia que necesitan tomar con respecto a sus propias obras, para adquirir o conservar esta capacidad de producción”.

Para PAVÍA (1992:19)<sup>142</sup>, “la descentralización se ha constituido en un aspecto esencial de las reformas estatales que, ya para terminando el siglo, han emprendido los más disímiles regímenes políticos con diferentes motivaciones”, ya sea concebida como una nueva panacea para combatir el desarrollo, sea como forma estratégica para responder a las nuevas demandas de la acumulación capitalista, sea como una posibilidad de consolidación de la democracia, sea también como mecanismo para superar la crisis de legitimidad del Estado contemporáneo y como instrumento para desconcentrar conflictos y fragmentar prácticas políticas. La diversidad de concepciones lleva a un universo de contradicciones, de ambivalencias, pero también de potencialidades.

Esta autora hace su reflexión primero a partir de la demarcación de megatendencias, o sea fuerzas estructurales a nivel mundial, que determinan condiciones favorables a la descentralización; después trabaja con las tendencias y fenómenos de carácter regional que tienen condiciones para impulsar políticas descentralistas; y, por fin, hace una revisión crítica sobre los diversos enfoques analíticos acerca del tema de la descentralización que, como dijo, “ha traspasado el ámbito local y se ha convertido en uno de los puntos cruciales del pensamiento y de la práctica política en América Latina”. La demarcación de las fuerzas estructurales que condicionan la reestructuración del orden económico y político a nivel internacional (que la autora llama megatendencias) empieza por: 1º) la revolución científico-tecnológica que está definiendo un nuevo patrón en la producción, información y transporte, generando una enorme transformación en el panorama geopolítico, lo que ha sido capaz de estimular espacios potenciales para una mayor descentralización decisional y territorial; 2º) las nuevas relaciones entre los diferentes espacios donde se produce la acumulación, resultado de la internacionalización de las operaciones del capital y de la especialización de la producción, lo que condiciona una reorganización capitalista superando los límites de las regiones y naciones, tendiendo a una creciente desnacionalización y

---

<sup>142</sup> PAVÍA, Pilar Gaitán. Política y Descentralización. In: PAVÍA, Pilar Gaitán y OSPINA, Carlos Moreno. *Poder Local: realidad y utopía de la descentralización en Colombia*. Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1992.

buscando imponer de este modo una sola racionalidad que subordine el conjunto de la producción mundial. A este proceso de desnacionalización se añade la desconfianza en el Estado como productor de bienes y servicios y como agente que posibilita la reproducción del sistema económico. Esta desconfianza en el Estado tiende a ser un estímulo a la implementación de la descentralización de poderes y funciones. Si por un lado esto lleva a recuperar procedimientos de la democracia liberal compatibles con las exigencias del mercado, por otro, lleva también al surgimiento de mecanismos que se intentan contraponer a esa tendencia buscando la reinvención democrática que se basa en la participación; 3º) relacionada con la tendencia anterior, surge la creciente búsqueda de una mayor participación y mayores espacios de autorrealización, que tiene su origen en los más diversos sectores de la sociedad, lo que se constata por el surgimiento de los más diferentes grupos y movimientos sociales con gran capacidad de organización e impacto en el Estado central, lo que puede estimular y dinamizar procesos de descentralización; 4º) la tendencia a la privatización de las actividades productivas y servicios trae consigo el traslado de las decisiones del sistema político-administrativo central al sistema económico, lo que puede estimular prácticas descentralizadoras.

A partir de un análisis de diversos casos de procesos descentralistas en países latinoamericanos<sup>143</sup>, la autora concluye que, a pesar de la diversidad de

---

<sup>143</sup> La autora estudia los casos de: Venezuela, donde se intentó ampliar y modernizar el sistema político y partidista, junto a una búsqueda para delimitar los campos de intervención estatal en la economía y disminuir el aparato burocrático; Bolivia, que implementó una reforma para democratizar y relegitimar las municipalidades a través de la democratización administrativa y de elección popular para mandatarios locales y concejos municipales; Argentina, que implementó un sistema de descentralización fiscal en favor de provincias y municipios, bajo un esquema de coparticipación, buscando también fortalecer las autoridades y liderazgos locales; Perú, que a través de un proyecto de regionalización y de experiencias de autogestión y ampliación de la participación comunitaria a partir de nuevos espacios creados por la desconcentración y delegación del poder político, procuró alcanzar un proceso de descentralización administrativa, decisional y financiera; México, donde se registran intentos descentralistas buscando el “municipio libre” como factor clave de la institucionalización del régimen; Cuba, donde se rediseña el Estado con una división político-administrativa acorde con las exigencias del modelo de economía centralmente planificada, fundamentado en la autofinanciación y elaboración coordinada de planes y presupuestos, creando órganos locales de poder popular con la finalidad de buscar autonomía y la autogestión social de las comunidades; Chile, que buscó un proyecto de regionalización del país y de descentralización fiscal, política y administrativa, asociada a políticas de privatización y con la concepción del municipio como una empresa de servicios (en el gobierno actual, dijo

escenarios y regímenes políticos y principalmente de las diferentes motivaciones que los impulsan, dos lógicas subyacen a estas (heterogéneas) experiencias de descentralización. Primero, que se puede observar la necesidad de reordenar y hacer más funcional la base territorial del poder político y, por lo tanto, se buscan estrategias que tienden a modificar las relaciones entre el Estado central, las regiones, los estados regionales o las provincias, y las localidades o municipios. La definición de políticas de descentralización fiscal y administrativa buscan la mayor eficiencia y racionalización de la administración pública. Este procedimiento llega hasta el fortalecimiento de la cogestión y de la planificación local, mientras su principal objetivo se queda en la reasignación de competencias y recursos. Segundo, es posible reparar en el propósito de redefinir las relaciones entre Estado y sociedad civil, constatándose esto por la formulación de una serie de mecanismos con la finalidad de despolitizar, cooptar o integrar las crecientes demandas de la población de acceder al sistema de producción y de consumo y de ampliar espacios de participación social y política<sup>144</sup>.

### ***1.- Enfoques teóricos sobre descentralización***

Teniendo como base principalmente las experiencias latinoamericanas, es posible delinear los rasgos principales de los enfoques que subyacen a estas experiencias en su conjunto y el estado del debate presente sobre el tema de la descentralización, destacando las bases de las diversas reflexiones teóricas.

El presupuesto de que el Estado no ha cumplido con su función reguladora, no manejando adecuadamente su función y capacidad administrativa, burocratizándose y creciendo en tamaño y en ineficiencia, lo que provoca a su vez una severa crisis

---

Pavía, se busca dar una perspectiva democrática a las estructuras administrativas desconcentradas que fueron creadas por el gobierno militar); Brasil que, en el marco de la “transición democrática”, demarca un proceso de descentralización a través de un nuevo texto constitucional que consagra el federalismo, reforzando la capacidad de acción de los estados y municipios (este caso específico, por ser el área del presente estudio, se abordará con más profundidad adelante) (S.A.).

<sup>144</sup> Según PAVÍA (1992: 34), “tales estrategias incluyen desde la promoción y consagración de elecciones populares locales y regionales, hasta la creación o ampliación de formas de participación ciudadana, que pueden estar basadas en la consulta directa y en la capacidad de decisión popular, o bien pueden estar mediadas por la tutela del poder central que las promueve e instituye”.

fiscal, es la base del **enfoque neoconservador**. Las reformas en la estructura del Estado con la finalidad de reducirlo en tamaño y capacidad interventor y de despolitizar la economía y deflacionar la política son las respuestas que deben ser asumidas como forma de mantener la “gobernabilidad”. La “descentralización” corresponde al desmantelamiento del Estado ineficiente, llevando implícita esta propuesta la cancelación del intervencionismo social, la divinización del mercado y de la competencia individual y la privatización. Esto significa la liberación total del Estado de su papel coercitivo frente al capital, permitiendo la libre movilización y la colocación de los recursos en las regiones y actividades que resulten más rentables.

El enfoque basado en la **sociología de la acción** busca explicar la descentralización a partir de la relación existente entre la reforma del Estado, la crisis y los movimientos sociales. La crisis, resultado del endeudamiento y de la deslegitimación, obliga al Estado ejecutar políticas de ajuste que pueden limitar la autonomía nacional, restringiendo la posibilidad de desarrollar medidas que promuevan el desarrollo. Por otro lado, el Estado se presenta como ineficiente, por su tamaño y centralización, produciendo desarrollo regional desequilibrado y restringiendo la participación social y política de las mayorías. Este conjunto de condiciones posibilita la emergencia de movimientos sociales, fundamentalmente de base territorial, que exigen su inclusión y mayor participación en el sistema productivo y en la toma de decisiones. Esta confluencia de fuerzas conduce a la descentralización y la dinamiza. Lo que se persigue es la racionalización del Estado en cuanto mecanismo de regulación, y no su desmontaje. Según Pavía, la modernización estatal está cargada de bondades e intenciones positivas y a ella se le atribuye la virtud de impulsar el desarrollo local. A pesar de que esta perspectiva de análisis ofrece una visión esencialmente positiva de la descentralización, ella reserva una gran importancia al papel transformador que pueden desempeñar los actores sociales de las localidades. Para Pavía, asumir este enfoque implica el riesgo de eludir un punto crucial, cual es la fuerza del sistema productivo y de las relaciones sociales que le dan cuerpo. La autora concuerda con otras posiciones críticas a este enfoque, en la medida en que afirma que “la descentralización no es

necesariamente consustancial a la democratización del Estado, por el contrario puede dar lugar a procesos de modernización autoritaria y excluyente, a restauraciones institucionales conservadoras, o a meras políticas de desconcentración y devolución funcional de competencias”, y también que se corre el riesgo de confundir “local” con “popular”, subestimando el universo de los conflictos (S.A.).

Otra variante de interpretación es el **enfoque politicista** sustentado por el entendimiento de que la descentralización es básicamente un instrumento de ajuste institucional frente a la crisis político-económica del Estado periférico resultado del *gap* entre la regulación necesaria y la regulación político-financiera posible<sup>145</sup>. La descentralización es concebida como una reforma de las funciones estatales de regulación que tiene el objetivo fundamental de estabilizar el sistema político, lo que dependerá de cómo se incorporan los recursos del Estado, tales como la racionalidad administrativa, los medios financieros y la legitimidad. A través de este enfoque de descentralización se pueden crear nuevos espacios políticos en los ámbitos regional y local<sup>146</sup>, y también ampliar estructuras participativas ya existentes. Desde esta perspectiva también, la descentralización administrativa articulada con la mejora de los servicios públicos puede inducir a procesos de educación política y de identificación de los usuarios con la prestación de los servicios. Pero, por otro lado, la privatización de los servicios públicos puede contribuir a la legitimación de un régimen al beneficiar a grupos de apoyo político que tienen una importancia estratégica para la manutención del poder. Este tipo de análisis define la visión que tienen las élites sobre la crisis como un determinante para acciones de descentralización. Concluyendo, sostiene la autora que las clases sociales, sus intereses y conflictos no son consideradas relevantes desde esta perspectiva analítica. O sea, las clases sociales principalmente las menos favorecidas son más bien receptoras pasivas de las reformas institucionales.

---

<sup>145</sup> Según la autora, con esto se advierte sobre el estrechamiento del espacio financiero en los Estados latinoamericanos y al crecimiento simultáneo de las demandas socio-económicas de la población. La incapacidad de responder a las demandas puede erosionar la legitimidad del Estado.

<sup>146</sup> Apesar de que éstos van a ser nuevos campos de intervención estatal.

Para concluir, es importante someter a consideración **el enfoque derivacionista** que explica las políticas descentralistas desde el referente de análisis de las teorías neomarxistas de la acumulación y de la crisis, buscando argumentar que: la reforma de los Estados latinoamericanos funcionan bajo una serie de prácticas “de apariencia” que apuntan a la democratización de la vida política y de la eficiencia en la administración del desarrollo económico y local, significando un proyecto a largo plazo que busca la reinstitucionalización de los conflictos y el relanzamiento del capital en la región. Esta reforma estatal tiene como rasgo fundamental el encuentro entre, por un lado las necesidades de estabilidad, legitimación y definición de formas de disciplinamiento social y, por otro la reestructuración del aparato estatal, lo que supone la revisión de los criterios de la intervención del Estado en la economía, en beneficio de ampliar el proceso de acumulación y desarrollo económico articulado al mercado mundial. O sea, la crisis de los viejos patrones de acumulación y la crisis del Estado como ordenadora del desarrollo reflejan el imperativo histórico de la reforma estatal.

Para los analistas que utilizan este enfoque, no existe oposición lógica entre descentralización, centralización y transnacionalización de las economías y de las políticas públicas pues lo local, lo nacional y lo internacional son tres momentos de la misma cadena. Según Pavía, desde esta perspectiva no existe descentralización ni participación ciudadana sin tutela y sin el establecimiento de unas líneas jerárquicas de mando, pues el poder local no se opone al centralismo sino que es un instrumento complementario de este último. Entendiéndose de esta forma, la descentralización no pasa de una característica funcional y el aumento de la participación ciudadana es considerado un instrumento para la modernización liberal del Estado, siendo también una estrategia orientada a desconcentrar conflictos sociales y hacer perder sus características propias a las prácticas populares.

Para MATTOS (1989:335-363)<sup>147</sup>, dentro de esta línea de análisis, lo importante es discutir la descentralización desde sus posibilidades reales para conseguir los objetivos que se propone, objetivos estos nada modestos pues se sitúan en el plano de posibilitar la *democratización de los procesos sociales, aumentar la participación popular y reducir la injusticia social de las comunidades locales involucradas*. Mattos deja la pregunta de cómo una reforma de tipo político-administrativo puede lograr tan profundas transformaciones en la base estructural de un ámbito nacional donde impera un conjunto de determinaciones y condicionamientos cuya gravitación hasta ahora ha apuntado en otra dirección. Él anticipa que no es fácil en los discurso teóricos en pro de la descentralización encontrar una respuesta satisfactoria a esta cuestión crucial.

Dejando claro que la defensa de la descentralización viene de dos tipos de vertientes teóricas, o sea, de los teóricos del desarrollo y de la planificación regional y subregional y de los partidarios de teorías neoliberales apologéticas del desarrollo capitalista, Mattos destaca que “el interés por la descentralización se inscribe en el marco de las consecuencias de las profundas transformaciones que han afectado al desarrollo del capitalismo mundial después de la crisis de los setenta. Esa reestructuración, desarrollada al amparo del avance de la revolución técnico-científica (que se manifiesta especialmente en el campo de la microelectrónica, las comunicaciones y la biotecnología) se ha expresado principalmente en una creciente internacionalización de la economía capitalista y en el desarrollo de formas de producción basadas en la información. Estas transformaciones están teniendo importantes consecuencias en las modalidades de la organización social del trabajo tanto en la propia forma, como en el ámbito de los espacios nacionales e internacionales y en las condiciones para la valorización del capital”. A su entender, con esto hubo una tendencia a acentuar las distorsiones estructurales existentes entre los procesos controlados por el capital individual (con objetivos exclusivos de

---

<sup>147</sup> MATTOS, Carlos A. de. La Descentralización. ¿Una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional? In: LAURELLI, Elsa y ROFMAN, Alejandro. *Descentralización del Estado: requerimientos y políticas en la crisis*. Buenos Aires: CEUR, 1989.

ganancia) y los procesos controlados por el poder (actividades estatales orientadas a mantener el orden social capitalista por encima de los intereses capitalistas individuales). Así aumentaron las demandas de una nueva estructuración del Estado, pues su configuración se presentaba como un obstáculo para la superación de la crisis, tanto desde la perspectiva del capital transnacionalizado cuanto del interior del propio Estado. De esta forma el Estado central pasó a ser considerado como un serio limitante de la dinámica de los procesos de valorización y reproducción del capital, proponiéndose dentro de la ideología neoliberal una estrategia de “modernización” de los aparatos institucionales que incluye la desburocratización, la privatización y la descentralización. El autor dice que sólo teniendo en cuenta este marco de referencia, en que se insertan las actuales tendencias de descentralización, puede comprenderse su real significado y discutir sus posibilidades y limitaciones.

CORAGGIO (1989: 499)<sup>148</sup>, de acuerdo con Mattos, afirma que el neoliberalismo es la corriente ideológica que impulsa la propuesta de descentralización a través de presiones políticas y económicas de gobiernos centrales y del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, y también del poder militar<sup>149</sup>.

Pero, a pesar de su análisis cuestionador de la descentralización, MATTOS (op.cit.: 344) sostiene que “el tipo de descentralización que preconizan los regionalistas o localistas es sustancialmente diferente en sus intenciones y en su concepción general de aquella que está siendo preconizada por las corrientes neoliberales y ejecutadas por numerosos gobiernos [...]”, así “aún cuando no se

---

<sup>148</sup> CORAGGIO, Jose Luis. La Propuesta de Descentralización: en busca de un sentido popular. In: LAURELLI, Elsa y ROFMAN, Alejandro. *Descentralización del Estado: requerimientos y políticas en la crisis*. Buenos Aires: CEUR, 1989.

<sup>149</sup> Coraggio cita el “documento de Santa Fé” aparecido en agosto de 1988, como proyecto del gobierno de George Bush. En este documento se dice: “El sistema de gobierno latinoamericano es estatista por naturaleza aun cuando lo gobiernen representantes elegidos democráticamente. [...] el problema subyacente es cultural: la disputa acerca de cuál es el mejor sistema. Por eso, la cuestión no es sólo sobre las formas y procedimientos para la elección de gobernantes [...] deben reducirse al mínimo las fuerzas enemigas al desarrollo de la democratización [...] reconocer la necesidad de que los gobiernos que intentan crear sistemas democráticos proscriban a los partidos antidemocráticos [...] alentar el desarrollo de la empresa privada en Latinoamérica e

descarta que en algunos casos estos procesos de descentralización efectiva puedan tener resultados favorables a los intereses de ciertas colectividades locales y contribuir a mejorar la gestión pública en ellas, lo que no parece probable es que permitan una aproximación a los objetivos preconizados por el discurso de las corrientes desarrollistas favorables a la descentralización”.

Algunos puntos centrales de la crítica de Mattos a la centralización pueden ser resumidos en los siguientes aspectos: 1º- lo que él denomina “*fetichización de lo institucional*”, en la medida en que se presume que solamente cambios en la estructura institucional puedan tener incidencia significativa sobre el desarrollo, sin necesidad de modificar las relaciones productivas y de poder en la sociedad o el Estado; 2º- también cuestiona la posibilidad de *autonomía* política de las localidades a medida que avancen los procesos de integración nacional e internacional y las políticas públicas dominantes sean aquellas que tienen reflejo nacional e internacionalmente<sup>150</sup>; 3º- derivada del punto anterior viene la cuestión de que, frente a un proyecto alternativo de desarrollo de signo progresista, los grupos sociales dominantes en el plano local deberían identificarse y comprometerse con este proyecto, lo que no parece probable que ocurra<sup>151</sup>; 4º- la posibilidad de confusión, como ya apuntó Pavía, entre “local” y “popular”, en la medida en que la idealización de lo “local” entendido como expresión de lo “popular” puede sugerir una

---

intentar acelerar la privatización de las empresas paraestatales [...] establecer programas de ayuda a la democracia entre la burocracia estable, incluyendo las Fuerzas Armadas.

<sup>150</sup> Más allá de eso, CORAGGIO (op.cit.:511) cuestiona la condición de lo local frente a resolución de problemas de naturaleza “macro” como infraestructura y métodos de enseñanza, política y estructura de investigación, desequilibrios ecológicos, cambios tecnológicos y los precios, deuda externa, etc.

<sup>151</sup> MATTOS (op.cit.:353), mientras tanto, llama la atención acerca de que en determinadas situaciones “los grupos sociales dominantes suelen incorporarse a ciertos movimientos sociales articulados en torno a reivindicaciones de carácter local, cuando éstas coinciden con sus valores, intereses y demandas; pero también tienden a desertar de ellos cuando estos movimientos reivindican aspectos que no les interesan, o bien cuando radicalizan sus formas de lucha. Este comportamiento es típico de sociedades complejas, donde el enfrentamiento de carácter ideológico constituye un rasgo congénito; la mera voluntad no constituye argumento para asumir que este comportamiento va a desaparecer o atenuarse, por el simple hecho de que ahora el poder se ha descentralizado administrativamente según unidades territoriales locales”.

perspectiva de situación homogénea<sup>152</sup> y progresista, sin conflictos de interés, dominaciones y relaciones de explotación<sup>153</sup>.

Como punto también a considerar, PAVÍA (op.cit.: 47) menciona que es posible cuestionar la suposición de que las transferencias de recursos de los niveles centrales a los locales impliquen políticas redistributivas. La falsedad de esta suposición, según la autora, está en el hecho de que lo espacial no es socialmente homogéneo y los lugares donde se concentra la miseria son los mismos en que mayormente se centralizan las inversiones públicas. En esta misma línea, Coraggio afirma que la idealización de lo local lleva a la idealización del gobierno municipal. Para él, no se trata de optar entre poder nacional o poder municipal, sino de establecer alineamientos para una organización sectorial y territorial del Estado y la sociedad más favorable para un proyecto popular en determinada coyuntura. Además, concluye el autor, el municipio como ente administrativo del Estado o como gobierno local no es una forma universal.

Partiendo de este último enfoque, Mattos recomienda “reflexión y cautela” antes que un desmesurado entusiasmo ante la nueva panacea del descentralismo, afirmando que parecería prudente profundizar en discusión sobre las implicaciones de problemas como los apuntados, principalmente cuando algunas evaluaciones realizadas a partir de experiencias ya muestran que estas interrogantes no constituyen meras especulaciones teóricas<sup>154</sup>.

Importantes aportaciones se pueden sacar de este último enfoque, pero hay que tener cuidado con dos características que ciertamente, desde el punto de vista analítico, deben ser consideradas en cuanto a la posibilidad de comprometer el

---

<sup>152</sup> CORAGGIO (op.cit:505) afirma que “si tomamos las diversas variables que registran heterogeneidad en la población, no parece legítimo ponerlas a todas en pie de igualdad ni privilegiar unas sobre otras *sin una teoría general de cambio social*”.

<sup>153</sup> El autor comenta que, “más allá del discurso teórico...se ha podido observar que los grupos sociales dominantes en el ámbito local han tendido a utilizar en muchos casos su ahora incrementado poder, principalmente en función de sus intereses estructurales y conyunturales” (S.A.). Coraggio también está de acuerdo, pues para él la bandera de lo local o regional lleva a una homogeneización ficticia de las estructuras sociales, en favor de las clases dominantes. Él defiende el fortalecimiento de la heterogeneidad como base de la democratización (S.A.).

proceso: su determinismo, considerando la racionalidad del capital y de sus exigencias que condicionan los procesos sociales y políticos; y su reduccionismo, al interpretar “descentralización” como pura y simple reforma administrativa.

A partir de la revisión de los diversos enfoques teóricos ha sido posible verificar aspectos fundamentales para el presente estudio. Un primer punto es que, con la creciente integración económica a nivel nacional e internacional y la transnacionalización de los Estados, resulta insuficiente un análisis que sólo dé cuenta de la dimensión regional o nacional de la descentralización, pero igualmente en este caso, el estudio de la descentralización tiene especial importancia en la medida en que puede indicar los alcances y limitaciones concretos de las políticas descentralizadoras. Segundo, la descentralización puede considerarse como un recurso estratégico del reformismo estatal, reduciéndose a una mera reorganización del Estado y de la administración pública, resultado de imposiciones de transformaciones económicas externas. Tercero, la modernización estatal, en particular la de las estructuras del poder local, no implica de hecho su democratización pero, dependiendo de la voluntad política y de la capacidad reformadora de los sectores dirigentes y, sobre todo, de la capacidad de apropiación democrática que demuestre la sociedad civil a través de sus organizaciones, es posible caminar en dirección a ella.

## ***2.- Contexto histórico de la descentralización en Brasil***

El contexto de la historia reciente de la descentralización en Brasil puede ser establecido en referencia a algunos momentos especiales. Primero, es importante dejar claro es parte de la historia del Estado brasileño la demanda de la descentralización político-administrativa. Estas demandas son resultado de un

---

<sup>154</sup> El propio Mattos admite que al sustentar una posición crítica frente a la panacea de la descentralización no significa no coincidir en la necesidad de poner freno, por la vía de su paulatina reversión, al extremo centralismo que ha caracterizado a las estructuras político-administrativas de los países latinoamericanos.

conjunto de reacciones de los niveles locales a los mecanismos centralizadores instituidos a lo largo de la constitución del Estado brasileño.

Para hablar de descentralización es importante recuperar un poco la historia brasileña que, además de traer consigo esta paradoja de centralización/descentralización, también se caracteriza por otro fenómeno que debe tener consideración especial en esta historia, y tiene reflejos en el análisis objeto de este trabajo. Este fenómeno está presente en la historia brasileña expresándose bajo diversas formas en épocas diferentes pero puede ser comprobado hasta hoy. En determinados momentos puede ser caracterizado como “mandonismo”, en otros momentos históricos como “coronelismo”, y en otros como “caciquismo”, pero en todos los casos busca expresar una forma especial de poder político local que se desarrolló durante la Primera República y cuyas raíces se remontan al Imperio, pues ya entonces los municipios eran feudos políticos que se transmitían por herencia, no configurada legalmente pero que existía de manera informal (QUEIROZ,1976:163)<sup>155</sup>.

Esta breve recuperación histórica permitirá examinar las relaciones entre centralización, descentralización y “coronelismo”, y su influencia en la vida política brasileña cuando se intenta trabajar con la idea de la centralidad de un proyecto democrático participativo.

Las dificultades que Portugal encontró para dominar y poblar el territorio brasileño hicieron que fuera estimulado el poder y la independencia de los señores rurales, que dominaban los pequeños centros municipales. La política en aquella época se desarrollaba teniendo como centro los municipios. Según QUEIROZ (op.cit.:19), dos eran las razones que llevaban a los grandes propietarios del interior a posicionarse ante los problemas políticos: primero, sus intereses particulares y, segundo, sus relaciones familiares y sus amistades.

Según Queiroz, “la importancia del poder municipal se mantuvo durante el Imperio; en el municipio, si el ‘mandón’ local se disgustaba con la Corte, la autoridad

---

<sup>155</sup> QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. *O Mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios*. Sao Paulo: Alfa-Omega, 1976.

del gobierno ‘se convertía poco más que nominal: en vano promulgaba sus edictos, no eran obedecidos’<sup>156</sup>. Durante la Primera República, las luchas municipales continuaron siendo importantes para la política brasileña, pues los municipios continuaban manteniendo la independencia frente al poder central, fuera estadual o federal. Los jefes políticos del interior hacían pactos entre ellos que les garantizasen el mantenimiento del poder, como si no hubiera Estado o ningún poder más alto. Este poder local era representado por la posesión latifundista de la tierra, como se verá más adelante. Pero la Independencia (1822) creó en los propietarios rurales la necesidad de enviar sus representantes a las Cámaras, y ellos, entre la opción de quedarse en el municipio o ir a la capital, prefirieron conservar los municipios en su manos, pues era donde ejercían el poder directamente, y mandaron a la Cámara provincial y general delegados suyos, escogidos entre miembros de su familia. A este nuevo grupo de políticos profesionales poco les interesaban las políticas de los municipios, pues la certeza de que serían reelegidos al votar de acuerdo con los jefes del interior, ellos se fijaban en las capitales, y a los “coroneles” cabía el tratamiento de los asuntos municipales.

En cuanto poder político, el “coronelismo” surgió de los cargos en la Guardia Nacional, creada poco después de la Independencia para defender la Constitución, para auxiliar en el mantenimiento del orden previniendo las revueltas, y para promover la organización policial regional y local. Todos los habitantes del país participaban de una o de otra forma en los escalones de la Guardia Nacional, pero los jefes locales más importantes recibían el puesto de “coronel”. Esta jerarquía descendía conforme la importancia de poder de las personas, a través de otros puestos como “teniente-coronel”, “mayor”, “capitanes”, etc. Por tanto, la composición de la Guardia Nacional expresaba, en la estructura de sus puestos, la estructura socioeconómica de las diversas regiones. Con la Proclamación de la República (1889) se extingue la Guardia Nacional, pero se mantiene la denominación de “coronel”, otorgada de forma espontánea por la población a aquellos que parecían

---

<sup>156</sup> In: ARMITAGE, João. *História do Brasil*. Rio de Janeiro: Typ. Imp. e Const. de J. Villeneuve, 1837 (apud QUEIROZ, op.cit., 1976).

tener en sus manos grandes o, por lo menos razonables, parcelas de poder económico y político (QUEIROZ, op.cit.:163). Según la autora, de esta manera, “un ‘coronel’ importante constituía así una especie de elemento socioeconómico polarizador, que servía de punto de referencia para conocer la distribución de los individuos en determinado espacio social. Era un elemento clave para conocer las líneas políticas divisorias entre los grupos y subgrupos en la estructura tradicional brasileña”. La integración o no de la gente en determinada facción liderada por un “coronel” y la relación entre “coroneles” determinaba el cuadro de poder y clientelismo existente en el Brasil regional.

Según Nunes Leal<sup>157</sup>, citado por QUEIROZ (op.cit.:165), “el coronelismo sería una forma de adaptación entre el poder privado y un régimen político de extensa base representativa”, como una élite, una oligarquía, que controlaba el poder, mucho más que por el aspecto militar.

Conforme a Blondel<sup>158</sup>, pueden distinguirse tres tipos de estructura de “coronelismo”: 1º) por el del mando personal, en que el coronel domina a través de un sistema de individuos “profesionales de campaña electoral”<sup>159</sup> que van hasta los electores transmitiendo las ordenes y los encuadran el día de la elección; 2º) puede encontrarse el jefe político que domina ciertos individuos, también ellos con cierto nivel y poder, los cuales dominan al electorado a través de “profesionales de campaña”. En este caso, el “coronelismo” pierde un poco su absolutismo; 3º) hay un tipo de dominación “colegiada”, en la cual cada miembro de la familia domina determinada área (QUEIROZ, op.cit.:166).

Con la Proclamación de la República y de la institución de la Constitución Brasileña (1891), se ampliaba el derecho de voto y en apariencia un amplio electorado podría expresar su libre opción. Pero luego se comprobó que la extensión

---

<sup>157</sup> NUNES LEAL, Vitor. *Coronelismo, enxada e voto*. Rio de Janeiro/Sao Paulo: Revista Forense Ed., 1948.

<sup>158</sup> BLONDEL, Jean. *As condições de vida política no Estado da Paraíba*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1957.

<sup>159</sup> Con esta denominación se intenta caracterizar lo que en Brasil se llama “cabos eleitorais”, que son personas contratadas para hacer las campañas políticas de determinados candidatos a funciones electivas. Estos individuos se dirigen a la gente intentando convencer, cooptar, y ofreciendo favores, dinero o bienes materiales a cambio del voto a su candidato.

del voto a todo ciudadano alfabetizado hizo aumentar el número de electores rurales y urbanos que continuaban obedeciendo a los “mandones” tradicionales. La base de la antigua estructura electoral se amplió, mientras que se mantuvieron los mismos jefes políticos locales y regionales.

QUEIROZ (op.cit.:200) destaca que es importante tener en cuenta que los coroneles, en general, entendían la relación de su poder con el desarrollo de las pequeñas ciudades o pueblos como centros comerciales, como polos de relaciones y comunicaciones, como concentración de centros de instrucción, como elementos importantes de organización del medio rural circundante y como centro de poder. Cuanto mayor era la expresión de estos centros de población, más funcionaba su característica de coordinación del medio rural y como polo de comunicación. En definitiva, los coroneles jamás desconocieron esta importancia y siempre procuraron desarrollar las regiones que dominaban; actuaban como “fundadores” y como “protectores” de ciudades que eran “suyas” en la acepción más completa del término.

Pero, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, con el aumento del proceso de urbanización y del rápido crecimiento demográfico, la estructura interna de las ciudades se vuelve más compleja, con la ampliación de las instituciones, con el surgimiento de nuevas instituciones y con el aumento de la diferenciación ocupacional. El antiguo sistema de relaciones, personal y afectivas, empieza a cambiar, dando lugar a una relación del tipo secundario, impersonal, y más indiferente, teniendo como base no ya los individuos y sí las categorías de individuos. De esta forma, tres procesos externos a la estructura “coronelistas” pasan a actuar contra ella. “En un primer momento, la urbanización y el crecimiento demográfico son procesos que concurren en el desarrollo y la mantenimiento de la estructura “coronelistas”, para luego, por su propio incremento, debilitarla tendiendo a exterminarla. Un tercer proceso, la industrialización, se suma después a estos dos primeros y los acentúa. La ciudad populosa, internamente muy diferenciada, va huyendo del control de los coroneles, que ejercían un tipo muy rudimentario de autoridad para servir a un conjunto muy complejo. El desarrollo de estratos urbanos

intermedios, localizados entre el estrato superior y los inferiores, acentúa las distancias socioeconómicas entre éstos, y vuelve más difícil las relaciones directas antes existentes. Poco a poco, se estructuran grupos ocupacionales específicos, los cuales no son ya dominados por el poder del “coronelismo”, y también se oponen a éste por una necesidad de la propia nueva estructura que surge. El coronel que fuera el antiguo “dueño” de la ciudad se convierte así en uno de los elementos de la estructura del poder, al lado de otros que entonces actúan ora como sus aliados, ora como sus opositores” (QUEIROZ, op.cit.:203). La ley electoral de 1916 quita a las Cámaras Municipales, y por tanto a los coroneles, la inscripción electoral y el escrutinio de las elecciones, pasándolas al poder judicial. La Cámara Municipal no podría ya inscribir como electores a aquellos que sólo votarían por el “mandón” local, ni en el momento de la inscripción en el censo electoral, ni en el momento del escrutinio. Otro hecho que debilita el “coronelismo” es la creación de la función de alcalde o intendente municipal (el nombre variaba de acuerdo con el estado) que, como jefe de la administración local, debería ser electo. Si estas nuevas instituciones en el inicio permanecían bajo la subordinación indirecta del “mandonismo” local, poco a poco se fueron liberando de ello, principalmente en las regiones más ricas y más urbanizadas.

Por razones concretas de este estudio, es importante remarcar que la desaparición del “coronelismo” no es solamente un fenómeno progresivo, sino también irregular, en la medida en que hay estudios en los que se comprueba hasta hace poco tiempo la permanencia de la estructura “coronelistas”, o de vestigios de ella, en determinadas regiones y localidades, que se manifiesta hoy en oligarquías locales o regionales que tienen fuerte influencia sobre el poder<sup>160</sup>.

Solamente para enfatizar este último punto, es importante mencionar que, si en 1940 el “coronelismo” ya estaba prácticamente extinguido en Brasil, Teixeira Monteiro<sup>161</sup> sostiene su existencia en las áreas de la Zona Serrana en el interior de

---

<sup>160</sup> Se volverá a este tema cuando se trate de la estructura de poder en Santa Catarina, en el capítulo siguiente.

<sup>161</sup> TEIXEIRA MONTEIRO, Douglas. *Os Errantes do Novo Século: um estudo sobre o surto milenarista do “Contestado”*. S. Paulo: Livr. Duas Cidades, 1974.(citado in: QUEIROZ, 1976).

Santa Catarina (región del presente estudio). Según Jean Blondel<sup>162</sup>, en 1953 en el norte del estado de Bahia la estructura “coronelistas” se encontraba en pleno vigor, y en 1957 en el estado de Paraíba se manifestaba también en la fuerte dominación familiar que persistía. Marcos Vinícios Vilaça y Roberto Cavalcanti de Albuquerque<sup>163</sup> describieron actividades de coroneles que todavía existían en el estado de Pernambuco a finales de la década de los 60 (QUEIROZ, op.cit.: 211). AURAS (1991)<sup>164</sup>, registra en su investigación el poder oligárquico reciente y presente en Santa Catarina.

También en otros países de América Latina, todavía se constatan casos de fuerte dominación del poder local por grupos familiares, coroneles, caudillos u otras denominaciones que expresan una relación de poder y clientelismo político-económico que debe ser considerada cuando se habla de descentralización<sup>165</sup>.

Retomando la cuestión histórica para caracterizar mejor los diversos momentos de los procesos de descentralización en Brasil, se debe tener en cuenta que la Proclamación de la República (1889) no estableció una república de ciudadanos, pues ella llegó en forma de golpe militar. Manifestándose en el ámbito de las élites y como reacción a las tensiones sociales que se acumulaban en el orden post-esclavista y el liberalismo, no alteró la lógica de exclusión de las clases subalternas del proceso político (BAIERLE, 1996: 4)<sup>166</sup>. Como se apuntó en el inicio, al lado de la construcción de un Estado centralizado pueden observarse tendencias

---

<sup>162</sup> BLONDEL, Jean. *As condições da vida política no Estado da Paraíba*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1957.(citado in: QUEIROZ, 1976).

<sup>163</sup> VILAÇA, Marcos Vinícios e ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti. *Coronel, Coronéis*. Rio de Janeiro: Ed. Tempo Brasileiro Ltda., 1965.

<sup>164</sup> AURAS, Marli. *Poder Oligárquico Catarinense: da guerra aos “fanáticos” do Contestado à “Opção Pelos Pequenos”*. Tese de Doutorado. mimeo. Sao Paulo: PUC/SP, 1991.

<sup>165</sup> Ver el caso de Colombia en VELÁSQUEZ C., Fabio E. *La gestión municipal: ¿Para quién?*. Revista Foro, n.11- Gobiernos Municipales y Descentralización, enero 1990. pág 11-19; el caso de Ecuador en CARRIÓN H., Fernando y VELARDE S., Patricio. *Dependencia política y crisis administrativa*. Revista Foro, n.11- Gobiernos Municipales y Descentralización, enero 1990. pág. 20-26; el caso de Bolivia en VARGAS R., Humberto. *Entre la crisis y la gestión municipal*. Revista Foro, n.11- Gobiernos Municipales y Descentralización, enero 1990. pág. 27-34; y el caso de Argentina en PÍREZ, Pedro. *Gestión municipal y política local*. Revista Foro, n.11- Gobiernos Municipales y Descentralización, enero 1990. pág. 3-10.

<sup>166</sup> BAIERLE, Sérgio Gregório. *A explosão da experiência: emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos de Porto Alegre*. Porto Alegre: Cidade- Centro de Assessoria e Estudos Urbanos, 1996. mimeo.

descentralizadoras asumidas por el nivel central en el plano discursivo, con diminutas consecuencias en la práctica. Exceptuándose el período así denominado de la Vieja República (1889-1930), Brasil fue administrado de forma fuertemente centralizada desde el período colonial. Pero a partir de 1930, con la emergencia del Estado desarrollista, hubo una progresiva ampliación de las funciones del gobierno, con la Unión asumiendo una parte importante de las capacidades financieras y administrativas, junto con los demás niveles de gobierno.

Según DRAIBE y ARRETCHE (op.cit.:12), la forma centralizada entonces emergente “es resultado de dos movimientos simultáneos: de un lado, los principales tributos y fuentes de recursos fiscales pasaran progresivamente a ser de competencia exclusiva del gobierno federal, o sea, la centralización financiera; de otro lado, pero no menos importante, fue en el nivel federal que se desencadenó una exitosa estrategia de fortalecimiento institucional, que involucró la creación de órganos administrativos capaces de formular estrategias de desarrollo económico y de innovación en política social, así como la formación de burocracias técnicamente preparadas. De esta forma, el nivel federal gubernamental tuvo capacidad de innovación política, pudiendo formular políticas a largo plazo, cooptando el capital privado nacional y la clase trabajadora. Esta gran capacidad de innovación institucional y de respuesta a las presiones surgidas del proceso de desarrollo industrial y de la creciente urbanización, consolidó la centralización estatal a partir de 1930, que tuvo una expansión continua hasta fines de la década de los 70<sup>167</sup>. La centralización tuvo su apogeo durante el régimen militar iniciado en 1964, cuando tuvo lugar una gran concentración de los recursos fiscales y la formación de organizaciones que tenían como función la formulación de políticas nacionales, representando una expansión significativa de empresas estatales, de órganos públicos de regulación de la actividad económica y de agencias federales

---

<sup>167</sup> Es importante notar que es en el contexto de implementación del Estado Desarrollista, según AMMANN (1987:31), que son creadas las instituciones oficiales de Extensión Agraria a niveles nacional y estadual y, conforme Sousa (1993:40) el sistema de Investigación Agropecuaria innova su capacidad técnico-administrativa (AMMANN, Safira Bezerra. *Ideologia do Desenvolvimento de Comunidade no Brasil*. Sao Paulo: Cortez, 1987) (SOUSA, Ivan Sergio Freire de. *A sociedade, o cientista e o problema de pesquisa: o caso do setor público agrícola brasileiro*. Brasília: Embrapa-SPI, 1993).

encargadas de la prestación de servicios sociales. Políticamente, las relaciones entre centro y periferia estaban mediatizadas por las ligazones burocrático-institucionales, teniendo a estas estructuras centralizadas como protagonistas principales. Esto significa una fuerte influencia de la confrontación político-partidarista por el control de las agencias gubernamentales y por los recursos de poder que este control permitía. El criterio prevaleciente en la constitución de las burocracias gubernamentales era (y todavía no ha cambiado) el favoritismo político o, por otro lado, de la formación de “islas de eficiencia administrativa”, con la formación de algunas empresas públicas y grupos ejecutivos que actúan fuera de la burocracia tradicional. El país pasa a convivir con relaciones simultáneas de, por un lado, centralización y prácticas clientelistas y, de otro, centralización y fuerte capacidad de innovación institucional.

La centralización decisoria sobre el uso de los recursos públicos, su utilización política, y la introducción de mecanismos discriminatorios en su transferencia por el gobierno federal, hizo que a partir de mediados de los 70, los gobernadores estatales y alcaldes municipales pasasen a presionar en pro de una mayor flexibilización y autonomía de gastos, lo que de hecho ocurrió. En los inicios de los 80, con la redemocratización y la consecuente vuelta de las elecciones para gobernadores y alcaldes de las capitales estatales y el legislativo nuevamente funcionando como centro de los debates y aprobación de las leyes en el país, hubo un nuevo impulso en dirección a la descentralización fiscal. Con la necesidad de sujeción al voto, los gobernantes estatales y municipales tuvieron que luchar por más recursos y mayor autonomía de gastos para emplear junto a sus electores y, según DRAIBE y ARRETCHE (op.cit.:20), debilitar a los movimientos populares que también empezaban a reemerger. En este periodo, dos hechos han de ser también considerados: primero, con la emergencia de los gobernadores con nueva fuerza en el escenario político, éstos procuraban controlar la representación estatal en el Legislativo Federal; segundo, los alcaldes municipales organizándose a nivel nacional en el Frente Municipalista, lo que fue un importante mecanismo de presión en favor de la descentralización. Según las autoras, “la dinámica de la

descentralización en Brasil está fuertemente asociada al movimiento, con el que se solapa en el tiempo, de la crisis del régimen militar y sus desdoblamientos en una modalidad específica de redemocratización negociada, y de la crisis del Estado Desarrollista y de un modelo de Federación por él engendrado, cuya expresión más clara es la desarticulación de las bases fiscales, institucionales y políticas sobre las cuales se asentaba”.

Esta conjunción de acontecimientos o sea, el proceso de redemocratización con el surgimiento de la Nueva República (1985), la crisis del Estado Desarrollista y la presión política por la descentralización administrativa y fiscal, culmina con la instauración de la Asamblea Nacional Constituyente que discute y redacta una nueva Carta Constitucional (1988)<sup>168</sup> que define dispositivos que apuntan hacia la descentralización del poder, pues en sus artículos 10, 18 y 28 determina la completa autonomía administrativa para el municipio. Esto se refleja en la definición de nuevos recursos tributarios para los estados y municipios, con formas más automáticas de transferencia, en la ampliación de la competencia legislativa municipal, con la correspondiente atribución de nuevas responsabilidades.

A pesar de que ya en 1989 el gobierno inicia una decidida estrategia de recuperación de las pérdidas financieras resultado de la descentralización constitucional<sup>169</sup>, desde el punto de vista analítico, es posible establecer que, en un escenario neoliberal, la descentralización de responsabilidades hacia los estados y municipios configura un proceso rápido y radical de concentración de los desembolsos del gobierno federal en áreas más estratégicas, transfiriendo íntegramente a los niveles inferiores de poder las responsabilidades de financiación y ejecución de políticas de desarrollo.

Es en este contexto en el que se lleva a cabo el presente estudio. Lo fundamental de la descentralización sobrepasa la cuestión de la simple (pero

---

<sup>168</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil (5 de outubro de 1988)*. Sao Paulo: Editora Atlas, 1988.

<sup>169</sup> Se aumentaron las contribuciones (“compulsivas”) que no están sujetas a repartición automática, siendo también reducidos los volúmenes de transferencias negociadas y préstamos, y en el cobro y control más efectivo de las deudas de estados y municipios con la Unión.

importante) discusión sobre el destino de los recursos. Es necesario entender en qué medida este tipo de descentralización administrativa implica en la mayor participación ciudadana en la definición y gestión de las políticas públicas, y entendiendo también si las medidas de transformación institucionales que están siendo llevadas hacen viable esta participación<sup>170</sup>. En verdad, la descentralización, para contribuir a la transformación efectiva desde el punto de vista de la generación de políticas públicas que vengán al encuentro de los problemas concretos del conjunto de la población, ha que ser considerada como un conjunto de dimensiones que deben actuar de forma integrada. Sin duda, en este conjunto de dimensiones, el Estado debe ser considerado como una entidad empeñada ahora en saldar la enorme deuda social existente con las capas más desfavorecidas de la población, y como ejecutor de políticas públicas que diseñen una sociedad más justa, equitativa y que garantice la vida con dignidad para las generaciones presente y futuras. Para esto, desde el punto de vista político, hay que buscar una combinación efectiva entre la democracia representativa y la democracia directa, creando y estimulando el control público no estatal, con participación concreta de la población, generando gradualmente un aumento de la conciencia política. De esta forma, las transformaciones de la estructura del Estado deben ser debatidas con la población y definidas a partir de una clarificación de los papeles institucionales, y de un plan global de desarrollo.

Entendiendo que el modelo convencional de desarrollo está en crisis desde las perspectivas política, económica, social y ambiental, y que todavía no se tiene un “modelo” sustitutivo claro ( pues ciertamente deberá ser definido a partir del análisis conjunto Estado/Sociedad Civil), se parte del principio de que cualquier análisis coherente debe considerar una fase de *transición* o *coexistencia de paradigmas*. Algunas evidencias muestran reales posibilidades de cambios significativos en dirección a una sociedad más justa, equitativa y políticamente más democrática, otras en cambio evidencian el recrudescimiento del modelo convencional, vía

---

<sup>170</sup> Desde este contexto teórico e histórico se quiere profundizar en el análisis de los procesos de municipalización de la agricultura e integración entre Investigación, Extensión Agraria y Sociedad.

neoliberalismo, con todas sus consecuencias político-económico-sociales y ambientales. Este es el “telón de fondo” del análisis del presente estudio.

Teniendo en cuenta las cuestiones trabajadas en los apartados presente y precedentes se defiende la *tesis* siguiente:

*“La búsqueda de un modelo de desarrollo sostenible y de la efectividad de la participación ciudadana y democrática en la construcción del conocimiento y en la gestión del aparato estatal debe corresponder a la construcción de instituciones de Investigación y Extensión Agraria en concreto integradas obedeciendo un criterio **ascendente**, partiendo de una perspectiva de democratización y descentralización de la gestión, a través de un proceso **efectivo** de municipalización de la agricultura”.*

Se pretende así contrastar las siguientes hipótesis:

1. “Es posible evidenciar, en el caso estudiado, la coherencia entre los modelos institucionales/metodológicos de tipo “top-down”/descendentes, y las funciones atribuidas por el Estado a las instituciones de Investigación y Extensión Agraria”.
2. “Considerando el potencial humano, ambiental y técnico-científico existente en la región del estudio, es posible la creación de instituciones de Investigación y Extensión Agraria integradas efectivamente entre sí y con la sociedad, utilizando una metodología de *praxis* participativa”.
3. “La reconsideración efectiva del proceso de Municipalización de la Agricultura podrá permitir la puesta en práctica de un nuevo proceso de gestión pública, realmente democrático y participativo”.
4. “Serán necesarios cambios profundos en la **cultura institucional** tanto de la Investigación como de la Extensión Agraria con el objetivo de aprovechar el

potencial existente para la creación de instituciones verdaderamente integradas y al servicio de una concepción de desarrollo sostenible”.

### **CAPÍTULO III**

#### **MODERNIZACIÓN DE LA AGRICULTURA Y ORGANIZACIÓN/ACTUACIÓN INSTITUCIONAL CENTRALIZADA Y DESCENDENTE : UNA PERSPECTIVA COHERENTE**

Difícilmente se podría debatir la cuestión de la "Gestión en el Sector Público de la Ciencia y Tecnología" en la agricultura sin intentar entender el proceso que determina la formulación de la Política de Ciencia y Tecnología de este sector y su inserción en la determinación de la Política socioeconómica general de un país o región.

Para esto es fundamental partir de un análisis de los factores que determinan la política socioeconómica macro y, por consiguiente, la Política de Ciencia y Tecnología respecto a la agricultura, para entender cómo el Estado se organiza para proceder a su gestión pública a corto, medio y largo plazo, y sus recurrentes necesidades operacionales. Por tanto, serán considerados los diversos niveles de actuación (nacional, estadual, municipal), poniendo particular empeño en describir de manera analítica la estructura organizativa y operacional de un Instituto Estadual de Investigación y Difusión Tecnológica en Agricultura, que sintetiza a nivel político-operacional todas las consecuencias de las políticas macro de un lado, y por otro, la forma concreta del Estado de reaccionar frente a las demandas y presiones de la sociedad en su conjunto o de estratos específicos.

Para servir como "telón de fondo real" se utiliza en esta descripción analítica el caso de un estado del sur de Brasil (Santa Catarina), cuyas particularidades en términos de medio rural, condiciones estructurales, características topo-edafológicas, situación social, estructura del Servicio Público y, considerando principalmente la naturaleza de este trabajo, la inserción histórica del progreso técnico, suministran suficiente material para el intento pretendido. Pero, para llegar a la situación del estado en cuestión, es importante antes observar el desarrollo, aunque sólo sea en términos generales, de la Política de Ciencia y Tecnología para la agricultura a nivel nacional.

Aunque se pueda cuestionar la existencia de una sola categoría "ciencia"<sup>171</sup>, es verdad que ha habido grandes avances en el campo científico-tecnológico en el último medio siglo. El cambio del patrón tecnológico en la agricultura en los últimos 50 años ha sido creciente y no menos sorprendente. La transformación de la base

---

<sup>171</sup> CHALMERS (1993: 211) afirma que no existe una sola categoría "ciencia" y propone que se combata aquello que se puede llamar ideología de la ciencia, que envuelve el uso del concepto dudoso de "ciencia" y del concepto igualmente dudoso de "verdad" (CHALMERS, Alan. *O que é ciência afinal?* Sao Paulo: Ed. Brasiliense, 1993).

técnica en la agricultura, en cuanto proceso de transformación de los medios de producción utilizados, pasando del uso de insumos naturales al de factores de producción industriales, viene dada como el resultado de la implantación tras la Segunda Guerra Mundial de un modelo que buscaba el aumento de la productividad agrícola mediante alteraciones en la genética de un conjunto de especies vegetales (y posteriormente animales) articulada con el empleo de un paquete integrado de técnicas que incluía semillas, correctivos de suelo, fertilizantes, pesticidas, herbicidas, irrigación, mecanización, etc.

Si en un primer momento (década de los 50) este nuevo patrón tecnológico se caracteriza por la elevación de los índices de mecanización y el uso de abonos a base de NPK (nitrógeno, fósforo y potasio), demanda ésta atendida por importaciones (hecho que ocurre en la mayor parte de los países del Tercero Mundo), el segundo momento es el de la implantación de los sectores industriales de bienes de producción y de insumos básicos para la agricultura. Los Cuadros 1 y 2 ayudan a visualizar esta evolución en el caso brasileño.

CUADRO 1: Consumo aparente de NPK- Brasil, 1960- 95 (1000 toneladas de nutrientes).

| Año  | Fosfatados(P2 O5) | Nitrogenados (N) | Potásicos (K2O) | Total  |
|------|-------------------|------------------|-----------------|--------|
| 1960 | 131,6             | 66,8             | n.d.            | 198,4  |
| 1967 | 204,6             | 103,4            | 136,9           | 444,9  |
| 1970 | 415,9             | 276,4            | 306,7           | 999,0  |
| 1975 | 1016,7            | 406,2            | 557,1           | 1980,0 |
| 1980 | 1853,9            | 905,6            | 1306,6          | 4066,1 |
| 1981 | 1218,2            | 668,4            | 766,7           | 2653,3 |
| 1982 | 1133,6            | 646,2            | 571,3           | 2651,1 |
| 1983 | 934,3             | 586,2            | 726,4           | 2246,3 |
| 1985 | 1257,0            | 751,0            | 1060,0          | 3066,0 |
| 1988 | 1507,0            | 815,0            | 1406,0          | 3728,0 |
| 1989 | 1296,0            | 823,0            | 1264,0          | 3383,0 |
| 1990 | 1186,0            | 779,0            | 1183,0          | 3148,0 |
| 1991 | 1217,0            | 782,0            | 1206,0          | 3205,0 |
| 1992 | 1346,0            | 865,0            | 1373,0          | 3584,0 |
| 1993 | 1546,0            | 1015,0           | 1589,0          | 4150,0 |
| 1994 | 1744,0            | 1177,0           | 1811,0          | 4732,0 |
| 1995 | 1497,0            | 1129,0           | 1658,0          | 4284,0 |

**Nota:** n.d. - datos no disponibles

**Fuentes:** del año 1960 a 1983- IBGE/Brasil. Censo Agropecuario, 1983.

**Del año 1985 a 1995-** PUGINA, Wladimir Antonio. Mercado Brasileiro de Fertilizantes. in: Agricultura e Globalização da Economia. Fórum de Secretarios de Agricultura. Ribeirao Preto, SP, 1996. Florianópolis: Secretaria do Desenvolvimento Rural e da Agricultura. 1996. p. 37.

En este Cuadro se observa un creciente uso de fertilizantes hasta principios de la década de los 80, resultado de la fuerte orientación de la política agrícola en favor de la modernización de la agricultura (crédito rural barato y subsidios que beneficiaban la utilización de “insumos modernos”). A partir de este periodo hay una marcada retracción del sistema de crédito agrícola y una retirada de los subsidios como consecuencia del periodo fuertemente recesivo que el país pasa a afrontar. En los años de 1985/86, una pequeña mejora en las condiciones del crédito rural (ampliación de la oferta y criterios más realistas en la definición de los valores de los financiamientos), además de un restablecimiento de condiciones diferenciadas para la concesión de las financiaciones, favoreciendo a los productores de alimentos básicos (arroz, frijol, yuca y maíz) son responsables de una leve recuperación en el consumo de fertilizantes. Solamente en 1993 el consumo va a alcanzar nuevamente los índices de 1980 en función de la política de “recuperación económica” y una retomada reanudación de la ampliación de oferta crédito agrícola.

Por otro lado, también los índices de mecanización agrícola son indicadores posibles de observar en el Cuadro siguiente.

CUADRO 2: Evolución de la producción y utilización de tractores de cuatro ruedas y de cadenas en la agricultura -Brasil, 1950/83.

| Año  | Tractores- 4 ruedas y de esteras (1) | Producción interna (2) | Importación (3) | Ventas internas (4) | Ventas exportación (5) |
|------|--------------------------------------|------------------------|-----------------|---------------------|------------------------|
| 1950 | 8.372                                | 0                      | 8.373           | n.d.                | 0                      |
| 1960 | 61.345                               | 37                     | 12.702          | n.d.                | 0                      |
| 1967 | n.d.                                 | 6.223                  | 342             | n.d.                | 31                     |
| 1970 | 145.309                              | 14.048                 | 60              | n.d.                | 41                     |
| 1975 | 323.113                              | 56.928                 | 801             | n.d.                | 671                    |
| 1980 | 545.205                              | 58.812                 | 0               | n.d.                | 7.759                  |
| 1981 | n.d.                                 | 38.988                 | 0               | 28.104              | 10.073                 |
| 1982 | n.d.                                 | 35.687                 | 0               | 28.164              | 6.239                  |

|      |      |        |   |        |      |
|------|------|--------|---|--------|------|
| 1983 | n.d. | 22.612 | 0 | 26.639 | n.d. |
|------|------|--------|---|--------|------|

**Nota: n.d. - datos no disponibles.**

**Fuente: Columna 1: IBGE/Brasil. Censo Agropecuario, 1983;  
Columnas 2 y 4: ANFAVEA; Columnas 3 y 5: CACEX.**

Este Cuadro permite un análisis semejante al anterior al referirse a la influencia de la política de crédito rural<sup>172</sup>. Además es posible observar el crecimiento de la industria nacional de tractores a partir de los años 70, favorecida por la política de modernización de la agricultura.

El tercer momento de las relaciones agricultura-industria es el proceso de fusión/integración de capitales sectoriales bajo la dirección del gran capital. La industria procesadora de alimentos y materias primas se integra en el movimiento de alteración de la base técnica de la agricultura, en la medida que pasa a imponer un nuevo perfil tecnológico a la producción, el cual debe ser seguido por los agricultores. Mientras tanto, las exigencias de uniformidad de los productos no son suficientes para inducir, en general, el movimiento de alteración de la base técnica de reproducción. Esta alteración tiene como dirección principal el ramo industrial que produce medios de producción para la agricultura<sup>173</sup>.

Este modelo lleva a la agricultura a un nuevo dinamismo, sin duda. El aumento de productividad y de producción física agrícola expresan transformaciones significativas desde el punto de vista económico y técnico para una determinada área del sector agropecuario y para los sectores agroindustrial, comercial y financiero. Por otro lado, estos hechos han producido consecuencias muy serias para la agricultura como un todo y especialmente para el campesinado.

<sup>172</sup> No fue posible conseguir datos más actualizados para proseguir el análisis hasta periodos más recientes.

<sup>173</sup> Según DELGADO (1985: 81), es del sector industrial productor de insumos del que provienen las innovaciones que están incorporadas a los medios de producción adoptados y a él se integra todo el aparato oficial de ciencia y tecnología como la Investigación Agropecuaria y la Extensión Agraria ( y la enseñanza Agrícola/Universidad), según estrategias de políticas más generales (P.A.) (DELGADO, Guilherme C. Mudança técnica na agricultura, constituição do complexo agroindustrial e política tecnológica recente. In: *Cadernos de Difusão de Tecnologia*, Brasília: EMBRAPA, 2(1): 79-97, jan./abr. 1985).

Resulta evidente la enorme contradicción entre el progreso técnico alcanzado en la agricultura desde el punto de vista de su crecimiento, de su producción, de su tecnología y de sus resultados económicos y la forma en que este nuevo modelo de agricultura ha traído consecuencias sobre un importante contingente de los agentes de este proceso, que son los pequeños agricultores/familias campesinas. El progreso técnico no fue acompañado por transformaciones sociales equivalentes. Si por un lado se observa un gran avance tecnológico-económico, por otro se constata una notable regresión social (CHONCHOL, 1983:137-154)<sup>174</sup> y serias consecuencias desde punto de vista ambiental..

El modelo "modernizador" mostró claramente su carácter **socialmente excluyente y ecológicamente degradante**. En los últimos 25 años, 32 millones de personas abandonaron el campo. El índice de concentración de la posesión y la propiedad de la tierra crece constantemente, superando el índice de GINI los 0,85. Concentrado también es el acceso al crédito rural y, por lo tanto, a la tecnología.

El Cuadro 3 permite percibir el carácter excluyente del modelo, mientras que las investigaciones demuestran que otra consecuencia del modelo es el aumento de las desigualdades regionales (KAGEYAMA y SILVA, 1989:153-177)<sup>175</sup>.

CUADRO 3- Indicadores de Modernización de la Agricultura: Sao Paulo y Brasil - 1960, 1970, 1980.

| Indicadores                      | Sao Paulo |      |      | Brasil |      |      |
|----------------------------------|-----------|------|------|--------|------|------|
|                                  | 1960      | 1970 | 1980 | 1960   | 1970 | 1980 |
| Hectáreas explotadas por tractor | 641       | 277  | 134  | 3407   | 1483 | 572  |

<sup>174</sup> CHONCHOL, Jacques. Políticas de desenvolvimento rural integrado na América Latina nos últimos 10 anos. In: *Seminário Agricultura - Horizonte 2000: Perspectivas para o Brasil*, 1983, Brasília- DF, Anais. Brasília: MA/SUPLAN/FAD, 1983. p.137-154.

<sup>175</sup> KAGEYAMA, Angela e SILVA, José Graziano da. A produção camponesa e o desenvolvimento recente do capitalismo no Brasil. In: *Seminário sobre Agricultura Brasileira nos Anos 90: Desafio e Perspectivas*, 1989. Curitiba, Univ.Fed. Paraná, 1989. p.153-177.

|                                                      |      |      |      |      |      |      |
|------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Tractores por 1000 personas ocupadas                 | n.d. | 43,3 | 85,5 | n.d. | 8,9  | 23,8 |
| Establecimientos que usan abono (%)                  | 26,6 | 47,5 | 77,7 | 13,2 | 18,6 | 32,1 |
| Gastos por hectárea explotada (índice: SP/1970= 100) | n.d. | 100  | 178  | n.d. | 28   | 46   |
| Gastos por persona ocupada (índice: SP/1970= 100)    | n.d. | 100  | 171  | n.d. | 31   | 53   |

**Nota: n.d.- dato no disponible**

**Fuente: KAGEYAMA y SILVA (op.cit, 1989)**

La diversidad regional es una de las grandes características de la modernización agrícola brasileña. El avance de la modernización agrícola se dio con más intensidad en el centro-sur del país (llamado “núcleo dinámico” de la agricultura brasileña). Los datos presentados del estado de Sao Paulo comparativamente con los datos generales de Brasil muestran este cuadro de desigualdad. Mientras se puede observar el carácter excluyente de la modernización, también se puede percibir el crecimiento del proceso modernizador en el tiempo. Por otro lado, la característica de “parcialidad” de este modelo debe ser considerada en la medida en que el mismo ha beneficiado algunos cultivos en especial (soja, caña de azúcar, p. ej.), lo que estimuló el monocultivo y sus graves consecuencias ambientales.

Por otro lado, el modelo agroexportador, aliado con la falta de poder adquisitivo de la población y el apoyo oficial a la agricultura "dinámica" (de exportación y agroindustrialización), determinan una disminución relativa en la producción "per capita" de los productos relacionados con la alimentación básica de la mayoría de la población provocando un agravamiento de la crisis alimentaria (Cuadro 4).

CUADRO 4- Evolución de la disponibilidad “per cápita” de alimentos básicos producidos en Brasil- 1964/1994 (kg/persona/año).

| Año   | Arroz | Frijol | Yuca  | Maíz  | Trigo | Soja  |
|-------|-------|--------|-------|-------|-------|-------|
| 1964  | 74,8  | 24,5   | 279,8 | 149,8 | 8,1   | 3,9   |
| 1968  | 79,9  | 27,4   | 314,6 | 141,0 | 8,0   | 6,7   |
| 1972  | 72,6  | 25,7   | 323,0 | 150,4 | 15,6  | 18,6  |
| 1976  | 76,1  | 22,0   | 259,0 | 155,0 | 21,2  | 72,6  |
| 1980  | 76,4  | 18,4   | 220,6 | 153,8 | 24,0  | 103,4 |
| 1984  | 70,4  | 18,0   | 182,2 | 163,3 | 17,3  | 115,7 |
| 1989* | 78,1  | 16,3   | 167,4 | 187,9 | 15,4  | 140,3 |
| 1994* | 71,5  | 14,6   | 104,8 | 200,6 | 14,9  | 160,7 |

**Fuentes: Años 1964/84- IBGE/BRASIL. Anuarios Estatísticos do Brasil (varios años) y IBGE/CEPAGRO. Levantamento Sistemático da Produção Agrícola, 1985. \*-Años 1989 y 1994 (datos no oficiales) calculados a partir de datos del Instituto CEPA/SC.**

Los cultivos que se relacionan directamente con el patrón alimentario básico de la población brasileña presentan una tendencia al decrecimiento. El crecimiento del maíz, que es un importante producto en la dieta alimentaria nacional, puede ser explicado por su creciente utilización en la alimentación animal (pollos y cerdos principalmente). Este descenso de la producción relativa de estos productos básicos, resultado del patrón agrícola adoptado, va traer serias consecuencias en la disponibilidad calórico-proteica e incluso en la balanza de pagos, en la medida que algunos productos van a ser importados para superar esta deficiencia. Es verdad que el análisis no se puede resumir solamente a la “disponibilidad” interna de alimentos, pues si se considera la producción agrícola global ésta es superior a las necesidades diarias de calorías y proteínas de una población equivalente a

brasileña. Se dispone de 3280 calorías y de 87 gramos de proteínas per capita/día por habitante, superior por tanto a la recomendación de la FAO (2242 calorías, 53 gramos de proteínas y 32 gramos de grasas). La cuestión es que, la “media” brasileña de 2620 calorías/día oculta una situación paradójica donde, en algunas regiones, las capas más pobres consumen 1240 calorías/día en cuanto los más abastecidos se hartan con 4290 calorías/día (MUSSOI, 1994: 20-23)<sup>176</sup>.

En este trabajo no se pretenden analizar con profundidad las consecuencias de la implantación de este modelo de desarrollo político-económico. Sin embargo, se trata de proveer algunas referencias que posibiliten una visualización de la realidad abordada así como entender cómo el sector público/ESTADO se organizó para atender esta demanda de crecimiento económico.

### **1. POLÍTICA MACRO-ECONÓMICA COMO DETERMINANTE DE LA POLÍTICA DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA: EL CASO DEL "AGRO" BRASILEÑO**

El papel desempeñado por el progreso de las ciencias ha sido fundamental en el desarrollo económico. Según Schumookler, apud DEZA (1995:172)<sup>177</sup>, los conocimientos científicos y técnicos en la era actual abarcan casi todo y hacen posible caminar en cualquier dirección en el momento en que las necesidades económicas permiten identificar algo como rentable. Esta lógica es fundamental para entender las diversas fases del desarrollo científico-tecnológico del sector agrícola brasileño y manifiesta cómo, institucionalmente, el Estado se estructura y

---

<sup>176</sup> MUSSOI, Eros Marion. *A solução para a fome passa também pela cidadania e pela segurança alimentar*. Florianópolis: LeiaS, edição nº 7, set./out. de 1994.

<sup>177</sup> DEZA, Xavier Vence. *Economía de la innovación y del cambio tecnológico*. Madrid: Siglo XXI, 1995.

organiza sus políticas públicas para atender las demandas en los diversos períodos de su historia<sup>178</sup>.

Partiendo de las relaciones que se establecen entre los sectores agrario y urbano-industrial, se puede analizar el papel del Estado en la conformación de un determinado patrón de desarrollo agrario y comprender su comportamiento con relación a la ciencia y tecnología (SALIN, 1986:297)<sup>179</sup>.

Resaltamos siempre la comprobación del papel del Estado pues, siguiendo a ROSENBERG (1979:310)<sup>180</sup>, "debería quedar claro que el crecimiento económico, cuando se produce, es el resultado de un complejo proceso social. La ciencia, aun cuando constituye un ingrediente esencial, es meramente un componente de este proceso más amplio. Que un *establishment* científico de un país, activo y creativo, haga importantes aportaciones y contribuciones al crecimiento económico de ese país depende de una completa red de instituciones y motivaciones fuera de la comunidad científica". El mismo ROSENBERG (1992:17)<sup>181</sup>, afirma que Marx sostenía que la dinámica científico-tecnológica está directamente relacionada con el nacimiento histórico de las instituciones capitalistas. El capitalismo, según él, provoca un enorme incremento de la productividad, al crear incentivos e instituciones particularmente adecuados a la aceleración del cambio tecnológico y de la acumulación del capital. Rosenberg menciona *El Manifiesto Comunista*(1848), donde se lee: "La burguesía no puede existir sin revolucionar continuamente los medios de producción, las relaciones de producción y el conjunto de las relaciones

---

<sup>178</sup> Según GRIFFIN (1982: 301), "la ciencia es un instrumento poderoso a disposición de quienes formulan las políticas. No hay duda de que tal instrumento puede usarse para reducir la pobreza y la desigualdad en las áreas rurales y para elevar la tasa de crecimiento de la producción agrícola. Su uso efectivo en ese sentido depende en gran parte de cuáles sean los objetivos del gobierno, lo que a su vez depende en parte de cuáles sean los grupos de la comunidad cuyo apoyo busca el gobierno. La tecnología por sí sola provee pocas respuestas a los problemas que afectan al mundo subdesarrollado, aunque en potencia puede hacer una gran contribución. La ciencia puede aumentar el bienestar de las masas pobres de la población, pero no está capacitada para garantizar que en que efecto aumenta el bienestar de las masas"(GRIFFIN, K. *La economía del cambio agrario*. México: Fondo de Cultura, 1982).

<sup>179</sup> SALIN, Celso Amorin. As políticas econômica e tecnológica para o desenvolvimento agrário das áreas de cerrados do Brasil: avaliação e perspectivas. In: *Cadernos de Difusão de Tecnologia*, Brasília: EMBRAPA, 3(2): 297-342, maio/ago. de 1986.

<sup>180</sup> ROSENBERG, Nathan. *Tecnología y Economía*. Barcelona: Editorial Gustavo Gil, 1979.

<sup>181</sup> ROSENBERG, Nathan. *Progreso Técnico: El análisis histórico*. Barcelona: Oikos-tau, 1992.

sociales. En cambio, la condición última de existencia de todas las clases precedentes era la conservación inmutada del antiguo modo de producción”.

Sin la pretensión de proyectar una revisión histórica completa, es importante observar algunas fases de la historia económica reciente de Brasil y, en cada una de ellas, comprender los grandes rasgos de la composición y transformación de las estructuras de Estado con relación a la producción, generación, difusión y enseñanza de la ciencia y la tecnología.

Para SOBRAL (1988:119)<sup>182</sup>, el Estado se constituye en un foro que organiza y elige un modo particular de desarrollo capitalista, articulándole con la economía internacional. Desde este punto de vista, la política de investigación para la agricultura debe ser considerada dentro del contexto de un **Estado capitalista periférico** y, por eso mismo, intermediando intereses particulares, predominantemente vinculados al capitalismo internacional. Es interesante, entonces, hacer algunos cortes históricos con el objetivo de caracterizar mejor la relación entre la política macroeconómica y la determinación de la política científico-tecnológica (SOUSA, 1993; CASTRO, 1984; SALLES FILHO y ALBUQUERQUE, 1992; SILVA, 1985; RODRIGUES, 1987).

En esta revisión histórica, la primera cuestión consiste en determinar a partir de cuándo se cuenta efectivamente con una política de Ciencia y Tecnología explícita para el sector agrícola. Por otro lado, se trata de señalar la dirección (científica y tecnológica) del conjunto de propuestas modernizantes que desde muy temprano estuvieron presentes en los planes de desarrollo agrícola. Por esta razón, según CASTRO (1984:310)<sup>183</sup>, es útil distinguir entre políticas agrícolas que **ignoran** la dimensión de la ciencia y la tecnología, políticas que procuran **eleva**r genéricamente el nivel técnico de la actividad productiva y aquellas que pretenden

---

<sup>182</sup> SOBRAL, Fernanda. Estado e Pesquisa Agrícola no Brasil. In: *Cadernos de Difusão de Tecnologia*, Brasília: EMBRAPA, 5(1/3): 119-130, jan./dez. 1988.

<sup>183</sup> CASTRO, Ana Célia. Ciência e Tecnologia para a Agricultura: uma análise dos planos de desenvolvimento. In: *Cadernos de Difusão de Tecnologia*, Brasília: EMBRAPA, 1(3): 309-344, set/dez. 1984.

**efectivamente orientar el avance técnico y científico propuesto** según ciertos objetivos estratégicos.

Ejecutando cortes históricos en el patrón tecnológico<sup>184</sup> de la agricultura brasileña se llega a establecer los siguientes tres grandes períodos, que serán esquemáticamente considerados a continuación. Primero, el llamado **Patrón Tecnológico Colonial o Agroexportador** (1500 a 1887). Éste fue el modelo que más predominó en el sector agropecuario brasileño. Fue mantenido por una correlación de fuerzas representada por la asociación del interés entre el Estado metropolitano (Portugal) hasta 1808, la gran propiedad y los sectores comerciales exportadores.

Su característica básica era la utilización simple de las cualidades naturales del suelo, de técnicas agronómicas de plantío, rotación en la utilización del suelo (especialmente en los cultivos anuales), uso extensivo de la tierra, uso intensivo de mano de obra (esclava en la mayor parte del periodo) y tracción animal. El mundo colonial tenía su dinámica caracterizada por las "sesmarias"<sup>185</sup>, por el dominio rural y por la gran hacienda.

La asociación entre tierra abundante y escasa población tuvo siempre influencia restrictiva al uso de tecnologías que estimulasen modificaciones técnicas más frecuentes y significativas en la producción agropecuaria. Otros elementos, como el estrecho mercado interno, contribuirán a esta relativa inercia técnica.

La gran elasticidad de los límites del espacio físico ocupado tuvo grandes repercusiones en la transformación de la base técnica. El ritmo de las innovaciones ocurría menos en la producción que en el procesamiento y conservación de lo que era producido.

---

<sup>184</sup> Según SOUSA (1993: 44), por "patrón tecnológico" se entiende el conjunto de conocimientos y técnicas utilizadas por gran número de agentes sociales, sea en la producción, en la conservación, en el almacenamiento y en el procesamiento, sea en la venta de bienes y servicios.

<sup>185</sup> Afirma CARVALHO (1978: 54) que, "sesmarias" son grandes unidades productivas ("fazendas") aisladas y poderosas, concedidas a un solo individuo, socialmente casi autosuficientes, políticamente casi autónomas, económicamente casi autárquicas, que representan una unidad colonizadora por excelencia, teniendo también

En los finales del siglo XIX y durante las primeras décadas del siglo XX, la inercia de los principales rasgos del patrón tecnológico colonial empezó a perder su vigorosa intensidad.

El segundo periodo es denominado **Patrón Agroexportador con Informaciones Técnico-Científicas** (1887 a 1965). Aunque se puede presentar la creación del Jardín Botánico de Río de Janeiro (en 1808) como el primer marco institucional de investigación agrícola en Brasil (RODRIGUES, 1987: 24)<sup>186</sup>, en verdad el acontecimiento formal escogido para representar el inicio de un nuevo patrón tecnológico de la agricultura brasileña fue la creación del Instituto Agronómico de Campinas en 1887 (SOUZA, 1993: 50)<sup>187</sup>. La creación del Jardín Botánico está asociada al desplazamiento de la familia real portuguesa a Brasil, ante la amenaza de invasión del territorio lusitano por Napoleón Bonaparte. El Jardín Botánico, además de ser una alternativa de ocio público, desarrolló un trabajo reconocidamente fundamental para el avance de los conocimientos agronómicos en Brasil.

Entre 1808 y 1887 también son creados el Imperial Instituto Bahiano de Agricultura (1859) y los Imperiales Institutos de las Provincias de Río de Janeiro, Pernambuco, Sergipe y Río Grande do Sul en 1860 (RODRIGUES, op.cit.: 25)<sup>188</sup>. De los cinco Institutos creados por el Emperador, solamente los de Bahía y de Río de Janeiro funcionaron con efectividad.

En tanto, es el Instituto Agronómico de Campinas- Sao Paulo (creado en 1887) el que ofrece un trabajo de investigación y de resultados no sólo más generalizado, sino también más próximo e integrado a los problemas del cultivo

---

incluso tareas militares en la refriega contra los indios (CARVALHO, Joao Carlos Monteiro de. *Camponeses do Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1978).

<sup>186</sup> RODRIGUES, Cyro Mascaranhas. Gênese e evolução da pesquisa agropecuária no Brasil: da instalação da Corte Portuguesa ao início da República. In: *Cadernos de Difusão de Tecnologia*, Brasília: EMBRAPA, 4(1): 21-38, jan./abril 1987.

<sup>187</sup> SOUSA, Ivan Sergio Freire de. *A sociedade, o cientista e o problema de pesquisa: o caso do setor público agrícola brasileiro*. Brasília: Embrapa/SPI, 1993.

agrícola. También (en 1900) es creada la Escuela Agrícola Práctica de Piracicaba (que vendría a transformarse en el más importante centro de enseñanza agronómica del país). Estas instituciones creadas por parte del Gobierno Imperial procuran dar respuestas a las demandas tecnológicas, resultado de la expansión cafetalera (SILVA, 1985: 185-232)<sup>189</sup>.

Este largo período que va desde 1887 hasta 1965 posee dos grandes momentos: uno que va hasta 1930 y otro que se extiende desde 1930 hasta 1965. El primero de ellos es casi todo conducido por la nueva élite rural paulista (del estado de Sao Paulo) y es representado por el surgimiento y crecimiento del mercado interno. En el segundo momento, es representado por la pérdida gradual de los rasgos de una economía esencialmente agroexportadora, también por la pérdida relativa del poder de la oligarquía y la afirmación de la política de sustitución de importaciones. En la primera parte de este período, principalmente durante los años 20, hay un constante crecimiento del proceso industrial que, conforme SOUZA (1993: 51), sólo refuerza la importancia económica creciente de la agricultura sobre nuevas bases, principalmente la destinada al mercado externo.

A partir de 1920, empieza a haber una vinculación más estrecha, aunque limitada, entre la dirección de la expansión de la base técnica y las demandas de segmentos industriales, notablemente del café y del algodón. Sólo es a partir de 1930 que los intereses económicos urbano-industriales pasan a tener presencia política más activa en los acontecimientos nacionales. Dentro del período "agroexportador con informaciones técnico-científicas", esa es la fase de consolidación industrial que sentará las bases para las transformaciones importantes en el patrón tecnológico de la agricultura.

---

<sup>188</sup>El gobierno Imperial despierta la necesidad de medidas de apoyo y racionalización de la agricultura. La experiencia europea con las Estaciones Experimentales estaba dando gran impulso a la agricultura de las naciones como Francia, Alemania y Austria.

<sup>189</sup> SILVA, José Graziano da. A relação setor público-privado na geração de tecnologia agrícola no Brasil. In: *Cadernos de Difusão de Tecnologia*, Brasília: EMBRAPA, 2(2): 185-232, maio/ago. 1985.

De los años 30 a los años 50 se gesta a nivel internacional lo que fue más tarde denominado "Revolución Verde"<sup>190</sup>. En este punto de la historia es importante señalar la importancia que tiene el estímulo por parte del gobierno norteamericano, a través de la Agencia USAID y de las Fundaciones Rockefeller, Ford y Kellogg, en la creación de los Centros Internacionales de Investigación Agrícola (CIMMYT en México e IRRI en Filipinas, principalmente) y a la creación de Instituciones Nacionales de Investigación.

Esto se refleja en la creación, a nivel nacional, de l Servicio Nacional de Investigación Agronómica (órgano del Ministerio de Agricultura) con funciones de "coordinar las investigaciones agronómicas del país y supervisar los institutos de experimentación agrícola...que eran los Institutos Agronómicos del Sur, Oeste, Este, Nordeste y Norte, e Instituto de Zootecnia, Instituto de Biología, Instituto de Fermentación, Instituto de Química Agrícola, Instituto de Óleos, e Instituto de Ecología y Experimentación Agrícolas"(SOUSA, 1993: 35).

CASTRO (1984: 311) demuestra que, en vez de producirse cambios relevantes en la concepción de la política científico-tecnológica de modernización agrícola, lo que ocurre es una gran continuidad en su formulación. Tal concepción se encuentra claramente expresa en la propuesta de articulación del "trípode": investigación, asistencia técnica y crédito rural. O sea, es el patrón tecnológico dominante en los países desarrollados la matriz que había de ser difundida por todo el mundo. Como resultado de este modelo se refuerza la tendencia de la investigación "por producto", tanto a nivel nacional como a nivel estadual (institutos estaduais), atendiendo a demandas específicas de sectores hegemónicos. Por ejemplo, no basta aumentar la producción de algodón, hay que producir un algodón

---

<sup>190</sup> La "Revolución Verde" consistió en un proceso de búsqueda del aumento de la productividad agrícola, por la mejora genética de variedades, que era (es) acompañado del uso de un "paquete tecnológico" (fertilizantes, riego, mecanización, pesticidas, etc) que se convirtió en la base del modo de producción predominante en este siglo (PEARSE, Andrew. *Seeds of Plenty, Seeds of Want- Social and Economic Implications of the Green Revolution*. Oxford: Clarendon Press, 1980; y GEORGE, Susan. *O Mercado da Fome- as verdadeiras razoes da fome no mundo*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1978).

con unas determinadas características de fibra, compatible con las exigencias del parque textil.

Desde el punto de vista institucional-organizativo, se empieza a ampliar, a nivel estadual, las estaciones experimentales ligadas a los Institutos (en el caso del IAC - Instituto Agronómico de Campinas - Sao Paulo, esto número llega a 10 además de la unidad central de la ciudad de Campinas). En este período se puede afirmar que la investigación agrícola brasileña estuvo restringida al sector público<sup>191</sup>.

El tercer periodo es denominado **Patrón Tecnológico Multisectorial** (1965 hasta hoy), y en verdad tiene sus fundamentos basados en la dirección del desarrollo tomada después de 1930 y reforzada por los acontecimientos de posguerra. La búsqueda de la política de sustitución de importaciones que marcó la política de desarrollo tras 1955 estableció las precondiciones para la transformación de la base técnica de la agropecuaria.

Según SOUSA(1993: 54), la afirmación de este patrón se da, en términos nacionales, en función de un conjunto principal de factores como: construcción de un sector industrial de bienes de producción para la agricultura; expansión de una forma de producción integrada a otros sectores de la economía, notablemente las industrias de insumos agrícolas; crecimiento de la agroindustria de procesamiento y transformación, que producía para los mercados interno y externo; ampliación de la eficiencia de las diferentes estructuras organizacionales más directamente ligadas al desarrollo agropecuario, como la de investigación agrícola, la de asistencia técnica y extensión rural, y la estructura de almacenes; las expansiones de los mercados interno y externo; y la fundamental aportación del Crédito Rural, ahora financiando la agricultura de una forma altamente subsidiada, principalmente en los años 70 y principios de los 80.

Los vectores del cambio están localizados en el desarrollo técnico-científico de los sectores responsables de la generación de las innovaciones, sean ellas

---

<sup>191</sup> Y tampoco precisaría ser diferente, ya que se verifica la privatización de la investigación desarrollada en las instituciones públicas (SOBRAL, 1988: 122).

públicas o privadas. La lógica innovativa de la industria de pesticidas, fertilizantes, máquinas y semillas (**oferta** de tecnología), así como de las técnicas productivas agronómicas y de las variedades de gran cultivo extensivo salidas de la investigación pública (en atención a las **demandas** del sector agroindustrial y de parte del sector productivo agrícola), responden en gran medida al perfil tecnológico de la agricultura contemporánea. Para dar viabilidad y soporte a este "nuevo" modelo modernizador (que no es esencialmente "nuevo", pues ya estaba siendo gestado en el período anterior), el Estado se organiza y amplía lo que se refiere a producción y gestión de la ciencia y la tecnología agrícola.

El hecho significativo es la creación del Departamento Nacional de Investigación y Experimentación Agropecuaria (DNPEA) del Ministerio de Agricultura, en 1962 (que después, en 1968, se transforma en EPE - Oficina de Investigación y Experimentación), para coordinación de la investigación agropecuaria nacional. A ello estaban ligados los Institutos Regionales de Investigación y Experimentación (norte - IPEAN, nordeste - IPEANE, centro-oeste - IPEACO, centro-sur - IPEACS, sur - IPEAS y, en 1968, son creados el IPEARM-meridional, el IPEAD-oeste y el IPEAOC-Amazonía Occidental).

Las investigaciones en el ámbito del DNPEA son clasificadas entonces dentro de algunas prioridades: cultivos que producen divisas; cultivos que economizan divisas; cultivos para fines de alimentación; investigaciones fundamentales; investigaciones zootécnicas; investigaciones veterinarias e investigaciones en tecnología de alimentos. Con el DNPEA surge una relación más intensa con el servicio de asistencia técnica y extensión rural (representado en la época por la ABCAR - Asociación Brasileña de Crédito y Asistencia Rural).

En tanto, debido a una serie de limitaciones (recursos financieros y humanos), la investigación agropecuaria nacional empezaba a quedarse desfasada con el ritmo que tomaba el desarrollo brasileño y las transformaciones que estaban operando en partes importantes de los sectores agropecuario/agroindustrial. Faltaba, según SOUZA (op.cit.: 37), inversiones en el sector de investigación agropecuaria nacional.

Eso ocurría tanto en el segmento privado como en el público. Se busca, a partir de esta constatación, elaborar un programa que debería capacitar al país para recibir importantes préstamos y asistencia técnica del gobierno de los Estados Unidos de América, buscando apuntalar la continuidad de la investigación agropecuaria del sector público. Esa asistencia técnica sería dada por la USAID.

Por otro lado, desde los años 60 algunas universidades brasileñas ya mantenían convenios con universidades norteamericanas para la realización de investigaciones en agricultura con vistas a la implantación del modelo modernizador. Por ejemplo, como resultado del convenio de la Universidad del Río Grande do Sul con la Universidad de Wisconsin, se desarrolló la "Operación Fertilidad" con uso masivo de correctivos/calcáreo y fertilizantes que transformó el patrón agrícola de la época.

En aquel tiempo la investigación agropecuaria estaba presente en todas las regiones del país (10 institutos regionales y 75 estaciones experimentales) y poseía una razonable infraestructura de instalaciones, laboratorios y equipos de campo. No obstante, tenían grandes dificultades debido a: la falta de personal debidamente cualificado (en la época, solamente el 12% del personal poseía curso de posgrado); excesiva compartimentación de las actividades en sectores, dificultando una perspectiva interdisciplinar; falta de coordinación adecuada de la investigación que evitase paralelismos y duplicaciones; falta de mecanismos que posibilitasen la interacción entre investigación, extensión rural y educación.

### **1.1. Iº Plan Brasileño de Desarrollo Científico y Tecnológico**

Haciendo un análisis de este tercer período histórico es interesante destacar para el análisis, el origen del I Plan Nacional de Desarrollo (Iº PND) y, principalmente, el I Plan Básico de Desarrollo Científico y Tecnológico (I PBDCT), que es lo que da una conformación definitiva (en el sentido de actual) a la

participación del Estado en la gestión pública de la Ciencia y Tecnología, tanto a nivel nacional como a niveles estatales (CASTRO, 1984: 334).

El I Plan Nacional de Desarrollo (1972-74), no propondría un cambio del diagnóstico sobre el comportamiento del sector agrícola. Tampoco orientaría su programación económica hacia otra dirección que no fuera la modernización de las técnicas de cultivo a través de la diseminación de insumos industriales. Al contrario, serían reforzadas estas concepciones, con la intención de integrar en la modernización agrícola el Centro-Sur del país y los sectores todavía retrasados del Nordeste, de la Frontera Amazónica y del Planalto Central.

La gran novedad del I PND viene a ser en realidad la formulación del I Plan Básico de Desarrollo Científico y Tecnológico, que significa que el desarrollo científico y tecnológico pasa a ser un objetivo explícito de la política económica. El Plan pretendía así colocar a la ciencia y la tecnología al servicio de los grandes objetivos nacionales. Entendía el PBDCT que cabía "realizar un importante esfuerzo de transformación técnica, para lo cual había que reducir los costes de generación tecnológica, a través del amparo a la investigación, incluso privada, con recursos de fondos específicos y con la consolidación de la llamada infraestructura de investigación gubernamental"(S.A.) (conforme a la Presidencia de la República - PBDCT, apud CASTRO, 1984: 334). Este plan (I PBDCT) refuerza a los institutos nacionales y estatales de investigación agrícola, reforzando también los Centros de posgrado (Maestrías y Doctorados) en el país, y crea la EMBRAPA - Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (que substituyó el DNPEA).<sup>192</sup>

Es importante detenerse un poco más en la creación y desarrollo organizacional de la EMBRAPA, por lo que significa esta empresa para la gestión de la Ciencia y Tecnología agrícola en el sector público, y por la influencia que tuvo en los institutos estatales/provinciales de investigación agropecuaria (tanto en sus estrategias, desarrollo de proyectos, mantenimiento financiero/transferencia de

recursos financieros y materiales, así como en la capacitación de recursos humanos).

La EMBRAPA empieza a funcionar en 1973 (creada por ley en 1972), y con ella surge, según SOUSA (1993: 40), "una estructura flexible de gestión de investigación, con el poder de buscar recursos en las más diferentes fuentes y administrarlos de acuerdo con sus prioridades, así como buscar en el mercado los investigadores más talentosos"<sup>193</sup>. Se empieza inmediatamente un fuerte programa de entrenamiento de personal, con el envío de técnicos a cursos de posgrado (Maestrías y Doctorados) en universidades brasileñas y extranjeras. Además, según el mismo autor, con la EMBRAPA gana más vigor la conformación de equipos de investigación con carácter multidisciplinario.<sup>194</sup>

Con el perfeccionamiento de la matriz institucional de la investigación agropecuaria, asociada al crédito y a la extensión rural, se daba un paso decisivo para la modernización agrícola. Esa modernización significaba principalmente mayor racionalidad y eficiencia del proceso productivo agropecuario, buscando: 1. aumentar la oferta de alimentos en las ciudades, reduciendo el coste de la mano de obra urbana (para mantener los salarios bajos); 2. ampliar el mercado interno de insumos y máquinas agrícolas, atendiendo a segmentos bastante representativos de

---

<sup>192</sup> Más tarde, una nueva preocupación estratégica queda presente a través de la necesidad de integración entre el sistema EMBRAPA, las instituciones provinciales de investigación, la UNIVERSIDAD y el sector privado.

<sup>193</sup> Incluso estableciendo convenios importantes con el sector privado, como es el caso de la ANDA - Asociación Nacional para Difusión de Abonos, y la AGROCERES (empresa productora de semillas).

<sup>194</sup> En tanto, en otro trabajo del mismo autor (SOUSA y TRIGUEIRO, 1989: 324), se presenta un cuadro que muestra que en 1989 la diferenciación profesional de la EMBRAPA era mínima, con una gran concentración en Ingenieros Agrónomos - 1390 investigadores de un total de 1897 (73% por lo tanto). Otros grupos profesionales estaban formados por: Veterinarios (8,7%), Biólogos (3,6%), Economistas (2,6%), Químicos (2,3%) e Ingenieros de Montes (2,5%). El otro 7,5% estaba formado por un conjunto de profesionales de las áreas de: Administración (4), Análisis de Sistemas (2), Arquitectura (3), Biblioteconomía(5), Bioquímica (13), Botánica (5), Ingeniería Civil (4), Ingeniería de Alimentos (9), Ingeniería Eléctrica (1), Ingeniería Mecánica (7), Estadística (13), Física (3), Geografía (3), Geología (3), Periodismo (3), Matemáticas (14), Nutrición (1), Profesor de Didáctica (4), Psicología (3), Sociología (7), Técnica en Comunicación (2), Zootecnia (28) - los números entre paréntesis son números absolutos de un total de 1897 investigadores(SOUSA, Ivan Sergio Freire de e TRIGUEIRO, Michelangelo Giotto Santoro. Organização da Pesquisa Agropecuária Brasileira: o caso da EMBRAPA. In: *Cadernos de Difusão de Tecnologia*, Brasília: EMBRAPA, 6(2/3): 277-337, maio/dez. 1989). Por esto, se constata que hablar de "carácter multidisciplinario" es exagerar "un ideal" considerándose la relación

los nuevos intereses en la economía; 3. preparar la agricultura para producir materias primas de buena calidad y a bajo costo para el sector industrial transformador, situado por delante del proceso productivo agropecuario; 4. aumentar la producción para la exportación, con vistas al equilibrio y la expansión del saldo en la balanza de pagos; 5. ampliar la oferta alternativa de energía renovable (programa de producción de alcohol a partir de la caña de azúcar y de yuca).<sup>195</sup>

Para hacer frente a los nuevos desafíos, la EMBRAPA actúa en el montaje de un cuadro de recursos humanos, a partir de la contratación de profesionales de alta competencia y motivación, como también crea un fuerte programa de posgrado (Maestría y Doctorado). De 12 investigadores-doctores en 1973 (15 en 1974), pasa a tener 645 en 1992. De 724 investigadores-masters en 1974, pasa para 1128 en 1992.

## **1.2. El Modelo Institucional de Gestión Pública de Ciencia y Tecnología Agropecuaria**

La definición de un modelo institucional es lo que caracteriza la forma del sector público de actuar en la gestión de la ciencia y tecnología. Esta forma de gestión se refleja en la organización de una institución orientada con exclusividad a hacer investigación pública, a aportar recursos y apoyo a las universidades que

---

numérica entre los diversos profesionales y su dispersión en el Sistema EMBRAPA, en un país con las dimensiones de Brasil.

<sup>195</sup> Estos objetivos del gobierno dentro de una política más amplia son también las directrices de todo el modelo de Ciencia y Tecnología nacional y, por consiguiente, de la Investigación Agropecuaria. Por cuestiones ciertamente de "ética", un 6º objetivo no aparecía en los planes de gobierno y de investigación agropecuaria, pero estaba implícito (y dicho y escrito, por un Ministro de Agricultura, después del

también actúan en investigación, y se refleja también en la influencia que el sector privado ejerce en la definición de los patrones tecnológicos y en la demanda de tecnología.

### **1.2.1. La Investigación**

Este modelo institucionalizado a nivel nacional tuvo gran influencia a nivel estadual/regional. Como menciona SILVA (1985: 185-232), las instituciones locales de investigación pasan a tener sus programas de trabajo controlados desde fuera. El control presupuestario y la centralización de los recursos en manos del gobierno federal acabaría por imponer, vía convenios, una nueva división del trabajo a la investigación agrícola en el país, sea a través de los productos/actividades en que los Centros Nacionales (más adelante en este capítulo, será esclarecida esta estructura operacional) se especializan, sea a través de una mayor integración con los Centros Internacionales vía programas de entrenamiento de sus técnicos. Es común entonces, en la época, encontrar institutos estaduais con sus funciones redefinidas y resumiéndose prácticamente en la ejecución de pruebas locales de "paquetes tecnológicos" o en reproducción de investigaciones generadas en el nivel nacional o internacional.

Para tener una idea más clara de cómo esto influye en la configuración de un Instituto Estadual de Investigación es necesario aportar algunas informaciones sobre el modelo institucional de ciencia y tecnología a nivel nacional. El modelo institucional de la EMBRAPA está conformado por un Sistema Nacional, con dos líneas básicas de actuación: acción directa y acción coordinadora. La primera tiene lugar a través de los Centros Nacionales por Productos, de los Centros de Recursos Regionales, de los Servicios Nacionales y de las Unidades de Ejecución de Investigación de ámbito estadual (UEPAES). Por otro lado, la acción coordinadora (normativa y

---

Planeamiento, Don Antonio Delfin Neto):era función de la agricultura ("moderna") liberar mano de obra barata

programática) se refiere a los trabajos de investigación conducidos por las empresas estaduais de investigación agropecuaria.

Los Centros Nacionales por Productos se dedican a la investigación de productos considerados prioritarios para la economía nacional (ejemplos de Centros Nacionales: de Trigo, de Soja, de Cerdos y Pollos, de Ganado, de Maíz y Sorgo, de Algodón) y los Centros de Recursos y las UEPAES están orientados al estudio de diferentes regiones edafo-climáticas, buscando transformar los recursos naturales en tierras agrícolas (SOUSA y TRIGUEIRO, 1989: 282).

Los Centros Nacionales de la EMBRAPA se articulan con los sistemas estaduais de investigación, transfiriendo los resultados de la investigación para las debidas adaptaciones, ofreciendo subsidios y apoyo técnico, tanto para elaboración como para la conducción de nuevos proyectos de investigación. Se mantienen también relaciones con universidades, con los órganos oficiales de naturaleza regional y con la iniciativa privada, con la intención de sumar esfuerzos y evitar la duplicación de trabajo.

Esta estructura organizativa (iniciada en 1974) adoptó un enfoque (centralizado) de programación basado en "sistemas de producción", abordando el proceso productivo por producto y de forma integral, dentro de un modelo concentrado de investigación -concentración en productos prioritarios en dimensión nacional. Después (en 1979) se procura adecuar el enfoque de programación pretendiéndose mayor descentralización en las decisiones de programación de investigación, adoptándose el "modelo circular de programación" ("la investigación debía empezar y terminar en el productor").<sup>196</sup>

---

para el sector industrial ("formación del ejército industrial de reserva") - lo que en realidad ocurrió.

<sup>196</sup> Es muy interesante observar que la "descentralización" corresponde también a una violenta disminución de los recursos financieros transferidos por la EMBRAPA a los Institutos Estaduales de Investigación (que en 1978 llegaron a un máximo de 20,79% del total del presupuesto de la empresa, y en 1988 obtuvo menos del 9% del valor global), según los datos presentados por SOUSA y TRIGUEIRO (1989). Esto significa el inicio del colapso de muchos Institutos Estaduales, o sea, de los Sistemas Estaduales de Investigación.

También es importante relacionar estos cambios estratégicos, con las prioridades de inversiones públicas en el sistema de investigación agropecuaria. La revista "Quem É Quem na Economia Brasileira - Visao" (años 1978 y 1983), evidenció la decisión de gobiernos pasados de invertir en la investigación agropecuaria, por la colocación

En inicios de los años 90, la EMBRAPA lanza el "Proyecto EMBRAPA - la investigación agropecuaria en dirección al siglo XXI" (FLORES, 1991: 3) en el cual admite que "en la dimensión técnico-científica, la propuesta apunta hacia la crisis del modelo de investigación de la EMBRAPA que no consiguió, en parte, ejecutar en la práctica todos sus postulados teóricos, y apunta también hacia la inadecuación de gran parte de los 4500 proyectos de investigación de la Empresa con relación a los últimos avances científicos, a los retos del 'negocio agrícola' y a las demandas actuales de la sociedad" (S.A.).

De este modo, propone una "nueva" EMBRAPA, como una empresa "capaz de adelantarse a los cambios y, por esto, ser protagonista del proceso de su propia transformación". Para lograr ese objetivo propone: la descentralización administrativa; un diagnóstico global de la empresa (proyectos, investigadores, programas, unidades); adopción del planeamiento estratégico (redefinición de la misión y objetivos); formulación de políticas, directrices y estrategias globales.

Uno de los puntos principales de esta nueva fase es asumir que la investigación "empieza y termina en la sociedad", puesto que los diferentes segmentos sociales tienen demandas diferentes. Esta visión amplia se basa en la consideración del desarrollo sostenido, de la agroecología, consideración del ecosistema, interdisciplinariedad, seguridad alimentaria, justicia social y diversidad biológica (capital biótico), como conceptos básicos que han de ser perseguidos en la concepción de proyectos de investigación. Este nuevo Plan considera como prioritarias la modernización administrativa institucional, además de la necesidad de un salto cualitativo de la investigación, en la medida en que debe tener atención especial la seguridad alimentaria, el medio ambiente, el pequeño productor y la cuestión regional. Desde el punto de vista de la consecución de los objetivos propuestos, todavía ninguna transformación significativa se puede percibir en el cuadro estructural y funcional de la EMBRAPA y de sus subsidiarias de nivel

---

de la EMBRAPA en el "ranking" de las 200 más grandes empresas por patrimonio neto: 1973 - 131º; 1974 - 27º; 1975 - 37º; 1976 - 62º; 1977 - 113º; 1982 - 69º puesto. En los años 1988, 1989 y 1991 la EMBRAPA no figura en este "ranking".

estadual, pudiéndose considerar que el documento mencionado aun está en el plano de las intenciones. Por otro lado, es posible comprobar actitudes aisladas de investigadores o grupos de investigadores en Centros de Investigaciones específicos con una predisposición a cambiar el modelo de investigación institucional, adecuándolo a las reales necesidades del país.

### **1.2.2. La Universidad**

No es objetivo de este trabajo profundizar la cuestión de la producción científico-tecnológica en la Universidad, por tanto solamente se abordará en líneas muy generales esta institución como un importante instrumento en este tema.

En Brasil, según GUIMARAES (1994: 21)<sup>197</sup>, no obstante existir importantes y tradicionales Institutos de Investigación, se decidió en la segunda mitad de la década de los sesenta organizar la producción científica y tecnológica de acuerdo con el modelo norteamericano, o sea, centrado en la Universidad y teniendo como *locus* institucional fundamental los programas de Maestría y Doctorado. Para implementar este proceso fueron creados o fortalecidos instrumentos o mecanismos de financiación, en particular el Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico, creado en 1969, que aportó recursos para la infraestructura de los cursos.

La actividad de investigación en la universidad, que en verdad puede ser objeto de críticas, obtuvo resultados interesantes. Hoy el 90% de la investigación científica y tecnológica realizada en el país proviene de la Universidad, en sus cerca de 1700 cursos de posgrado<sup>198</sup>. Sin embargo, se sabe que la investigación en la universidad hecha fuera de los cursos de Maestría y Doctorado, o sea, la investigación realizada en Centros Educativos, Centros de Ciencias Agrarias, en Departamentos, por profesores con la participación o no de alumnos, posee algunos

---

<sup>197</sup> GUIMARAES, Reinaldo. Educação Fundamental, Ciência e Tecnologia. In: *INFOCAPES- boletim informativo*, V.2, N.1- Brasília: CAPES, jan./mar. 1994.

<sup>198</sup> No fueron encontrados datos que permitiesen verificar esto percentil relativo a la investigación agrícola solamente.

vicios graves que pueden ser considerados puntos críticos en el panorama científico-tecnológico nacional<sup>199</sup>.

### **1.2.3. El Sector Privado**

Como ya se ha mencionado anteriormente, el sector privado -sector industrial nacional o transnacional de producción de insumos o de transformación y el gran empresariado agrícola- tuvo una gran influencia en la fundamentación de las estrategias públicas de la ciencia y tecnología en la agricultura (SOBRAL, op.cit.). Su aportación de recursos fue mínima en comparación con los resultados y beneficios apropiados por este sector.

En este contexto, son identificados también proyectos asociados de investigación entre las empresas estatales e iniciativa privada como el caso de la EMBRAPA con AGROCERES, BIOBRAS y BIOPLANTA (empresas de producción de insumos agroquímicos y semillas) y en el caso del PLANALSUCAR (Programa Nacional de Mejoramiento de la Caña de Azúcar) con la COPERSUCAR (cooperativa de las grandes industrias de azúcar y plantadores de caña de azúcar).

A pesar de estos factores, no se excluye totalmente la apropiación de los resultados de las investigaciones públicas por los pequeños productores, consecuencia de una política estatal que refleje las contradicciones de la sociedad capitalista periférica. Pero esto acontece de forma más directa y rápida cuando la investigación también, y principalmente, supone lucro para las empresas agroindustriales fabricadora de insumos y/o procesadora de alimentos. “De esta manera, la investigación en mejora de productos de la agricultura de subsistencia,

---

<sup>199</sup> Una serie de puntos pueden ser mencionados, y aquí lo son por entera responsabilidad del autor (y por su experiencia profesional en la universidad- trabajo en Departamentos, participación en Colegiados de Curso y Consejo Universitario, seminarios, reuniones, donde este tema es debatido con frecuencia): investigaciones desvinculadas de la realidad; investigaciones realizadas para atender a grupos privados específicos, que aportan o no recursos para ello; investigaciones que expresan la intención de un solo profesor; investigaciones sin la característica interdisciplinar; investigaciones que no llegan a su final; investigaciones que no son publicadas; investigaciones que no resisten el más mínimo análisis de coste-beneficio económico-social y educacional.

aunque favorezca a los pequeños productores, posibilitando la legitimación de la política estatal de investigación agropecuaria, también hace viable la obtención de plusvalía por las empresas, algunas de ellas multinacionales. Siendo así, la función de legitimación del Estado resulta más plausible cuando es concomitante con la función de acumulación capitalista” (SOBRAL, op.cit.: 125).

En general, con el dominio de las empresas multinacionales en el abastecimiento de insumos para la agricultura -máquinas, fertilizantes, pesticidas y semillas- el núcleo central de la tecnología procede de fuera del país, habiendo (cuando hay) solamente adaptaciones regionales o a nivel nacional (lo que puede ser denominado “tropicalización” de los resultados originados fuera del país, como la adaptación de máquinas o ajustes en la dosificación de agroquímicos en función de una otra realidad edafo-topo-climatológica). O sea, en la práctica, el sector privado no hace desarrollo científico y tecnológico en el país.

Por otro lado, las empresas privadas nacionales han tenido serios problemas con la política económica y también de prioridades estratégicas y son enteramente dependientes tecnológicamente del sector público. Algunas excepciones de empresas nacionales que han tenido programas propios de desarrollo científico-tecnológico deben ser mencionadas. La empresa de Semillas Agrocere, la más grande y antigua industria de semillas del país -que SILVA (1990: 44)<sup>200</sup> apunta como subsidiaria del Grupo Rockefeller- en los últimos años amplió su proceso de diversificación de actividades de investigación y producción, empezando por semillas de maíz híbrido, pasando por pesticidas, creación de gallinas para producción de huevos -con animales de alto linaje, tipo “Arbour Ackles”- semillas de hortalizas, para llegar a la investigación con cultivo de tejidos en laboratorio en un proyecto subsidiado por el gobierno federal.

Otro caso digno de mención es, en el campo de la industria agroalimentaria de transformación, la empresa Perdigao, que desarrolló muy recientemente una

---

<sup>200</sup> SILVA, José Graziano da. O progresso técnico na agricultura. In: *Cadernos de Difusão de Tecnologia*, Brasília: EMBRAPA, 7(1/3): 13-46, jan./dez. 1990.

nueva matriz de pollo “gigante” que denominó “Chester”. Es importante notar, como menciona SILVA (1990: 44), que los resultados de estos tipos de investigación- como en el caso del las semillas híbridas- determina una imposibilidad de multiplicación de la innovación por los propios usuarios finales, los agricultores, en la medida en que su utilización en generaciones sucesivas lleva a pérdida del vigor inicial, obligando al agricultor a comprarla todos los años. O sea, el monopolio del saber se instala y es legitimado por el Estado.

La COPERSUCAR (Cooperativa de los Productores de Azúcar y Alcohol del estado de Sao Paulo), también realiza investigación en el área agrícola, industrial y de tecnología administrativa. En el área agrícola desarrolla investigaciones en mejora genética, nutrición y fertilización, manejo de suelos, malas hierbas, fitopatología, entomología e ingeniería agrícola. Sus principales resultados están en el área de mejora, con la difusión de nuevas variedades de caña de azúcar. Pero también pueden adjudicársele otros resultados: la introducción del método de análisis de hojas (“análisis foliar”) y la difusión de abonos líquidos.

La OCEPAR (Organización de las Cooperativas del estado de Paraná) también es una referencia importante en la actuación del sector privado en la generación, adaptación y difusión tecnológica. Según SILVA (1985: 220)<sup>201</sup>, la OCEPAR fue responsable de la introducción y adaptación de cultivares de trigo originarios de México en la segunda mitad de la década de setenta, intensificándose en la década de ochenta.

### **1.3. La Extensión Rural**

La extensión rural representa un importante papel en la difusión de la tecnología modernizadora. Fue creada con el objetivo de “hacer un puente entre la investigación y los agricultores”. En términos de organización del Estado, con la

---

<sup>201</sup> SILVA, José Graziano da. A relação entre o setor público-privado na geração de tecnologia agrícola no Brasil. In: *Cadernos de Difusão de Tecnologia*. Brasília: EMBRAPA, 2(2):185-232, maio/ago. 1985.

extensión rural ocurre un proceso semejante al de la investigación, que refleja una historia de centralización administrativa y decisoria. Aunque el trabajo de la Extensión Rural en la modernización agrícola del país fue muy importante, en el ámbito de la transferencia de tecnología, es posible considerar su función como complementaria (por no decir marginal) de una política de ciencia y tecnología.

No obstante, es importante reflexionar sobre los marcos principales del desarrollo de la Extensión Agraria en Brasil, pues a partir de ellos es posible entender su inserción como vehículo de aplicación de determinado tipo de política de desarrollo económico y también para observar cómo se reflejó la estructuración del Estado para la consecución de estos objetivos.

### **1.3.1. Estado Desarrollista, Desarrollo de Comunidad y Extensión Agraria en Brasil**

Como ya se adelantó en el capítulo anterior, la puesta en práctica del Estado Desarrollista, tuvo gran influencia en la configuración de las instituciones del Estado brasileño, en particular determinó el surgimiento de la Extensión Agraria y de la reestructuración de los aparatos destinados a la Investigación Agropecuaria.

Después del final de la II Guerra Mundial, el resultado de la “guerra fría”, la búsqueda del mantenimiento de la hegemonía del poder internacional, se expresa en la preocupación de los Estados Unidos y de las Agencias Internacionales por ejecutar una política expansionista, y más allá de esto, contrarrevolucionaria, de forma que se mantenga bajo su dominio a los países latinoamericanos. La articulación con las clases dominantes de estos países, en especial con grupos asociados al gran capital y las transnacionales, fue fundamental en este intento. La reestructuración del sistema dominante no se limita a las formas tradicionales de represión y negociación, ni corresponde sólo al estilo institucional de hacer política, sino que aplica modelos macroeconómicos de control que incluyen la

reestructuración de la sociedad civil y de los estados nacionales (CASANOVA, 1990: 71)<sup>202</sup>.

Casanova sostiene que la transformación reciente del Estado obedece a un proyecto institucional que se impone desde la creación en los años 40 de los principales órganos interamericanos civiles, sociales, educativos, sindicales y militares<sup>203</sup>. En este contexto, el Estado desarrolló un fuerte sector público, convirtiéndose en impulsor del desarrollo, con la filosofía de utilización de sus aparatos y recursos para el crecimiento de las fuerzas productivas, para el despegue hacia un tipo de desarrollo en el que lo que importaba era crecer antes de distribuir. Estaba en plena vigencia el Estado desarrollista.

JANVRY (1994:20)<sup>204</sup> dice que “la economía del desarrollo en este periodo estaba centrada en la intervención del Gobierno a fin de resolver fracasos del mercado, que pudieran originarse en monopolios, factores externos, bienes públicos, regresos a escala, mercados faltantes e información imperfecta. El punto que se ha destacado en los avances teóricos recientes es el papel de las instituciones tanto públicas como privadas como subrogantes de los fracasos en el accionar de los mercados (por ejemplo, regulación estatal y empresas públicas; contratos privados y transacciones interrelacionadas). Esto requiere una redefinición de los roles relativos del mercado, las instituciones privadas e instituciones públicas en el desarrollo”. Este pensamiento de Janvry se torna fundamental para avanzarse más en la aclaración de la relación entre Estado desarrollista, ideología

---

<sup>202</sup> CASANOVA, Pablo González. El Estado y la Política. in: VUSKOVIC, Pedro y otros. *América Latina, hoy*. México: Siglo XXI Editores, 1990.

<sup>203</sup> Según Casanova, en 1940 el gobierno de Estados Unidos fundó la Oficina de Asuntos Interamericanos a petición de Nelson Rockefeller, quién fue su primer director, que ha tenido como función una gran actividad en el campo diplomático y económico. En 1941, se fundó el Consejo Interamericano de Comercio y Producción (Cicyp) para promover reuniones patronales en favor de la “libre empresa” y del “desarrollo económico”. Ya en 1941 fue fundado el United States Inter-American Council (que estaba constituido por 170 empresas multinacionales) para “librar a América Latina de la influencia del eje”. En 1942 el Committee for Economic Development inició su apoyo técnico y de investigación para promover al bloque interamericano y a los miembros asociados de las naciones latinoamericanas. En 1948 se fundó la Organización de Estados Americanos - OEA- y los órganos interamericanos especializados. También en este año fué fundada la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación- FAO.

<sup>204</sup> JANVRY, Alain de. Reformas en las áreas económicas y sociales: el desafío de un crecimiento equitativo en la agricultura de América Latina. In: *Revista Políticas Agrícolas*, vol. 1, nº 0, 1994, pp. 7-35.

del desarrollo de comunidad y Extensión Agraria. Si se considera este periodo de posguerra, en que los Estados Unidos quieren solidificar su hegemonía, principalmente en América Latina, como un periodo de ajustes a nivel internacional y de consolidación y determinada expansión del bloque socialista, es posible verificar el peligro que esto podría representar para la esperada hegemonía norteamericana y para los otros países capitalista afectados por la pérdida de sus colonias. En este “ajuste” se buscan estrategias capaces de garantizar el orden social y mantener al mundo “libre” de los regímenes e ideologías consideradas como “no democráticas”.

De esta forma, algunos organismos internacionales han tenido una influencia decisiva en la implantación del modelo desarrollista en América Latina y, en este caso específico, en Brasil. De un lado, la Comisión de Estudios y Proyectos para América Latina -CEPAL - con su concepción basada principalmente en la ideología de sustitución de importaciones<sup>205</sup> e industrialización, teorizada por Raúl Prebisch en 1949 y, por otro lado, la Organización de las Naciones Unidas- ONU- que institucionaliza el concepto de Desarrollo de Comunidad (DC) como una metodología capaz de “proporcionar” desarrollo a los países de Tercer Mundo, bajo el “supuesto de la armonía y equilibrio”, siendo definido el DC como ‘un proceso a través del cual los esfuerzos del propio pueblo se unen a los de las autoridades gubernamentales, con el fin de mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de las comunidades, integrando estas comunidades en la vida nacional y capacitándolas para contribuir plenamente al progreso del país’ (definición del Desarrollo de Comunidad sacado de la ONU, 1956). Resalta el ‘Twentieth Report’ del Consejo Económico y Social de la ONU (octubre, 1956) que los dos ingredientes básicos del Desarrollo de Comunidad (DC) son la participación del propio pueblo en los esfuerzos para mejorar su nivel de vida y el apoyo técnico gubernamental para hacer más eficaces los programas de ayuda mutua” (AMMANN, 1987: 32)<sup>206</sup>.

---

<sup>205</sup> El pensamiento desarrollista se caracterizó como marcadamente cepalino, mientras algunas otras corrientes económicas como la neoclásica habín también elaborado una concepción desarrollista propia (SCHULTZ, Theodore W. *A Transformação da Agricultura Tradicional*. Rio de Janeiro: Zahar, 1965).

<sup>206</sup> AMMANN, Safira Bezerra. *Ideologia do desenvolvimento de comunidade no Brasil*. Sao Paulo: Cortez, 1987.

O sea, el “desarrollismo” cepalino aparece como *concepción* de un modelo general, el “desarrollo de comunidad” como una *metodología* de acción general, y la “extensión rural” como un *instrumento* de implementación práctico e interiorizado de este modelo para el sector rural, pero con reflejos ansiosamente esperados en el sector urbano-industrial. Es interesante profundizar un poco más en esta relación, a partir de una recuperación de la perspectiva de desarrollo de la CEPAL, más que verificar el origen de la introducción de la extensión rural en Brasil por las vías del desarrollo de comunidad.

Las herencias del sistema colonial y la división internacional del trabajo específica del capitalismo pero, principalmente, las nuevas tendencias del desarrollo de la economía mundial en el periodo mencionado, son fundamentales en el mantenimiento y desarrollo del subdesarrollo. Este periodo, que puede ser caracterizado por el cambio del polo de crecimiento dinámico de la economía mundial -de Inglaterra a los Estados Unidos- se presenta como más desfavorable para los países subdesarrollados. Los Estados Unidos salen fortalecidos de la Segunda Guerra Mundial, tanto político-económica y financieramente, cuanto militarmente. Con los Estados Unidos como nuevo polo central de la economía internacional, hay un notable cambio en las demandas de materias primas y productos provenientes de los países subdesarrollados. También ocurre que, en este periodo, el desarrollo científico permite la producción de materias primas que pueden sustituir los productos importados.

Estados Unidos, con esta “nueva” hegemonía, es el país que pasa a determinar una serie de condiciones que van a afectar drásticamente a los países subdesarrollados, como las cuotas de importación a determinados productos agrícolas como forma de proteccionismo, y la injusta especialización internacional desigual, además de un cambio dentro del comercio internacional y en el movimiento internacional de capitales<sup>207</sup>. Después de la Segunda Guerra Mundial

---

<sup>207</sup> En AMIN(1977:113) es posible constatar la concepción de desarrollo desigual resultado del desarrollo imperialista forzando una integración de los países subdesarrollados (AMIN, Samir. *O Imperialismo e o Desenvolvimento Desigual*. Lisboa: Ulmeiro, 1977).

son los países desarrollados los que absorben una parte creciente de los capitales internacionales<sup>208</sup>. Los países subdesarrollados ya no pueden contar en la misma proporción del flujo de capitales para el mantenimiento de la dinámica de su crecimiento económico nacional. Esto lleva a una ampliación del desarrollo del subdesarrollo. Hay un significativo cambio de sentido en las inversiones norteamericanas con relación a Europa y América Latina<sup>209</sup>.

En este contexto político-histórico, la concepción de desarrollo de la CEPAL aparece, como dice JANVRY (op.cit.: 8), como un enfoque determinante para los países latinoamericanos como forma de búsqueda de un camino para el crecimiento, en la medida que en que se basa en la estrategia social que trae implícita la industrialización por medio de la sustitución de las importaciones, suponiendo que un crecimiento acelerado traería aparejado efectos suficientemente intensos de “trickle down”, que incrementaría el ingreso de los pobres a través de un ajuste en el mercado laboral. Sin embargo, continua Janvry, en el marco de crecimiento acelerado y continuo de la fuerza de trabajo y de ganancias en la producción dentro del campo de la industria y la agricultura, uno de los asuntos de mayor importancia, tanto para países menos desarrollados como para los más desarrollados, es el constante desempleo, a pesar del crecimiento.

En la base de la visión cepalina está el entendimiento de que centro y periferia se constituyen históricamente como resultado de la forma de propagación del progreso técnico en la economía mundial, o sea, de manera desigual. De esta manera, la estructura productiva de la periferia es especializada y heterogénea, y la de los países centrales es diversificada y homogénea, lo que determina una tradicional división del trabajo en la cual a la periferia le corresponde producir y exportar materias primas y alimentos mientras el centro produce y exporta bienes industriales, lo que provoca intercambios desiguales en el mercado internacional o

---

<sup>208</sup> Hasta la Segunda Guerra Mundial, por ejemplo, el 72% del total (periodo de 1919-1940) de las inversiones de Estados Unidos en el exterior estuvieron concentradas en América Latina, siendo casi exclusivamente destinadas a la explotación de las actividades primarias.

<sup>209</sup> Europa recibía en los años 1950, 1960, 1970 el 14, 21 y 31%, de la inversión norteamericana directa; mientras América Latina en los mismos años participaba del 30, 26 y 19% de ese tipo de inversión.

incluso interregional. Entonces, la relación de explotación y sojuzgamiento capital-imperialista es sustituida por el efecto desigual de la difusión del progreso técnico. Por otro lado, los pequeños beneficios del progreso técnico en las periferias tienden a ser transferidos hacia los centros dentro de esta relación internacional o interregional desigual.

De acuerdo con la perspectiva de la CEPAL, el patrón exportador-sustitutivo es la vía única de desarrollo de América Latina, en el contexto del modo de producción capitalista. Según CASTRO (1992: 208)<sup>210</sup>, en este modo de pensamiento el subdesarrollo es una fase previa al desarrollo capitalista y el patrón exportador-sustitutivo es la inspiración de ese desarrollo capitalista. Según este autor, Prebisch decía que no debía olvidarse que cuanto mayores fuera las exportaciones de América Latina, tanto más intenso podría ser el ritmo de su desarrollo. La industrialización no es incompatible con el desarrollo eficaz de la producción primaria, pues se necesita una importación considerable de bienes de capital y también se necesita exportar productos primarios para conseguirla. Así, cuanto más activo sea el comercio exterior tanto mayores serán las posibilidades de aumentar la productividad del trabajo mediante la intensa formación de capitales. La cuestión no estaría en crecer a costa del comercio exterior sino en saber extraer de un comercio exterior dinámico los elementos propulsores del desarrollo económico (S.A.).

Prebisch aseguraba que la industrialización era la única vía posible porque promovía el crecimiento hacia adentro. La visión cepalina defendía que con la concentración de esfuerzos en la sustitución de importaciones se lograría transformar la estructura económica, social y política, hasta alcanzar una capacidad de crecimiento autosostenido, condición principal para el desarrollo. Los requisitos básicos para avanzar por la vía de la sustitución industrial son: primero, que el volumen y composición de las importaciones representen una reserva de mercado suficiente para justificar el establecimiento de una serie de industrias sustantivas;

segundo, que el sistema económico posea un grado de diversificación de su capacidad productiva capaz de ofrecer una reacción adecuada al impulso surgido del estrangulamiento externo<sup>211</sup>.

Un de los requisitos “al sistema económico” es el papel reservado a la agricultura como también protagonista del desarrollo económico en esta perspectiva. Según FURTADO (1982:112)<sup>212</sup>, que fue un de los representantes de la visión cepalina en Brasil, la agricultura tenía un papel imprescindible en la medida en que debería responder “[...] a la demanda de productos agrícolas creada por el sector no agrícola, para cumplir su papel en el proceso de desarrollo. La preocupación principal tendió a ser la identificación del grado de rigidez del sector agrícola, el cual sería responsable de la creación de presiones inflacionistas por la elevación de los costes industriales, por el crecimiento más que proporcional de las importaciones de productos agrícolas”. Esto debería darse por una transformación del sector primario, o sea, de la agricultura tradicional en una agricultura monetarizada, capitalizada, eficiente, productiva y competitiva.

A pesar de que no se utilice la expresión “modernización de la agricultura”, es posible identificar que la visión cepalina -que utiliza la categoría “progreso técnico”- puede ser perfectamente encajada dentro de los objetivos de la teoría de la modernización de la agricultura, por la influencia ejercida por T. W. Schultz y su desarrollismo neoclásico, en los pensadores de la CEPAL<sup>213</sup>.

SCHULTZ (1965: 149), por su parte, veía en la modernización de la agricultura una posibilidad de equilibrio en el crecimiento económico general de un país pues decía que “el crecimiento económico de un país pobre depende

---

<sup>210</sup> CASTRO S., Pedro. *Teorías de Desarrollo- crítica a la teoría de la CEPAL*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 1992.

<sup>211</sup> CEPAL. *Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil*. Santiago: CEPAL, 1964 (apud CASTRO, 1992:210).

<sup>212</sup> FURTADO, Celso. *Análise do “modelo” brasileiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

<sup>213</sup> Una de las críticas a la concepción cepalina es que, en el plano metodológico su análisis no va más allá de las críticas a las teorías convencionales (Clásicas, Keynesianas y Neoclásicas), llegando a emplear los mismos conceptos utilizados por las teorías convencionales (así denominadas por los propios cepalinos), tales como “productividad”, “marginalidad”, “inversión”, “ingresos” y “ahorro”, sin la debida revisión conceptual para situarlos en un nivel de análisis distinto (CASTRO, op.cit.: 196).

predominantemente de la disponibilidad y del precio de los factores agrícolas modernos (no tradicionales)<sup>214</sup>. Los suministradores de estos factores, en un sentido real, detienen la clave de tal crecimiento”(S.A.). Él caracteriza la modernización de la agricultura por la utilización de máquinas agrícolas, insumos químicos, incentivos y capacidad del personal agrícola. Sobre esta cuestión SCHULTZ (op.cit.: 179) afirmaba que, “...los suministradores de los factores agrícolas modernos son, entre otros, los investigadores que trabajan en estaciones agrícolas experimentales. Su contribución a ese respecto es de importancia crítica. Los agricultores, en su papel de consumidores de los nuevos factores, los aceptan cuando son verdaderamente lucrativos. Pero habitualmente los agricultores tradicionales no los demandan. En resumen, depende mucho de que los agricultores aprendan a usar efectivamente los factores agrícolas modernos. En este punto, el crecimiento rápido e ininterrumpido depende grandemente de determinadas inversiones en el personal de campo, relacionadas con las nuevas habilitaciones y el nuevo conocimiento que éste debe adquirir, para obtener éxito en el juego del crecimiento proveniente de la agricultura”(S.A.).

Otro pensador “desarrollista” neoclásico que ha tenido gran influencia sobre el pensamiento y la práctica desarrollista, y en consecuencia sobre el proyecto de modernización de la agricultura en Brasil, fue George Edward Schuh<sup>215</sup> que también se fundamentaba en la teoría agrícola de Schultz. En el conjunto de la obra de

---

<sup>214</sup> No debe olvidarse que, conforme a HAYAMI y RUTTAN (1989: 68), también Schultz formuló en 1953 las implicaciones del “modelo de desarrollo basado en la localización” para el desarrollo agrícola moderno, cuyas premisas eran: 1- el desarrollo económico tiene lugar en una matriz de localización específica; 2- estas matrices de localización tienen una composición primordialmente industrial y urbana; 3- la organización económica vigente funciona mejor en el centro, o cerca del centro, de una matriz particular del desarrollo económico, y también funciona mejor en las partes de agricultura favorablemente situadas en relación con tal centro. Busca entonces demostrar que la urbanización y la industrialización determinan la localización de la producción de bienes agrícolas e influye sobre las técnicas e intensidad de cultivo. Schultz sugirió una justificación de la hipótesis de la repercusión urbano-industrial en términos de un mejor funcionamiento de los mercados de factores y productos en las áreas de rápido desarrollo urbano-industrial que en áreas donde la economía urbana no había hecho una transición hacia la etapa industrial. Se destacaba, de esta forma también, el papel del sector urbano-industrial como fuente de insumos nuevos y más productivo (HAYAMI, Yujiro y RUTTAN, Vernon W. *Desarrollo Agrícola- una perspectiva internacional*. México: Fondo de Cultura Económica, 1989).

<sup>215</sup> Schuh trabajó en Brasil como consultor de la USAID- Agencia Norteamericana para el Desarrollo Internacional. Era norteamericano y profesor de la Universidad de Purdue, Indiana- EUA.

SCHUH (1971)<sup>216</sup> se percibe la propuesta que la agricultura debería cambiar su papel teniendo en cuenta su contribución al desarrollo económico. Justifica esta visión por las siguientes razones: estaría habiendo un aumento rápido de la población y un descenso de las tasas de mortalidad; había una inquietud en el medio urbano resultado del alza de precios internos de los alimentos; se notaba una ampliación de la diferencia en los cambios exteriores de mercancías; estaba claro el fracaso en obtener una tasa de sustentabilidad de desarrollo económico a través de programas concentrados en la industrialización y negligentes con el sector agrícola”. La agricultura precisaba entonces responder a las exigencias funcionales del crecimiento económico general, asumiendo un nuevo papel que correspondía al aumento de su producción y productividad : liberando trabajo para el sector no agrícola; como fuente de economías o formación de capitales para la economía general; proporcionando mayores rentas reales a través de alimentos a precios más bajos a todos los miembros de la sociedad; creando un mercado para los productos obtenidos en el sector no agrícola; contribuyendo como fuente de recepción de divisas.

La agricultura, según Schuh, debería cumplir su papel en el desarrollo económico a través del aumento de la productividad de la tierra y del trabajo, con economía de mano de obra. Así estaba abierto el camino para la modernización de la agricultura brasileña articulada con el proceso de industrialización, considerando la influencia que este autor tuvo en el pensamiento desarrollista y en las medidas prácticas de las políticas nacionales.

El pensamiento desarrollista, tanto de corte neoclásico como cepalino, ha predominado a lo largo de las tres décadas pasadas (60-90) en los medios oficiales y gubernamentales de América Latina, en especial en Brasil, que lo utilizó con gran vigor. Sus enfoques fueron utilizados y sirven de inspiración en la formulación de las diversas políticas económicas y en la elaboración de los planes económicos nacionales. Según CASTRO (op.cit.: 195), la teoría desarrollista “atribuye al Estado

---

<sup>216</sup> SCHUH, George Edward, ALVES, Eliseu Roberto. *O Desenvolvimento da Agricultura no Brasil*. Rio de

un papel autoritario, promotor y/o gestor del desarrollo económico-social y árbitro de los conflictos sociales por vía de la concertación o de la represión. El Estado para cumplir con su papel y funciones debe realizar un conjunto de políticas para proteger y promover a la burguesía industrial; atenuar los conflictos de clase; integrar a todas las capas (estratos) de bajos ingresos; y velar por el interés nacional propiciando nuevos patrones de participación extranjera y extendiendo sus relaciones económicas y políticas a todos los rincones del mundo”.

Intentando reconstruir rescatar cómo este conjunto de ideas son transformados en políticas públicas en Brasil, es importante analizar la introducción de la ideología del desarrollo de comunidad y sus consecuencia con la creación del servicio público de extensión rural.

Como fue posible constatar, bajo la argumentación de que “la pobreza es un obstáculo y una amenaza tanto para estas poblaciones (los pobres) como para las áreas más prósperas”<sup>217</sup>; de que “en la actual lucha ideológica los pueblos hambrientos tienen más receptividad hacia la propaganda comunista internacional de que las naciones prósperas”; de que “el esfuerzo de ayudar los pueblos a alcanzar un nivel de vida más sano y más económicamente productivo eliminaría los focos de comunismo en potencia”<sup>218</sup>; de que “la mejora de las condiciones sociales y económicas en cualquiera parte del mundo libre resultaría en beneficio de los Estados Unidos”<sup>219</sup>, este país, según AMMANN (op.cit.: 29), se proclama líder del mundo por las palabras de su Presidente: “creo que debemos ofrecer a los países amigos de la paz, afirmaba Truman en su discurso de toma se posesión, los

---

Janeiro: APEC, 1971.

<sup>217</sup> Beatty apud AMMANN, 1987 (BEATTY, Willard W. Lições colhidas nos programas internacionais e bilaterais de educação comunitária. In: HENRY, Nelson B.- Org.-. *Educação comunitária*. Rio de Janeiro: USAID, 1965.).

<sup>218</sup> Scalcon apud AMMANN, 1987 (SCALCON, David. Raízes históricas do Desenvolvimento e Educação Comunitária. In: HENRY, Nelson B.- Org.-. *Educação comunitária*. Rio de Janeiro: USAID, 1965).

<sup>219</sup> Mauck apud AMMANN, 1987 (MAUCK, Willfred. *Os programas bilaterais americanos de educação comunitária*. in: Henry, N. op.cit.).

beneficios de nuestro caudal de conocimientos técnicos y ayudarlos a realizar sus aspiraciones de una vida mejor”<sup>220</sup>.

Preocupado con lo que pudieran significar cambios político-sociales en América Latina, el gobierno norteamericano y las agencias internacionales inician en lo posguerra un intenso programa de asistencia a los países pobres del continente. De acuerdo con AMMANN (op.cit.: 30), ya en 1942 era firmado un convenio entre Estados Unidos y Brasil para el incremento de la producción de alimentos. Este acuerdo fue prorrogado en 1944 y, inspirado por él, el gobierno norteamericano mantenía un cuadro de técnicos en el Ministerio de Agricultura para asesorar a la Comisión de Producción de Alimentos. En 1945 se firma un Acuerdo de Educación Rural, que establecía una colaboración entre el Ministerio de Agricultura brasileño y la “Inter-american Educational Foundation” con el objetivo de una mayor aproximación interamericana, mediante intercambio intensivo de educación, ideas y métodos pedagógicos entre los dos países. A partir de este acuerdo, se creó la Comisión Brasileña-Americana de Educación de las Poblaciones Rurales (CBAR) dentro del Ministerio de Agricultura de Brasil compuesta de técnicos brasileños y americanos que van ser los responsables de la ejecución del programa de Educación Rural. Luego, Estados Unidos pone a disposición de CBAR un cuerpo de especialistas en educación y extensión rural, además de organizar un programa de entrenamiento de especialistas brasileños en Estados Unidos<sup>221</sup>. Con esta actividad, según Ammann, se preparaba la entrada de la ideología del desarrollo de comunidad en el país. La metodología de trabajo sugerida por el acuerdo era la de las *misiones rurales*, que consistían en un trabajo itinerante, en el cual grupos de técnicos viajaban por el medio rural combinando charlas con la utilización del auxilio de radio, cine, bibliotecas y museos móviles.

---

<sup>220</sup> Beatty apud AMMANN, 1987 (“*Memoirs of Harry S. Truman*”. In: BEATTY, Willard. op.cit.).

<sup>221</sup> También es firmado otro convenio mirando a la educación industrial, con el objetivo de preparar especialistas brasileños en Estados Unidos. O sea, con estos acuerdos bilaterales se garantiza la gradual implantación de la ideología y de los intereses norteamericanos, sea en el nivel rural, sea en el nivel urbano-industrial, y en estas condiciones se va generando la idea de D.C.

La preocupación de las élites brasileñas para con la educación rural se da en función, básicamente, del ya creciente flujo poblacional desde el medio rural hacia el urbano, lo que significaba una amenaza al orden urbano de las grandes ciudades y una posibilidad de reducción de la producción en el campo. La educación rural, entonces, era entendida como un instrumento eficaz para realizar esta doble tarea de retener a las personas en el campo y mantener o aumentar la productividad. La educación rural funcionaba así como una forma de perfeccionamiento de la población rural, sin dejar su categoría de trabajador, aceptando con disciplina su función en el sistema de producción.

Esta forma de actuación, las *misiones rurales*, puede ser caracterizada como las primeras iniciativas de *extensionismo agrícola*. Su motivo principal estaba lejos de procurar cambiar la condición de marginalización y explotación a que el sector rural estaba sometido hacía siglos; en verdad, se procuraba que el medio agrario se transformase en un sector más productivo, que se incorporase al mercado para que así aumentasen los niveles de explotación a que estaba sometido (CASTILLO y LATAPÍ, 1985: 14)<sup>222</sup>.

BRANDAO (1994: 26)<sup>223</sup>, hablando del período de posguerra, dice que “cuando las palabras ‘educación’ ‘de adultos’ llegaron desde el exterior a América Latina quisieron traducir el comienzo de nuevos tiempos. Ante la evidencia de grandes contingentes de analfabetos o atrasados escolares, ante la sospecha de que incluso sería productiva la participación de sujetos, grupos y comunidades marginadas en los procesos sociales y económicos del ‘desarrollo’ que , entre otras, resolvería la ecuación de sus propias ‘marginalidades’, surgieron y se diseminaron propuestas de una educación dirigida preferentemente a las personas pobres y adultas, cuyas biografías incluían en el currículum carencias escolares profundas...En

---

<sup>222</sup> CASTILLO, Alfonso y LATAPÍ, Pablo. Educação nao-formal de Adultos na América Latina- Situação atual e perspectivas. in: WERTHEIN, Jorge (org.). *Educação de adultos na América Latina*. Campinas: Papirus, 1985.

<sup>223</sup> BRANDAO, Carlos Rodrigues. Os Caminhos Cruzados: formas de pensar e realizar a educação na América Latina. In: GADOTTI, Moacir e TORRES, Carlos Alberto (orgs.). *Educação Popular: Utopia Latino-Americana*. Sao Paulo: Cortez: Editora da Universidade de Sao Paulo, 1994.

un primer momento, este tipo de educación pareció: 1) constituir una experiencia y un modelo pionero de amplia extensión de los beneficios de la educación a sectores populares de la sociedad; 2) conducir hacia el terreno de la educación la viabilidad del ejercicio sistemático de acciones de 'promoción humana', que otros dominios de prácticas sociales procuraban realizar (salud y alimentación, habitación, ocio, trabajo y comunicación); 3) integrar, por primera vez, los efectos de la educación al trabajo organizado, motivado y colectivo (y comunitario) del sujeto educado en actividades de desarrollo: 'de comunidad', 'regional', 'rural integrado', etc. (S.A.)". Pero, aunque esta iniciativa emergente de carácter universalista que asumiría rumbos y aspectos propios en cada situación social que actuase, el autor afirma que lo que se concluyó es que, en realidad, "bajo la apariencia de un tipo de amplio movimiento pedagógico renovador, estábamos ante un proceso sistemático de centralización de poderes y de burocratización de procesos de educación *de las y con las* capas populares". Brandao se apoya en Huidobro<sup>224</sup> para refutar este tipo de educación "...que tiene su base en la teoría de la marginalidad, por ser 'integradora' o 'recuperadora' de personas marginadas a través de programas de 'promoción popular', 'desarrollo comunitario' o 'extensión agrícola', sin considerar esa situación de marginalidad producto directo de la relación socioeconómica y de un tipo actual de desarrollo".

Según WANDERLEY (1994: 63)<sup>225</sup>, "esa educación relacionada con la ideología desarrollista, estaba basada en la creencia en un proyecto de desarrollo capitalista autónomo", y (WANDERLEY, 1979<sup>226</sup> apud WERTHEIN, 1985: 82<sup>227</sup>) "su vinculación con la nueva etapa del capitalismo monopolista internacional. A través de este tipo de educación se buscaba ampliar la hegemonía de las clases dominantes y popularizar la educación oficial".

---

<sup>224</sup> HUIDOBRO, Juan Eduardo García. *Aportes para el Análisis de la Sistematización de Experiencias No Formales de Educación de Adultos*. Santiago: UNESCO, 1981, p.15. apud BRANDAO (1994).

<sup>225</sup> WANDERLEY, Luiz Eduardo. Formas e Orientações da Educação Popular na América Latina. In: GADOTTI, Moacir e TORRES, Carlos Alberto (orgs.). *Educação Popular: Utopia Latino-Americana*. São Paulo: Cortez: Editora da Universidade de São Paulo, 1994.

<sup>226</sup> WANDERLEY, Luiz Eduardo. Apontamentos sobre a educação popular. In: *Cultura do povo*. São Paulo: Cortez e Moraes, 1979, p 21-23.

<sup>227</sup> WERTHEIN, Jorge. Educação de adultos nos processos de desenvolvimento rural. In: WERTHEIN, Jorge (org.). *Educação de adultos na América Latina*. Campinas: Papirus, 1985.

Este también llamado “ruralismo pedagógico” (RODRIGUES y RICHARDSON, 1984: 56)<sup>228</sup>, se conducía como ya hemos visto por el objetivo de fijar el hombre a la tierra, pero cabe añadir que era una “educación” basada en modelos urbanos, que hacían que aquellos a los que alcanzaba se desvinculasen del medio rural donde vivían, llevándoles a buscar las ciudades. Con esto, la dominación cultural ejercida por esta práctica educativa disociada de la realidad resulta en que el estado de pobreza permanezca inalterado o sea agravado. Fue posible constatar que, más allá de este aspecto pedagógico, otros factores impedían el logro de este objetivo, o sea, aquellos relativos a la estructura socioeconómica del país, que trascienden el campo de actuación puramente educacional. El modelo desarrollista adoptado, con su fuerte componente de industrialización, no llegó a distribuir los excedentes como se planteaba en la teoría. Por el contrario, hizo que el medio rural perdiera su poder económico, dándose una desvalorización del trabajo agrícola en comparación con el trabajo industrial.

El análisis precedente ya identifica un conjunto de factores que determinarán el fracaso de este nuevo sistema: la característica transitoria del contacto entre los “educadores” y la población rural; la cuestión pedagógica; la falta de un compromiso formal y efectivo entre ellos; el alto coste; y, principalmente, la verificación de que como consecuencia de las causas anteriores, no había un cambio significativo en el medio rural.

A partir de esta constatación de naturaleza analítica se empieza a debatir una nueva forma de actuación que plantee una acción más directa y organizada estructural y metodológicamente. Conforme a QUEDA y SZMRECSÁNYI(1976: 219)<sup>229</sup>, “el movimiento extensionista surgió en Brasil como reacción al malogro de la educación rural, habiendo sido definido por sus idealizadores como un proceso de educación extraescolar. Su punto de partida es la noción de comunidad rural,

---

<sup>228</sup> RODRIGUES, Melânia Mendonça e RICHARDSON, Roberto Jarry. Educação e Mao-de-obra Rural. In: RICHARDSON, Roberto Jarry e WANDERLEY, José Carlos Vieira (orgs). *Educação Rural e Desenvolvimento*. Joao Pessoa: Editora Universitária/UFPb, 1984.

<sup>229</sup> QUEDA, Oriowaldo e SZMRECSÁNYI, Tamás. O papel da educação escolar e da assistência técnica. In: *Vida Rural e Mudança Social*. Sao Paulo: Editora Nacional, 1976.

entendida como una organización social homogénea y no-estratificada, sin conflictos internos de intereses. Bajo este rótulo se agrupa a los grandes propietarios, los minifundistas y los trabajadores agrícolas, todos incluidos en el llamado ‘público de asistencia técnica’. Para ese público son elaborados programas que se orientan hacia la mejora de su modelo de vida, de salud y de educación. Este objetivo debe ser alcanzado a través de la elevación del nivel de vida de la comunidad rural, mediante el aumento de la producción y de la productividad agropecuaria”.

Pero lo que va dar contornos “definitivos” a la integración de la agricultura en el proyecto desarrollista son, en verdad, los acontecimientos del segundo lustro de la década de los 40. En 1947, el Presidente de los Estados Unidos de América visita Brasil y en 1948 el Presidente de Brasil va a Washington. En estos encuentros se acuerda el incremento del intercambio técnico-científico para la modernización agrícola del país. En 1949 empieza a actuar en Brasil la Misión Abbink (COMIBEU- Comisión Mista Brasil-Estados Unidos), que bajo la presidencia del norteamericano John Abbink y compuesta por técnicos, empresarios y miembros de los gobiernos de los dos países, se proponía conocer los principales puntos críticos de la economía brasileña. A partir de las conclusiones de esta Comisión<sup>230</sup>, mientras

---

<sup>230</sup> Las conclusiones de la referida Comisión reflejan también las preocupaciones del empresariado agrícola nacional. En abril de 1945 tiene lugar la Conferencia de las Clases Productoras, en Teresópolis - Rio de Janeiro, que tuvo una participación amplia y ecléctica de partidos políticos (incluso el Partido Comunista) y representantes empresariales. Como resultado de esta conferencia, los empresarios exigen que el Estado estimule la producción empresarial con base en el modelo de la gran propiedad. Las clases patronales consiguen la creación de las “Asociaciones Rurales”, que son organizaciones mixtas de agricultores con vinculación al Ministerio de Agricultura y que funcionaban a nivel de municipio, cuyos objetivos serían: “colaborar con el poder público en el sentido de establecer el espíritu asociativo; articular los elementos de la clase rural con la finalidad de promover la defensa de sus derechos e intereses y realizar sus aspiraciones, así como el progreso y perfeccionamiento de la agricultura; mantener un centro de información sobre la vida agropecuaria del municipio; instalar y mantener la ‘Casa Rural’, prestando servicios de asistencia técnica, económica y social para los asociados; difundir nociones de higiene, principalmente, para la mejora de las condiciones del medio rural; promover la enseñanza profesional de interés agropecuario; organizar museos, ferias, exposiciones agropecuarias; estimular la economía de sus asociados, favoreciendo la adquisición de tierras en propiedad” (QUEDA, Oriowaldo. *A Extensao Rural no Brasil: da anuncio ao milagre da modernizacao agrícola*. Piracicaba: ESALQ/USP, 1987 (tese livre docencia).

La Conferencia de las Clases Productoras elabora la “Carta de Teresópolis” donde son presentadas ocho propuestas para un nuevo plan general de política agrícola para el país: 1) mejora del sistema de transportes; 2) fomento del cultivo de especies alimentarias amparados por cooperativas para pequeños productores; 3) combate de la erosión de los suelos, creación de un sistema de defensa sanitaria, estímulo del uso de abonos naturales y un plan nacional de combate de plagas; un amplio programa de asistencia técnica y crédito rural;

puede verificarse una continuidad en la concepción general de desarrollo, las acciones en términos de reorganización del Estado y de su política científico-tecnológica se expresan más claramente con la “sugerencia” de la articulación del trípode “investigación, asistencia técnica y crédito rural”, como instrumentos de introducción del modelo tecnológico dominante en los países desarrollados. O sea, siguiendo la concepción de Schultz, la investigación tecnológica cumpliría su papel de aumentar la productividad de los factores de producción de manera que bajaran los costes de medios; así, la libre actuación de las fuerzas del mercado induciría la adopción de esta tecnología, minimizando las resistencias de la “agricultura tradicional”. La extensión aparecería como un trabajo de “educación rural” en el sentido de aumentar la disposición para este cambio, y el crédito rural como la posibilidad de hacer viable la compra de la “moderna tecnología”, principalmente porque este nuevo modelo tecnológico y la dirección del progreso técnico se daba en una sola dirección: de fuera hacia dentro del medio rural, no habiendo ninguna consideración de direcciones alternativas.

CASTRO (1984: 315) recomienda un análisis más detallado del Relatorio de la Comisión Mixta Brasil-Estados Unidos pues en él es posible encontrar la “formulación explícita de una estrategia modernizante, lo que implicaba dirigir el desarrollo tecnológico por el camino de la Revolución Verde”. A efectos de este trabajo, los puntos principales que deben ser evidenciados son los tratados a continuación, conforme a la COMISSAO MISTA BRASIL-ESTADOS UNIDOS (1949)<sup>231</sup> apud CASTRO (1984: 315). Este Relatorio, en el diagnóstico inicial, apunta el atraso de la agricultura en Brasil como factor más importante para explicar la continua elevación de sus precios, y esto retrasaría la expansión de la producción agrícola. El hecho de que en general la agricultura presentaba baja productividad y la

---

asistencia social y sanitaria gratuita, para la población rural; corrección de las disparidades entre precios agrícolas e industriales; activación de las investigaciones agronómicas y tecnológicas de nuestras materias-primas y la industrialización de los productos agrícolas, con la finalidad de valorizar el trabajo rural y evitar las crisis periódicas (S.A.). Según CASTRO (1984: 315) con estas sugerencias estaban formuladas las bases para las intenciones modernizantes que serían reforzadas en el Relatorio de Comisión Abbink.

<sup>231</sup> COMISSAO MISTA BRASIL-ESTADOS UNIDOS. Relatorio. Rio de Janeiro, 1949 (Departament of State. Publication, 3487).

producción para exportación estaba concentrada en pocos cultivos, era apuntado también como responsable de las dificultades de la balanza de pagos y de la inflación. El desarrollo de la agricultura era entendido como soporte necesario del desarrollo industrial que se planeaba.

Su propuesta para modernizar la agricultura brasileña constaba de siete puntos generales: 1) educación rural e investigación; 2) asistencia técnica; 3) almacenamiento y refrigeración de productos; 4) soporte de precios; 5) control de exportaciones; 6) acuerdos internacionales; 7) ayuda financiera. De estos, dos puntos interesan especialmente tomando en consideración la naturaleza de este trabajo. Este documento es claro en apuntar que la nueva dirección para la intervención estatal en la agricultura concedía a la investigación un papel fundamental como base del programa de modernización, y que debería concentrar su acción en la investigación de técnicas de combate de plagas y enfermedades vegetales, en inseminación artificial y en la producción de semillas híbridas.

Los programas de extensión agrícola eran considerados “la otra cara de la actividad de investigación”. El “efecto demostración” como forma de ampliar la difusión de los resultados de la modernización agrícola sería alcanzado a través de programas estatales de extensión rural<sup>232</sup>, que tenían la función de realizar entrenamientos, reuniones de grupo, viajes didácticos y de producir material de divulgación. Por su lado, la asistencia técnica a los agricultores debería procurar resolver los problemas de mecanización, de conservación de suelos y de agua, estimular el uso de fertilizantes, regadío, introducción de mejoras en los cultivos y en el ganado, permitir un control eficaz de plagas y enfermedades, incentivar la forestación, promover la organización de la propiedad rural y la industrialización de materias primas agrícolas. Además se recomendaba: aumentar la importación de

---

<sup>232</sup> Aparte de las misiones rurales, la primera experiencia extensionista oficial en Brasil, caracterizada como tal y siguiendo el modelo norteamericano, empieza en Santa Rita do Passa Quatro, ciudad localizada en el estado de Sao Paulo, en 1948, resultado de una acción incentivada y apoyada técnica y metodológicamente por la American International Association - AIA-, entidad “sin fines lucrativos” creada en Estados Unidos por los hermanos Rockfeller (FONSECA, Maria Teresa Lousa da. *A Extensao Rural no Brasil, um Projeto Educativo para o Capital*. Sao Paulo: Edições Loyola, 1985. p.59).

abonos a través de acuerdos especiales; intensificar investigaciones y estudios sobre los depósitos nacionales de fosfato; intensificar el uso de fertilizantes orgánicos; utilización de residuos de basura sanitaria y basura en general para fertilización; establecimiento de plantas de fertilizantes químicos (amonio sintético y superfosfatos); importar fertilizantes a través del Ministerio de Agricultura para reventa a los agricultores.

En cuanto al crédito rural, el documento proponía la implantación de un amplio programa como forma de hacer viable la modernización de la agricultura, debiendo el mismo estar articulado con la asistencia técnica y la extensión rural. Como medida recomendaba el fortalecimiento del Departamento de Crédito Agrícola e Industrial del Banco de Brasil, proponiendo su descentralización y transformación en un “banco rural”.

Conforme a CASTRO (op.cit., 320), “a través de la articulación preconizada entre crédito y extensión rural se percibe que aquello es ratificado como el principal instrumento para hacer viable un programa de transformación de la agricultura tradicional que va a depender del buen funcionamiento de los instrumentos de mercado. En otras palabras, en desarrollo científico y sobre todo tecnológico del sector agrícola, tendría desde muy temprano en la política de crédito un instrumento privilegiado. La autora concluye afirmando que la modernización de la agricultura está basada en el trípode “investigación, asistencia técnica y crédito rural”, lo que no es una propuesta original, pues ha venido a reproducir los programas internacionales de transformación agrícola, en especial el norteamericano, cuyo modelo se quiere difundir.

Es importante notar que las sugerencias de la Comisión Abbink, se refieren al nivel macro del país pues, además de la primera experiencia extensionista de Santa Rita do Passa Quatro ya mencionada, en 1948 también, bajo el patrocinio de la American International Association for Economic and Social Development - AIA-, se crea en el estado de Minas Gerais la primera Asociación de Crédito y Asistencia

Rural - ACAR-MG- del país, que pasa a reproducir el modelo norteamericano de extensión agrícola.<sup>233</sup>

A finales del año 1950 se firma un Acuerdo General de Cooperación Técnica entre Estados Unidos y Brasil. Este acuerdo es consecuencia de la implantación en Brasil del “sistema de cooperación bilateral” llamado Punto IV, que suponía una especie de “Plan Marshall” en versión latina. La denominación de Punto IV era una referencia al cuarto punto del discurso de Harry S. Truman en su investidura como Presidente de Estados Unidos, que mencionaba la preocupación por “el fomento de la riqueza de los países poco desarrollados”. Este acuerdo de cooperación técnica abría la posibilidad de ser firmados convenios con los diferentes estados de la federación. Como consecuencia de este acuerdo, es creada en 1953 la Oficina Técnica de Agricultura -ETA- con la función de desarrollar actividades en educación rural, investigación y extensión agrícolas, conservación de los recursos naturales, fomento de la producción agrícola, y almacenamiento, a través de la acción cooperativa entre los dos gobiernos. Esto presuponía la existencia de “1. una institución brasileña oficial; 2. administrada por un co-director brasileño y otro norteamericano; 3. que dirigían un cuadro de técnicos brasileños y un cuerpo de funcionarios norteamericanos; 4. con la utilización de una cuenta solidaria en cruzeiros (moneda brasileña en la época) y dólares; 5. para conducir un programa cooperativo de desarrollo de la agricultura y de los recursos naturales a través de una serie de proyectos con otras organizaciones; bajo la autoridad de un contrato que sería válido hasta el 31 de diciembre de 1960”<sup>234</sup>(S.A.).

En los años siguientes se crean asociaciones estaduais de extensión rural en diversos estados del país: 1954- ANCAR, en los estados del nordeste brasileño (Pernambuco, Bahia, Ceará); 1955- ANCAR, en otros estados de nordeste brasileño

---

<sup>233</sup> El hecho de ser creada la ACAR-MG, no significa la pronta eliminación de otras experiencias que venían siendo desarrolladas. En 1950, por ejemplo, se inicia en Brasil la experiencia de la Misión Rural de Itaperuna (Rio de Janeiro) que, inspirada en los principios y las técnicas de desarrollo comunitario, pretende formular las bases para un programa nacional de mejoras de las condiciones de vida económica y social de las áreas agrícolas (AMMANN, op.cit.: 34).

(Paraíba y Rio Grande do Norte); 1956- ASCAR, en Rio Grande do Sul; 1956- ACARPA en Paraná y ACARESC en Santa Catarina (estado del presente estudio).<sup>235</sup> La expansión de la actuación extensionista a estos estados y la manifestación del deseo de diversos estados de crear asociaciones semejantes, crea condiciones para el surgimiento de un órgano central para coordinar nacionalmente el sistema. De esta forma, en 1956 se crea la ABCAR - Asociación Brasileña de Crédito y Asistencia Rural<sup>236</sup>, apoyada técnica y financieramente por la AIA y ETA. La ABCAR tenía una vinculación directa con el Ministerio de Agricultura de quien recibía parte significativa de sus recursos.

### **1.3.2. Centralización: la forma de cumplimiento del la función reservada**

La organización de estas asociaciones en términos de “sistema” es fundamental para que la extensión rural como institución cumpla su función en el ideario desarrollista en vigencia. Si en los primeros momentos la concepción de desarrollo de comunidad puede haber sugerido una perspectiva de desarrollo “desde dentro”, con un perspectiva “localizada” a nivel comunitario, con base en la “solución de los problemas locales”, luego se va percibir un gradual cambio en dirección al entendimiento de la extensión como un claro instrumento de la modernización conservadora, o sea, un cambio modernizante sin cambios estructurales significativos. Es posible afianzar, conociendo los orígenes y patrocinios de la extensión en Brasil (y en el resto de América Latina), que se trató

---

<sup>234</sup> REPORT. *The Avail Development of Brazil's Cooperative Agricultural Extension Service*. Apud FONSECA (1985: 87).

<sup>235</sup> Posteriormente fueron creadas otras instituciones en el resto de estados y territorios brasileños, pero no serán mencionadas por no interesar directamente al presente estudio.

<sup>236</sup> Como las asociaciones estatales, sus filiales, la ABCAR era una entidad civil sin fines lucrativos reconocida de “utilidad pública”, lo que le eximía de diversos tipos de cargas fiscales.

de un procedimiento estratégico con vistas a una “preparación previa” para la introducción de la Revolución Verde<sup>237</sup>.

SANCHEZ DE PUERTA (1996: 197)<sup>238</sup> apunta una serie de factores que determinaron el éxito inicial de los servicios de extensión en América Latina en los años cincuenta: la suficiencia de recursos materiales; la (relativa) autonomía de las respectivas organizaciones respecto a otros servicios públicos<sup>239</sup>; el atractivo del contenido filosófico de la institución; la disponibilidad del conjunto de innovaciones que se habían de difundir (ante de la realidad agrícola considerada) (P.A.-paréntesis añadido)<sup>240</sup>.

Es fundamental agregar a estos factores el gran apoyo recibido de las agencias internacionales mencionadas anteriormente, que impulsaban el servicio técnica, metodológica y financieramente, incluso manteniendo equipos de actuación y “supervisión” directa en el campo.

Pero es importante recuperar algunos discursos iniciales que marcaron en su época la metodología de trabajo extensionista, para poder constatar las

---

<sup>237</sup> No está de más recordar que la Revolución Verde nace en las oficinas de la Fundación Rockefeller en 1943, que financia a cuatro geneticistas norteamericanos para, en México, buscar a través de la creación de variedades de maíz y trigo una alta productividad (VAP's) en estos productos. De este trabajo surge el CIMMYT -Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo. Más tarde, la Fundación Rockefeller se alía con la Fundación Ford para repetir la actuación en Asia, fundando el IRRI -International Rice Research Institute- en Filipinas, para buscar VAP's de arroz (GEORGE, 1978: 105). También es conocido el hecho de que “el imperio transnacional de los Rockefeller se proyecta mediante la división del globo entre los hermanos: John Davinson III se dedica a Asia; Lawrence realiza grandes inversiones en Puerto Rico; David se ocupa del mundo árabe y a Nelson le toca América Latina”, según Veja. *O imperio sem Rocky*. Sao Paulo (544): 32-4, 7 fevereiro de 1979 apud AMMANN (1987: 31).

<sup>238</sup> SANCHEZ DE PUERTA T., Fernando. *Extensión agraria y desarrollo rural: sobre la evolución de las teorías y praxis extensionistas*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Secretaría General Técnica, 1996.

<sup>239</sup> Desde el inicio de la implantación de la extensión rural en Brasil hasta 1964, el país era gobernado siempre por las clases dominantes que se dividían en diversos partidos (que en mayor o menor grado estaban representados en los gobiernos). La extensión rural no sufría interferencias significativas desde el punto de vista político-partidario. A partir de 1964 se entra en una fase dictatorial y por esto mismo mon-partidista, en el cual la situación no se altera mucho. Pero los momentos que preceden a las elecciones de 1978 (bipartidarias) y 1982 (pluripartidarias), encuentran el Sistema de Extensión crecido vegetativamente, lo que le dio capilaridad e importancia política estratégica, despertando la atención de quien quería mantenerse en el poder. A partir de este momento, las interferencias políticas y de grupos económicos son constantes en el Sistema (MUSSOI, Eros Marion. *Extensao Rural: uma contribuicao ao seu repensar*. Brasília: EMBRATER, 1985. p. 17).

contradicciones inherentes a una práctica de cierta manera ambigua, que procuraba dar énfasis a lo “humano” pero demarcaban la “superioridad” de la instituciones, el centralismo, el autoritarismo sobre los actores sociales rurales a través de una visión unidireccional y lineal del proceso de “transferencia de tecnología”, lo que sin duda tuvo influencia en la organización institucional centralizada de este servicio, incluso considerando su característica “interiorizada”.

RAMSOWER (1954: 15)<sup>241</sup>, hablando de la “filosofía de la actividad de extensión” decía que: “la Extensión busca desarrollar a las personas antes que a las cosas; una de las principales tareas de la Extensión es asistir a la población rural para ayudarse a sí misma; la labor educativa de Extensión se inicia con el poblador rural y donde este trabaja”. Resalta el autor que Extensión es un “sistema educacional creado para impartir conocimientos a la población rural, al productor, su esposa y sus hijos. La Extensión expresa una forma de enseñanza cuyo desarrollo y aplicación directa concierne ya a la finca o granja, ya al hogar, ya a la comunidad, con breves u ocasionales pausas”(S.A.).

Pero luego a continuación Ramsower afirma que la agricultura es un negocio complejo que requiere considerables conocimientos relativos a muchas ciencias, y que son escasos los hombres y mujeres campesinas que poseen estudios más avanzados, por lo que la necesidad de instrucción y entrenamiento es obvia, justificando que “la experiencia nos muestra que aquellos agricultores poseedores de una mayor cultura son los que más frecuentemente recurren a los agentes de extensión”(S.A.). Para él, los agentes de extensión poseen las informaciones técnicas necesarias a los campesinos, debiendo analizar la situación del campesino

---

<sup>240</sup> Se utiliza “(P.A.)- paréntesis añadido” para representar que las expresiones “entre paréntesis” en el párrafo, corresponden a inclusiones/esclarecimientos añadidos por el autor del presente trabajo y no del autor de la cita o aportación mencionada.

<sup>241</sup> RAMSOWER, Harry C. Qué es Extensión. In: *Fundamentos de Extensión Agrícola*. Montevideo: Programa de Cooperación Técnica - Organización de los Estados Americanos, 1954 (este libro es resultado de un conjunto de escritos de clases impartidas en el “Segundo Curso Internacional de Extensión Agrícola”, realizado en octubre y noviembre de 1953 en Montevideo- Uruguay, y desarrollado por el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas. El Prof. Dr. RAMSOWER fue el director de este curso).

y experimentar técnicas...“y de alguna manera él (el agente) encontrará la solución”(P.A.).

Este autor sostenía que “una organización para el trabajo de Extensión deberá ser adaptada al sistema general y organización total gubernamental de cada país” (p.17), afirmando que, a nivel nacional, “las diferentes y bien definidas líneas de trabajo, deberán cada una de ellas, estar bajo la dirección de una sola persona”(S.A.), y que “debe existir un Director de Extensión que será responsable de preparar y administrar el presupuesto para Extensión, lo que implica definir las prioridades que han de ser trabajadas y destinar los recursos conforme a las políticas nacionales”. Para tanto, el autor afirma que la “agricultura para ser poderosa debe estar bien organizada”, exponiendo un organigrama que muestra el “enlace de los servicios de extensión con el Ministerio o Departamento de Agricultura”, donde aparece una serie de estructuras intermedias con clara determinación de jerarquía descendente en términos programáticos y organizativos (p.25).

Para el Planeamiento de Programas, en definitiva, Ramsower apuntaba como posibilidad “el método autocrático, en el cual el gobierno de cualquier país puede determinar por sí mismo cuáles serán los planes de acción o política general que regirá su desarrollo agrícola, qué productos deberán ser producidos, cuáles deberán ser exportados y cuáles importados. Ello determinará la política nacional que se habrá de seguir en cuanto a conservación y uso de los recursos naturales o en lo que concierne a la manufactura y distribución de los productos industriales; de ello dependerá el desarrollo de planes agrícolas en perfecto acuerdo con tales políticas. Todo esto podrá ser realizado con poco o ningún contacto o referencia con los planeamientos de carácter local. En un departamento, provincia o comunidad, un agente de extensión ambicioso y activo, contando o no con la colaboración de algunos líderes locales, podrá asumir la responsabilidad total en el planeamiento de un programa agrícola, para el que cuente con limitado estudio o información. En este caso, el apoyo y colaboración para tal programa deberá conseguirlo el agente de extensión, posteriormente, de la población rural con quién actúa”(S.A.). Para concluir,

el autor recomienda que el agente de extensión mantenga permanentes contactos y entrevistas con “productores progresistas, banqueros, comerciantes, etc., a efectos de obtener de ellos valiosa e interesante información concerniente a los propósitos que le animan”, recomendando también “frecuentes contactos con los líderes agrarios más caracterizados”, o sea, la consideración total en favor del mantenimiento de la estructura del poder vigente.

HEARNE (1954: 41)<sup>242</sup> sostenía que Extensión “constituye un proceso educacional tendente a introducir cambios deseables en la población rural, en sus conocimientos, habilidades y actitudes. Es decir, Extensión significa transferir la técnica y la educación a la familia rural”. Al referirse a los “deseos de la población” el autor llama la atención sobre que “analizados los deseos de la población, (el agente) deberá recordar que los objetivos deben ser siempre específicos y de alcances y características perfectamente delimitadas. Un productor podrá desear aumentar sus ingresos, por ejemplo, pero para el propósito y punto de vista del extensionista, será preciso buscar un objetivo bien específico dentro de aquellos que puedan propiciar el aumento de ingresos. Esto se logrará sembrando semillas seleccionadas y de alta productividad, utilizando fertilizantes, etc. Sobre estas bases deberá trabajarse entonces persiguiendo resultados efectivos dentro de los objetivos propuestos” (P.A.-S.A.). O sea, los “deseos” del agricultor son interpretados por la Extensión en función de sus conocimientos e intereses programáticos.

LAW (1955: 3)<sup>243</sup> afirmaba que las continuas transformaciones del “agro” exigen una labor educativa en el medio rural en el sentido de adaptación a la revolución científica y tecnológica del último siglo. Decía él que “cada vez se atiende más a la especialización y mecanización, a fin de producir el máximo rendimiento económico por hectárea o familia y dedicar los mayores ingresos a la satisfacción

---

<sup>242</sup> HEARNE, Cannon C. El proceso de la actividad educativa de Extensión. In: *Fundamentos de Extensión Agrícola*. Montevideo: Programa de Cooperación Técnica- Organización de los Estados Americanos, 1954. Cannon C. Hearne era Director de la División de Entrenamiento de Extranjeros en el “Foreign Agricultural Service” del Departamento de Agricultura de Estados Unido y estuvo en Brasil en una misión de evaluación del Sistema de Extensión Rural de Brasil en 1959.

de las necesidades cotidianas de la existencia y de la finca. La finca moderna tiende a ser de una extrema especialización, en contraste con el tipo de explotación diversificado y autosuficiente. En el mundo económico de hoy en día, en el que los productos agrícolas se envían a distantes centros de población, el agricultor ha de hacer frente a una fuerte competencia. Ha de competir con su vecino, con otros agricultores de la localidad y del país e incluso con los agricultores de otros países que concurren al mercado común. En esta lucha tan compleja, aquellos que por su preparación y experiencia sepan utilizar mejor las ventajas naturales del suelo, clima y ubicación, obtendrán las mayores ganancias de la siempre digna profesión agrícola. Para poder seguir compitiendo en el futuro, todo agricultor debe poseer un gran cúmulo de conocimientos y mantenerse al día en los últimos adelantos de la agricultura. Es preciso saber más que los otros, si se quiere vender más que ellos. Es necesario...una búsqueda continua de información sobre todo lo concerniente a la agricultura<sup>244</sup>. Todo gobierno de cariz progresista reconoce la importancia que tiene el establecimiento y mantenimiento de una producción agrícola eficiente, sobre la base de una población rural debidamente instruida e informada, capaz de utilizar los modernos conocimientos científicos. A fin de mantener la posición que le corresponde en relación con la industria...la agricultura debe contar con el apoyo y guía de una organización nacional de extensión agrícola" (S.A.).

LAW (op.cit.: 14), como Ramsower, presta también una atención especial al poder estructurado de la comunidad, recomendando "la preparación y utilización de los dirigentes o personas más destacadas de la comunidad" (S.A.).

A su vez, BECHARA (1954: 11)<sup>245</sup> afirma que, "analizándose lo que se ha hecho, se comprueba que la preocupación general ha sido mucha por la producción y muy poca por el *productor*". "Muchos olvidan que sin productor no habrá

---

<sup>243</sup> LAW, Howard E. *Extensión Agrícola - principios básicos y métodos de enseñanza*. Caracas: Consejo de Bienestar Rural, Boletín Técnico N° 4, junio 1955.

<sup>244</sup> Es impresionante la similitud de estas propuestas con el discurso neoliberal actual, incluso pasados 42 años y con el conocimiento de los resultados de este enfoque.

<sup>245</sup> BECHARA, Miguel. *Extensao Agrícola*. Sao Paulo: Secretaria da Agricultura- Departamento da Produção Vegetal, 1954.

producción” decía él. Pero luego a continuación este “humanismo” se destruía, cuando el autor sostenía que “poco interesa dar mucho crédito, en forma de dinero, a nuestro agricultor, o darle médicos y dentistas diariamente para curarles, o construir buenas casas; es indispensable observar si quien recibe todo esto está o no en condiciones de recibir”. Refiriéndose al “problema educacional”, Bechara decía que “echando un vistazo a la situación actual de nuestro medio rural, por las condiciones que en él imperan y por los innumerables trabajos ya experimentados, se comprueba que el problema educacional es básico. Es indispensable que merezca una preocupación constante en todo lo que se hace en torno a nuestra población rural...Se observa que poco se adelanta con dar a nuestros colonos buenas casas y buenas instalaciones; en poco tiempo, lo transforman en un medio semejante al que ellos habitaban anteriormente”(S.A.). Se determinaba así la incapacidad de los agricultores y sus familias, como agentes sociales que poseían una cultura, hábitos, costumbres y un modo de producción contruidos históricamente, ante una concepción de desarrollo que había de ser introducida, y se abrían las puertas para un programa que indujese al “progreso” dentro de una perspectiva exógena y “modernizadora”. Esta visión se torna más evidente cuando el autor define la linealidad y unidireccionalidad del proceso de producción y difusión del conocimiento: (p.17)“Las técnicas agrícolas, que son divulgadas, tienen siempre que provenir de experiencias bien conducidas, basadas en las reales necesidades de la agricultura. El papel de las estaciones o institutos experimentales es justamente éste: experimentar e investigar aquellos conocimientos técnicos necesarios para que haya una buena producción económica. Constantemente observan, estudian, investigan y experimentan, obteniendo conocimientos y datos que son llevados a los productores rurales. Esta acción de llevar a los productores rurales todo aquello que los institutos experimentales concluyan se llama extensión. Quiere decir extender los conocimientos adquiridos en los campos experimentales a los productores”(S.A.). De esta forma aclara que la función más amplia de la extensión es “enseñar al pueblo rural como alcanzar a una producción mayor, mejor y más lucrativa”, para esto “fomentar es enseñar al hombre del campo...a través de los principios americanos

de ‘to help the farmers- to help themselves’, y ‘learning by doing’”. El autor sostiene que (p.19) “la ‘Extensión’ sabe de los problemas de la población rural. Trae a esta población las respuestas de los laboratorios experimentales”.

La necesidad de organizaciones regionales de extensión y de una organización nacional son enfatizadas por Bechara, cuyas conclusiones son resultado de un viaje que hizo para conocer la experiencia de la extensión agrícola de los Estados Unidos. Él expone el modelo piramidal de la organización del servicio público en agricultura de este país como ideal, por su potencial de planeamiento, coordinación y supervisión, en la medida en que “formula, coordina y administra programas de producción y mercado”(p.96). En este organigrama, la extensión aparece como un servicio de ejecución y subordinado a estos programas. La organización del servicio nacional de extensión se caracteriza por un conjunto de *divisiones* subordinadas a un *director general*. Estas divisiones tienen la función de “establecer directrices, desarrollar y coordinar programas estatales y regionales, supervisando y manteniendo una orientación central del trabajo municipal y estadual”. Con todo, el autor deja claro que, si a nivel nacional el servicio de extensión está vinculado al Departamento de Agricultura, a nivel de estado su vinculación es con la universidad<sup>246</sup>.

Bechara escribe después lo que fue el primer libro (BECHARA, 1954: 531p.), sistematizado como “manual”, sobre extensión en Brasil, que tuvo mucha influencia en la organización estructural y metodológica de la extensión rural en el país. Este libro, como las obras de LAW (1955), RAMSOWER (1954), HEARNE (1954) y TIMMER (1954)<sup>247</sup> eran distribuidos y servían como texto de los cursos del “Centro de

---

<sup>246</sup> En Brasil, que construyó su modelo institucional a la imagen del sistema norteamericano, la vinculación se mantuvo solamente con el Ministerio de Agricultura a nivel nacional y con las Secretarías Estaduales de Agricultura a nivel estadual.

<sup>247</sup> Willy Johanan Timmer fue un consultor de la FAO -Food and Agriculture Organization of United Nations- que estuvo en Brasil orientando la implantación del servicio de extensión rural en los inicios de los años cincuenta. Sus conferencias fueron transformadas en un libro (TIMMER, Willy Johanan. *Planejamento do trabalho em extensao agrícola*. Rio de Janeiro: Ministerio da Agricultura/Serviço de Informação Agrícola, 1954) que también sirvió de “manual” hasta hace bien poco tiempo. En este libro (y en su misión) el autor intenta hacer un discurso “humanista” pero transmite una noción de “educación” que señala claramente una perspectiva asistencialista y paternalista con los agricultores y sus familias siendo considerados como *objetos*

Ensayo y Entrenamiento de Ipanema” (“Fazenda Ipanema” en Sao Paulo) donde se realizaban cursos de preparación para la actividad de extensión, por los cuales pasaron todos los “pioneros” de la extensión rural de Brasil.

Esta concepción del trabajo de extensión así considerados por estos autores, como un instrumento de la política económica general para la modernización de la agricultura, sin duda expresa una relación de superioridad del “saber científico” que debería ser generado por la investigación nacional (o adaptado de la investigación internacional, que fue más bien lo que se hizo) y transferido por los servicios de asistencia técnica y extensión rural, dentro de una estructura organizativa de tipo piramidal.

La creación de una institución nacional (ABCAR), en 1956, da contornos definitivos a la necesidad de una disciplina programática y metodológica por parte de las instituciones estatales que crecían en número y en tamaño. Su ligazón estrecha con el Ministerio de Agricultura, del que recibía la mayor cantidad de los recursos que habían de ser transferidos a los estados<sup>248</sup>, le proporcionaba la “autoridad” de formulación de programas (dentro de la política desarrollista-modernizadora) y dotación de estos recursos conforme a la prioridad de los programas definidos. O sea, el plan de desarrollo nacional y su evidente reflejo en las

---

de la acción extensionista. Concretamente propone que “la cuestión es persuadir a los agricultores de utilizar mejores métodos; aumentar la capacidad de adquisición rural enseñando a los agricultores cómo gastar su dinero de modo racional; la educación precede el fomento, pero son dos polos complementarios; si no persuadimos a las poblaciones rurales a emplear un método de producción y si no les damos los medios indicados, la educación será apenas instrucción; es conveniente una estrecha coordinación entre fomento y educación rural; la educación debe eleva el nivel de necesidades de la población rural para que entonces el fomento encuentre un ambiente para sus medios y métodos; el fomentador actúa simplemente en el campo de la producción, al paso que el educador puede y debe actuar en el dominio del consumo; persuadir a las poblaciones rurales de aceptar nuestra propaganda es justamente la tarea del extensionista; labremos pues la tierra y lancemos las semillas para cosechar una clase sana de agricultores; por regla general, nos dirigimos inicialmente a los agricultores que gozan de elevado concepto, conquistados éstos por la propaganda, frecuentemente los otros siguen sus ejemplos; la  rivalidad ha sido el motivo que la extensión agrícola viene utilizando como punto de partida para la realización de competiciones y concursos agrícolas; la misión de la extensión agrícola será definida más claramente si, en vez de producción, decimos que su finalidad es la productividad en su más elevado punto y de manera permanente; debemos destacar la necesidad de una reforma mental en la actividad y concepción de la vida de las poblaciones” (S.A.).

<sup>248</sup> Es importante resaltar que, de modo general, hasta principios de la década de ochenta los recursos del Ministerio de Agricultura transferidos a través de la ABCAR (después EMBRATER) significaban los mayores valores de los presupuestos de las instituciones estatales, llegando a veces a alcanzar el 70% del total.

políticas estatales definían funciones específicas para la extensión rural (así como para la investigación, conforme se vio en el apartado correspondiente) que eran ejecutadas y controladas por imposiciones presupuestarias y organizativas<sup>249</sup>. Los programas prioritarios eran gestados a nivel nacional y llevados a la práctica a nivel estadual, pues las definiciones de recursos y la correspondiente transferencia era también decidida centralmente a nivel nacional. Esta característica de “línea descendente” y centralización programática daba muy pocas posibilidades de manejo de las “prioridades locales” y de atención a la pequeña agricultura familiar. Como ya hemos visto, la naturaleza de las políticas desarrollistas y su componente modernizador de la agricultura definían un modelo tecnológico que demarcaba un estrato de productores que serían beneficiados con la asistencia técnica y crédito. De esta forma, los agentes de extensión a nivel municipal eran meros ejecutores de programas que venían de “arriba” y a los agricultores se les reservaba el papel de “adoptante” de un “paquete tecnológico”. Los niveles intermedios de la estructura organizativa de extensión (regionales y estatales) dentro de esta funcionalidad específica actuaban como “controladores y supervisores” de los programas.

Los organigramas funcionales utilizados a nivel nacional y estadual se basaban en los modelos centralizados copiados del modelo norteamericano,

---

<sup>249</sup> La ABCAR es creada en el contexto del Plan de Metas, que fue un Plan Nacional de Desarrollo (1956-1960) cuyo objetivo básico era hacer que el país creciera “50 años en 5”. Perfectamente encuadrado dentro de la lógica desarrollista, tenía como base para la agricultura prepararla para dar soporte al crecimiento del moderno complejo agroindustrial que se montaba en la época. Se enfatizaba en este plan la necesaria articulación entre investigación, asistencia técnica y crédito rural, como base de la política de modernización de la agricultura nacional que resultaría de la difusión de “insumos modernos” y de la mecanización del sector. Como medidas concretas se proponía: 1- provisión de crédito para los productores, para adopción de semillas o animales seleccionados, con el uso de fertilizantes, insecticidas, riego, máquinas e instalaciones agrícolas que requieren dosis relativamente altas de capital; 2- organización y perfeccionamiento de los servicios de investigación y extensión agrícola como forma de investigar y difundir técnicas más productivas; 3- aumento de la producción interna de fertilizantes, insecticidas y pesticidas, a través de implantación de industrias específicas creadas con el apoyo de crédito oficial; 4 - continuación de la importación de máquinas agrícolas con subsidio cambial y exención tarifaria, pero con la expectativa de que la implantación de la industria automovilística promueva la producción nacional de tractores (BRASIL. Presidência da República- Conselho de Desenvolvimento. *Programa de Metas*. Rio de Janeiro, 1958).

Es importante recordar, como ya se ha tratado en el apartado específico, que la investigación, que ya poseía una estructura de sistema a nivel nacional, también empieza a cambiar sus programas de trabajo en la búsqueda de la mejora genética para la obtención de semillas más productivas con el aporte de fertilizantes químicos y mecanización (SOUSA, 1993:54).

definiendo una enorme cantidad de esferas intermedias entre el centro del poder y los “beneficiarios”<sup>250</sup>. Quedaba claro que a estas esferas intermedias le correspondía la función de control, supervisión y asesoría para la buena ejecución de los programas/proyectos determinados.

En algunos casos habían organismos locales que contaban con la presencia del “liderazgo” municipal, pero su función era legitimadora de las directrices estatales/nacionales. Estos “consejos de desarrollo” se reunían una o dos veces por año para aprobar los planes presentados por la extensión<sup>251</sup>. Pero la formalización y actuación de estos organismos locales no pueden ser categorizadas como un señal de participación de la población “beneficiaria” en la discusión de los problemas agrarios locales y, mucho menos, en la definición de las políticas de desarrollo rural para determinada región.

### **1.3.3. Creciendo, integrando...disolviendo: ¿ hacia dónde va el Sistema de Extensión?**

Con la evolución en el tiempo no se perciben grandes transformaciones en la concepción general de los papeles atribuidos a la extensión rural en el contexto de la política de modernización de la agricultura brasileña<sup>252</sup>. El Sistema Brasileño de Asistencia Técnica y Extensión Rural se consolidó bajo el liderazgo de la ABCAR,

---

<sup>250</sup> El término “beneficiarios” era utilizado para designar al público de la extensión, lo que de hecho determina una concepción de *pasividad* de los actores sociales involucrados con sus actividades, o sea, los que reciben “beneficios”.

<sup>251</sup> Estos “consejos de desarrollo”, formados por “personas de influencia e interés” para el servicio de extensión han tenido una función de legitimación de los planes de trabajo anuales de desarrollo agrícola de los municipios, pero jamás con condiciones de cuestionar la prioridad en la aplicación de los recursos públicos y las actividades de naturaleza programática de la extensión rural. Estaban formados por “líderes” municipales, políticos, comerciantes, industriales, banqueros, curas, etc, que expresaban “conformidad” con el modelo hegemónico.

<sup>252</sup> Los siguientes Planes Nacionales de Desarrollo (Plan Trienal- 1963- 1965; PAEG, Plan de Acción Económica del Gobierno- 1964- 1966; PED- Plan Estratégico de Desarrollo- 1968- 1970; Plan de Metas y Bases- 1970- 1972; I PND- I Plan Nacional de Desarrollo- 1972- 1974; II PND- II Plan Nacional de Desarrollo- 1975- 1979; III PND- III Plan Nacional de Desarrollo- 1980- 1985) continúan atribuyendo a la agricultura un papel fundamental en el contexto económico brasileño, y destacan la importancia de la modernización de la agricultura vía introducción

que continuaba llevando a la práctica, a nivel nacional, la política emanada del Ministerio de Agricultura, a través de una acción centralizada de generación, coordinación, supervisión y control de programas y proyectos, con la consiguiente asignación de recursos de los cuales dependían las asociadas estatales.

Los acontecimientos dignos de resaltar, desde el punto de vista de la estructura organizativa por parte del Estado, acontecen en el periodo del I Plan Nacional de Desarrollo (1972- 1974) cuando, resultado de la formulación del I Plan Brasileño de Desarrollo Científico y Tecnológico, conforme a lo ya discutido en el apartado de Investigación, surge la EMBRAPA -empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria- (en 1972)<sup>253</sup> y la EMBRATER - Empresa Brasileña de Asistencia Técnica y Extensión Rural- (en 1974)<sup>254</sup>, una empresa estatal que sustituye a la ABCAR. En el periodo siguiente, II PND (1975- 1979), se crea el COMPATER - Consejo de Investigación Agropecuaria, Asistencia Técnica y Extensión Rural-, que tenía por función la compatibilización de los Planes y Programas de trabajo entre EMBRAPA y EMBRATER. Es cierto que la actuación de este consejo fue imperceptible en términos de articulación de proyectos conjuntos a nivel estadual y, mucho menos, regional y local. Era un consejo que promovía reuniones de cúpula, una o dos veces por año, sin poder alguno de cambiar los rumbos de la política agrícola, o incluso de investigación o extensión rural.

Desde el punto de vista programático, puede percibirse un “punto de inflexión” a inicios de la década de los 70 pues, conforme a QUEDA (1987: 91), se puede dividir la historia de la extensión rural en Brasil en dos grandes momentos: el primero, que corresponde al periodo de su introducción hasta finales de los 60, que el autor llama de “anunciación del milagro de la modernización”, periodo en el cual la extensión como aparato de Estado “preparó” el campo para la modernización

---

de semillas de alta productividad, fertilizantes, pesticidas y mecanización, siendo creciente la preocupación por la mejor integración entre investigación, asistencia técnica y crédito rural.

<sup>253</sup> La EMBRAPA es creada por la Ley nº 5.891 diciembre de 1972, siendo reglamentada por el Decreto nº 72.020 de marzo de 1973, año en que empieza a funcionar con efectividad.

<sup>254</sup> La EMBRATER es creada por la Ley nº 6.126 de noviembre de 1974, siendo reglamentada por el Decreto nº 75.373 de febrero de 1975.

agrícola; el segundo momento, de 1970 en adelante, en que la extensión actúa directamente “en el milagro de la modernización agrícola”. Según el autor, esta “transición” se caracteriza por la definición “sin pudor ideológico, de qué grupos sociales merecerán las porciones de recompensa propias de un proceso de creación y distribución de riqueza que entonces se desarrollaba. La institución pionera en la extensión rural en Brasil (ACAR-MG) llega a definir en su Plan Director 1968/1972 que sus programas pasarán a ‘asistir al agricultor que explota comercialmente su propiedad, en vez de a los pequeños y medianos productores, cuya evolución es lenta y retarda el avance económico del estado’”. Para afrontar este nuevo periodo, como fue posible observar, el Estado se reestructura, intentando crear instituciones “más ágiles y autónomas, y con mayor capacidad de recaudación de recursos y manejo de personal”. Esto significaba un intento de liberación de la burocracia y de los vicios administrativos del Ministerio de Agricultura, creando órganos con mayor posibilidad de puesta en práctica directa de las políticas de modernización. En otras palabras, debido a incapacidad del Ministerio para actuar directamente en el proyecto de modernización de la agricultura, el propio sector estatal asumió el papel de “empresario” creando estas empresas “más autónomas”. Pero significaba también una cierta pérdida de compromiso de la federación con los servicios estatales en la medida en que, mientras se agudizase el proceso de centralización con la nueva función de la EMBRATER<sup>255</sup>, empezaba a disminuir el compromiso de transferencia de recursos federales hacia los estados, además de que los estados fueran también, de forma compulsiva, obligados a crear “empresas” estatales de asistencia técnica y extensión rural (EMATER)<sup>256</sup>, lo que significaba la

---

<sup>255</sup> Las funciones de la EMBRATER son de coordinación, control y representación política, además de ser un órgano central de orientación, planeamiento y operacionalización de las actividades de asistencia técnica del sistema nacional.

<sup>256</sup> Entre los años de 1974 y 1977 todas las instituciones estatales (y territoriales) se transforman en “empresas” (EMATER en los estados y ASTER en los territorios). Solamente los tres estados del sur (Paraná, Santa Catarina y Rio Grande do Sul) mantienen, en paralelo, sus instituciones anteriores como forma de no perder los beneficios fiscales, siendo en estos tres casos la EMATER (que tenía como funcionarios sólo a sus tres directores) contrataba los servicios de la Asociación estadual para la ejecución del servicio de extensión rural.

pérdida de beneficios de exención fiscal del orden del 25% de sus presupuestos por tener carácter “filantrópico”<sup>257</sup>.

Entonces, si por un lado había un alto grado de centralización de las decisiones con el nuevo modelo del SIBRATER, por otro había un determinado grado de “descentralización” con la “estadualización” definitiva de los servicios, en la medida en que los estados deberían hacer viables sus organizaciones de extensión y aportar una gran parte de los recursos (llegando a alcanzar el 70/80%, y a veces más), lo que significó el inicio del colapso para algunas instituciones estatales.

Con esta nueva configuración del sistema nacional de extensión rural, compuesto ahora de empresas estatales y una empresa nacional, la centralización llega a su auge, pues las nuevas empresas estatales, respetando la “autonomía” del órgano central (EMBRATER), dejan de tener cualquier influencia en la dirección del sistema. O sea, la característica de “sentido descendente” de arriba a bajo de la política agrícola modernizadora, encuentra en este nuevo modelo la perfecta coherencia institucional para hacer que el proyecto modernizador tenga un flujo directo desde los gabinetes de la capital federal, pasando por las capitales estatales, para llegar a las regiones y municipios, de una forma autoritaria y sin participación del conjunto de la población.

En verdad, este modelo institucional centralizado no es resultado de la “creatividad brasileña” como ha sido posible observar en sus orígenes. Es, un mecanismo de “ajustes” para hacer factibles, lo más rápido posible, los resultados en el campo productivo, integrando definitivamente la agricultura a la industria y a la producción de exportación. En él, la extensión debería cumplir su papel, ahora más claro, de “puente” entre la investigación de los agricultores (ahora un grupo bien definido y selecto) y el soporte del crédito agrícola altamente subsidiado<sup>258</sup>.

---

<sup>257</sup> Las instituciones reconocidas por ley como de “utilidad pública” tienen una serie de exenciones fiscales, que llegan hasta el 25% de sus presupuesto de mantenimiento..

<sup>258</sup> La EMBRATER también había propuesto un programa para los productores de “bajos rendimientos” a través de un trabajo “integrado” que comprendía un componente productivo y otro social. Este programa, en el cual se gastó una buena parte del tiempo en conceptualizar lo que eran “productores de bajos

El sistema de extensión crece mucho en la década de los 70 e inicio de los 80, llegando a actuar en 25 unidades de la federación a través de más de 2.800 oficinas regionales y municipales, donde actúan 22.000 funcionarios, de éstos 10.000 técnicos de campo.

Los intentos de integración EMBRATER/EMBRAPA se registraron desde muy temprano, pero siempre se dieron al nivel de la cúpula y con la intención explícita de proporcionar una mejor transferencia de los resultados de la investigación a la extensión y de esta a los agricultores como una manera de hacer más rápida la adopción de la tecnología modernizadora. Para esto, hasta fueron creadas algunas figuras institucionales que buscaban favorecer este flujo. Una de ellas era el “articulador investigación/extensión” que era un técnico (generalmente de la extensión) que tenía como tarea conocer los trabajos que la investigación realizaba y transmitirlos a los coordinadores de proyectos y programas, o a veces directamente a los extensionistas. Algunos estados asumieron esta figura, como intermediario entre las empresas estatales de investigación y los servicios de extensión. Pero normalmente esta “integración” se daba por medio de “reuniones de investigación-extensión” donde la investigación informaba acerca de lo que estaba haciendo y divulgaba resultados. No eran discutidos nunca la concepción de los proyectos de investigación ni los problemas reales de la gran masa de agricultores familiares, y mucho menos sus potenciales de conocimiento. Las prioridades acerca de lo que investigar eran definidas centralmente por la investigación, que destinaba recursos para ello.

Otra figura, no propiamente institucional sino metodológica, fueron los “seminarios para definición de paquetes tecnológicos”. En estos seminarios, convocados por las empresas de investigación, se reunían investigadores de

---

rendimientos”, significaba una actividad marginal dentro del contexto general del programa de extensión rural nacional. Los recursos habilitados para este programa eran coherentes con la categoría que se había de trabajar: “marginales”. No estaba disponible, y ni se tenía interés en investigar, una tecnología para este tipo de “público”. La inviabilidad económica de este tipo de agricultores les condenaba a la exclusión.

productos específicos, extensionistas y productores rurales<sup>259</sup> para, durante un periodo corto de tiempo (uno a dos días), discutir los sistemas de producción de determinado cultivo y elaborar un documento de recomendación técnica para ser adoptado por los técnicos en su asistencia a los agricultores. En estos eventos debe resaltarse que por vez primera se asumían “paquetes tecnológicos diferenciados” según la situación del productor, a pesar de que la lógica de producción continuaba siendo la misma, con una fuerte orientación hacia el modelo de la revolución verde.

Considerando este gran crecimiento vegetativo del sistema de extensión, su “estadualización” y su (des)integración de la investigación, con la crisis del desarrollismo en los años 80 empieza a comprobarse que el modelo institucional del SIBRATER ya no respondía a las necesidades del Estado. La propia EMBRATER (PRONATER, 1985: 13)<sup>260</sup> resaltaba que “era reducido el número de atribuciones de la EMBRATER en la programación actual, como Coordinadora del Sistema”, añadiendo que se estaba dando “la no observancia de las directrices del SIBRATER por las unidades del sistema”. O sea, con la reducción de los recursos y la “estadualización” de las instituciones, la EMBRATER empieza a perder su sentido. Es evidente que...el modelo que le daba vida también estaba en su ocaso.

Es evidente que esta crisis no se restringía al organismo central de nivel nacional. Por una serie de factores, esta crisis se refleja también en los estados, principalmente en aquellos con menos condiciones y motivaciones para mantener las instituciones estatales. El reflejo de la crisis general del modelo de desarrollo adoptado se hizo sentir de inmediato en las condiciones del Estado para responder con sus servicios a las nuevas demandas presentadas. El Estado había crecido en su estructura y esta estructura ya no respondía a las exigencias del capital nacional e internacional. Específicamente en el caso de la asistencia técnica, otros servicios distintos de la extensión rural la hacían con mejores rendimientos económico-

---

<sup>259</sup> Conforme la orientación que los extensionistas recibían, los agricultores deberían ser seleccionados entre los que mejor se expresasen y que poseyeran buenos conocimientos técnicos y “buenas propiedades”, o sea agricultores “modelo” dentro de la concepción modernizante.

<sup>260</sup> EMBRATER. *PRONATER-85: Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensao Rural*. Brasília: EMBRATER, 1985.

productivos, como el fomento del sistema cooperativista, el fomento de las agroindustrias y los servicios de asistencia técnica privados.

Según ABRAMOVAY (1992: 256)<sup>261</sup>, en los años 80 se consolidó la idea de que la agricultura brasileña había alcanzado un importante grado de madurez, en función de su integración con los capitales industriales, comerciales y financieros. Con la formación de la idea de *Complejos Agroindustriales* (CAI), el sector agrícola se presentaba en ellos como dinámico y capaz de integrar el movimiento general de acumulación capitalista. En esta concepción los CAI significaban el final de los problemas *agrícolas* que eventualmente pudieran interferir en el desarrollo capitalista brasileño.

GRAZIANO DA SILVA (1993: 192)<sup>262</sup>, en un análisis de la modernización de la agricultura brasileña da cuenta de que el ritmo de transformación de la base técnica, aunque había continuado en el periodo 1980/85, fue de crecimiento más lento comparado con los lustros anteriores, dando el autor cuatro razones básicas para este cambio de ritmo: 1- la recesión que afectó a la economía a partir de finales de los años 70; 2- la disminución de los incentivos de crédito para la modernización, por la eliminación de las tasas de interés negativos del crédito rural, pero principalmente por la disminución drástica de los recursos para financiación agrícola, especialmente para inversiones; 3- en función de su carácter desigual y excluyente, en este periodo, el proceso de modernización ya había incorporado a los agricultores “más aptos”, o sea las modernas empresas capitalistas; 4- el cambio en el modelo de modernización que está gestándose a nivel mundial, por la incorporación creciente de nuevas tecnologías como la informática, la microelectrónica y las biotecnologías. El autor afirma que no se dispone de evidencias empíricas que permitan cuantificar la difusión de estas nuevas tecnologías en el sector agropecuario brasileño, pero que es posible verificar que la

---

<sup>261</sup> ABRAMOVAY, Ricardo. *Paradigmas do Capitalismo Agrário em Questao*. Sao Paulo: Hucitec/ ANPOCS/Editora UNICAMP, 1992.

<sup>262</sup> GRAZIANO DA SILVA, José. Condicionantes para um Novo Modelo Agrário e Agrícola. In: *Crise Brasileira - Anos Oitenta e Governo Collor*. Sao Paulo: Instituto Cajamar, 1993.

*selectividad* de los adoptantes es todavía mayor comparada con la Revolución Verde.

REZENDE (1988: 13)<sup>263</sup> añade a este análisis el reflejo del “choque del petróleo” y de la elevación de los intereses internacionales, que combinados con una política económica de carácter expansionista causaron un serio deterioro en el balance de pagos y en la deuda externa. Este deterioro hace que el gobierno abandone, a finales de los 80, la estrategia de crecimiento-con-endeudamiento. Entre los mecanismos de ajuste adoptados se encuentra la restricción al crédito en general y se extiende hasta el crédito de mantenimiento, a partir de 1983.

Además de estos factores que influyen en la agricultura, es importante considerar que el desarrollo del sistema de crédito bajo la gestión estatal establece nuevas formas de desarrollo capitalista en la agricultura. Se profundizan las relaciones técnicas agricultura-industria, tanto entre la agricultura y la industria productora de insumos y máquinas para la agricultura como entre la agricultura y la industria de transformación de productos primarios. Pero hay otra forma de integración económica que surge como resultado de la acumulación de capital en la agricultura, que es el proceso de integración intersectorial de capitales, mediante la fusión de capitales que operan de forma multisectorial (DELGADO, 1985: 111)<sup>264</sup>. El conjunto de estos cambios y tendencias pasan a determinar una nueva postura estatal con relación a la agricultura.

En esto complejo contexto, se empieza a poner en duda la capacidad del Estado, a través de los mecanismos tradicionales como la extensión rural, con su estructura organizativa y filosofía de trabajo, para dar cuenta de esta nueva fase. Dentro de una visión de “reforma del Estado”, la extensión ya había cumplido su papel<sup>265</sup>.

---

<sup>263</sup> REZENDE, Gervásio Castro de. *Crise Externa e Agricultura: Brasil Anos 80*. Rio de Janeiro: FASE, 1988.

<sup>264</sup> DELGADO, Guilherme Costa. *Capital Financeiro e Agricultura no Brasil: 1965- 1985*. Sao Paulo: Ícone/Editora da UNICAMP, 1985.

<sup>265</sup> A finales de los 70, el Ministro de Agricultura Don Antonio Delfin Neto da instrucciones al Presidente de la EMBRATER para iniciar estudios para acabar con el sistema.

NÓBREGA (1985: 81)<sup>266</sup> resalta la importancia que el crédito ha tenido en el desarrollo de la agricultura brasileña diciendo que “durante muchos años, cupo al crédito rural el papel primordial de estimular el desarrollo de las actividades en el campo. Se quedaron en segundo plano los mecanismos como la investigación, la educación, la inversión en infra-estructura y la política de precios. Otros instrumentos, como la asistencia técnica, nacieron o se desarrollaron a la sombra de programas de crédito rural, tendiendo que padecer de las mismas distorsiones asociadas a la financiación de la agricultura...Una crítica que se puede hacer al sistema de asistencia técnica y extensión rural brasileño es que él también fue influenciado por el pensamiento dominante en cuanto al papel del crédito rural en el desarrollo de la agricultura, empezando por el hecho de que ya nació con la palabra ‘crédito’ en su denominación...El objetivo perseguido de forma tenaz por sus dirigentes fue conjugar el crédito con la asistencia técnica”(S.A.). La fuerte relación que este autor establece entre extensión rural y crédito podría explicar la crisis en que entra el sistema de extensión rural con la reducción de los recursos para la financiación y la eliminación de los subsidios que impulsaron el proceso de modernización de la agricultura.

Pero esto sería reducir demasiado la cuestión. Por supuesto que la relación entre disponibilidad de crédito rural, eliminación de los subsidios para inducción a la modernización, y extensión rural como un de los vehículos de introducción del capitalismo en el campo es fuerte<sup>267</sup>, mas no tiene un poder explicativo completo.

Para entenderse mejor la crisis en que entra el servicio de extensión en los años 80 hay que aportar algunos elementos más. De un lado podría colocarse un conjunto de factores de naturaleza político-ideología, de otro factores de naturaleza de política organizacional. Entre los factores de orden político-ideológico estaría el

---

<sup>266</sup> NÓBREGA, Mailson Ferreira da. *Desafios da Política Agrícola*. Brasil: Gazeta Mercantil S.A. Editora Jornalística/CNPq, 1985 (Es importante considerar que este autor va a convertirse en Ministro de Agricultura y después Ministro de Hacienda del gobierno en el periodo 1985-1990).

<sup>267</sup> Considerándose principalmente que el crédito significaba también una fuente de ingresos para los servicios de extensión rural, en la medida en que el 2% de los valores de los proyectos de financiación elaborados eran pagados por los agricultores a la extensión como “tasa de elaboración” y, durante la vigencia del proyecto, el 1% del saldo de la deuda pendiente era pagado cada año como “tasa de asistencia técnica”. Los pagos eran

importante debate que se establece, después y como resultado del final del periodo dictatorial (1964-1985), acerca de la naturaleza socioeconómica y política del modelo de desarrollo adoptado. En este debate se discutía el papel de la extensión, y a quién estuvo sirviendo durante estos años. Este “repensar la extensión” fue intenso y ciertamente no agradó a quienes entendían la extensión como un instrumento de la política modernizadora. Este debate se desarrolló en el interior de las instituciones de extensión rural, en las asociaciones de funcionarios, en la academia y en los emergentes movimientos sociales y sindicales. La demanda de un “nuevo servicio” que tuviera como prioridad la agricultura familiar, actuando con una metodología más participativa y con un referente tecnológico “más apropiado”, era la posición de los sectores “más progresistas”. De otro lado, había quien defendía el mantenimiento del servicio como estaba o la potenciación del modelo modernizador teniendo a la extensión como un instrumento de política agrícola más especializado en el campo productivo, incluso eliminando los pocos programas “sociales” que había. Entre estos últimos que defendían la potenciación del modelo modernizador, estaban los que preconizaban predicar la extinción del servicio de extensión, con el argumento de que ya había cumplido (y mal) su papel, no teniendo condiciones técnicas ni metodológica para llevar a la práctica una actuación más especializada técnicamente<sup>268</sup>.

Del punto de vista de política organizacional, se exponía un conjunto de argumentos que tenían en cuenta el tamaño del sistema, su (in)eficiencia, sus costes, la concentración de los funcionarios en las capitales y grandes ciudades, la incapacidad presupuestaria del Estado para mantener y gestionar un servicio tan

---

deducidos por el propio banco de la cuenta de los agricultores y transferidos a las instituciones de extensión rural.

<sup>268</sup> Es importante considerar que este debate que se da a nivel interno de las instituciones de extensión rural y en las asociaciones de funcionarios, en definitiva, supera la tan propalada “cultura de la casa” (así denominada una “cultura” que era propia de las instituciones de extensión, que afirmaba que “la extensión era una gran familia” y ejercía su trabajo con “abnegación y espíritu misionero”, sentido de la responsabilidad, honestidad, rapidez y eficiencia en las decisiones). Esta “cultura”, que era simbolizada por un fuerte “*sprit de corps*”, determinaba una gran limitación de la autocrítica, además de determinar una noción equivocada de la autosuficiencia (MING, Lin, PERES, Eraldo et CUNHA, Julcemir. *Paysans et Vulgarizateurs au Secours du Service Public D’Appui aux Petits Agriculteurs Bresiliens- Histoire d’une lutte*. Paris: Fondation pour le Progrès de L’Homme, 1991).

“capilar” (en el sentido de gran penetración en el interior, con muchas unidades municipales y actuando en un gran universo de comunidades rurales). A estos argumentos deben sumarse las presiones de los recetarios neoliberales impuestos por el FMI (Fondo Monetario Internacional) y por el BIRD (Banco Mundial- Banco Internacional para la Reconstrucción y Desarrollo) en el sentido de “liquidación de las empresas estatales”, receta que se aplica al Brasil con voracidad equivalente a la registrada en los demás países de América Latina (SCHILLING, 1994: 69)<sup>269</sup>.

Lo evidente es que al agotarse el modelo de desarrollo adoptado en las últimas décadas se agotó el modelo institucional que le sustentaba. Este agotamiento es resaltado por los aspectos enfocados anteriormente y por la enorme crisis en que el país se encuentra. Desde el punto de vista de la estructura del Estado y los “ajustes” que empiezan a proponerse a finales de los 80, es importante caracterizar un poco mejor la situación precedente que lleva al Estado a una situación de “insostenibilidad” administrativa, que provoca reformas drásticas en el servicio público, inclusive con la extinción de la EMBRATER.

Como herencia del recrudescimiento del régimen militar a partir de finales de 1968 y a lo largo de la década siguiente, es posible observar una gran centralización económica y política, que se va reflejar en la concentración de ingresos y gastos en la Unión. Según APPY (1993: 9)<sup>270</sup>, a través de alteraciones en la legislación tributaria y cambios en los criterios de transferencia de recursos, la Unión aumentó de manera drástica su participación tanto en la recaudación cuanto en los ingresos disponibles, en detrimento de los municipios y estados. De esta forma, creció el control del gobierno central sobre los gastos de los estados y municipios, y por tanto su control político. Por otro lado, la política de endeudamiento externo es otra característica que merece ser destacada. La contratación de financiaciones externas por el sector público creció de manera acentuada a lo largo de los años 70, en

---

<sup>269</sup> SCHILLING, Paulo R. *O fim da história ou o colapso da modernização?: o fracasso do neoliberalismo na América Latina*. Sao Paulo: CEDI/Koinonia, 1994.

<sup>270</sup> APPY, Bernard. *Questao Fiscal: Crise e Concentração de Renda*. In: *Crise Brasileira- Anos Oitenta e Governo Collor*. Sao Paulo: Instituto Cajamar, 1993.

especial a través de las empresas estatales. Mientras que las administraciones directas federal, estatales y municipales, contrataban financiaciones junto a organismos oficiales (BIRD, BID y agencias gubernamentales), las empresas estatales eran conducidas a contratar financiaciones tanto junto a grupos privados cuanto a los organismos internacionales. En general este endeudamiento público se destinaba más a la cobertura del déficit de la balanza de pagos que para inversión pública<sup>271</sup>. Entre 1973 y 1979 la participación del sector público en la deuda externa total creció del 52% al 68% y al mismo tiempo su participación en la contratación de nuevos empréstitos externos aumentó del 40% al 77%. Todo esto se daba en un clima de total ausencia de transparencia y control legislativo de los gastos públicos federales.

Esta situación se arrastra durante los años 80, con el aumento la deuda interna como una de las formas de financiar el déficit. El sistema financiero público nacional, al final de la década, se encuentra bastante deteriorado y esto expresa una necesidad de ajuste de la máquina pública federal, lo que va significar un clima favorable a la extinción de “empresas públicas deficitarias” y la posterior privatización de muchas otras. Esto se agraba, pues la reducción del dinamismo de la economía y la apertura política, con el final del régimen militar, llevaron a un aumento significativo de las presiones en demanda de mayor disponibilidad de recursos para estados y municipios, sumado a una gradual reducción del control federal sobre los gastos de los estados y municipios. Las transferencias “negociadas” pasaron a tener mucho más de “apoyo político” al gobierno federal de que control de los gastos de las esferas llamadas subnacionales. La nueva Constitución de 1988 va marcar el apogeo del proceso de transferencia de recursos de la Unión a los estados y municipios, de forma directa y por la autorización de que los estados y municipios pudieran cobrar determinado tipo de impuestos antes cobrados a nivel federal.

---

<sup>271</sup> Appy afirma que, como el sector privado buscaba reducir de manera progresiva su participación en la contratación de empréstitos externos, la obtención de divisas para la cobertura del déficit de la balanza de

Esto va a determinar una gran redistribución de recursos entre las esferas de gobierno, sin la correspondiente definición de sus competencias. Es decir, además de reducir la participación de la Unión en la recaudación tributaria, no se determinó una compatibilidad entre réditos y responsabilidades, lo que hizo que, a pesar de la reducción de los réditos, la Unión continuara realizando gastos típicos de otras esferas de gobierno. La evolución de las finanzas públicas en la segunda mitad de los años 80 se caracteriza por un aumento del consumo del sector público por el aumento de los gastos de personal y adquisición de bienes y servicios, y por la correspondiente reducción tanto de la inversión pública cuanto de la inversión privada. El aumento del consumo público representó una mera acomodación a la retracción del gasto privado, movimiento compensatorio éste que se hace en detrimento de la inversión, y por tanto de la capacidad futura de la economía.

La consecuencia es el agravamiento del deterioro de las finanzas públicas, lo que lleva al gobierno en la segunda mitad de los 80 e inicios de los 90 a tomar medidas drásticas en el presupuesto nacional con recortes indiscriminados en todas las categorías de gasto, buscando la vuelta al equilibrio presupuestario<sup>272</sup>. Conforme a PRADO (1993: 83)<sup>273</sup>, esta crisis del modelo de financiación apoyado por el endeudamiento externo va determinar la adopción, ya a finales de los 80, de procesos de redefinición de la máquina pública. Está clara la incapacidad del gobierno de sostener, con recursos fiscales, las necesidades de financiación de las empresas estatales. La opción por la extinción de empresas “deficitarias” y por la privatización de otras se da en un contexto de intento de ajuste fiscal a corto plazo. Esta decisión está basada también en planteamientos de corte liberal, que

---

pagos - incluso de la deuda privada- pasó a depender cada vez más del endeudamiento público externo, en un proceso de transferencia de la deuda externa privada al sector público.

<sup>272</sup> La contención de gastos va alcanzar incluso hasta al mantenimiento de la infraestructura existente que viene progresivamente descomponiéndose, además de que el deterioro de los gastos afecta la productividad potencial de la economía, como es el caso del radical recorte en el presupuesto de ciencia y tecnología, o de la degeneración de los servicios de salud y educación. Por otro lado, son mantenidos incentivos fiscales e inversiones de eficiencia dudosa, comumente vinculados a la estructura de sustentación política de los gobiernos.

<sup>273</sup> PRADO, Sérgio. Crise do Estado e Privatização: Limites da Visão Neoliberal. In: *Crise Brasileira - Anos Oitenta e Governo Collor*. São Paulo: Instituto Cajamar, 1993.

defienden que: “la etapa de sustitución de importaciones ya estaba concluida, no justificándose más el mantenimiento de la presencia estatal” y que “las empresas estatales son ineficientes comparadas con las empresas privadas”<sup>274</sup>.

Para LACERDA (1993: 143)<sup>275</sup> también está claro que el modelo de intervención estatal se agotó, considerándose el modelo de desarrollo priorizado. Las disfunciones existentes resultaron de la forma en que el Estado fue sucesivamente remendándose, descentralizándose desordenadamente, tanto para cumplir funciones reguladoras, destinadas a permitir la acumulación de capital, como también para actuar directamente en la función productiva y en proyectos específicos, indispensables para la expansión de la economía.

Para ABRANCHES apud LACERDA (1993: 147), “las dos décadas de autoritarismo dejaron deformaciones y marcas profundas en la administración pública. El proceso decisorio era oculto, elaborado en las intimidades del Estado. El autoritarismo exacerbó ciertas tendencias perversas de nuestro proceso burocrático”. Continuando el razonamiento, Lacerda dice que “el resultado más contundente de la centralización del proceso de decisión, simultáneo a la fragmentación del aparato estatal, fue la personalización de la acción administrativa. Es decir, la moneda de cambio en la conducción de la cosa pública fue preferentemente la definida por privilegios, clientelismos y acuerdos particularistas, en una dinámica totalmente ausente de una valoración de los derechos universales de cada individuo, tomando la dimensión mayor de ser ciudadano y de constituir todos una Nación”(S.A.). En este proceso, el resultado es la pérdida de cualquier control de las decisiones tomadas en el interior del sector público, pues por un lado hay una pérdida de control de la sociedad sobre el Estado y por otro también hay un descontrol del propio Estado sobre sí mismo.

---

<sup>274</sup> El autor recuerda que el concepto de eficiencia aplicable a las empresas privadas no es necesariamente adecuado para la empresa estatal siempre que, entre los objetivos que busca la empresa, se colocan tareas distintas de la obtención de lucro, expansión y estabilidad.

<sup>275</sup> LACERDA, Guilherme Narciso de. Reforma Administrativa, Desregulamentação e Crise do Setor Público. In: *Crise Brasileira - Anos Oitenta e Governo Collor*. Sao Paulo: Instituto Cajamar, 1993.

LACERDA (op.cit.: 149) enfatiza que ante la caída del ritmo de crecimiento económico de los finales de 80 e inicios de los 90 le resulta cada vez más difícil al Estado atender de forma satisfactoria las crecientes demandas impuestas sobre él. A cada momento, la sustentación de la legitimidad gubernamental exige arreglos más arriesgados y complejos para mantener a los grupos dirigentes en adecuada sintonía con determinados estratos de la sociedad. De esta forma se amplifican los arreglos clientelistas. Para este autor, el desequilibrio de las cuentas públicas en los años 80 y un lento y gradual proceso de transición democrática dan lugar a nuevos problemas para la organización burocrática pública. Esto determina posturas “cíclicas” en términos de ampliación y restricción del número de funcionarios y sus montantes salariales. Los factores que intervienen en esta dinámica de movimientos cíclicos son, de una parte, la permanente concepción ortodoxa de que el descontrol inflacionario y el desequilibrio de las cuentas públicas tenían que ser afrontados con la contención de gastos; por otro, la movilización de los servidores públicos y de las empresas de economía mixta y también la necesidad de legitimación política por parte de grupos gubernamentales en el poder dificultaron el avance de la línea “contraccionista”.

En el caso del Sistema Brasileño de Extensión Rural, puede ser señalado como un ejemplo que encaja perfectamente en esta elaboración teórica. Resultado de una reforma administrativa que tenía como objetivo la “disminución de la máquina estatal” donde se preveía la extinción de empresas deficitarias, en 1988 el gobierno brasileño anuncia la disolución de la EMBRATER<sup>276</sup>. Una vasta campaña de movilización, iniciada por la Federación de las Asociaciones de Funcionarios de la Extensión Rural (FASER)<sup>277</sup> y que tuvo apoyo de campesinos, representaciones

---

<sup>276</sup> Por “coincidencia” exactamente en este periodo de gobierno (1985-1989, primer gobierno civil después de 21 años de dictadura militar) la dirección de la EMBRATER era sensible a, y es más, estimulaba un “repensar de la extensión rural” en Brasil. La extensión como institución debatía: la prioridad efectiva para los campesinos; el compromiso con el proceso de reforma agraria, buscando mecanismos para actuar en él; la búsqueda de una pedagogía más participativa, o mejor, liberadora, basada en las aportaciones de Paulo Freire; actuar bajo la perspectiva del desarrollo sustentable.

<sup>277</sup> La FASER es creada en noviembre de 1986. En octubre de 1987 realiza su primer Congreso Nacional (CONFASER) donde se amplía el debate del “repensar la extensión rural”, y decide consagrar un nuevo término para designar a los “extensionistas”. Este término es sustituido por “trabajadores de la extensión rural

sindicales de trabajadores e incluso patronales del sector agrícola, tuvo la capacidad de sensibilizar a los políticos<sup>278</sup>. A finales de 1988 no sucedió nada, a no ser el “rumor” de que los recursos de la EMBRATER para 1989 serían suprimidos del presupuesto nacional.

Es importante comprender que en este periodo muchas empresas estatales de extensión rural (EMATER) ya tenían serios problemas de presupuesto y de discontinuidad administrativa. A finales de septiembre de 1989, una decisión del Banco Mundial supone un duro golpe a algunas de las EMATER (principalmente del nordeste brasileño). Por “medidas de economía”, este banco decide no aportar recursos de contrapartida para el Programa de Apoyo a los Pequeños Productores Rurales -PAPP. Este programa era responsable, para algunas EMATER, del 50% de los recursos de funcionamiento.

En 15 de enero de 1989, a través del Decreto nº 97.455, se extingue la EMBRATER. Pero la intensa movilización en defensa de la extensión rural que todavía continuaba tuvo la capacidad de sensibilizar a la sociedad civil, a políticos de nivel local, estadual y federal, hasta el punto de conseguir que el Congreso Nacional apruebe un Decreto Legislativo que frene el decreto presidencial. Mientras, el 15 de marzo de 1990, el día de la investidura del primer presidente elegido directamente después de la dictadura militar, Fernando Collor de Mello, la EMBRATER es disuelta definitivamente a través de una Medida Provisoria. Esta Medida Provisoria se transforma en la Ley 8.209, que autoriza al ejecutivo a extinguir o disolver 22 entidades, entre ellas la EMBRATER. La ley es sancionada por el Presidente y aprobada después por el Congreso Nacional. Las atribuciones de la EMBRATER, en cuanto coordinadora del SIBRATER, pasan a ser ejercidas por la

---

oficial”, procurando resaltar el aspecto “trabajador” que colocaría a sus funcionarios en el mismo peldaño de aquellos con los cuales ellos trabajaban...los “trabajadores rurales” (MING et alii, 1991).

<sup>278</sup> En 14 de septiembre de 1988 se realiza la “Marcha a Brasília”, en la que 5.000 agentes de extensión y campesinos de todo el país, se concentran en Brasília ante el Congreso Nacional para manifestar su repudio contra la intención del gobierno federal.

EMBRAPA a través del Decreto Presidencial nº 99.916 de 17 de octubre de 1990 (EMBRAPA, 1991: 9)<sup>279</sup>.

La EMBRAPA entiende que “la lógica que subyace a este decreto es que los dos servicios (investigación y extensión), complementarios entre sí y esenciales para el desarrollo del sector agropecuario, podrían alcanzar niveles más altos de eficacia a través del aumento de su articulación operacional, hecho viable por la coordinación de una única entidad”(P.A.). Se crea una Secretaria de Asistencia Técnica y Extensión Rural encargada de “estudiar y proponer a la Directoría Ejecutiva de la EMBRAPA las medidas necesarias para la coordinación efectiva del SIBRATER y de implementar las actividades correspondientes a nivel nacional”.

El hecho de que la EMBRAPA asuma las funciones antes ejercidas por la EMBRATER dio lugar a un gran debate interno en la institución de investigación, que no veía coherente que esta función estuviera dentro de la organización<sup>280</sup>. Los grupos de investigadores más ortodoxos estaban radicalmente en contra. Vencieron, pues por el Decreto 936 de 23 de septiembre de 1993, la coordinación del SIBRATER sale de la EMBRAPA y pasa a ser ejercida por la Secretaria de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura.

---

<sup>279</sup> EMBRAPA. Secretaria de Assistencia Técnica e Extensao Rural. *Plano de acção estratégica da Secretaria de Assistencia Técnica e Extensão Rural (1991/95)*. Brasília: EMBRAPA, 1991.

<sup>280</sup> El propio presidente de la EMBRAPA en la época (FLORES, 1991: 25), afirmaba que “el diseño institucional del SIBRATER establece la estadualización y municipalización de la extensión rural. Como la configuración institucional de la EMBRAPA no puede ser estadualizada o municipalizada, ese debe ser el punto importante a ser considerado en la formulación de una nueva estrategia de articulación entre los sistemas de investigación y extensión”. En verdad, esta “articulación” sólo fue dificultada por disputas internas, sea dentro de la EMBRAPA sea en los estados donde se decidió la “fusión administrativa” de investigación y extensión, como es el caso de estudio del presente trabajo, lo que será tratado a continuación.

## CAPITULO IV

### HERMOSA Y “SANTA” CATARINA...UN CONTEXTO INSTITUCIONAL QUE EXPRESA LA CENTRALIZACIÓN DEL PODER

#### 1. Santa Catarina: contextualización del área estudiada

El estado de Santa Catarina está localizado en la región sureña de Brasil, en una faja subtropical, entre los paralelos 25° 27' 36" y 29° 21' 48", y entre los meridianos 48° 22' 55" y 53° 50' 00", al oeste de Greenwich<sup>281</sup> (ver Mapa 1 - Anexo 1). Su área territorial es de 95.442,9 kms<sup>2</sup>, lo que representa el 1,12% del área proporcional del país, siendo que sus líneas divisorias poseen 2.703 kms de extensión total, distribuidas de la siguiente forma: línea de costa con el Océano Atlántico al este y sudeste con 573 kms.; línea de frontera con el estado de Paraná al norte, nordeste y noroeste con 750 kms.; línea de frontera con Argentina al oeste con 211 kms.; línea de frontera con el estado de Río Grande del Sur al sur y sudoeste con 1.014 kms. La isla de Santa Catarina, donde se localiza la capital del estado, posee 155 kms. de línea de perímetro. En este espacio vive una población de 4.541.994 habitantes (Censo de 1991), lo que representa el 3,1% de la población brasileña, siendo que 3.208.537 residen en la zona urbana y 1.333.457 en la zona rural. De este total, la población económicamente activa (PEA) está compuesta de 2.160.372 personas, perteneciendo el 34,1% al sector primario, el 25,3% al sector secundario y el 40,6% al sector terciario. La densidad demográfica es de 47,6 habitantes por km<sup>2</sup>. La esperanza media de vida en el estado es de 71,9 años, y la tasa de mortalidad infantil es del 18,2 por mil, situándose la mortalidad general en el 4,9 por mil habitantes y la tasa de fecundidad total en el 2,7 %.<sup>282</sup>

La estructura productiva está basada en una diversificada agricultura y pesca y en un fuerte componente industrial, conformado por agroindustrias de transformación del cerdo, aves, soja y otros granos, e industrias textiles de metalurgia, cerámica y celulosa, que se han ido constituyendo a lo largo del proceso de formación del estado a partir de las potencialidades naturales y humanas que van siendo incorporadas desde el proceso de ocupación del territorio. Pero la alta participación del Estado como promotor de este desarrollo es fundamental, como en el resto del país.

---

<sup>281</sup> Cf. LAGO, Paulo Fernando. *Santa Catarina- a Terra, o Homem e a Economia*. Santa Catarina: UFSC, 1968. p. 13.

<sup>282</sup> Cf. GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA- Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico, Científico e Tecnológico. *Síntese Estatística de Santa Catarina*. Florianópolis: DEGE/GERES, 1996. p.2.

Un análisis del “modelo agrícola” catarinense remite a los tres primeros siglos de la ocupación del territorio del estado que se pueden dividir en cuatro periodos significativos en los cuales es posible caracterizar aspectos relevantes que, en mayor o menor grado, tendrá consecuencias en el proceso de transformaciones del medio rural. El primero se caracteriza por la economía de subsistencia y agroexportadora que va del siglo XVII a 1850. En el segundo se definen las precondiciones para la primera transformación estructural, o sea, la entrada en la industria “tradicional”, que va desde 1850 a 1914. El tercer periodo, de 1914 a 1963 tiene en su punto terminal el inicio de la industrialización “dinámica”, o sea, la segunda transformación estructural (CEAG/SC, 1980:47-194)<sup>283</sup>. Finalmente tenemos un cuarto periodo de un gran desarrollo industrial y una notable transformación agrícola que va desde mediados de los años 60 hasta hoy.

El primer periodo se caracteriza por la preocupación de Portugal por establecer fortalezas a lo largo del litoral, con miras a buscar puntos de apoyo de acceso a la Región del Plata, estratégicamente importante sobre todo como vía de acceso a la plata del Perú, dando lugar a la ocupación vicentista<sup>284</sup> en la segunda mitad del siglo XVII. Por otro lado, la explotación de las Minas Gerais (en el centro del país), con su consecuente necesidad de sustento y de transporte, vino a dar al ganado vacuno, mular y caballar una importancia excepcional. Este conjunto de hechos tiene fundamental importancia en la ocupación del altiplano de la zona central catarinense que se destaca como itinerario del ganado sureño, pero posteriormente se convierte también en un área de cría. CUNHA (1982:7<sup>285</sup> y 1992:19)<sup>286</sup> llama a este periodo de Economía de Subsistencia, pues la ocupación por la Corona de Portugal se justificaba por su naturaleza político-militar, con una economía de subsistencia marcada por la producción de harina de yuca, cachaza, frijol y arroz, por la pesca artesanal y de ballenas, productos todos con escasos excedentes para la exportación, con excepción a la economía de la ballena cuyo monopolio de la captura, procesamiento y comercio por portugueses y por la Corona causaban el drenaje de las ganancias. Pero la primera inmigración sistemática ocurrida en Brasil, según SANTOS (1974:58)<sup>287</sup>, se registra en Santa Catarina cuando en 1748

---

<sup>283</sup> CEAG/SC, Centro de Assistência Gerencial de Santa Catarina. *Evolução histórico-econômica de Santa Catarina; estudo das alterações estruturais (século XVII-1960)*. Florianópolis: CEAG/SC, 1980.

<sup>284</sup> La denominación “vicentista” se debe a que el origen del flujo de ocupación fuera de Sao Vicente-Sao Paulo, y los inmigrantes fueran originarios de Sao Vicente de Fora- Portugal. Según LAGO (op.cit.:82), este movimiento poblacional era estimulado por el gobierno con vistas a la ocupación del litoral. Familias vicentistas con sus esclavos y agregados se desplazaban desde de Sao Paulo hasta el sur fundando núcleos agrícolas, y no tenían propiamente como objetivo apresar indígenas o encontrar minerales preciosos, como otros movimientos.

<sup>285</sup> CUNHA, Idaulo José. *Evolução econômico-industrial de Santa Catarina*. Florianópolis: Fundação Catarinense de Cultura, 1982.

<sup>286</sup> CUNHA, Idaulo José. *O salto da indústria catarinense: um exemplo para o Brasil*. Florianópolis: Paralelo 27, 1992.

<sup>287</sup> SANTOS, Silvio Coelho dos. *Nova história de Santa Catarina*. Florianópolis: Silvio Coelho dos Santos, 1974. Este autor deja claro en su obra (p.25) que en la época de la ocupación portuguesa, Santa Catarina ya era habitada por indígenas de las tribus Carijó (que habitaban el litoral y ya conocían la agricultura, teniendo la pesca como actividad básica) y, Xokleng y Kaingang que ocupaban los bosques y áreas de campos”. Continuando, el autor afirma que “se enfatiza poco que los indígenas domesticaron varias especies de vegetales, como el maíz, la yuca, el tabaco, la yerba-mate, que luego fueron adoptados por los europeos.

empieza a llegar un primer grupo de pobladores portugueses procedentes de las Azores, con la finalidad de desarrollar una economía que se preocupase del abastecimiento de las tropas allí establecidas. La población azoreña en el litoral de Santa Catarina caracterizó en definitiva a la región, imprimiendo nuevos rasgos al ambiente, pues la característica de la pequeña propiedad agrícola y familiar, basada en la explotación de una diversidad de productos, pero principalmente en la producción de harina, destinada al abastecimiento de la población urbana, de las tropas militares y de embarcaciones en tránsito, asociada a la actividad pesquera y a la artesanía<sup>288</sup>, dieron un nuevo sentido económico a la región.

El segundo periodo se caracteriza por la migración hacia el estado de un significativo contingente humano originario principalmente de Alemania e Italia, países estos que pasaban, aunque en grados diferentes, por un proceso acelerado de industrialización así como por la superación de las relaciones feudales y precapitalistas en el campo. La supresión del feudalismo en la zona rural y la industrialización-urbanización en esos países, han tenido reflejos directos en la inmigración para Santa Catarina. La superación del régimen feudal por un lado y la revolución industrial por otro, liberaban y urbanizaban la mano de obra en esos países. En función de esto, pequeños agricultores, obreros, técnicos y pequeños empresarios son expulsados de Europa y buscan fortuna con la emigración<sup>289</sup>. Esto va contribuir al inicio de un proceso de industrialización de la provincia de Santa Catarina pues la llegada e instalación de esos inmigrantes empieza a desarrollar una base industrial artesanal y a ampliar el proceso de diversificación de la agricultura de pequeña propiedad<sup>290</sup>.

---

Además, tenían los indígenas un gran conocimiento de la fauna y de la flora, como también de accidentes geográficos, tales como ríos, islas, campos, etc. Todo este conocimiento fue ofrecido a los europeos y luego utilizado para garantizar la explotación de la tierra y el pronto alcance de riquezas. Los indígenas formaban sociedades organizadas y adaptadas al ambiente en que vivían. Habían desarrollado una tecnología adecuada para ese ambiente. Pero es justo en el litoral de Santa Catarina que los portugueses empiezan a apresarse a los indios para venderlos como esclavos en Sao Vicente y Bahia de Todos os Santos. Incluso se estimulaban guerras entre las propias aldeas para que los eventuales prisioneros fueran trocados con los portugueses”.

<sup>288</sup> Cf. CUNHA(1982:22) la artesanía consistía en técnicas primitivas de naturaleza doméstica o asociada a la explotación agrícola, constituyéndose en este último caso como una etapa necesaria para el uso y comercialización de los productos agrícolas, como en el caso de la harina de yuca, el azúcar “moreno”, el aguardiente y la melaza. Esto fue tan importante que hasta hoy esta asociación entre agricultura y artesanía de naturaleza familiar persiste. También existía la hilandería manual y el tejido del algodón para la producción de tejidos rústicos para uso doméstico o para el mercado local.

<sup>289</sup> Además de este proceso de liberación de mano de obra que expulsaba a los trabajadores, empresas europeas que tenían intereses en la importación de materias primas de las áreas coloniales y por esto poseían una compleja flota de transporte pasaron a interesarse por los negocios de colonización. Estas empresas recibían concesiones de tierra de los gobiernos imperial o provinciales, siendo obligadas a traer y localizar inmigrantes europeos, proporcionándoles lo que fuera necesario para garantizar su éxito. A veces, el gobierno imperial y los propios gobiernos provinciales tomaran la iniciativa de estas misiones”(SANTOS, 1974:79).

<sup>290</sup> Cf. CUNHA(1992:22), Parece que existe consenso en relación a que en Brasil, a mediados del siglo XIX hubo una inversión de los factores institucionales, políticos, y económicos, los cuales pasaron a favorecer el desarrollo de la industria y más tarde de la propia agricultura. Como reflejo de esta evolución y de la gradual restricción de la esclavitud, hubo carencia de mano de obra en las zonas productoras y elevación de los rendimientos y del consumo, abriendo así un dinámico mercado para los excedentes de Santa Catarina. Fue en este periodo que surgieron las primeras empresas industriales que empleaban energía-vapor en sustitución de la fuerza hidráulica y humana, y poseían modernos equipamientos y maquinaria, orientados a la explotación de la madera y a la producción de cachaza y azúcar”.

Según CUNHA(1992:21 y 1982:40), la organización económica se basó inicialmente en una agricultura diversificada de pequeña propiedad, basada en el policultivo de maíz, caña de azúcar, yuca, arroz, patata, combinado con ganado lechero, cerdos y aves, dando pie a la elaboración de productos de los que anteriormente se abastecían desde el exterior, como manteca de cerdo, queso y mantequilla. El sistema de colonización favoreció el surgimiento de nuevas *colonias*<sup>291</sup> por su adecuada administración, por la dotación de recursos y su eficiente empleo en obras de infraestructura como caminos, carreteras y puentes. Este proceso de colonización se da principalmente en las regiones del Litoral Centro, Litoral Sur, Litoral Norte y Valle del Río Itajai-Açu. Según el autor, “el dinamismo del sistema en formación se atribuye al hecho de que el inmigrante, en general, estaba dotado de habilidades, motivaciones, cultura y principios económicos (entre ellos el hábito del ahorro) desarrollados y adquiridos en un país y en un continente que en gran parte se encontraba inmerso en profundas transformaciones económicas y en plena fase de transición, con rápida expansión industrial y acentuada modernización de la agricultura”. La introducción del arado en 1856 y su posterior difusión supuso en un perfeccionamiento tecnológico muy representativo para la época, caracterizando así la fase de superación del retroceso técnico que tuvieron los primeros años de la provincia. El autor menciona la influencia de las “Sociedades Culturales” que, introducidas en la época, estimulaban la agricultura y la industria rural mediante la instrucción, exposiciones y creación de bibliotecas (CUNHA,1982:42).

Como se puede comprobar, este periodo tuvo una profunda influencia en la formación del “modelo” catarinense pues el inmigrante que llega a la provincia en esta época viene con fuertes ingredientes de “economía de policultivo familiar”, en paralelo con las actividades de transformación de carácter artesanal familiar que creció con pequeños márgenes de ingresos de comercialización, posibilitando ahorros lentos pero traducidos en sensibles mejoras en las condiciones materiales de los colonos<sup>292</sup>. Históricamente, el policultivo agrícola familiar es apuntado, junto a

---

<sup>291</sup> Así eran denominadas determinadas regiones rurales, que eran delimitadas geográfica y socialmente por sus habitantes. Ahí existía un “espacio público” formado por un área para escuela, iglesia, comercio, cementerio, y un espacio para las propiedades de los “colonos”, que normalmente era de 24,2 hectareas. Algunas de estas “colonias” se transforman después en municipios. Hasta hoy en Santa Catarina algunas comunidades rurales” son llamadas colonias”y, como medida de tierra, una colonia”son 24,2 hectareas.

<sup>292</sup> Es evidente que el “modelo” catarinense no es sólo resultado de la ocupación colonial, sea azoreña, germánica o italiana (o de otros orígenes, como más recientemente). Este modelo está marcado también por la implantación de grandes haciendas que surgieron de la ocupación del altiplano central y norte, cuando el paso del ganado del sur hacia San Pablo. La ocupación de esta región también fue llevada a cabo por “poseros” que, no teniendo recursos para comprar tierra, tenían que entrar matorral adentro, abrir un espacio en el bosque, construir una casa y plantar (tomando posesión de una determinada área). Después se inicia un proceso de expulsión de estos “poseros” por los coroneles de la región y su clientela política que tenían el aval de la República, pues el “coronelismo” controlaba el poder en los estados (CEAG/SC, 1980:92). Otro hecho que determinó la expulsión, y más que la expulsión el aniquilamiento, de los “poseros”, fue la construcción del ferrocarril Paraná-Santa Catarina (que era un trozo del ferrocarril Sao Paulo - Rio Grande do Sul). El gobierno de la República dio a la empresa constructora 15 km de tierras a cada uno de los lados de la vía. Estas tierras podría explotarlas y colonizarlas la empresa.Ésta era la Brazil Railway Company, una empresa norteamericana que creó una subsidiaria (Southern Brazil Lumber and Colonization Company) que pasa a especular con tierras y serrerías, transformandose en la mayor empresa de maderas de América del Sur. La

la artesanía, como factor de resistencia a las crisis cíclicas de la economía monocultora, lo que desde entonces confiere características diferenciales a Santa Catarina con relación al resto del país. En este periodo empieza una transición gradual entre la artesanía y las unidades industriales de pequeña envergadura, constituyendo lo que CUNHA (1992:23) denomina “primera fase del desarrollo industrial”, o sea, el surgimiento de precondiciones para la primera transformación estructural<sup>293</sup>.

El inicio del tercer periodo puede caracterizarse a partir de la plena utilización productiva consecuencia de las transformaciones iniciadas en el periodo anterior. En general, esta fase se caracteriza por la inserción de la región en el mercado nacional y por la mejor definición, a partir de 1960, del ascenso de las ramas “dinámicas” (desarrollo industrial más especializado y modernización de la agricultura). En este periodo, principalmente en función de la crisis de los años 30, una vez más la pequeña agricultura familiar y el policultivo son apuntados como factor de resistencia a la crisis y factor de desarrollo<sup>294</sup>.

Con cierto nivel de ocupación del litoral hasta el altiplano central y norte, el gobierno del estado se dedica a ocupar la región centroeste, fundando sedes municipales como base de la conquista del oeste. Con la apertura del ferrocarril Sao Paulo-Río Grande do Sul, una fuerte corriente migratoria se moviliza del sur para establecerse en esta región, iniciando una nueva fase de colonización con base en la agricultura familiar de pequeña propiedad. La colonización de esta región es resultado de la venta de tierras a descendientes de inmigrantes que venían del Río Grande do Sul por parte de la empresa constructora del ferrocarril que cortaba la región y de empresarios que conseguían enormes concesiones de tierras del gobierno.

---

empresa constructora empieza luego a expulsar a los moradores que estaban en su faja de concesión, pues su interés era explotar las maderas existentes y vender la tierra a inmigrantes. Resulta entonces un movimiento de resistencia armada conocido por Guerra del Contestado (1912-1915), teniendo de un lado a los poseros con sus armas rústicas y de caza, y del otro a los coroneles y las empresas extranjeras con apoyo del ejército oficial bien equipado. Está registrado en la historia que en esta guerra, por primera vez en Brasil, se utilizó el avión con fines bélico (SANTOS, 1974:97). El movimiento de resistencia fue aplastado militarmente y los “poseros” expulsados de las “haciendas” que no eran explotadas, originándose una región de alta concentración fundiaria, lo que persiste hasta hoy.

<sup>293</sup> Estas precondiciones para la industrialización son determinadas por una serie de factores: los aparatos para tejer que empezaron a llegar en 1867, sea de madera o de hierro, significaban un notable avance sobre los telares de los azoreños en cuanto a la concepción, diseño y productividad; la generalización del empleo del vapor en sustitución a la energía hidráulica y humana; la introducción de la energía eléctrica (1909); la institucionalización de mecanismos de crédito (1891); la constitución de núcleos urbanos, aumentando la división del trabajo entre medio rural y urbano, tornando más complejas las interrelaciones económicas; la generación de mayor volumen de excedentes, que proporcionó la apropiación de parte de los mismos por grupos de agentes- como comerciantes, agricultores exitosos- que pudieron así transferirlos para inversiones en actividades industriales de pequeña envergadura (o sea, desde ahí se observa la transferencia de recursos del sector rural para subsidiar las actividades industriales, pues esta posibilidad de inversión directa era resultado de un cierto “poder” de los comerciantes que recibían “en depósito” los productos de los agricultores y suministraban en trueque los productos manufacturados o los que el agricultor no producía, ejerciendo el control sobre los precios de ambos; de esta forma los comerciantes tuvieron una función de apropiadores de ahorro, además de proporcionar préstamos con tasas de interés elevadas); mejora del sistema de transportes, que facilitó la comercialización de los excedentes por el mayor acceso a los puertos de embarque (CUNHA, 1992:23).

<sup>294</sup> Cf. IBGE- *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*, 1938. p.24 apud CEAG/SC(1980:118).

En la década de los 40 se crean en la Región del Centroeste del estado industrias de derivados de aves y cerdos que gradualmente se sitúan en posición destacada a escala nacional y pasan a determinar un cambio en la estructura productiva y de comercialización de esos productos, influenciando en el surgimiento de una producción capitalista especializada. A partir de la década de los 50, con la tendencia “primario capitalista” y de desarrollo de los CAI (Complejos Agroindustriales), la explotación agropecuaria y de productos alimentarios de transformación crece, lo que implica conexiones con la industria de equipamientos agrícolas y metal-mecánica<sup>295</sup>.

Mientras hasta 1953 el desarrollo industrial puede ser considerado “espontáneo”, según CUNHA (1992:36), desde 1950 el gobierno nacional hace una primera aproximación al desarrollo económico planificado teniendo como base el Plan SALTE -Salud, Alimentación, Transportes y Energía (1950-1954). Esta política va traer como resultado un notable crecimiento de la industria nacional con reflejos evidentes en el desarrollo de Santa Catarina<sup>296</sup>, que en la década de los 50 pone en práctica la primera experiencia de planificación económica con el Plan de Obras y Equipamientos de 1956, teniendo como modelo el Plan SALTE. Pero solamente en la década de los 60, con el PLAMEG-Plan de Metas del Gobierno, la política de planificación económica será más efectiva para el desarrollo del estado. No obstante, problemas de infraestructuras, como deficiencias de energía eléctrica, transportes y financiación, perjudicaron el proceso de industrialización del estado en un primero momento.

Estas deficiencias y la política nacional desarrollista que privilegió determinados ramos industriales terminó por consolidar relaciones desiguales entre el sureste y las otras regiones del país. Siguiendo a SILVA (1978:99)<sup>297</sup>, “la unificación del mercado nacional radicaliza la supremacía industrial del sureste, que en 1968 representa 80,9% de la renta de la industria brasileña, al mismo tiempo que cabe a la región sur y, particularmente al nordeste, un papel periférico de suministrador de alimentos y materias primas”.

La acción del Estado es decisiva para la puesta en práctica de medidas de superación de estas deficiencias y para iniciar un proceso de desarrollo planificado del sector industrial catarinense. El Plan de Obras y Equipamientos (1956-1960) concentró sus inversiones en la ampliación y mejora de infraestructuras, de tal modo que el 45% de los recursos invertidos lo fueron en carreteras, un 35% en energía eléctrica y un 20% en agricultura, educación y salud. A su vez, el PLAMEG del gobierno del estado (1961-1965) tuvo tres grandes programas sectoriales en los cuales los recursos del estado fueron aplicados: un 78% en programas de acumulación de capital denominados de “Medio” y “Expansión Económica” (energía, carreteras y puentes, almacenaje, fomento agropecuario, iniciativas pioneras y Banco del Estado), y un 22% a programas que tenían como objetivo el “Hombre”

---

<sup>295</sup> Cf. CEAG/SC(1980:190).

<sup>296</sup> Como reflejo de las prioridades estatales, en el subperiodo siguiente (1956-1961), el PIB(Producto Interior Bruto) creció a una tasa del 7,0% a.a. y el Producto Industrial en un 11,3% a.a..

<sup>297</sup> SILVA, Etienne Luiz. *O Desenvolvimento Econômico Periférico e a Formação da Rede Urbana de Santa Catarina*. Dissertação de Mestrado. mimeo. Porto Alegre: UFRGS, Porto Alegre, 1978.

(educación y cultura, justicia y seguridad pública, salud pública y asistencia social, y servicios de agua y sistemas de alcantarillado).

El subperiodo correspondiente al PLAMEG(1961-1965) tuvo como gobernador del estado a Celso Ramos, que fuera el presidente de la FIESC - Federación de la Industria de Santa Catarina- que realizó el Seminario Socioeconómico de Santa Catarina en 1960, con el objetivo de decidir un Plan para su gobierno. Este seminario involucró al liderazgo estadual y a empresarios que formularon las necesidades y problemas que habrían de ser afrontados por el nuevo gobierno. El documento básico para la discusión final fue precedido de una introducción del Presidente de la FIESC y futuro gobernador del estado que “refleja el pensamiento de los hombres de empresa catarinenses”. En este documento queda clara la visión emergente del sector industrial respecto a su posición hegemónica y determinadora del desarrollo. Comienza afirmando que “La Federación de las Industrias de Santa Catarina, en el ejercicio de su indeclinable deber de velar por los intereses de la clase industrial, viene desde mucho tiempo tomando conocimiento activo y crítico del proceso cultural brasileño en sus aspectos globales. Los estudios y análisis a que se vio obligada a realizar en este aspecto, permitirán muy temprano reconocer que la visión particularista de los problemas industriales no presentaba ni siquiera para la industria una solución satisfactoria, aún que racional y lógica”. Según el propio RAMOS (1960:7-14)<sup>298</sup>, “la consciencia del proceso brasileño en formación, la noción de la pesada y honrosa responsabilidad que debe caber al sector industrial, la convicción de que la revolución profunda que se opera en nuestra estructura no contiene ni debe contener violencia al espíritu democrático que la define y exalta, estaban apuntando el camino cierto del deber de la FIESC: el examen juicioso, determinado y sistemático de las características, contradicciones y dificultades que marcan y definen el actual proyecto de vida brasileño. Sólo así, eliminados los prejuicios y alejados los optimismo emocionales, en un examen sistemático, alejado de la pretenciosidad y de conclusiones por anticipado, cree la FIESC estar correspondiendo a la expectativa de sus asociados y cumpliendo su deber para con el país” (S.A.). Prosigue Ramos afirmando que el Seminario era una oportunidad inédita y original de “esbozar la formulación y difusión de la ideología del desarrollo económico y cultural que caracteriza el proceso brasileño”, de tal manera que “en el transcurso de este nuestro diálogo, tiene la población de este estado consciencia del proceso brasileño en marcha; de la inevitable transformación del régimen de subsistencia de núcleos autónomos en un sistema más amplio de intercambio, donde la especialización profesional y la producción son el medio adecuado y exclusivo de promoción del bienestar personal, familiar o social; reconoce los caminos que se ofrecen para la realización plena del proceso en marcha y percibe con nitidez suficiente las dificultades y sufrimientos a corto plazo que le son propios; acepta con serenidad el desafío y se dispone con determinación serena a enfrentarlo, sin recelo de fracasar en la ascensión penosa para alcanzar el horizonte ilimitado de posibilidades donde la aspiración de crear y

---

<sup>298</sup> RAMOS, Celso. *Homem de Empresa no Governo*. Florianópolis: Seminario Sócio-Econômico de Santa Catarina, 1960 (S-97-Suplemento da Revista Paulista de Indústria, em Homenagem à Federação das Indústrias de Santa Catarina pela eleição de seu Presidente à Governadoria do Estado).

ser exprese una realidad para la totalidad de los que aquí nacieron o escogieron esta tierra como patria". Intentando convertir en hegemónico su proyecto, Ramos habla y contesta por la población del estado, indicando la transformación "necesaria", y la aceptación y paciencia ante las dificultades y sacrificios "a corto plazo". Por otro lado, reconoce que "si poseemos una población marginal no tenemos, entretanto, problemas raciales o prejuicios. Nuestra sociedad se forma y se amalgama a partir de sí misma, en una extrema y saludable mezcla".

El futuro gobernador afirma que "los grupos de producción se reducen en proporción directa al crecimiento de la población, siendo de necesidad estricta una compensación por la alta productividad", y propone una "acción recíproca y conjunta" entre gobernantes y gobernados, "estos limitando las reivindicaciones inoportunas y dañinas, y aquellos abdicando de los tradicionales procesos demagógicos de concesiones o promesas imposibles y antipatrióticas". Hablando de esta necesidad de interacción sostiene que "la condición esencial para un crecimiento y cierta estabilidad económica parece depender de la velocidad e intensidad con que fueron desapareciendo de nuestro proceso los residuos del viejo orden marcado típicamente por el alta porcentaje de población en régimen de subsistencia. Cuanto más rápida y más completa sea la integración de los grupos nacionales en el régimen de mercado, sea en el plan nacional sea en el plan regional, más rápidamente estructuraremos y mejoraremos nuestra economía".

Al referirse a la "armonía y equilibrio entre agricultura e industria", Celso Ramos afirma que "no puede haber una industria floreciente y saludable sin que paralelamente se desarrolle una agricultura racional y bien remunerada...La industria debe estar apoyada en una actividad agrícola compensadora y de buena productividad...Dar soporte al desarrollo industrial puede y debe, así, correlacionarse también a una asistencia amplia y racional a la agricultura y a la pecuaria, o sea a las actividades primarias en general".

Expresando la visión que será determinante en los próximos años de gobierno, Ramos concluye afirmando que "es esencial para el buen desarrollo del proceso brasileño el reconocimiento de sus líneas y de sus limitaciones y posibilidades por parte de la población que le da efectiva existencia...deben los dirigentes poner al día a la población de sus proyectos, sin restricciones y reservas, discutiéndolos ampliamente en sus consecuencias, riesgos y limitaciones, con disposición de reformularlos, si fuera necesario, ante nuevos esclarecimientos resultantes de experiencias locales o exógenas". Interesante es resaltar que la metodología de "oír a la población y discutir ampliamente" no quedó clara, más allá de oír y debatir con el liderazgo empresarial, y que los "dirigentes" presentaban sus proyectos ya en la condición de "dirigentes" (políticos o empresariales). Por lo tanto la "discusión" se daba sobre un proyecto ya determinado, que a lo sumo podría ser legitimado o "adecuado". El documento concluye apelando a la conciencia cívica y la buena voluntad de la población catarinense...para entender y apoyar el proyecto desarrollista del Brasil.

Considerando el momento político-económico, se constata que estas posiciones del nuevo gobierno del estado y su gestión siguiente significan un punto de inflexión importante, en la medida que caracteriza un cuarto periodo de la

economía estadual al que CUNHA(1992:85) denomina “recuperación del desarrollo y gran impulso de la industrialización”<sup>299</sup> con evidentes reflejos en la producción y nueva conformación del “agro” catarinense y de las acciones del Estado para dar soporte a este desarrollo. Obedeciendo a la tendencia nacional desarrollista, las décadas del 60 y 70 reproducen y amplían las inclinaciones del periodo anterior en el estado de Santa Catarina. Se constata un gran aumento del proceso de urbanización, evolucionando desde el 32,3% en 1960 hasta el 50% en 1975, 59,4% en 1980 y 70,64% en 1990. En 1996 la población de las ciudades llega al 74,71% de los efectivos demográficos<sup>300</sup>. Este periodo puede ser caracterizado también por una gran mejora del sistema de carreteras, con un gran aumento de obras entre 1970 y 1978, y una notable ampliación de los programas estatales de apoyo a la financiación industrial, con un sistema altamente estimulante de incentivos fiscales e intereses subsidiados, con medios o largos plazos de amortización<sup>301</sup>.

En lo que se refiere al subsector agroindustrial, en este periodo se percibe la ocurrencia de importantes iniciativas de integración horizontal, como la implantación de industrias de transformación de aves por detentores de grandes industrias de cerdos, ampliando la oferta de productos y volviendo a dinamizar el sector, pero intensificando la relación agricultura-industria. En este periodo, muchas pequeñas industrias agroalimentarias son absorbidas por grandes grupos económicos. La financiación estatal sirvió también, y principalmente, para concentrar la producción agroindustrial<sup>302</sup>.

Esta política de desarrollo resulta en una notable ampliación de la capacidad industrial y una correspondiente modernización de las actividades agropecuarias “dinámicas”, o sea, las integradas directamente con la agroindustria y la exportación. En referencia al sector industrial, la ampliación de la capacidad física y del aumento de la productividad hicieron que el estado de Santa Catarina incrementase su

---

<sup>299</sup> Cunha fija este periodo desde 1963 hasta 1980. A efectos de este trabajo se considera que este cuarto periodo está todavía en vigor, por no percibirse cambios significativos en la política de desarrollo global ni sectorial que den seguridad para caracterizar una nueva fase, o sea la política de desarrollo industrial es determinante del modelo de crecimiento adoptado y la agricultura se moderniza en función de su integración con la industria y con vistas a la exportación.

<sup>300</sup> Cf. DIEESE-SC. *Anuario dos Trabalhadores- Santa Catarina*. Florianópolis: DIEESE-SC, Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos, 1997. Es evidente que, si esta observación fuera desglosada y si se considerase los municipios de manera aislada, la situación cambiaría radicalmente, encontrándose municipios en los cuales los porcentajes se invierten. De los municipios específicos en que se centró esta investigación, el 33% tiene una población rural entre el 70 y 90% de la población total; en el 33% de los municipios la población rural está entre el 40 y 60%, y en los otros el 33% de los municipios, la población rural representa entre el 30 y 40% de la población total, evidenciando la importancia que todavía tiene el medio rural en ciertas regiones.

<sup>301</sup> Cf. CUNHA, op.cit.:99.

<sup>302</sup> Es importante constatar también la participación directa de propietarios, directores y ejecutivos de grandes grupos empresariales en funciones político-administrativas en los gobiernos de este periodo, principalmente desde la década de los 70 hasta hoy, lo que garantizó el enriquecimiento privado vía acción estatal. En los estudios de AURAS (1991) y GIESE (1991) se percibe con claridad las coyundas políticas recientes que determinan la apropiación privada de la acción estatal (AURAS, Marli. *Poder Oligárquico Catarinense: da guerra aos “fanáticos” do Contestado à “Opção Pelos Pequenos”*. Tese de Doutorado. mimeo. Sao Paulo: PUC/SP, 1991 y GIESE, Barbara. *A Atuação Política do Empresariado Catarinense dos Ramos Têxtil e Agroindustrial: demandas e canais de influência (1970-1985)*. Dissertação de Mestrado. mimeo. Florianópolis: UFSC, 1991).

participación en el valor de transformación industrial nacional del 2,19% en 1959 al 4,14% en 1980, alcanzando el 4,6% en 1985, aumentando también su representatividad con relación a las exportaciones brasileñas desde el 1,18% en 1973 hasta el 4,3% en 1980, alcanzando el 4,8% en 1991, con énfasis para productos manufacturados. El estado se torna líder en la oferta nacional de productos industriales derivados del cerdo y las aves, por ejemplo (CUNHA,1992:172-220).

En referencia al sector primario, este reduce su participación en la formación del Producto Interior Bruto estadual desde el 43,9% en 1960, hasta el 22% en 1970 y el 15,9% en 1980, retomando un pequeño crecimiento en 1995 cuando alcanza el 17,39% del PIB estadual<sup>303</sup>. Pero, a pesar de estos significativos porcentajes, el sector primario tuvo una marcada influencia sobre el desarrollo industrial, principalmente en algunas actividades específicas de transformación, como la transformación del cerdos, aves, leche, soja y tabaco. La modernización de la agricultura es intensa en el periodo y fuertemente influenciada por la política oficial y por las estrategias de las agroindustrias<sup>304</sup> que pasan a determinar un nuevo patrón de producción, en función de exigencias técnicas y de compromisos de integración<sup>305</sup>. Santa Catarina también es alcanzada por el “torbellino” de la modernización, con una intensa mecanización del sector rural<sup>306</sup> y por el uso creciente de “insumos modernos”<sup>307</sup>. Esto, sin duda, trae una transformación en los niveles de productividad de algunas culturas como se puede verificar en el Cuadro 5.

<sup>303</sup> Cf. CUNHA(op.cit:161), esta disminución relativa se debe al agotamiento de la frontera agrícola y a las limitaciones serias de estructura agraria que empiezan a manifestarse. Pero también se debe al crecimiento de los otros sectores, que pasan a situarse en estas magnitudes: industrial, desde el 19,0% en 1960 crece hasta el 32,1% en 1970, y el 37,6% en 1980, alcanzando el 43,13% en 1995, en cuanto el sector servicios crece desde el 37,1% en 1960 hasta el 45,9% en 1970, y el 46,5% en 1980, alcanzando el 52,30% en 1995 (los datos de 1995 son extraídos de GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA- Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico, Científico e Tecnológico. *Síntese Estatística de Santa Catarina*. Florianópolis: DEGE/GERES, 1996).

<sup>304</sup> Consideradas aquí tanto las agroindustrias de capital privado como de las emergentes cooperativas y sus centrales, que adoptan procedimientos técnico-económicos semejantes a las primeras.

<sup>305</sup> Cf. PAULILO (1990:19), “integración” en este caso significa un sistema de articulación vertical entre empresas agroindustriales y pequeños productores agrícolas, en que el proceso de producción es organizado industrialmente, o lo más próximo posible de este modelo, con aplicación conjunta de tecnología y capital. Los productores “integrados” reciben insumos y orientación técnica de una empresa agroindustrial, y producen materia prima exclusivamente para ella (PAULILO, Maria Ignez S. *Produtor e agroindústria: consensos e dissensos*. Florianópolis: Ed. da UFSC/Secretaria de Estado da Cultura e do Esporte, 1990). BELATO (1985) estudia la cuestión de la “integración” bajo una perspectiva crítica, evidenciando la pérdida de autonomía del productor en estas circunstancias, en la medida que le es transferida a él una parte del proceso de producción de las materias primas industriales, sin la capacidad de decidir la tecnología de producción. El productor es un “trabajador de la industria” sin que ésta tenga con él cualquier compromiso laborista. En este tipo de “integración las relaciones de poder son asimétricas pues la industria decide qué, “cómo, cuándo, cuánto” producir y el precio que será pagado, bajo un contrato de naturaleza monopsonía (BELATO, Dinarte. *Os Camponeses Integrados*. Dissertação de Mestrado, Campinas: UNICAMP, 1985).

<sup>306</sup> Cf. FUNDAÇÃO IBGE, el número de tractores aumenta de 1.106 en 1960 a 6.063 en 1970, 15.641 en 1975, y 33.105 en 1980, obedeciendo a una variación de 2.893,2% (FUNDAÇÃO IBGE-Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística- *Sinopse Preliminar do Censo Agropecuario de 1985*. Rio de Janeiro: IBGE, 1985).

<sup>307</sup> Para hacerse una idea, según ICEPA/SC(1996:54), el crecimiento del consumo aparente de fertilizantes químicos medidos en toneladas en el periodo 1990-1994 fue de: 266.185 en 1990; 288.151 en 1991; 278.571 en 1992; 339.680 en 1993 y 349.885 en 1994 (ICEPA-Instituto de Planejamento e Economia Agrícola de Santa Catarina. *Síntese Anual da Agricultura de Santa Catarina*. Florianópolis: Instituto CEPA/SC, 1996).

Cuadro 5 - Evolución de la productividad de los principales cultivos agrícolas de Santa Catarina - Brasil, años 1960, 1970, 1980, 1989, 1994 (kg/ha).

| Cultivo | 1960   | 1970   | 1980   | 1989   | 1994   |
|---------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Ajo     | 1.998  | 2.192  | 3.665  | 5.189  | 6.235  |
| Arroz   | 2.202  | 2.486  | 2.794  | 3.590  | 4.458  |
| Patata  | 3.398  | 6.697  | 7.208  | 9.150  | 10.973 |
| Cebolla | 3.890  | 5.828  | 8.459  | 8.544  | 11.051 |
| Tabaco  | 1.164  | 1.778  | 1.662  | 1.671  | 1.816  |
| Yuca    | 16.340 | 21.127 | 16.316 | 17.448 | 17.615 |
| Maíz    | 1.869  | 2.125  | 2.670  | 2.677  | 3.216  |
| Soja    | 1.694  | 881    | 1.381  | 1.514  | 1.999  |
| Banana  | 10.980 | 12.957 | 12.096 | 11.458 | 15.663 |
| Manzana | ...    | ...    | 7.389  | 18.591 | 17.143 |
| Uva     | ...    | ...    | 8.737  | 13.647 | 13.553 |

**Fuente: Instituto CEPA- Santa Catarina. "Sínteses anuais da Agricultura de Santa Catarina"- 1979/80, 1989/90 y 1995.**

A partir de los años 70 se nota un significativo ascenso en los niveles de productividad, resultado del proceso de transformación de la base técnica de los principales cultivos. En el caso de la soja, la intensificación del plantío se da a partir de los años 70 (Cuadro 6), pues en 1960 el estado sólo producía 1.767 toneladas de grano pasando en 1970 a 58.121 t, en 1980 a 718.864 t y disminuyendo en 1990 hasta 537.365 t, y en 1995 a 444.107 t, lo que significa una disminución del área plantada y también de la tecnología incorporada por restricciones de financiación y eliminación de los subsidios a finales de los años 80. Este último factor afectó a todas las actividades agropecuarias.

Las actividades pecuarias, principalmente la explotación de cerdos y aves, también se dinamizan mucho en el periodo, por avances tecnológicos incorporados a la base técnica y por la ampliación de la escala de producción. En la porcicultura el "*disfrute*"<sup>308</sup> evoluciona desde el 24% en 1960, hasta el 142% en 1990. La producción crece de 81.600 toneladas en 1960 a 450.000 toneladas en 1995, con un rebaño aproximado de 3.727.711 animales. La avicultura presenta datos crecientes también, pasando de un rebaño de 8.296.000 cabezas en 1960 a 87.012.014 cabezas en 1993, con una oferta productiva de carne de 660.000 toneladas en 1994<sup>309</sup>.

<sup>308</sup> Se utiliza la terminología por no encontrar término correspondiente en español. *Disfrute* es un índice de productividad pecuaria que significa el percentual de animales sacrificados por año sobre el rebaño medio de determinado país o región.

<sup>309</sup> Cf. ICEPA/SC(1996).

También en la agricultura los aumentos de productividad, de escala de producción y de ampliación física de las actividades determinan un crecimiento en la producción estadual de las principales explotaciones.

Cuadro 6 - Evolución de la producción de los principales cultivos agrícolas de Santa Catarina - Brasil, años 1960, 1970, 1980, 1989, 1994 (en toneladas).

| Cultivo | 1960    | 1970      | 1980      | 1989      | 1994      |
|---------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Ajo     | 1.754   | 1.883     | 4.724     | 16.606    | 24.303    |
| Arroz   | 137.343 | 181.808   | 428.868   | 555.141   | 708.427   |
| Patata  | 24.717  | 50.066    | 142.876   | 163.254   | 192.552   |
| Cebolla | 1.503   | 6.604     | 103.605   | 207.587   | 258.238   |
| Tabaco  | 24.553  | 58.470    | 127.401   | 156.707   | 135.732   |
| Yuca    | 486.036 | 1.862.121 | 995.195   | 1.125.334 | 906.468   |
| Maíz    | 687.357 | 1.197.587 | 3.009.995 | 2.662.995 | 3.651.206 |
| Soja    | 1.767   | 58.121    | 718.764   | 660.587   | 444.107   |
| Banana  | 85.331  | 132.170   | 248.134   | 330.242   | 496.340   |
| Manzana | ....    | ....      | 28.225    | 236.106   | 274.900   |
| Uva     | 26.921  | 38.128    | 44.428    | 74.323    | 53.604    |

**Fuente: Instituto CEPA-Santa Catarina. "Sínteses Anuais da Agricultura de Santa Catarina"- 1986, 1990 y 1995.**

A partir de este conjunto de informaciones generales, del carácter de la ocupación y formación histórica del estado catarinense y de su estructura productiva<sup>310</sup> se puede concluir que el modelo agrícola catarinense está condicionado por (y condicionando) una serie de factores. Primeramente es necesario entender que este "modelo" es resultado de la interacción básica de las características edafo-climáticas y de topografía del estado, y profundamente relacionado al proceso de colonización y de las orígenes humanas que definirán su ocupación. Esta interacción básica, define el "aspecto policultor y artesanal" de la economía, tanto en la agricultura cuanto en la industria, teniendo importancia fundamental en el modelo agroindustrial asumido. Por otro lado, es fundamental reconocer que esta base de sustentación económico-social del estado es producto, de un modo general, de una economía de tipo familiar que, más que nada, caracteriza un *modo de vida* a la par que es también un *modo de producción*.

Desde otro punto de vista, es importante caracterizar que este modo de vida y de producción no puede ser caracterizado como "economía de simple subsistencia", pues siempre ha sido, y todavía lo es, subsidiario de los centros y sectores "dinámicos", abasteciendo a los núcleos centrales del país, antes directamente con productos primarios y más recientemente también con manufacturados. Este aspecto de producción diversificada, tanto a nivel interno de las unidades agrícolas como a nivel general de la economía, ha sido sin duda responsable de una

<sup>310</sup> En esta estructura productiva es importante considerar la pesca, que representa un sector económico de creciente significado presentando un efectivo de captura de 123.612 toneladas en 1994, lo que significa aproximadamente un 15% del país (DIEESE/SC, 1997:164).

determinada característica de “resistencia” a los diversos momentos de crisis económica por los cuales se ha pasado, siendo también responsable de garantizar la implantación y desarrollo del modelo agroindustrial, en la medida en que la “diversificación productiva” permite un determinado grado de explotación, pues la crisis de precios impuestos para determinado producto es soportada por el conjunto de otros.<sup>311</sup>

Pero, al valorarse positivamente la importancia de la agricultura familiar en este contexto, es posible caer en la tentación de la simplificación apologética del “modelo agrícola catarinense” como algo “ideal”, “sui generis”, “sin conflictos”, “otro Brasil”, “de un estado minifundista” significando una “perfecta distribución de tierras”, “de gran equilibrio”, “con óptima distribución espacial de la población y de la producción”, de “una economía que no es afectada por las crisis”, siendo el pueblo catarinense “hombre trabajador y pacífico”, o sea, que la región es “la Hermosa y ‘Santa’ Catarina”<sup>312</sup>.

Algunas informaciones generales pueden darnos la magnitud de las consecuencias socio-económicas y ecológicas del “desarrollo” del estado en los últimos 30 años, lo que debe ser motivo de preocupación. Es posible verificar la incapacidad de este modelo para solventar las desigualdades y proporcionar una verdadera justicia social para el conjunto de constructores de este desarrollo. Por el contrario, entre 1960 y 1980 la distribución de rentas fue cada vez más concentrada. El 10% que suponía la población más pobre y que en 1960 percibía 2,6% de la renta familiar perdió en 20 años la mitad de su participación, alcanzando el 1,3% de este índice. Por otro lado, el 10% que representaban los más ricos aumentaron su participación del 30,9% al 37,5% en el mismo periodo.<sup>313</sup> En diez años, entre 1970 y 1980, 200.000 personas abandonaron el medio rural. Esta acentuada migración rural-urbana es evidenciada por la tasa de crecimiento urbano del 5,63% al año (a.a.), cuando la media nacional es del 4,44% a.a., mientras que en el campo la tasa de crecimiento es negativa fijándose en -1,16% a.a.. Según la Federación de los Trabajadores de la Agricultura existen aproximadamente 130.000 familias rurales sin tierra en el estado.

Este flujo rural-urbano resultado o bien de búsqueda de mejores oportunidades o bien de simple expulsión por la presión económica, venta de tierras o exclusión por un proceso selectivo en razón de nuevas exigencias tecnológicas, no ha tenido la correspondiente capacidad de absorción de esta mano de obra en el medio urbano<sup>314</sup>. Datos de 1990 indican que la población económicamente activa

---

<sup>311</sup> Como se ha visto, en este análisis hay que considerar la decisiva acción del Estado dentro de la concepción nacional-desarrollista, que utiliza y potencia este modelo básico en favor del desarrollo urbano-industrial, con políticas, financiación y subsidios específicos que favorecieron el crecimiento de grupos económicos con apropiación privada de beneficios.

<sup>312</sup> Cf. LISBOA, A.M. *Desmistificando “Santa” Catarina*. Florianópolis, mimeo., 1987. El autor hace una crítica a la visión armoniosa y progresista del estado divulgada por el gobierno a través de la campaña de publicidad “Hermosa y Santa Catarina”.

<sup>313</sup> Cf. FERREIRA, Roberto Filho. *Quatro décadas de transformações estruturais em Santa Catarina- Análise Conjuntural de Santa Catarina*. Florianópolis: SEPLAN/SC, 3(5):57-65, enero-junio 1987.

<sup>314</sup> El estudio de TESTA et al.(1996:27), muestra que el 28% de los agricultores de la región oeste del estado están en “proceso de exclusión” o están en una franja de subsistencia por alcanzar una renta bruta entre 1.000,00 y 2.000,00 dólares USA/familia/año; EL 36% está en franca descapitalización, teniendo una renta bruta

estaba en 2.160.372 personas y de éstas el 14,4% que vivían en el medio urbano estaban desempleadas o con un rendimiento inferior al salario mínimo. Considerándose que el nivel de generación anual de empleo estaba en 1994 en 24.567 puestos de trabajo, puede comprenderse la gravedad de la situación, teniendo en cuenta que al año ingresan en el mercado laboral cerca de 100.000 personas<sup>315</sup>.

Las transformaciones en esos últimos 30 años afectó también a la estructura agraria que, a pesar de la influencia de la organización de la pequeña propiedad familiar en la ocupación del territorio, presenta índices de concentración elevados.

Cuadro 7 - Evolución de la estructura fundiaria del estado de Santa Catarina, Brasil -1960, 1970, 1985 (número de establecimientos y área ocupada).

| Clase de Área(ha) | 1960   |           | 1970   |           | 1985   |       |           |       |
|-------------------|--------|-----------|--------|-----------|--------|-------|-----------|-------|
|                   | nº     | Área      | nº     | Área      | nº     | %     | Área      |       |
| 0-10              | 48.513 | 235.532   | 66.074 | 339.873   | 91.883 | 39,12 | 448.595   | 6,04  |
| 10-20             | 40.136 | 556.948   | 56.236 | 788.319   | 63.950 | 27,23 | 888.066   | 11,97 |
| 20-50             | 48.224 | 1.436.734 | 61.180 | 1.834.402 | 56.245 | 23.95 | 1.674.550 | 22,57 |
| 50-100            | 13.377 | 888.614   | 14.764 | 987.259   | 13.341 | 5,68  | 891.723   | 12,01 |
| 100-200           | 4.578  | 600.539   | 4.939  | 665.133   | 4.897  | 2,09  | 660.084   | 8,90  |
| 200-500           | 2.146  | 632.202   | 2.664  | 806.639   | 2.959  | 1,26  | 901.502   | 12,15 |
| 500-1000          | 712    | 479.990   | 874    | 591.453   | 1.005  | 0,43  | 695.142   | 9,37  |
| más de            |        | 1.118.3   | 468    | 1.012.247 |        |       |           | 16,99 |

entre 2.400,00 y 4.200,00 dólares familia/año; y el 36% de los 100.000 establecimientos agrícolas de esta región, pueden ser considerados con viabilidad económica en la situación actual. Esto evidencia el tremendo problema social que se está viviendo en el estado (TESTA, V.M., NADAL, R., MIOR, L.C., BALDISSERA, I.T., CORTINA, N. *O desenvolvimento sustentável do Oeste Catarinense (Proposta para discussão)*. Florianópolis: EPAGRI, 1996).

<sup>315</sup> DIEESE-SC(1997). En cuanto al índice de generación de empleos se toman datos de 1994 por estar más actualizados y representar la tendencia normal de los últimos años y principalmente porque el año de 1990 fue atípico por la crisis económica y la violenta retracción del mercado laboral, que presentó un valor negativo de -47.130 puestos de trabajo.

|         |             |               |         |           |             |            |               |        |
|---------|-------------|---------------|---------|-----------|-------------|------------|---------------|--------|
| 1000    | 454         | 91            |         |           | 571         | 0,24       | 1.260.16<br>2 |        |
| Totales | 158.1<br>40 | 5.948.9<br>50 | 207.199 | 7.025.326 | 234.85<br>1 | 100,0<br>0 | 7.419.82<br>4 | 100,00 |

**Fuente: Fundação IBGE- Censos Agropecuários de Santa Catarina- 1960, 1970 y 1985. Río de Janeiro: IBGE, 1991.**

Este cuadro permite muchos análisis pero lo fundamental es considerar el índice de apropiación, verificándose que las propiedades con menos de 50 hectáreas actualmente representan el 90,3% de los establecimientos, apropiándose tan sólo del 40,6% del área total. Este estrato es responsable del 85% de la producción agrícola del estado. En cuanto a las propiedades con más de 1.000 hectáreas, que representan el 0,24% del total de establecimientos, se apropian de prácticamente el 17% del área total. Las propiedades con más de 1.000 ha son responsables del 4,7% de la producción agrícola.

A partir de la década de los 70, en que tiene lugar el “boom” de la modernización, puede verificarse que las unidades agrícolas de hasta 20 hectárea crecen en un 7% en el número de establecimientos, con un crecimiento del área apropiada de solamente el 2%. En cuanto a las propiedades de más de 1.000 ha, prácticamente mantienen el mismo porcentaje referente al número de establecimientos, pero crecen su porcentaje de apropiación en un 2,59%. Esto debe significar un doble movimiento de desmembración de las propiedades menores que 20 hectáreas (por división familiar o venta), y la absorción de éstas por propiedades mayores, aumentando el índice de concentración fundiaria. El ritmo del movimiento concentracionista puede constatare a partir del Índice de Gini<sup>316</sup> que crece en Santa Catarina desde 0,647 en los 70 hasta 0,676 en los 80.

El proceso de exclusión se da también a nivel interno de la actividad agrícola, o sea, que con el cambio de los patrones de producción y de exigencias en el producto final en determinadas actividades los agricultores se ven obligados a abandonarlas. El caso de la porcicultura en la Región Oeste del estado es un ejemplo señero. Esta actividad era el principal componente de la agroindustrialización en la década de los 70. Gradualmente hubo una reducción del margen de lucro de los productores, forzando con esto un aumento de la productividad y de la escala de producción para compensar la renta perdida. Esto

<sup>316</sup> El Índice de Gini indica el grado de concentración (tierra, renta, etc) en determinada situación, asumiendo valores de “cero”(donde no existe concentración, pues la igualdad es absoluta) a “uno”(donde la concentración es total). La escala que define el grado de concentración es la siguiente:

0 - 0,100 - concentración nula;  
0,101 - 0,250 - concentración baja;  
0,251 - 0,580 - concentración media;  
0,581 - 0,700 - concentración alta;  
0,701 - 0,900 - concentración muy alta;  
más de 0,901 - concentración muy alta con tendencia a absoluta.

Dentro del contexto brasileño, Santa Catarina todavía es tenido como un estado de concentración “razonable, pues el crecimiento del Índice de Gini en Brasil es de: 1960- 0,842; 1970- 0,844; 1980- 0,859.

resultó en un intenso proceso de exclusión de la actividad que también debe ser comprendido por la combinación de estos factores con la estrategia de las empresas agroindustriales de disminuir el número de “integrados”<sup>317</sup> como forma de reducir los costes de obtención de materia prima. La intensificación de esta exclusión se constata a partir de la década de los 80, pues en este periodo 67.000 productores tenían en esta actividad una importante fuente de renta. En 1990 este número disminuye hasta 30.000 y 20.000 en 1995.<sup>318</sup>

Desde la perspectiva de las consecuencias ambientales, este aumento de la escala de producción en porcicultura ha acarreado serias consecuencias por la contaminación de las aguas de la superficie y del subsuelo. Según PANCERI (1997:65)<sup>319</sup>, la producción diaria de estiércol de cerdo en Santa Catarina es de cerca de 30.000 m<sup>3</sup>, siendo el caso que solamente entre el 10 y el 15% de los productores lo almacenan y aprovechan como abono. Los demás lo echan en los ríos o a cielo abierto, produciendo un alto grado de polución y contaminación. Según la autora, el índice de contaminación de las aguas de consumo de la población rural es un indicador de la gravedad de la situación, pues el 80% de estas aguas son consideradas no aptas por la presencia de bacterias coli-fecales. Por otro lado, la cantidad enorme de agrotóxicos introducida por el modelo “revolución verde”, y utilizada por los agricultores como “remedio”, tiene poluídos los manantiales de agua y el ambiente en general. Panceri afirma que el índice de intoxicación por agrotóxicos de los agricultores es muy alto, y para confirmarlo menciona una investigación llevada a cabo en el estado a partir de 12.780 exámenes de acetilcolinesterase<sup>320</sup> realizados, resultando que el 60% de los agricultores presentaron una reducción de la actividad colinesterásica, lo que demuestra la intoxicación.

Esta situación ambiental se agrava con la rápida deforestación que sufre el estado en los últimos cien años, que pasa de un índice de cobertura forestal del 85% del área total del estado al 6% actualmente ( o sea, de 8.158.700 has a 575.910 has).

Pero, como resultado del proceso que genera esta situación, ha crecido también la conciencia de la necesidad de cambios. En esta última década emergen movimientos sociales y sindicales que, aunque a veces expresan posturas

---

<sup>317</sup> El proyecto de la mayor agroindustria transformadora del cerdo de Santa Catarina (Empresa SADIA) elaborado en 1988 preveía la reducción del número de “integrados”, por la adopción de un sistema de producción especializado (productores de lechones con un mínimo de 100 reproductoras) y productores en ciclo completo (con un mínimo de 15 reproductoras por productor). Esto posibilitaría disminuir un 50% de sus integrados, pues con 15.200 productores con 15 reproductoras sería posible producir las actuales 410.000 toneladas que la industria transforma (tomándose índices de productividad de 18 lechones/reproductora/año, con un peso final de 90 kg/cerdo). Asimismo, este número de productores podría disminuir, teniendo en cuenta que parte de la producción sería obtenida en el sistema especializado.

<sup>318</sup> TESTA et alli (op.cit., 1995: 47).

<sup>319</sup> PANCERI, Bernadete. *O Campo do Saneamento Ambiental Rural: estudo das percepções, habitus, e gênero na visao comunitária e institucional*. Dissertação de Mestrado. Florianópolis: UFSC, 1997.

<sup>320</sup> De acuerdo con la autora, la acetilcolinesterase es una enzima sanguínea, responsable de la transferencia de estímulos nerviosos en las actividades motoras. Esta enzima es sensible a determinados principios activos de los agrotóxicos de los grupos fosforados y carbamatos. Mediéndose la colinesterase se puede indicar el grado de intoxicación y de comprometimiento de las actividades motoras de los individuos”.

corporativas, han creado un espacio de debate importante y obligado al Estado y sus instituciones a reconsiderar su discurso y su práctica (a lo mejor más el discurso que la práctica), pero insuficiente para significar un cambio real en dirección a un modelo de desarrollo alternativo<sup>321</sup>. Los pocos cambios se dan por “ajustes” al modelo de desarrollo convencional. En este caso se centra la razón del presente estudio, al analizar un cambio en la estructura institucional del Estado.

El modelo de desarrollo asumido por Santa Catarina no está exento de contradicciones ni es inmune a la dinámica del desarrollo capitalista mundial y brasileño. El modelo de modernización tecnológica, o “modernización conservadora” según SILVA (1992)<sup>322</sup>, ha traído, además de cambios tecnológico-estructurales en la agricultura catarinense, la dependencia de uso de capital intensivo y articulación y dependencia al complejo industrial y financiero. Para dar soporte y impulsar este modelo el Estado definió políticas específicas y organizó su máquina institucional de forma a que las políticas fluyeran desde los mecanismos centrales de decisión, siendo transformadas en políticas sectoriales, objetivos y actividades a nivel operacional en las instancias de “concepción” específicas (órganos centrales de las instituciones), siendo transferidas a los órganos de “coordinación y supervisión regionales” y de ahí a los niveles de ejecución como actividades-metas (normalmente a nivel municipal o de ejecución directa). Considerando que este “ajuste” institucional tenía como objetivo la “introducción” y desarrollo de un nuevo modelo de producción (“moderno”) y la consecuente negación del modelo vigente, era “natural” que no considerase la participación de los actores sociales (sean técnicos de ejecución o incluso coordinación, y mucho menos de los agricultores u otros actores sociales comunitarios).

## **2. Mirando al pasado: caracterización de puntos de la política de ciencia y tecnología agrícola en el discurso oficial**

La estructuración de las políticas públicas y los aparatos estatales para la preparación y posterior implementación del modelo de modernización agrícola es posible de examinarla en los planes e intenciones gubernamentales desde el final de la década de los 50. De una forma general, puede percibirse una gradual “conformación” del Estado en el sentido de la organización de los recursos oficiales en la línea de la introducción de la ideología desarrollista, y dentro de ella la ideología de la “modernización agrícola”. Como ya hemos visto a escala nacional, el Estado “responde” a la presión de los sectores hegemónicos y asume un perfil que establece ciertos niveles y líneas de superioridad y descendencia, que determinan

---

<sup>321</sup> Solamente para establecer un indicador (de hecho, insuficiente para evidenciar el punto que se quer resaltar) de movilización social, en los últimos 4 años (1994 -1996) fueron realizadas 155 huelgas, involucrando a 216.128 trabajadores, significando 269.526.657 horas perdidas(DIEESE, 1997:131). Muchas de estas huelgas trascienden la cuestión de la simple lucha salarial para cuestionar los planes de gobierno y políticas específicas.

<sup>322</sup> SILVA, José Graziano da. *A Modernização Dolorosa- Estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

un fuerte grado de jerarquía decisional. Como el modelo de desarrollo asumido suponía un cambio radical en el sentido de sustituir la estructura productiva “tradicional” por una “moderna”, dinámica, perfectamente integrada al sector industrial, atendiendo sus exigencias y con reflejos en el desarrollo de un sector urbano como potencial consumidor y productor de productos manufacturados, la concepción de unidireccionalidad decisional ha sido un rasgo característico. La expresión de poder puede ser percibida desde la definición de las políticas a nivel macro, pasando por la definición de la política de ciencia y tecnología que diese soporte al impulso y dinamización del modelo desarrollista a nivel estadual. La estructuración y decisiones institucionales que van a dar soporte a la aplicación de la política de ciencia y tecnología definida puede ser constatada por el surgimiento, reestructuración y definición de papeles de instituciones oficiales para el desarrollo agrícola, así como por su sistema organizativo interno, por la creación de niveles claros de *concepción y coordinación, supervisión, y ejecución*. Este mecanismo tipo “correa de transmisión” garantizaría la transferencia de las políticas “públicas” y su adopción por la población rural (o por parte de ella).

Esta unidireccionalidad se expresa tanto en el sentido organizacional como en el “pedagógico”, en la medida en que determina una cierta superioridad de saberes. Los trabajadores agricultores eran (y son) considerados los “últimos eslabones de la cadena”, y a ellos se reserva la función de “adopción” de lo que de “lo mejor” había para ellos<sup>323</sup>. La definición de planes y políticas y la consecuente definición de recursos se da de una forma centralizada a escala gubernamental y de sus secretarías de Estado. Estas políticas y la asignación de los recursos pasan a los organismos centrales de las instituciones “de desarrollo”(en el caso del presente estudio Investigación y Extensión Rural) que transforman estas *intenciones* en actividades-metas que han de ser transferidas a los niveles intermedios, generalmente de ámbito regional, con la vocación de “supervisión y control” de la actividad de ejecución municipal (o en el caso de la investigación, las estaciones experimentales).<sup>324</sup>

---

<sup>323</sup> Se evidencia un determinado “desprecio” por el conocimiento popular en favor del saber llamado “científico”(representado por la “tecnología de la modernización”). Con esto hay una gradual erosión del conocimiento tradicional históricamente construido y adaptado a las realidades específicas. Esto provoca la exclusión de este conocimiento, en cuanto saber específico, de las posibilidades de consideración en el sistema global científico-tecnológico. La categorización de “atrasado, tradicional, superado, representan el nivel de discriminación a que el saber popular fue sometido. La emergencia de un nuevo saber”(exógeno) tiene consecuencias en la construcción institucional que acompañe la complejidad de las relaciones de este nuevo saber”(complejo por sus interrelaciones técnico-productivas y sectoriales, atendiendo a demandas y exigencias marcadas por otros sectores, como el industrial).

<sup>324</sup> Cuando se habla a través de generalizaciones es posible encubrir situaciones, principalmente en los inicios de la extensión rural, en las cuales la institución definía sus presupuestos-programa (pero siempre centralmente) y sometía a la aprobación del gobierno. Los pocos intentos de permitir la participación”pueden ser más bien considerados como legitimación de las ideas hegemónicas, utilizándose la categoría “participación” para crear la ilusión de que ésta estaba ocurriendo. Los mecanismos de control y supervisión funcionaban con rigor en el acompañamiento de los proyectos y metas que habrían de ser alcanzados. La complejidad institucional fue aumentando con el correr del tiempo, de manera que los mecanismos de control, supervisión y concepción/coordinación, fueron tornándose más especializados y creciendo en tamaño y número. En el caso de la investigación, la autonomía también era restringida, siendo que los proyectos o eran elaborados centralmente o tenían que ser sometidos a la aprobación central.

La “superioridad de los saberes” determina un mayor grado de complejidad institucional en la medida en que quien detenta el “mayor saber” ocupa funciones de decisión, además de determinar el surgimiento gradual de una red de funciones específicas, lo que va a definir el montaje de una estructura institucional caracterizada por niveles diferenciados de coordinación y control. El *saber* pasa a ser un bien que podría significar ascenso profesional y funcional. Partiendo de GONZÁLES GARCÍA et alii(1996:113)<sup>325</sup>, puede afirmarse que “la tecnología, dentro de la concepción neoclásica, es entendida como un bien”( que pasa por diversos niveles de una “escala de producción”), y los agricultores como consumidores. En este contexto la ciencia asume la característica de “neutral”. Según los autores (op.cit.:22), esto representa “una vieja creencia que ha acompañado a la civilización occidental desde sus primeros tiempos: la creencia de que los gobernantes, para gobernar con efectividad (sea esto lo que sea, pues depende de cada ideología en particular), deben estar en posesión de alguna clase especial de sabiduría... Es la misma creencia de base que ha venido legitimando el gobierno de muchos por unos pocos...Los estilos de gobierno siguen anclados en una venerable tradición tecnocrática, una tradición incapaz de crear cauces participativos que contribuyan a la focalización de la controversia social hacia el debate constructivo y abierto más que hacia la mera confrontación”.<sup>326</sup> Concluyen afirmando que se “convive con el viejo ideal oligárquico y sus diversas manifestaciones: la tecnocracia es la forma en que hoy en día se materializa dicho ideal. Democracia de derecho y tecnocracia de hecho...Llegamos así a una de las grandes paradojas de nuestro tiempo. Por un lado, se reconoce la complejidad e importancia del impacto social y ambiental de la ciencia-tecnología, donde el desarrollo de políticas científico-tecnológicas adecuadas se ha convertido en un asunto de interés público de primera magnitud. Sin embargo, en una democracia, el gran público continúa sin capacidad decisoria sobre uno de los principales agentes del cambio social: la ciencia-tecnología. Si los ciudadanos están mal informados para manifestar su opinión y ejercer su derecho a decidir sobre la clase de mundo que quieren, la solución, en una democracia, no es dejar la gestión del cambio científico-tecnológico en las manos exclusivas de los expertos (o de los políticos, o del poder económico) sino informar mejor a los ciudadanos, crear instrumentos evaluativos sensibles a la participación pública y, por supuesto, articular cauces institucionales para que los ciudadanos puedan expresar su voluntad. Como legos, por supuesto, los ciudadanos se pueden equivocar, al menos desde el punto de vista de los expertos. Pero enajenar el derecho a cometer errores es renunciar a buena parte de la libertad de elegir”(P.A.).<sup>327</sup>

---

<sup>325</sup> GONZÁLES GARCÍA, Marta I., LÓPEZ CEREZO, José A., LUJÁN LÓPEZ, José L. *Ciencia, Tecnología y Sociedad -una introducción al estudio social de la ciencia y la tecnología*. Madrid: Editorial Tecnos, 1996.

<sup>326</sup> Cuando se hace referencia al poder centralizado en los gobiernos, es evidente que la misma concepción analítica sirve para los aparatos institucionales que forman parte de ellos y reproducen su ideología. O sea, las instituciones también, y principalmente, expresan esta tradición tecnocrática, centralizada y autoritaria.

<sup>327</sup> En el caso del presente estudio, es importante entender una vez más que al referirse a “ciudadanos” se está, como no podría dejar de ser, incluyendo en esta categoría a los expertos y técnicos de ejecución e incluso de coordinación/supervisión, que normalmente no participan efectivamente en la definición de la política científico-tecnológica.

La concepción centralizada de la definición de la política de ciencia y tecnología(C&T), deriva en construcciones institucionales siempre decididas de arriba a bajo, de forma descendente, en función de las necesidades de mantener el control y llevar a la práctica políticas específicas. Esto hace que gradualmente vayan surgiendo “coordinaciones”, “sectores técnico-administrativos”, organismos de “supervisión”. En la medida en que la política de C&T se torna más especializada, en función del proceso de especialización de la modernización agrícola, la complejidad institucional y los niveles de control aumentan.

En este punto, se propone un “viaje” al pasado histórico-político del estado de Santa Catarina para comprobar cómo, en momentos específicos, se definieron las políticas para el “agro” y sus implicaciones en la configuración institucional y decisional.

## **2.1. Los gobiernos, sus directrices y el reflejo en las instituciones de investigación y extensión rural**

Como ya hemos visto, las grandes transformaciones económico-productivas en el estado de Santa Catarina empiezan a perfilarse en la década de los 60, acompañando al modelo desarrollista de carácter nacional. También en lo que se refiere al “agro”, las políticas gubernamentales expresan una mejor definición y protagonismo, con claras consecuencias tanto en la reestructuración del aparato estatal como en la propia transformación de la estructura productiva. Es por ello que se van a estudiar los planes del gobierno y sus consecuencias en términos de política tecnológica y determinaciones institucionales a partir de los años 60.<sup>328</sup>

Con anterioridad, en el inicio de este capítulo, ya fue analizado el Plan de Obras y Equipamientos del gobierno estadual del período 1956-1960, como igualmente las intenciones generales de gobierno y el Plan de Metas del período 1961-1965. Por tanto, se propone ahora un análisis más detallado de las diversas posturas explícitas en los planes oficiales con relación al desarrollo agrícola que van a influir efectivamente en la política de transformación del “agro” y en la organización institucional del Estado. Así pues se seguirá el criterio de mencionar el nombre del gobernador y su periodo de gobierno para una mejor caracterización histórica de los diversos momentos político-administrativo y de representatividad.<sup>329</sup>

Como ya se han abordado las intenciones generales de gobierno para los inicios de la década de los 60, es importante empezar este análisis más detallado justamente por lo que se consideró el “punto de inflexión” de las estrategias de desarrollo, que fue el **Gobierno Celso Ramos (1961-1965)**. Como ya se ha observado, para este periodo de gobierno se elabora el PLAMEG I- Plan de Metas

---

<sup>328</sup> Antes de la década de los 60 ya tuvo lugar la fundación del Servicio de Extensión Rural (1956) como una experiencia piloto de carácter localizado, y la investigación ya existía desde 1895 con acciones de estaciones experimentales aisladas (SANTOS, Lucy Woellner dos. *Alocação de Recursos e Objetivos Organizacionais: um Estudo sobre a Pesquisa Agrícola em Santa Catarina*. Dissertação de Mestrado. Florianópolis: UFSC, 1993.).

<sup>329</sup> Estos diversos momentos, como se ha visto, han tenido profunda relación con lo que ocurría a nivel nacional. Las políticas y planes de desarrollo nacionales determinaron muchas de las estrategias estaduais, pero hay especificidades a nivel estadual como se podrá constatar.

de Gobierno, resultado de las conclusiones del “Seminario Socio-Económico de Santa Catarina” realizado a finales del año 1960 y promovido por la FIESC (Federación de las Industrias de Santa Catarina) de la cual Celso Ramos era presidente. Conforme ya se ha analizado, en las propuestas de gobierno de este periodo, el PLAMEG I tenía como objetivo inversiones para la expansión agrícola e industrial. Durante la vigencia del PLAMEG I, son creados dos bancos públicos que fueron (y todavía son) fundamentales para dar soporte a las políticas de desarrollo agrícola e industrial. En 1962 son fundados el Banco de Desarrollo del Estado de Santa Catarina-B.D.E., y el Banco Regional de Desarrollo del Extremo Sur-BRDE (que atendía además de a Santa Catarina a Rio Grande do Sul y Paraná) que van a dar apoyo financiero a las iniciativas industriales privadas (que se van a transformar en grandes grupos económicos) y al inicio de una política de transformación de la agricultura. Otro importante instrumento creado en 1963 por el gobierno para la dinamización de los intereses empresariales, específicamente las industrias, fue el FUNDESC -Fondo de Desarrollo de Santa Catarina- que actuaba a través de la aplicación de fondos fiscales, subsidiando intereses de préstamos y llevando a cabo financiaciones, con recursos del presupuesto estadual y de incentivos fiscales (GIESE,1991: anexo 2)<sup>330</sup>.

Como ya se ha dicho, este periodo de gobierno significó para la agricultura un punto de cambio importante. Con el recién creado Servicio de Extensión Rural (1956) y con la creación de instituciones financieras (principalmente el Banco de Desarrollo del Estado de Santa Catarina) estaban dadas algunas de las condiciones básicas para impulsar el inicio de la transformación en el “agro” conforme a los deseos expresados por el gobernador en el documento del ya mencionado Seminario Socio-Económico de Santa Catarina. Ya en la propuesta para el segundo año de gobierno había, en lo que se refiere a la investigación agropecuaria, una “propuesta de acuerdo con la Universidad de Bonn (Alemania), previendo la aportación de recursos técnicos y materiales destinados a la instalación de la Estación Experimental Central del Estado (Lages)”. En el mismo documento se proponía la creación de “Casas Rurales como instrumento de fomento”. “En cada casa rural han de funcionar tres elementos fundamentales de ayuda al productor rural: la agencia del Banco de Desarrollo del Estado propiciando el crédito, la Secretaría de Agricultura o el Servicio de Extensión Rural garantizando la asistencia técnica, principalmente en el tocante a la buena aplicación de los empréstitos levantados en el B.D.E., y la Asociación Rural local comprendiendo el sector de reventa de los factores de producción y el local para reuniones de los productores”(S.A.) (GOVERNO DE SANTA CATARINA, 1962:70-73)<sup>331</sup>.

En la memoria del segundo año de gobierno (GOVERNO DE SANTA CATARINA, 1963:64-66) se menciona que, en referencia a la “investigación agrícola”, la ACARESC (Servicio de Extensión Rural) “realizó ocho competiciones de maíz híbrido para determinar las mejores variedades...fue iniciada en el Centro

---

<sup>330</sup> GIESE, Barbara. *A Atuação Política do Empresariado Catarinense dos Ramos Têxtil e Agroindustrial: demandas e canais de influência (1970-1985)*. Dissertação de Mestrado. Florianópolis: UFSC, 1991.

<sup>331</sup> GOVERNO DE SANTA CATARINA. *Plano de Metas do Governo Celso Ramos- 1º ano de trabalho- Santa Catarina- 1962*. Florianópolis: Gabinete de Planejamento, 1962.

de Entrenamiento de Florianópolis una competición de variedades de gramíneas y leguminosas”. Al referirse a la asistencia técnica a los agricultores, el documento hace referencia a “construcción de Casas del Agricultor que lleva asistencia técnica y crédito para el agricultor. Los técnicos de la ACARESC enseñan a los agricultores y a las amas de casa las modernas técnicas de agricultura, pecuaria y economía doméstica”, informando también que habían sido atendidas 81.516 personas adultas<sup>332</sup> y 740 jóvenes a través de 35 de los llamados clubes 4-S<sup>333</sup>(S.A.). Se puede observar el inicio de la aplicación efectiva de la política de cambio tecnológico, sea a través de las personas “adultas” sea a través de una nueva generación de agricultores y “amas del hogar”. Los clubes 4S siempre fueron considerados una forma de, a través de los jóvenes, llegar a los agricultores adultos. Importante también es el hecho de que en el apartado de “investigación” eran mencionados trabajos de la ACARESC (Servico de Extensão Rural) mientras existieron en el estado estaciones experimentales de investigación agropecuaria. Puede atribuirse esta postura al hecho de que los resultados a través de los procedimientos metodológicos clásicos de la investigación tardan más en ser divulgados y/o a la ya significativa importancia política de la extensión y su influencia en los círculos de poder.

Estaba clara en el documento de gobierno la función de la extensión rural: “El PLAMEG, a través de la ACARESC, elabora planes de crédito y orienta la aplicación de partidas de dinero para los agricultores. El Banco del Estado facilita los recursos financieros”(p. 65). En este periodo la extensión rural actuaba en 45 municipios bajo la “supervisión” de 8 oficinas regionales.

El Plan Director de la ACARESC para 1963<sup>334</sup>, en su página 1, ya define que “el plan anual de trabajo es una suma de los planes de las oficinas municipales, que son formulados por los Consejos Municipales de Extensão Rural. Los Consejos son grupos constituidos por agricultores, amas de casa del medio rural, líderes y autoridades. Sus funciones son principalmente consultivas y deliberativas sobre la elaboración y ejecución de los planes de trabajo de las Oficinas Municipales”. Estos documentan algunos objetivos y características de los agricultores a quien asistir: al determinar como objetivo el aumento de la “productividad”, aclara que... “Productividad significa rendimiento y eficiencia del trabajo. Teniendo éste, evidentemente, al hombre como ejecutor y beneficiario. Al tratarse del aumento de la productividad, no es posible perder de vista el elemento básico de este aumento, o

---

<sup>332</sup> Aunque este número sea muy expresivo para la época, se debe considerar que ahí estaban incluidos hombres y mujeres, y también que un simple contacto con la extensión podría ser registrado como “asistencia”, no significando obligatoriamente un grado de orientación técnica intensiva”.

<sup>333</sup> Los Clubes 4S son clubes creados por la extensión rural y que reúnen a jóvenes agricultores de 14 a 25 años de edad, para la difusión de nuevos hábitos y costumbres personales y para trabajar con técnicas que modernicen la producción agrícola por medio de “concursos” y cultivos demostrativos de competición. 4-S significa “saber, servir, sentir y salud” y presentan una fuerte rigidez organizativa y pedagógica en su modelo clásico (MUSSOI, Eros Marion. *Juventude Rural: em busca de um trabalho sob nova dinâmica*. Florianópolis: EPAGRI, 1993). La concepción de estos clubes fue tomada de los clubes 4-H norteamericanos que significa “head, heart, hands and health”(RECK, F.M. *The 4-H Story*. Iowa: The Iowa State College Press, 1951).

<sup>334</sup> ACARESC. *Plano Diretor- 1963*. Florianópolis: ACARESC, 1963 (este documento trae como portada el diseño de una comparación entre dos agricultores, uno con un cultivo “con abono” y con una cosecha de 90 kg y otro con un cultivo sin abono” con una cosecha de 30 kg).

sea, el hombre”, que debe alcanzar el... “pleno gozo de sus facultades físicas y mentales, garantizados por una salud perfecta, a través de cuidados higiénicos, buena nutrición y satisfacción espiritual, obtenida a través de una vida confortable...es este el campo a ser trabajado por la economía doméstica”. Pero sobre todo cuando se refiere al “crédito”, el documento deja clara su postura centralizadora, autoritaria y discriminatoria afirmando que... “ cada oficina municipal deberá trabajar con 40 agricultores seleccionados para recibir crédito ...que deben tener mentalidad progresista, ser honesto, trabajador y gozar de buena salud”. Al tratar de financiación, “los planes deben tener un plan de economía doméstica con vigencia igual al plan agropecuario...y, cuando sea necesario y las condiciones económico-financieras de la empresa lo permitan, será posible prever algún gasto para estas mejoras”(p.5). O sea, las mejoras para salud y bienestar, consideradas tan importantes, no tenían financiación o tenían un apoyo marginal. Por otro lado, la característica de planificación localizada era una ilusión, pues los objetivos-meta eran determinados centralmente, cabiendo a los Consejos Municipales (cuando existían) legitimar estas definiciones (S.A.).

En lo que se refiere a relación con la investigación, este plan nada menciona, refiriéndose solamente a actividades “de investigación” hechas directamente por la extensión: “Algunas oficinas realizarán experimentos simples, tales como competiciones de variedades de maíz y planes de rotación de cultivos, con la finalidad de atender las más urgentes necesidades de información técnica para las regiones”. Obsérvese que desde los años 30 había una estructura de investigación en el estado con cuatro unidades de investigación (Lages, Perdizes, Caçador y Urussanga), siendo el caso que en los años 60, con la creación de dos unidades más y la implantación del Instituto Agronómico del Sur -IAS-, es instituida la Red Experimental Catarinense (EPAGRI, 1995:10)<sup>335</sup>. Ya en estos momentos podría advertirse una concepción “autosuficiente” de la extensión rural, pues sus documentos no hacían referencia a la investigación y a una relación de integración con ella.

En el Plan Director de Extensión Rural para el año 1964(p.1)<sup>336</sup> no cambia la postura general del plan anterior, insistiendo solamente en que “la ACARESC actúa directamente junto a los productores rurales y sus familias, a través de métodos educativos apropiados, con la finalidad de mejorar la tecnología de producción agrícola y alcanzar un más elevado nivel de vida para las personas”. En este plan existe una referencia importante a la Junta Gubernativa (entendida como el nivel más alto de decisión) de la ACARESC, la cual “determina” decisiones a la Directoría. Esta junta estaba “compuesta por representantes de las entidades que la mantienen -Gobierno Estadual -Secretaría la Agricultura y PLAMEG; Gobierno Federal -Ministerio la Agricultura y Educación; Alcaldías Municipales; y ABCAR -Asociación Brasileña de Crédito y Asistencia Rural. Esta Junta se reunía una vez al año, para aprobar la memoria del año anterior y el plan para el próximo año. Con esta frecuencia de reuniones, la característica “legitimadora” de la junta y su composición

<sup>335</sup> EPAGRI-SC. *Cem anos de pesquisa agropecuária em Santa Catarina- 1895-1995*. Florianópolis: GED/EPAGRI, 1995

<sup>336</sup> ACARESC. *Plano Diretor- 1964*. Florianópolis: ACARESC, 1964.

(participando solamente sus “mantenedores”) se percibe la dificultad de influencia en las decisiones de los propios agricultores y de la sociedad en general(S.A.).

En 1965 el Plan Director de la ACARESC<sup>337</sup> empieza haciendo consideraciones sobre el Programa Quinquenal 1961-1965<sup>338</sup>. En estas consideraciones queda clara la intención de asumir la estrategia desarrollista nacional e implantarla en Santa Catarina, pues en el documento se recoge: “Siguiendo una directriz de integración de objetivos nacionales y regionales, el programa quinquenal ha establecido para Santa Catarina el objetivo general de mejorar la tecnología de producción agrícola, estableciéndose como objetivos básicos el aumento de la productividad para las iniciativas agrícolas más significativas de la economía agropecuaria catarinense, así como otros objetivos en la estructura de la organización para equiparse y poder atender aquellos”. En esta consideración inicial se percibe el deseo de preparar el estado, o mejor “las iniciativas más significativas de la economía agropecuaria catarinense”, para el proyecto modernizador atendiendo las demandas desarrollistas nacionales y regionales. Por otro lado, deja clara la necesidad de cambios en la estructura organizativa pues las nuevas atribuciones van a exigir una estructura más amplia, especializada y jerarquizada, así como una mayor rigidez en los controles institucionales y en las metas que han de ser alcanzadas para que la extensión rural desempeñe su papel en el desarrollo estadual, como se preconiza en el Plan Gubernamental. El referido Plan Director menciona que “posteriormente, al correr del tiempo, surgió y vienen surgiendo directrices emanadas de órganos públicos federales y estaduais para la acción en el sector pecuario. Así fue necesario atender estas directrices con la finalidad de establecer un trabajo más orgánico con la política gubernamental de desarrollo para el sector”. La característica centralizadora de definiciones políticas resulta más clara y efectiva. La extensión tenía un papel determinante en la introducción del modelo de transformación de la base técnica de la agricultura y debía trabajar con productos específicos y con agricultores que diesen respuestas en términos de aumento de la productividad y de la producción. Especificando este punto, el Plan Director enfatiza que “...el aumento de la productividad, teniendo en cuenta las facilidades surgidas con la existencia de convenios con el Banco de Desarrollo del Estado de Santa Catarina y Banco del Brasil... y la asignación de recursos y con establecimiento de normas específicas de acción conjunta para, con auxilio del crédito rural orientado, dar énfasis a determinadas iniciativas de la empresa agropecuaria. Esta mecánica de trabajo - aliar los métodos de extensión rural con el crédito rural- dio dinamismo de acción para alcanzar las proyecciones del Programa Quinquenal, en lo que se refiere a producción agrícola”. El documento atribuye el aumento significativo del área plantada en 1964, “al dinamismo del trabajo de extensión pues solamente en este año solamente fueron abiertas dos oficinas municipales más”. Afirmando que se constató que no sería posible alcanzar las metas establecidas para extender los beneficios del programa a un mayor número de jóvenes rurales, el documento informa que se procuró dinamizar las actividades involucrando la capacidad de

---

<sup>337</sup> ACARESC. *Plano Diretor- 1965*. Florianópolis: ACARESC, 1965.

<sup>338</sup> En referencia al Plán de Gobierno de Celso Ramos.

liderazgo de las personas del medio rural, con la finalidad de utilizarlas en la ejecución del trabajo. O sea, la “capacidad de liderazgo” debía ser utilizada para difundir el proyecto modernizador. Para eso los líderes tenían una preparación especial, para que con su influencia, más rápido y efectivamente se difundiesen las tecnologías modernizadoras(S.A.).

La transformación de la estructura organizativa también es tratada en el Plan Director para 1965. Al referirse a la importancia de los “Centros de Entrenamiento” como forma de “preparar al productor para una mejor tecnología de producción”, menciona que la “utilidad del CETRE -Centro de Entrenamiento de Florianópolis<sup>339</sup> está plenamente justificada si el análisis solamente observa la cuestión económica...pues abarata mucho los costes con entrenamiento...a través de cursos rápidos sobre asuntos específicos”. Los cambios en la estructura organizativa también se caracterizan por una transformación en la base profesional al admitirse que a pesar de “ser el ingeniero agrónomo, técnico de nivel universitario, el profesional indicado para el tipo de trabajo que realiza la extensión rural en el sector de la producción agropecuaria...tomando en consideración la experiencia de otras organizaciones aquí en Brasil y en países de Europa, además de las afirmaciones de técnicos de la CEPAL y administradores de programas de asistencia técnica a la agricultura, se resolvió experimentar el técnico de nivel medio (agrotécnico)”(S.A.). Este cambio en la base profesional se justificaba como una forma de poder ampliar en mucho la capacidad de asistencia del servicio de extensión rural a un coste más bajo. Además, desde el punto de vista cualitativo, el trabajo no perdería, teniendo en cuenta que los técnicos de nivel medio, al iguala que los ingenieros agrónomos, serían utilizados en la transferencia “pura y dura” de paquetes tecnológicos determinados. En este caso, la capacidad necesaria para el profesional se limitaba a conocer la tecnología de producción y “recomendarla”, observando su aplicación en el campo. Por lo tanto, no era necesaria una gran capacidad técnico-científica de crear soluciones a partir de problemas concretos, pues las soluciones ya estaban determinadas (y los problemas que habrían de ser afrontados también).

Observando más específicamente el Plan Anual de Trabajo para 1965<sup>340</sup>, que es un apartado del Plan Director en este año, puede comprenderse la característica dirigista y autoritaria de este tipo de instrumento de planeamiento. La estrategia de decisión centralizada queda clara cuando en las medidas operacionales se determina que “con la finalidad de establecer patrones para la acción de todas las Oficinas Municipales de cada región y establecer criterios mínimos para elaboración de planes de financiación para cada cultivo o cría, deberán todas las Oficinas Regionales estudiar los aspectos técnicos, económicos y financieros de cada una de estas empresas, trazando directrices para ser seguidas en los planes de

---

<sup>339</sup> Este Centro de Entrenamiento está localizado en la capital del estado, ubicada en la “isla de Santa Catarina”. A partir de esta experiencia el número de Centros de Entrenamiento de la Extensión Rural fue gradualmente ampliado, llegando actualmente existir 11 de estos centros distribuidos por el estado. A partir de esta experiencia, los centros de entrenamiento van a transformarse en importantes vehículos de difusión de la tecnología modernizadora, pues además de ser lugar de entrenamiento, funcionaban también como unidades didácticas”manteniendo “cultivos y crías demostrativas”.

<sup>340</sup> El Plan Anual de Trabajo es entendido como un instrumento de planificación más operacional, en tanto que el Plan Director fija directrices generales de acción para el año.

financiación". El paquete tecnológico debería ser conocido y la forma de cómo difundirlo y financiarlo debería ser definida centralmente para ser obedecido de una manera homogénea. Este documento también menciona el número mínimo y máximo de planes de financiación que deberían ser elaborados por las unidades municipales, como también la cuantificación mínima y máxima de proyectos de financiación a nivel regional. En cuanto a los agricultores que serán beneficiados con la financiación, el documento establece criterios rígidos... "con la finalidad de no incurrir en errores de elegibilidad de los candidatos". Pero la definición centralizada de procedimientos también se refleja en los aspectos técnico-metodológicos, cuando se afirma que "todas las oficinas municipales deberán realizar Demostraciones de Resultado<sup>341</sup>, en un mínimo de 1 en Economía Doméstica y 4 en agricultura o pecuaria". La preocupación por ampliar el alcance se hacía sentir en la preocupación de "...multiplicar la capacidad de trabajo con el auxilio de líderes voluntarios"(p.12), como también en la intención de apoyar la "organización de la 'clase' rural...con el entrenamiento de líderes con la finalidad de desarrollar las cualidades de liderazgo, que se han revelado tan ausentes en el medio rural", con esto se procuraría incentivar "el cooperativismo, pues los hechos actuales muestran la exigencia de un movimiento prometedor en determinadas regiones del estado, dado el apoyo de líderes religiosos"(p.13)(S.A.).

Es digno de resaltar que de los documentos estudiados éste es el primer Plan que hace una referencia a la relación con la investigación agropecuaria, pues menciona la necesidad de "realizar estrecha colaboración con el Servicio de Experimentación, federal y estadual, en la instalación y conducción de ensayos en las propiedades agrícolas". Recuérdese que fue en la década de los 60 que fueron creadas, por iniciativa del gobierno estadual, dos unidades de investigación más en Rio do Sul y Jaguaruna para trabajos con yuca, cacahuete, maíz, patata y abonos verdes (además de las Estaciones Experimentales ya existentes: Lages que trabajaba con ganado; Perdizes que trabajaba con viticultura, enología y fruticultura de clima templado; Caçador que experimentaba con trigo; y Urussanga con trabajos en vitivinicultura). En concomitancia con la implantación de la Red Experimental Catarinense, como ya se ha visto, en esta década también, el gobierno federal asume la política de descentralizar la coordinación de las actividades de investigación agrícola creando los Institutos Regionales (en el sur, el Instituto Agronómico del Sur) lo que da una nueva dinámica a la experimentación en el estado. La extensión rural se veía "obligada" a mirar hacia la investigación, pues el modelo desarrollista así lo exigía.

El periodo siguiente corresponde al **Gobierno Ivo Silveira (1966-1970)** y significa una continuidad política y administrativa con el gobierno anterior incluso con la aplicación del PLAMEG II, teniendo como objetivo principal la "expansión económica" y el "progreso social" basados en una fuerte acción gubernamental, con inversiones que estimulen las iniciativas privadas. Esto queda claro pues el 77% de las inversiones realizadas en el periodo de 1966 a 1969 lo fueron en industria, transportes, energía, comunicaciones y agricultura, mientras a educación, salud y

---

<sup>341</sup> Demostraciones de Resultado son parcelas comparativas que procuran demostrar la superioridad de una técnica moderna sobre la convencional normalmente usada por los agricultores.

saneamiento, seguridad pública, asistencia y seguridad social, habitación y planeamiento urbano, y administración, les cupo el 23%. El aumento de la oferta de energía y transportes y la financiación directa a través del FUNDESC ofreció condiciones para la ampliación del sector industrial.

Para dar soporte a este desarrollo industrial la agricultura precisaba, en definitiva, modernizarse y mejorar la productividad del trabajo, liberando mano de obra y suministrando los productos necesarios para la industria y para abastecer a los centros urbanos. Observando el Segundo Plan de Metas<sup>342</sup>, se percibe la intención de demostrar la “baja productividad” del trabajo del agricultor catarinense<sup>343</sup> y las posibilidades de cambio. En su página 7 el documento ya atribuye la “baja productividad del trabajo al atraso tecnológico en que vive nuestro hombre del campo. Realmente al comparar las medias de producción obtenidas por los agricultores catarinenses<sup>344</sup> con las medias alcanzadas en otros países (y las compara con Bélgica, Estados Unidos de América y Francia en el caso de los cerdos, con Asia en el caso del arroz, y con ‘países donde se generalizó el uso de la semilla híbrida’ en el caso del maíz), comprobamos que podemos aumentar sensiblemente la productividad del trabajo de nuestro agricultor”(P.A.)<sup>345</sup>. Como conclusión del diagnóstico de la “Problemática Agraria” de Santa Catarina, el documento recoge que: “Esta situación es motivada básicamente por la falta de asistencia técnica y social al agricultor; por la falta de financiación; por la falta de semillas seleccionadas, de reproductores de alta categoría, de correctores y fertilizantes, de control sistemático de las enfermedades y plagas que atacan los cultivos y las crías, de máquinas y equipamientos agrícolas; y, sobre todo, de un sistema que asegure al productor una comercialización adecuada para su producción”. Por primera vez se hace completamente explícita y sin subterfugios la noción del conjunto de las tecnologías modernizadoras y la necesidad de integración del sector agrícola con otros sectores para el “buen destino de la producción” que se haría viable por el sistema cooperativista (donde van a surgir en el futuro grandes agroindustrias cooperativas) o por integración directa con el sector agroindustrial privado, como se verá más adelante.

Para alcanzar los objetivos determinados por estas directrices se propone una “acción selectiva” en referencia al crédito (p. 86) “...tanto en lo que se refiere a qué financiar, como a los productores. En este segundo aspecto se mirará

---

<sup>342</sup> GOVERNO DE SANTA CATARINA- Governo Ivo Silveira. *Segundo Plano de Metas- Programa de Agricultura 1966-1970 e Plano para 1966*. Florianópolis: Governo do Estado de Santa Catarina, 1966.

<sup>343</sup> Se menciona que en 15 años el número de hectáreas cultivados por persona pasó de 2,3 a 2,7 has/persona activa, lo que es muy bajo”.

<sup>344</sup> El documento menciona textualmente que “esas medias (25 % de disfrute en cerdos; 1740 kg/ha de maíz; 2820 kg/ha de arroz; 900 kg/ha de trigo) atestiguan la baja productividad del trabajo de nuestro agricultor. Mientras una persona activa en la agricultura catarinense alimenta aproximadamente a 4 personas, un francés alimenta a 15 y un norteamericano alimenta a 30 personas”(P.A.).

<sup>345</sup> Mientras, en el mismo documento (p. 12) menciona: “La agricultura empieza y termina en el agricultor. Los más valiosos profesionales de la agricultura son, por lo tanto, los agricultores. Otra prueba que demuestra que nuestro agricultor tiene un nivel técnico de los mejores es el hecho de que consumimos mayor cantidad de defensivos, principalmente en el cultivo del arroz, que en el Río Grande do Sul, estado tradicionalmente especializado en el cultivo de este cereal. El profesional de la agricultura catarinense es, por tanto, de buena calidad” (S.A.).

solamente a los productores líderes, con la finalidad de que induzcan a sus liderados a adoptar las enseñanzas que están siendo difundidas...Toda vez que el agricultor necesite de financiación para introducir mejoras en su propiedad rural, sea para compra de máquinas y equipamientos, fertilizantes, semillas, reproductores o material de defensa de los cultivos y de los rebaños, o incluso para mejoras en su hogar, el gobierno proveerá para que sea puesto a disposición de la familia rural el crédito necesario y en condiciones favorables" (S.A.)<sup>346</sup>.

El Plan define que la ACARESC participará en las Campañas instituídas por el Ministerio de Agricultura. Esto identifica una gradual y continua búsqueda de coherencia entre las políticas estatales y las definiciones de nivel nacional. "Solamente la Campaña de "cerdo tipo carne" viene teniendo una articulación de ejecución, previéndose una continuidad en el próximo año"<sup>347</sup>. Esta campaña va significar un marco importante para la mejora de la cabaña porcina estadual, pues a partir de la introducción de nuevas razas y nuevos patrones de cría, la productividad y la calidad final del producto se intensifica, con un beneficio directo al sector industrial, que pasa a recibir canales de mejor calidad. La búsqueda de mejor calidad de la cabaña porcina se consigue inicialmente a través de la importación de reproductores y por el inicio de la organización de un conjunto de unidades particulares de cría de reproductores de razas importadas cuyas características exigían una nueva base técnica de crianza. Este patrón de crianza va a definir una gradual selección de los productores en función de exigencias técnico-económicas para la nueva actividad y del aumento de la escala de producción de cada unidad agrícola<sup>348</sup>.

Por otro lado, por primera vez se hace en un plan de gobierno (p.17) una referencia más detallada a la investigación agropecuaria afirmando que: "Serán intensificados a través de la Secretaría de Agricultura los servicios de investigación y experimentación agropecuarias en cooperación con el gobierno federal, entidades particulares, principalmente con apoyo de la industria, comercio y organismos internacionales, para que se determinen los mejores cultivos y mejores crías, de acuerdo con las condiciones del medio rural catarinense"(S.A.). A pesar de esta "referencia", en este Plan, la investigación agropecuaria no mereció todavía un "Proyecto" específico, como lo mereció la extensión rural (Proyecto nº 2, p. 72), aunque en el proyecto de extensión rural existen referencias a "actividades en colaboración con algunas estaciones experimentales".

---

<sup>346</sup> También en este periodo son fijadas recomendaciones de elegibilidad de los agricultores que han de recibir financiación, incluso fijando números mínimos y máximos para ser atendido por cada oficina municipal. Debe tenerse en cuenta que esta era una decisión a nivel de gobierno estadual para ser seguida"por las oficinas municipales y supervisada por las oficinas regionales.

<sup>347</sup> La articulación mencionada se refiere a participación en la campaña del servicio de extensión, bancos, industrias transformadoras del cerdo, asociación de productores de reproductores de cerdos, gobierno del estado-secretaría de agricultura y sector de cooperativas que deberían suministrar los insumos necesarios (piensos, equipamientos, medicamentos, etc).

<sup>348</sup> Hubo un determinado momento en que la extensión rural sólo hacía planes de financiación para criadores que estuviesen comprometidos en criar un mínimo de 12 reproductoras, adoptando todo el nuevo paquete tecnológico para este tipo de actividad que implicaba: nuevas razas, piensos, medicamentos, instalaciones y manejo zootécnico adecuado.

Desde el punto de vista técnico, el documento sostiene que “proseguirá la importación de reproductores para el desarrollo de los rebaños de cerdos, ovinos, ganado vacuno para carne y leche. Y para disminuir la importación el gobierno instalará en Santa Catarina un campo de producción de maíz híbrido para los agricultores catarinenses, en régimen de contrato con empresas privadas”(p.17).

Es interesante observar que el documento menciona (p.19) una investigación realizada en el segundo semestre de 1966 con el objetivo de establecer las necesidades más sentidas por los agricultores. La metodología consta de un cuestionario distribuido a 32 técnicos que, en 32 municipios diferentes, a través de contactos individuales o reuniones recogieran la opinión de los agricultores. La tabulación de las respuestas tuvo el siguiente resultado: el 45% de los agricultores decía que los precios de sus productos eran bajos; el 16% se quejaba de la falta de financiación y la quería más fácil y abundante; el 16% deseaba mayores facilidades para obtener los bienes de producción, especialmente defensivos, semillas seleccionadas, reproductores y máquinas; el 8% deseaban asistencia técnica y uso racional de los bienes de producción, para alcanzar mayor productividad en el trabajo; y el 15% no contestó al cuestionario o manifestó otras necesidades. La conclusión a que llega el documento es que “sin embargo, es conveniente considerar que la asistencia técnica debe ocupar posición de igualdad en la escala de valores con los demás problemas enumerados. Y esto es así porque la asistencia técnica es una necesidad normalmente poco sentida. Raros son los productores que admiten precisar de un cambio de hábitos, actitudes y habilidades en su proceso cultural o, más detalladamente, en sus métodos de trabajo y producción. Así pues, la presencia de un significativo porcentaje de respuestas optando por la asistencia técnica como necesidad sentida confirma las conclusiones a que llegamos a través de la experiencia vivida en la ejecución de la política agrícola fijada en el Primero Plan de Metas”(S.A.). Las conclusiones referidas trataban de la importancia de la modernización de la agricultura y de las funciones de la agricultura en el desarrollo económico estadual/regional, y del emergente papel de la extensión rural en este contexto. Es evidente en esta investigación, y principalmente en sus conclusiones, cómo era considerada la opinión de los agricultores. La manipulación de las respuestas en favor de un determinado proyecto de desarrollo, y la desconsideración de los problemas concretos de la población rural, además del alto grado de discriminación (“...raros son los productores que admiten precisar de un cambio de hábitos, actitudes y habilidades, en su proceso cultural...”) es alarmante.

Los Planes Directores de la ACARESC para los años 1966 a 1970<sup>349</sup>, presentan una “continuidad” en lo que se refiere a las actividades operacionales y propuestas de trabajo, permaneciendo la visión de “llevar” nueva tecnología al medio rural. El Plan Director de 1967 es considerado “una secuencia de trabajo para el lustro 1966-70. Corresponde a una segunda fase y fue revisado en función de

---

<sup>349</sup> ACARESC. *Plano Diretor 1966*. Florianópolis: ACARESC, 1966.

ACARESC. *Plano Diretor 1967*. Florianópolis: ACARESC, 1967.

ACARESC- Serviço de Extensao Rural. *Plano Diretor 1968*. Florianópolis: ACARESC, 1968.

ACARESC. *Plano Diretor 1969*. Florianópolis: ACARESC, 1969.

ACARESC. *Plano Diretor de Extensao Rural- 1970*. Florianópolis: ACARESC, 1970.

directrices gubernamentales para la región Sur y/o específicas para Santa Catarina”. En estos planes se observa una clara definición de cultivos y proyectos que recibirán prioridad en la asistencia. “Los cultivos de maíz, yuca, arroz y las explotaciones de cerdos y ganado de leche representan el 55% en la composición del sector primario. En consecuencia, serán los proyectos que recibirán prioridad en el trabajo del Servicio de Extensión Rural de Santa Catarina. Otros cultivos, como trigo, patata, caña de azúcar y vid, aunque de menor importancia para la economía del estado, recibirán también asistencia técnica del Servicio de Extensión Rural, por constituir iniciativas de expresión económica en áreas donde la ACARESC está actuando”(ACARESC, 1968). Se observa que, como objetivos específicos, estos planes(ACARESC,1968; 1969; 1970: 17-40) definen actividades prácticas que caracterizan los “paquetes tecnológicos” que han de ser adoptados por los agricultores para los diversos cultivos de importancia económica<sup>350</sup>. Se queda explícita la intención de que “los cambios que se desea introducir en las técnicas de trabajo, producción y comercialización, deben corresponder a los últimos avances tecnológicos, debidamente testados en los establecimientos de Investigación y Experimentación” (ACARESC, 1968: 6). En este período, más que en los anteriores, la determinación de “transformar la agricultura tradicional mediante cambios de métodos de producción y utilización intensiva de insumos modernos...con expansión de las facilidades de crédito y fortalecimiento del poder de compra de la población rural” es enfatizada (ACARESC, 1970: 3). Ciertamente esto ocurre por tenerse entonces una mejor definición para la agricultura estadual de la nueva base técnica para la modernización agrícola(S.A.). Una base técnica que estaría por detrás de la intención principal definida en el objetivo general del plan de 1970 (pg. 6): “El objetivo de la política agrícola de Santa Catarina es aumentar la productividad del trabajo del agricultor. Con esto deseamos transformarlo en un empresario capaz de aumentar la producción y la renta de la propiedad y generar el recurso necesario al continuo perfeccionamiento de la empresa y, al mismo tiempo, introducir las mejoras destinadas a elevar el nivel de vida de su familia. El aumento del conocimiento tecnológico es una de las causas determinantes del desarrollo. Promoviendo la adopción de prácticas modernas, a través de una metodología propia, desempeña la extensión rural un importante papel en la producción y en la productividad agropecuaria, en la racionalización de las actividades rurales y en la mejora del nivel de vida de la población campesina. Los cambios que deseamos introducir en las técnicas de trabajo, producción y comercialización deben corresponder a los últimos avances tecnológicos, debidamente testados en los establecimientos de investigación y experimentación”(S.A.). Como factores que han de ser superados por la introducción de “moderna tecnología” son mencionados la deficiente estructura fundiaria conformada por pequeñas propiedades, la especificidad de la fuerza de trabajo formada por el agricultor y su familia, la baja capacidad de inversión y la

---

<sup>350</sup> Por ejemplo: para maíz se establece que la productividad debe ser aumentada por adopción de semilla híbrida, mecanización, aplicación de calcáreo y fertilizantes químicos, preparación adecuada del suelo y aumento del *stand* a 40.000/50.000 plantas por hectárea; para arroz las prácticas que se habrían de introducir son el uso de semillas certificadas, nivelación del suelo, riego y drenaje, fertilización del suelo, tratamiento de las semillas, combate a las plagas y malas hierbas y mecanización.

deficiente estructura para comercializar la producción que “aliados a otros factores que funcionan como causa y efecto al mismo tiempo” forman el “círculo vicioso” de la agricultura de Santa Catarina. El diagnóstico apunta que esta situación está motivada por “la baja productividad del trabajo humano”, considerando que sus causas son la falta de: asistencia técnica y social al agricultor; financiación adecuada; semillas y reproductores de alta calidad; correctores, fertilizantes, máquinas, material de defensa sanitaria vegetal y animal; Otras causas serían la defectuosa estructura fundiaria (en el sentido de que la pequeña propiedad dificulta la modernización tecnológica y la mecanización) y la inseguridad de la actividad agrícola hecha de manera tradicional.

El objetivo de transformar al campesino en empresario, con el permanente aumento de la productividad de su trabajo (ACARESC, 1970:15)<sup>351</sup> está en función de que “como medida inicial (el agricultor) deberá adoptar las técnicas ya disponibles, para el crecimiento de los rendimientos medios unitarios, aliados a medidas de racionalización de la administración del negocio”(P.A.) (S.A.). O sea, si en el periodo anterior existía una *intención* en favor de la modernización agrícola, en este periodo, en función de la disponibilidad de una base técnica modernizadora ya conocida<sup>352</sup>, el proyecto modernizador asume sus perfiles definitivos, dejando claro el papel de la extensión rural y de la investigación a nivel estadual. Estaban así definidas las bases para el proceso de modernización de la agricultura en Santa Catarina, lo que se va a hacer efectivo en la década de los 70, tanto en el sentido de la utilización de su base técnica cuanto del consecuente modelo institucional necesario para llevarlo a la cabo. La definición de una estructura institucional pública de extensión rural e investigación agropecuaria, jerárquicamente bien determinada, era fundamental para garantizar su puesta en práctica.

Por parte de la extensión rural se constata una creciente estructuración de mecanismos de “supervisión”, sea tanto a escala estadual como, principalmente, a escala regional encargada de concebir y controlar la puesta en práctica de las dimensiones técnicas y metodológicas que habían de ser utilizadas por las estructuras de ejecución existentes en las oficinas municipales. En 1956, la extensión rural surge a partir de la creación de una oficina central de nivel estadual y luego con la fundación de una oficina-piloto en el municipio de Sao Jose, localizado cerca de la capital estadual, para permitir extraer una serie de informaciones y experiencias de la metodología de extensión que estaba siendo implantada (FRANCO, 1989:5)<sup>353</sup>. Ya en 1957 existían 10 oficinas municipales<sup>354</sup> todavía bajo la supervisión de la

<sup>351</sup> Cf. ACARESC. *Plano Diretor de Extensao Rural-1970*. Florianópolis: ACARESC, 1970.

<sup>352</sup> Sea por el conocimiento y experimentación técnica en nivel nacional o internacional, sea por la disponibilidad masiva de los insumos necesarios (semillas, correctivos de suelo, abonos, herbicidas, insecticidas, máquinas, etc).

<sup>353</sup> FRANCO, Christóvão de Andrade. *Muito trabalho, com muitos resultados: a história da extensao rural em SC*. In: ACARESC- 30 anos a Serviço da Família Rural. Florianópolis: Secretaria da Agricultura e Abastecimento- ACARESC, 1989. Suplemento Especial.

<sup>354</sup> Además de la oficina piloto de Sao José, fueron instalados en 1957, según palabras del Director Ejecutivo de entonces, 5 oficinas en la Región del Vale del Río Itajai (municipios de Indaial, Ibirama, Río do Sul, Ituporanga, y Timbó) “a petición del Presidente de la Federación de las Asociaciones Rurales de Santa Catarina- FARESC”, y 4 oficinas en la Región del Río del Pez para atender al Secretario de Agricultura que pidió que se mirase más a su región”(Videira, Joaçaba, Herval d'Oeste, y Capinzal)(P.A.) (Cf. HOLDERBAUN, Virson e outros. *Acaresc*,

oficina central estadual. La expansión de las estructuras de ejecución y supervisión que se observa en los años siguientes evidencia la intención de, por un lado, cubrir el estado con el servicio de extensión rural y su propuesta modernizadora y, por otro, de mantener estas estructuras de ejecución bajo un control y supervisión intensos, para que las determinaciones del órgano central fuesen seguidas (Cuadro 8).

**Cuadro 8 - Expansión del Servicio de Extensión Rural de Santa Catarina 1957-1969.**

| Años | Oficinas Municipales | Oficinas Regionales |
|------|----------------------|---------------------|
| 1957 | 10                   | -                   |
| 1958 | 18                   | 2                   |
| 1959 | 21                   | 3                   |
| 1960 | 25                   | 3                   |
| 1961 | 29                   | 3                   |
| 1962 | 36                   | 4                   |
| 1963 | 45                   | 7                   |
| 1964 | 47                   | 8                   |
| 1965 | 56                   | 8                   |
| 1966 | 71                   | 10                  |
| 1967 | 84                   | 13                  |
| 1968 | 100                  | 15                  |
| 1969 | 113                  | 16                  |

**Fuente:** ACARESC<sup>355</sup>

Es posible observar una gradual tendencia a disminuir la relación de oficinas municipales con referencia a oficinas regionales<sup>356</sup>, indicando esto que cada oficina regional pasa a supervisar un menor número de oficinas municipales como forma de hacer el “necesario control” con más efectividad. Si en 1956 y 1957 la relación era de 10 y 9 oficinas municipales respectivamente para una oficina de supervisión, en 1967, 1968 y 1969 se observa que esta relación disminuye hasta 6,5 en 1967, 6,7 en 1968 y 7 en 1969.

También se observa un cambio en la estructura de la oficina central de nivel estadual, que en 1957 poseía 3 técnicos en las divisiones de Agricultura, Juventud Rural (4-S) y Economía Doméstica, además del Director Ejecutivo. Poseía también dos divisiones técnico-administrativas denominadas División de Información y

---

*ano 30: Campo com apoio de técnica e assistência modernas.* In: ACARESC. 30 anos a Serviço da Família Rural. Florianópolis: Secretaria da Agricultura e Abastecimento- ACARESC, 1989. Suplemento Especial). Esta afirmación deja clara la centralización de decisiones y el uso de la máquina pública de manera patrimonialista y clientelista desde el inicio de la andadura de la extensión rural.

<sup>355</sup> ACARESC. *Relatório Anual 1969*. ACARESC: Florianópolis, 1969.

<sup>356</sup> Inicialmente las oficinas regionales estaban formadas por un Supervisor Regional (técnico de nivel superior) y una Cordinadora Regional (profesora de nivel medio) que tenían como atribuciones transmitir las determinaciones de la oficina central estadual y controlar el trabajo de los equipos municipales, además de mantener un trabajo de relaciones públicas con autoridades constituidas de la región. Posteriormente estos equipos regionales fueron tornándose más complejos con la agregación de coordinadores de áreas temáticas, como agricultura, ganadería, crédito, cooperativismo, fruticultura, etc, con el objetivo de control y cordinación técnica más específica.

Entrenamiento y División de Crédito, Estadística y Análisis, responsable del control numérico del trabajo de campo. Ya en 1969 la oficina central estadual poseía 16 técnicos en sus diversas divisiones, siendo 15 de nivel superior y una profesora de nivel medio.

Tanto a nivel de estructura regional como estadual, el concepto de “supervisión” es fundamental, pues esta era su función principal<sup>357</sup>. La ABCAR, al referirse a sus asociadas estaduais informaba de que se “adoptaba el principio de la descentralización ejecutiva, manteniendo centralizadas las funciones de planificación, coordinación y control. Las oficinas centrales instaladas en las capitales se estructuran en un Consejo de orientación superior y deliberación, integrado por representantes de las instituciones fundadoras y contribuyentes, y una Dirección Ejecutiva (con asesorías, departamentos, divisiones) para elaborar y gestionar los programas de trabajo” (ABCAR,1970:52)<sup>358</sup>. La ABCAR(1961:7)<sup>359</sup> definía “supervisión” como “el arte de dirigir los esfuerzos de seres humanos”. Entendiendo supervisión como “una función de liderazgo”, el mismo documento hace ver que el verdadero líder es el que fue escogido por los propios miembros del grupo a que pertenece y guía. “Su autoridad proviene del consentimiento del grupo. Por haber sido escogido por el grupo, los miembros lo aceptan, lo siguen y con él cooperan. En el caso del supervisor de extensión, el liderazgo es conferido por la posición que ocupa. Él no fue seleccionado por el grupo y sí señalado para el puesto por la Administración” (S.A.). La perspectiva de necesidad de “autoridad” es clara y va a influir en la posición jerárquica adoptada en los mecanismos de supervisión. La función de supervisión es entendida como un mecanismo de ligazón entre las estructuras centrales y regionales con las estructuras de ejecución de nivel municipal. Este mecanismo se expresa por la necesidad de transferir políticas y atribuciones que han de ser ejecutadas a escala municipal y por el control de la ejecución de estas determinaciones, sea por vía directa (observación *in situ* de las actividades) o por intermedio de informes de las actividades técnicas y administrativas (tiempo en actividades de campo, resultados obtenidos -agricultores asistidos por proyecto, plantada con insumos, cantidad de insumos introducida, métodos utilizados, planes de financiación realizados, etc.-, horas de viaje, informe sobre vehículos, etc.). La necesidad “autoridad” de los mecanismos de supervisión es exaltada en la medida en que la ABCAR determina en este manual (ABCAR, op.cit.: 26), que “es esencial que la autoridad competente sea delegada” a los supervisores para que estos comanden su área de jurisdicción, con la posibilidad de que, si esto no ocurre, el supervisor “pierda prestigio y emplee mucho tiempo en ejecutar su misión”. En conclusión, este documento enseña que los mecanismos de supervisión deberán proporcionar a los empleados “la sensación de que, ejecutando su trabajo, están

---

<sup>357</sup> Se debe considerar que el análisis de la función de “supervisión” que a continuación se hace trasciende al periodo de referencia, pues este mecanismo es una de las principales formas de control y garantía de implementación de la política de modernización de la agricultura por parte de la extensión rural en toda su existencia. La intención de caracterizar este análisis en este periodo es para evidenciar un importante momento de reestructuración y expansión de la máquina técnico-administrativa que va tener influencia decisiva en los periodos siguientes.

<sup>358</sup> ABCAR. *A Extensao Rural no Brasil*. Rio de Janeiro: ABCAR, 1970.

<sup>359</sup> ABCAR. *Supervisao nos Serviços de Extensao*. Rio de Janeiro: ABCAR, 1961.

haciendo una importante contribución a la organización”, así como “el sentimiento de confianza tanto en el supervisor como en la administración (central) de la organización”, y “la sensación de pertenecer a la organización”(S.A.)(P.A.). O sea, además de la autoridad con que se debe tratar a los funcionarios, se establecen orientaciones que transmitan un sentimiento ilusorio de pertenencia institucional para que los empleados se sientan ejecutando una “misión sacerdotal” dentro de una organización que representa “una gran familia”<sup>360</sup>, pero siguiendo normas y orientaciones rígidas para la consecución de los objetivos “comunes”.

La ACARESC, en un manual de supervisión de circulación interna elaborado en 1965 (ACARESC, 1965: 1)<sup>361</sup>, parte de que “ desde el punto de vista etimológico supervisión significa ‘mirar de arriba’”, definiendo supervisión como “un proceso por el cual una persona poseedora de conocimientos y experiencia asume la responsabilidad de hacer que otras personas que posean menos recursos ejecuten determinado trabajo”(S.A.). En esta definición queda clara la noción de superioridad de los mecanismos y personas que ejecutan la supervisión sobre los “ejecutores”, o sea, el saber y la capacidad de decidir es prioridad de quien está al mando. Los ejecutores, sean extensionistas municipales o agricultores, tienen que seguir las determinaciones de los “más capacitados” que detentan las bases técnicas y metodológicas del proceso de modernización de la agricultura<sup>362</sup>. La autoridad necesaria para la aplicación de los objetivos organizacionales es concedida a través de “métodos de supervisión”(ACARESC, op.cit.: 1) que permiten desde la *supervisión fiscalizadora*, entendida también como autocrática y coercitiva, que consiste en un trabajo de inspección, “casi de forma policial, tendente a descubrir errores e imperfecciones en el cumplimiento de determinaciones y regulaciones de la organización, pasando por la *supervisión constructiva*, que aprovecha errores y fallos como base indispensable para la búsqueda de las deficiencias encontradas en el trabajo, para concluir con la *supervisión creadora*, que estimula y orienta “de forma democrática y científica a los trabajadores ... promoviendo actividades de crecimiento profesional...creando un ambiente de estudio y de estímulo que lleva a los trabajadores a superarse constantemente”. Mientras estos tres tipos de supervisión sean considerados “acumulativos” teniendo en cuenta tres estadios por los que hay que pasar, por experiencia se puede concluir que la supervisión fiscalizadora siempre tuvo una gran influencia en los mecanismos de control en la

---

<sup>360</sup> La idea de “grand familia” siempre fue muy utilizada por las direcciones y mecanismos de supervisión de los organismos de extensión rural para inducir en sus funcionarios y en la sociedad, la idea de existencia de una organización sin conflictos en la cual todos armoniosamente cumplieran la misión definida por el Estado. Aquellos que presentasen desviaciones comportamentales, ya sea profesionales o personales, estaban sujetos a sanciones.

<sup>361</sup> ACARESC. *Técnicas de Supervisao*. Florianópolis: ACARESC, 1965.

<sup>362</sup> Es evidente que esta postura de superioridad se refleja también en la relación de los extensionistas con los agricultores, en la medida en que los extensionistas reproducen el autoritarismo a que son sometidos por sus superiores (FREIRE, Paulo. *Extensao ou Comunicaçao?* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1971). A los extensionistas se les reserva el papel de divulgadores, de responsables de la “extensión” de objetivos de un determinado proyecto de desarrollo a un grupo de agricultores considerados incapaces de solventar sus propios problemas con su conocimiento llamado tradicional. A los agricultores se les reserva el papel de *legitimar* el proyecto propuesto y *adoptar* sus determinaciones. En esta cadena jerárquica la *autoridad* es fundamental y los mecanismos de supervisión la desarrollan con eficiencia.

extensión rural, considerándose la naturaleza centralizadora de la gestión de sus proyectos y el papel característico ejercido por la extensión en la aplicación de las políticas modernizadoras<sup>363</sup>.

La especificidad de la organización institucional y de los mecanismos de control funcional caracterizan, de manera general, la naturaleza jerárquica que determinó la acción de la extensión rural como ejecutora de la política de modernización en el estado de Santa Catarina. Esta naturaleza centralizadora reservó un papel secundario, para no decir inexistente, a la participación de los pequeños agricultores y técnicos de ejecución como protagonistas efectivos en la formulación y gestión de las políticas de desarrollo tecnológico.

En los periodos de gobiernos siguientes esta situación va a desarrollarse con una intensificación de las dimensiones hasta aquí evidenciadas, tanto en lo que refiere a la función de supervisión cuanto a la especialización de los mecanismos de “coordinación y control” con la constante creación de funciones específicas de nivel técnico y administrativo a nivel estadual (oficina central) y regional, garantizando así la puesta en práctica del proyecto modernizador como política principal del Estado en el medio rural.

En el periodo de **1971 a 1975**, asume el **Gobierno Colombo Machado Sales** que implanta el Proyecto Catarinense de Desarrollo, cuyas líneas siguen al I Plan Nacional de Desarrollo del gobierno federal, pero con el objetivo general de aumentar el PIB entre un 10 y un 12% mientras a nivel nacional se esperaba crecer a 9%. Este crecimiento sería conseguido con la construcción de un sólido sistema financiero y de asistencia técnica a los tres sectores de la economía, además de prever la modernización en los transportes (carreteras) y en las comunicaciones, mejoras en el sector energético, expansión industrial, integración estadual y modernización administrativa. En este periodo es la agricultura, juntamente con la expansión y modernización industrial, el sector que recibe las mayores inversiones públicas estaduais. De las inversiones realizadas por el gobierno en este periodo, la agricultura ( modernización agrícola a través del crédito rural, cooperativismo, almacenaje y comercialización, programas específicos con ganado y porcicultura) recibe el 22,7%; la industria (desarrollo, expansión y modernización industrial) recibe el 21,9%; transportes, el 21%; recursos con personal y tecnología, 6,2%; energía, 5,6%; y telecomunicaciones, 3,8%. El otro 19% se destinaba a modernización administrativa, integración estadual, desarrollo regional, saneamiento, salud pública, seguridad e información, y construcciones. Se percibe entonces una fuerte característica de inversión pública en la dinamización de la economía, siguiendo el modelo de desarrollo nacional.

---

<sup>363</sup> La FAO (Food and Agricultural Organization of United Nations) también preconiza tres tipos de supervisión semejantes, o sea, “autoritario, “anárquico” y democrático o asociativo”. En referencia a supervisión autoritaria menciona que tal método, aplicado con uniformidad, tiende a humillar a los agentes de acción local y que incluso la supervisión asociativa debe aliarse en cierto modo la autoridad” (FAO. *Guia para o Pessoal Supervisor dos Agentes de Acção Local*. Roma: FAO, 1983. p.70). O sea, siempre que no sea aplicada de manera uniforme “y simultánea a todos los funcionarios, la supervisión autoritaria es una virtud. Este manual también recomienda que, para tareas habituales y trabajos cotidianos, los agentes de acción locales están autorizados para establecer los pormenores de la planificación y de la ejecución, dentro de ciertos límites prescriptos y en función de normas y resultados acordados”.

La opción por la “modernidad” y la creación de instrumentos para posibilitar su viabilidad, queda expresada en el Informe Anual de 1970 da ACARESC (ACARESC, 1970: 2)<sup>364</sup>: “En tanto que una semilla seleccionada o certificada aumenta la producción entre un 15 y un 30%, el uso de correctores y fertilizantes ha propiciado aumentos de un 300%...Con buenas semillas, cultivos adecuados, correctores y fertilizantes, control de plagas y enfermedades y muy pronto con riego habremos de tener índices medios de producción iguales o superiores a cualquier país desarrollado... Para ello bastaría que se ampliase el mecanismo de asistencia técnica y la participación del Gobierno en lo que se refiere a la reducción de los costes del transporte de los correctores y fertilizantes, de las fuentes productoras a las propiedades rurales”. Sin embargo, por un lado la asistencia técnica aumenta con el número de oficinas municipales creciendo en el periodo 1969/1971 de 113 para 136, lo que significa un aumento de 20 %, en tanto que los mecanismos de supervisión y control (oficinas regionales) aumentan del orden del 31% (de 16 en 1969 a 21 en 1971). Por otro lado, a través de la Ley Estadual nº 4.486 de 16 de julio de 1970 es creado el Fondo de Estímulo a la Productividad -FEPRO<sup>365</sup>, para “subsidiar a los productores en las compras de los principales insumos modernos. El subsidio consiste en el pago de costes de transporte de correctores y fertilizantes y de los intereses que inciden en las financiaciones hechas para compra de máquinas agrícolas, plantas de árboles frutales y reproductores porcinos y bovinos” (ACARESC, 1972: 27)<sup>366</sup>. De esta forma se completaban definitivamente las condiciones básicas para el proyecto modernizador en el estado de Santa Catarina: se poseía una base técnica garantizada por el paquete tecnológico de los “insumos modernos”; estaban creados mecanismos inductores del uso de estos insumos con el FEPRO y la ampliación del crédito rural<sup>367</sup>; y se ampliaba el servicio de extensión rural (con sus mecanismos de control y supervisión) para hacer el trabajo de propaganda e inducción del uso de la moderna tecnología.

El Plan de Gobierno para el periodo 1971/1974 caracteriza de manera contundente su entendimiento sobre la modernización agrícola y sobre las acciones de gobierno para alcanzarla evidenciando el “alma generosa del Pueblo que es capaz de cualquier sacrificio para concretar el futuro” (SANTA CATARINA-GOVERNO DO ESTADO, 1971: 1)<sup>368</sup>. En este documento es posible observar la obediencia del estado a la política nacional una vez más. La base del programa de gobierno estadual es “el Programa de Metas y Bases orientadores de las acciones del Gobierno del Presidente Emílio Garrastazú Médici: de ello se deducen, como consecuencia lógica, los objetivos que han de ser alcanzados en este estado”.

---

<sup>364</sup> ACARESC. *Extensao Rural- Relatório Anual 1970*. Florianópolis: ACARESC, 1971.

<sup>365</sup> A pesar de ser creado por ley en 1970, el FEPRO va a ver su acción intensificada en 1971, cuando paga subsidios referentes a 179.000 toneladas de calcáreo y fertilizantes químicos lo que significa la duplicación del uso de estos insumos modernos en el estado con la creación del FEPRO.

<sup>366</sup> ACARESC. *Plano Diretor 1972- Extensao Rural*. Florianópolis: ACARESC, 1972.

<sup>367</sup> Cf. ACARESC(1972: 37) en 1971 la financiación agrícola (en número de financiaciones concedidas) fue en un 43,5% superior a 1970, aumentando igualmente la disponibilidad de recursos en los bancos (ACARESC. *Extensao Rural- Relatório Anual 1971*. Florianópolis: ACARESC, 1972).

<sup>368</sup> SANTA CATARINA- GOVERNO DO ESTADO. *Projeto Catarinense de Desenvolvimento- 1971/74- Mensagem à Assembléia Legislativa*. Florianópolis: Governo do Estado, 1971.

Específicamente para la agricultura, el Plan de Gobierno estadual se basa en la idea de que (op.cit.: 88) “la agricultura empieza y termina en el agricultor (T. Schultz)”, dejando claros los objetivos de “los resultados de las acciones gubernamentales, junto a los agricultores capaces de producir, se reflejará de manera benéfica, en todos los estratos de los consumidores...por la elevación continua de la productividad...Tal objetivo sólo es alcanzado por el cambio de hábitos, actitudes y habilidades de los agricultores, o sea, por la transformación de una agricultura tradicional, de subsistencia, en una agricultura moderna, orientada al mercado...por la introducción de nuevos métodos tecnológicos de producción y comercialización de productos” (S.A.). Las principales acciones del gobierno para este periodo en este campo son (op.cit.: 89): “promover la adopción de técnicas en la producción agropecuaria, con el objetivo de mejora de los productos y reducción de los costes de producción, haciendo posible el aumento del poder competitivo de los empresarios rurales catarinenses en los principales mercados del país; estímulo a la formación de empresas rurales de mediano y gran tamaño en las s del estado donde la estructura fundiaria ofrezca condiciones apropiadas; estímulo a la producción de frutas de clima templado, soja, cerdo y ganado bovino para carne; difusión y expansión del sistema de crédito rural, que propicie financiación al agricultor para ganado de carne, caña de azúcar, crédito fundiario<sup>369</sup>, fruticultura, horticultura, y capital de mantenimiento para cooperativas; apoyo a la investigación agropecuaria desarrollada por el Ministerio de Agricultura; ampliación del Servicio de Extensión Rural, cubriendo el resto de los municipios que tienen potencial para el desarrollo de la agropecuaria, intensificándose la asistencia en las regiones de mejores perspectivas” (S.A.). Se puede observar la naturaleza “selectiva”, y en consecuencia excluyente, de la intención gubernamental en la medida en que define áreas geográficas “potenciales” que han de ser trabajadas y productos específicos de acuerdo con los intereses económicos prevalecientes en función de la concepción urbano-industrial vigente, más allá de caracterizar con efectividad los tipos de empresas rurales cuyo desarrollo será estimulado. Para la ACARESC el Plan Gubernamental (op.cit: 90) se reserva la función de “...ejecución de asistencia técnica a los productores rurales en los proyectos de ganado para carne, porcicultura, soja, trigo, maíz, arroz, frijol, caña de azúcar y fruticultura de clima templado”. Como proyecto de infraestructura se observa una clara intención de aumentar el consumo de “insumos modernos” con la ampliación del Fondo de Estímulo a la Productividad (FEPRO) a través del “subsidio al pago del transporte de correctores y fertilizantes y subsidio para el pago de intereses en los préstamos hechos para compra de reproductores animales, máquinas y plántones de frutales”.

Los planes institucionales de la extensión rural para este periodo presentan una continuidad con los anteriores en términos de propuestas tecnológicas y metodológicas. Era el momento de la implantación efectiva y expansión del proyecto modernizador. Además de los análisis ya realizados, es interesante percibir tres aspectos fundamentales. Primero (ACARESC, 1974: 10)<sup>370</sup>, en lo que refiere a

---

<sup>369</sup> Se desconoce, y en los informes del periodo no es relatada ninguna acción en el área de política fundiaria.

<sup>370</sup> ACARESC. *Plano Diretor 1974- Extensao Rural*. Florianópolis: ACARESC, 1974.

“estrategia de acción”<sup>371</sup>, que se propone que sea diferenciada “en función de las diferentes necesidades dentro del público a ser atendido, lo que lleva a la asistencia extensionista a organizarse para atender básicamente dos categorías de productores: a) empresas: medianas y grandes propiedades que constituyen parcela menor, poseedora sin embargo de los recursos naturales en volumen adecuado; cierto nivel de capitalización y a veces deficiente técnica y administrativamente, aunque orientada ya hacia la economía de mercado. Para este tipo de productor será prestada asistencia directa e intensiva en el sentido de llevar a ellos mejora de los niveles de productividad por el perfeccionamiento gerencial y la utilización de insumos y tecnologías modernas; b) pequeños y medianos productores: que se caracterizan por la escasez de recursos naturales, deficiente capitalización, trabajo basado en mano de obra familiar y orientados hacia la subsistencia. Para éstos la asistencia será de carácter masivo y de grupo, teniendo por objetivo la adopción de insumos y tecnología moderna, hecha posible por el crédito agrícola y apoyada por el cooperativismo, de tal forma que provoque una movilidad de economía vertical ascendente”. Se observa que, aunque no cambie el patrón tecnológico, se establece una prioridad en términos de atención (“asistencia directa e intensiva”) a las “medianas y grandes empresas”, que va a resultar también en transformaciones institucionales en la medida en que va a determinar una gran especialización funcional, demandando la creación de funciones específicas para la atención a proyectos definidos, en tanto que las pequeñas unidades son asistidas “masiva y de manera generalista”. El mismo documento (op.cit.: 11) evidencia que “el cuerpo técnico debidamente adaptado a las necesidades de trabajo está formado por extensionistas especializados, responsables de la asistencia directa e intensiva a las empresas, y por extensionistas generalistas, responsables de la asistencia a pequeños y medianos productores”. El segundo punto fundamental (op.cit.: 70-71), es el que se refiere a la participación de la población rural en la definición y gestión de los planes de trabajo municipales. Por primera vez, en un plan de trabajo se presentan con detalle las etapas del planeamiento y ejecución de las actividades de extensión. Estas etapas caracterizan la manera centralizada y poco participativa con que el trabajo es planeado y ejecutado, y se presenta diferenciado conforme el tipo de unidad agrícola. El planeamiento es diferente entre pequeñas y medias propiedades agrícolas, y grandes y medias empresas. Para las primeras, el sistema de planeamiento sugiere una serie de actividades partiendo de “la descripción y análisis de la situación agrícola” (por el equipo de extensionistas), “presentación de las conclusiones y debate con líderes en la sede del municipio”, “presentación y debate de la situación en las comunidades rurales con selección de los interesados en recibir asistencia y previsión de insumos y crédito”<sup>372</sup>, “elaboración del plan anual”

---

<sup>371</sup> “Estrategia de acción” es entendido entonces como la posibilidad de optimizar los objetivos de la ACARESC” (op.cit.: 10).

<sup>372</sup> Estas “reuniones comunitarias” tenían el sentido de presentar la propuesta que “cambiaría la situación de atraso tecnológico, buscando inducir a personas a interesarse en recibir la asistencia de la extensión, adoptando el conjunto de técnicas recomendadas y comprometiéndose a participar en las actividades que habían de ser ejecutadas. En estas mismas reuniones se hacían las evaluaciones de la necesidad de insumos modernos que habrían de ser utilizados y del volumen de recursos financieros necesarios para adquirir estos insumos y otras mejoras para proyectarse la previsión de crédito.

y “legitimación del plan en una reunión en la sede del municipio”<sup>373</sup> (S.A.). Para el segundo grupo (grandes y medias empresas), como se recomienda una asistencia directa e intensiva, está prevista “la identificación de los interesados”, “planeamiento individual de la propiedad”, “elaboración del plan de crédito” y “asistencia en la ejecución del plan”. El tercer punto fundamental que se ha de observar (ACARESC, 1973: 125)<sup>374</sup> es que, por primera vez, se dedica en un Plan Director de extensión rural un espacio para considerar la “articulación y ligazón con la investigación y experimentación agropecuaria”. El documento resalta que la asistencia técnica sólo podrá ser efectiva si cuenta con el apoyo del trabajo de investigación y que, “con la finalidad de desarrollar esta relación, anualmente se realiza la reunión Investigación-Extensión para ser presentadas las Normas Técnicas para los cultivos y producciones ganaderas destacadas en la economía catarinense”. O sea, los resultados provenientes de la investigación realizada en el estado o de otras fuentes eran divulgados a los coordinadores técnicos de la extensión y de éstos a los extensionistas, y las sugerencias de una institución a otra eran intercambiadas en esta oportunidad. También se recoge que “la jefatura de la Red Experimental edita las Circulares conteniendo los últimos resultados del plan de trabajo de la investigación”. Con referencia a la Red Experimental Catarinense es interesante la posición expresada por un investigador de nivel estadual del área técnica (IET):

*“En 1967 nosotros creamos la Red Experimental Catarinense que era un movimiento integrativo entre la investigación, extensión rural, Fundación 25 de Julio, cooperativas, colegios agrícolas, y consistía en una red de ensayos experimentales en todo el estado de Santa Catarina... Teníamos una enormidad de ensayos. Para hacer esto, nosotros entrenamos extensionistas, técnicos de cooperativas, del ministerio...para la realización de ensayos de frijol, maíz y trigo...hicimos un pequeño curso sobre cómo se montaba un ensayo, qué observaciones deberían hacerse, observaciones fenológicas, observaciones sobre enfermedades... cómo se trabajaba con las parcelas...cómo se tabulaba aquello...y nosotros tuvimos una red enorme de ensayos ejecutada por el personal de la extensión rural ...unos lo ejecutaban muy bien, otros no. Aquella ha sido una experiencia muy interesante... Llegó un momento en que nosotros sólo mandábamos los ensayos a los técnicos ...inicialmente ayudábamos a algunos a montarlos...pero aquello con el tiempo se vació...con la zonificación agroclimática, los resultados de un sítio son válidos para otros y por lo tanto no es necesario tener un gran número de ensayos. Yo siento siempre que el personal de extensión rural se queda con una idea de que nosotros podríamos hacer trabajos de investigación*

<sup>373</sup> La característica de legitimación, entendida como aprobación sin grandes discusiones y análisis de consecuencias socio-económico-ambientales y políticas se evidencia tanto en las actividades comunitarias como en la reunión de la sede. A partir de las definiciones de ámbito estadual, los análisis eran realizados y los planes eran elaborados por los equipos municipales, siendo legitimados a nivel comunitario o de sede del municipio.

<sup>374</sup> ACARESC. *Plano Diretor de Extensao Rural- 1973*. Florianópolis: ACARESC, 1973. Este documento dedica una página para referirse a la articulación con la investigación agropecuaria, afirmando que el trabajo de investigación, en Santa Catarina, resulta de la relación entre órganos que componen la Red Experimental Catarinense entre los cuales se destaca al Ministerio de Agricultura, a través del IPEAS, Secretaría de Agricultura y ACARESC”.

*utilizando a los extensionistas...no...no...yo pienso que no...pienso que no se puede. Yo pienso que si el servicio de extensión rural sigue el rumbo que está tomando debería poner gente que tenga voluntad y ganas a disposición del servicio de investigación. Un ensayo que tiene que ver con fertilidad del suelo...debe contar con un especialista...el cual tiene que tener como mínimo curso de master, ésta es condición sine qua non. Tiene que ser un hombre que esté perfectamente al tanto de lo que está ocurriendo en el mundo en términos de fertilidad del suelo, tiene que ser un 'amante de la biblioteca', tiene que ser un 'amante de los artículos técnico-científicos'. Este hombre no tiene mucho tiempo...como él no ejecuta un solo ensayo, sino que ejecuta diversos ensayos de fertilidad, muchas veces con diversas culturas...este hombre tiene su perfil orientado hacia la cuestión creatividad sólo. Quiere decirse que cómo es que alguien, haciendo extensión rural, prestando extensión rural en el sentido más amplio, puedo se dedicar a un trabajo de estos".*

Se puede percibir que la posibilidad de la extensión rural de participar directamente en la conducción de los ensayos termina en la medida en que se considera que la base tecnológica se torna más compleja y con esto el proceso de investigación, según la declaración relatada, también aumenta su complejidad pues demanda una mayor especialización y dedicación exclusiva de sus agentes. Considerando que la propuesta tecnológica del "proyecto modernizador" consiste en paquetes integradores que consideran diversas dimensiones de los cultivos y el ganado (variedades de los cultivos, preparación del suelo, mecanización, fertilidad, control de plagas y enfermedades, labores culturales, riego, etc., para los cultivos, y razas, alimentación, control sanitario, instalaciones y manejo para el ganado), es posible hacerse una idea de cómo la actividad de experimentación y validación de las técnicas entonces generadas se tornaba especializada y compleja<sup>375</sup>.

El periodo siguiente corresponde al **Gobierno de Antonio Carlos Konder Reis (1975-1979)**, que tenía como lema "**Gobernar es Acortar Distancias**". También en este periodo la política estadual seguía las referencias nacionales, estando basada en el II Plan Nacional de Desarrollo. Sus directrices básicas eran la integración estadual con la modernización del sistema de transportes y comunicaciones; el refuerzo de las políticas de financiación; la dinamización y racionalización de la tecnología<sup>376</sup>; las políticas regionales de desarrollo; la formación de mano de obra; y la ampliación de la red de energía eléctrica. Debe resaltarse en este periodo la realización de estudios sectoriales llevados a cabo por el Centro de Asistencia Gerencial de Santa Catarina -CEAG, con el objetivo de identificar la viabilidad de proyectos de desarrollo, y del Banco de Desarrollo del Estado de Santa Catarina- BADESC, que financiaba los sectores considerados "rentables" (metal-mecánica, textil, aceites vegetales, frigorificación, cerámica de revestimiento, industria del papel, industria química, industria de muebles).

---

<sup>375</sup> Esto nos remite al periodo de gobierno siguiente, cuando es creada la EMPASC- Empresa de Investigación Agropecuaria de Santa Catarina S.A..

<sup>376</sup> Es oportuno considerar que es en este periodo que surge la Empresa Catarinense de Investigación Agropecuaria S.A.- EMPASC.

En la balanza de los resultados de la modernización de la agricultura, en este periodo y en transcurso de la década de los 80, destaca la significativa expansión de las empresas industriales catarinenses que actúan en el ramo agroalimentaria, como la SADIA, Perdigao, Frigorífico Chapecó y CEVAL. Estas principales empresas del sector crecen en su conjunto en 10 años u 6.000%<sup>377</sup>. Esta evolución patrimonial fue en gran parte financiada por el Estado<sup>378</sup>, a través de financiaciones directas, subsidios o incentivos fiscales, pues “durante la década de los 70, el poder estadual ofreció a los industriales préstamos y créditos subsidiados y facilidades en la recaudación de impuestos debidos, o incluso su exención. En este periodo el ramo industrial que más se benefició de estas acciones gubernamentales fue el de los productos alimentarios” (GIESE, 1991:126)<sup>379</sup>.

El Plan de Gobierno Estadual<sup>380</sup> evidencia de forma clara toda una idea de centralización político-administrativa y seguimiento incondicional de las macropolíticas desarrollistas de nivel nacional. Como presupuesto político, el referido documento afirma que (op.cit.: 4) “las acciones de políticas del Gobierno se harán teniendo en cuenta las ideas, el programa y el procedimiento del partido que ejerce el poder...de este modo se dará cumplimiento a la Carta de Principios del partido del Gobierno de este Estado, la Alianza Renovadora Nacional<sup>381</sup>”. La cuestión de la centralización del poder y del carácter descendente de las decisiones se expresa con claridad (op.cit.: 5): “En el régimen presidencial, el Poder Ejecutivo es, en el ámbito político, el poder de mando...ese mando irá ejerciéndose a través de las decisiones del Gobierno cuyo liderazgo uno e indelegable estará presente en todos los momentos de la vida política catarinense. Con relación a la forma en que tal liderazgo será ejercido corresponderán responsabilidades que, en ningún momento, han de ser relegadas o transferidas. El sentido de la jerarquía -también inherente al régimen democrático- determina que las decisiones del Gobierno se vinculen a la orientación superior partida del Presidente de la República y de otros órganos políticos y administrativos de ámbito nacional”(S.A.).

---

<sup>377</sup> En el periodo 1971/81 la SADIA tuvo una evolución patrimonial del 970%; la Perdigao, del 2.000%; la Chapecó, del 1.300 % y la CEVAL, del 1.500 % (Cf. MICHELS, Ido Luiz. *Uma Crítica à Economia Política Catarinense*. Dissertação de Mestrado. Campina Grande: Universidade Federal de Campina Grande, 1993).

<sup>378</sup> De las financiaciones liberadas por el BRDE-Banco Regional de Desarrollo del Extremo Sur entre 1962 y 1982, el 19% lo fueron para las industrias alimentarias.

<sup>379</sup> Es notable en este periodo cómo los industriales del sector agroalimentario pasan a ejercer funciones ejecutivas directas en el gobierno: Plinio A. de Nes (director del Grupo Chapecó), que fue Secretario del Oeste de Santa Catarina en el gobierno anterior, ahora entre 1976 y 1979 es el Presidente del BADESC; Victor Fontana (Grupo SADIA) es Secretario de Agricultura del Gobierno de Antonio Carlos Konder Reis y Vice-Gobernador en el periodo 1983-1987; Ivan Oreste Bonato (de los Grupos Perdigao y Bonato), fue Secretario de Hacienda en el periodo 1975-1979.

<sup>380</sup> Cf. ESTADO DE SANTA CATARINA. *Plano de Governo do Governador Antônio Carlos Konder Reis 1975-1979- Lei nº 5.088 de 6 de maio de 1975- Governar é Encurtar Distancias*. Florianópolis: Estado de Santa Catarina, 1975.

<sup>381</sup> La Alianza Renovadora Nacional-ARENA, fue el partido político que do soporte a 21 años de ditadura militar en Brasil. No es por otra cosa que el Plan de Gobierno menciona que “...las gloriosas fuerzas armadas merecerán del gobierno el constante testimonio de aprecio y respeto, garantía segura de una leal cooperación que sitúa bajo inspiración del Movimiento de Marzo de 1964 los intereses permanentes de Santa Catarina en el lugar que le cabe en el contexto nacional”(op.cit.: 5). En marzo de 1964 es cuando tiene lugar el golpe que instaura la Ditadura Militar.

En este periodo de gobierno el “razonamiento desarrollista” tiene consecuencias en la estrategia de desarrollo asumida por el gobierno (op.cit: 14). Santa Catarina acoge, sin restricciones, las conceptualizaciones del II PND, entendiendo que (op.cit.: 15): “La experiencia económica y social de la Revolución ya reveló ser capaz de realizar el desarrollo nacional”. Al referirse a las opciones para llevar a la práctica este tipo de desarrollo, se presentan las siguientes líneas de acción: “Adopción de un régimen de mercado, como forma de realizar el desarrollo con descentralización de decisiones, pero con la acción orientadora del sector público...Utilización, para la aceleración del desarrollo de ciertos sectores, de estructuras empresariales poderosas, como la creación de grandes empresas, a través de la política de fusiones e incorporaciones -en la industria, en las infraestructuras, en la comercialización urbana, en el sistema financiero...”. El documento deja explícita la intención del uso de una tecnología industrial moderna como forma de adquirir poder de competición, procurando concentrar la aplicación de recursos en este sentido, evitando “la pulverización de iniciativas en programas de carácter de economía de subsistencia” (op.cit.: 16). Como política general, entonces, es claramente asumida la perspectiva de priorizar los grandes empresas.

Para la agricultura el estado asume lo que se preconiza en el II PND (BRASIL, 1974: 41)<sup>382</sup> en términos de política de “modernización agrícola progresiva” y definición de áreas y productos prioritarios, como forma de la agricultura de “ayudar a sostener el alto dinamismo del resto de la economía, a través de la demanda de insumos y de bienes de consumo, además de contribuir de forma más significativa a la reducción del déficit de la balanza comercial”(op.cit.: 42). Para hacer viable a escala estadual estos objetivos fijados en el II PND, se evidencia la necesidad de “reestructurar la Secretaría de Agricultura y del Abastecimiento, incluso creando o instalando empresas públicas de modo que el Estado pueda cumplir con efectividad la orientación actual del Ministerio de Agricultura, según la cual al Ministerio cabrán las tareas de planeamiento, control y fiscalización y al Estado las tareas de ejecución” (SANTA CATARINA, 1974: 29). De esta manera, se promueve la creación de una empresa pública de investigación agropecuaria siguiendo el modelo de la EMBRAPA y de otra empresa pública que absorbería a la ACARESC<sup>383</sup>.

La matriz de orientación tecnológica se presenta como una continuidad con los periodos anteriores, incluso con la ampliación del programa que posibilita el acceso de los agricultores a los correctores de suelo y fertilizantes, con especial atención al crédito rural de manera que sea “siempre aplicado de forma orientada, garantizando inversiones productivas, capaces de desarrollar una moderna tecnología con el beneficio de la racionalización del campo catarinense” (op.cit.: 30).

---

<sup>382</sup> BRASIL. *II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)*. Brasília: Gabinete da Presidência da República, 1974.

<sup>383</sup> La EMPASC- Empresa Catarinense de Investigación Agropecuaria y la ENCATER- Empresa Catarinense de Extensión y Asistencia Rural son creadas el 30 abril de 1975 a través de Ley nº 5.089 (Cf. WAGNER, Sidy Emma. *Coletânea dos Atos Constitutivos da EMPASC*. Florianópolis: EMPASC, 1979. Série Documentos Oficiais, 4). Posteriormente la ENCATER cambia su razón social a EMATER-SC- Empresa de Asistencia Técnica y Extensión Rural de Santa Catarina, pero no se extingue la ACARESC. La EMATER-SC pasa a contratar los servicios de la ACARESC como forma beneficiarse el estado de las exenciones tributarias que la existencia de la ACARESC proporcionaba.

El Plan de Gobierno también demuestra una preocupación por “la integración Gobierno-Pueblo y propone la creación de una Superintendencia de la Acción Comunitaria, cuya acción en los municipios se llevará a cabo a través de los Consejos y Centros Comunitarios. Los consejos, según la propuesta, tenían la función de ser “vehículos de comunicación entre la comunidad y el Gobierno, funcionando en los dos sentidos, o sea, llevando al Gobierno los problemas de su actuación y competencia y transmitiendo a las comunidades el pensamiento gubernamental” (op.cit.: 36). Pero, a pesar de esta aparente idea de posibilidad de participación a través de los consejos comunitarios, este fue uno de los periodos de mayor centralización decisoria por parte del órgano central de gestión gubernamental. En el propio plan de gobierno esta característica queda claramente expresada (op.cit.: 47-56)<sup>384</sup>, además de saberse que estos “consejos”, cuando existían, eran utilizados como medio inductor de la política oficial de modernización agrícola en el caso del área rural, actuando como “instrumento de legitimación” de esta política.

La EMPASC emplea los primeros años de su existencia en su organización institucional, asumiendo las estructuras físicas (estaciones y puntos de experimentación) del Ministerio y de la Secretaría de la Agricultura, creando nuevas estaciones experimentales, además de empezar a ejecutar un agresivo programa de formación de personal a nivel de master y doctorado en s técnicas<sup>385</sup>. Pero, ya en los primeros años se siente el orientación técnico-metodológico que la empresa asume. La perfecta armonía con la concepción desarrollista de nivel nacional se evidencia por la característica prioritaria, en sus 11 proyectos principales, de las líneas de investigación en mejora vegetal y fertilidad del suelo. Se manifiesta también la necesidad de “mejora de comunicación y de entendimiento entre investigadores, extensionistas y productores rurales”<sup>386</sup>, y de entrenamiento de extensionistas en “paquetes tecnológicos”. La EMPASC termina el año de 1976 con un cuadro de 80 investigadores, 41 con curso de graduación (51,25%), 33 con nivel de master (41,25%) y 6 con nivel de doctorado (7,5%), lo que es extremadamente significativo

---

<sup>384</sup> “El Gobernador fijará la programación financiera de desembolso, auxiliado en esta tarea por el Secretario de Hacienda...Se encuentran sujetos a la supervisión directa del Gobernador del Estado los demás órganos que componen la estructura básica de la Administración Estadual. Cada Secretario de Estado es directamente responsable de la supervisión de los órganos de la Administración directa e indirecta encuadrados en el área de su competencia, ejerciendo la supervisión a través de la adecuada orientación, coordinación y control de las actividades de los órganos subordinados o vinculados a la Secretaría. Para alcanzar mayor racionalización de las actividades administrativas del Estado se observar la adopción de sistemas administrativos, integrados por todos los órganos de la Administración Estadual que ejerzan las mismas actividades. Son organizados bajo la forma de sistema las actividades de Planeamiento y Presupuesto; Estadística; Seguridad e Información; Personal; Financiera; Contabilidad y Auditoría, además de otras que vengán a ser creadas, si es necesario, a criterio del Gobernador. Las unidades incumbidas en la realización de estas actividades se consideran integradas en el sistema respectivo y quedan sujetas a la orientación normativa, al control técnico y fiscalización específica del órgano central del sistema”.

<sup>385</sup> Una periodización referente a la investigación agropecuaria en Santa Catarina puede ser encontrada en SANTOS, Lucy Woellner dos. *A Pesquisa Agropecuaria em Santa Catarina, 1895- 1994 - Uma proposta de Periodização*. Londrina: IAPAR-EPAGRI, 1995.

<sup>386</sup> No obstante, se puede afirmar que esta preocupación se menciona en el sentido de mejorar el flujo de transferencia de las informaciones originarias de la investigación haacia los extensionistas y deéstos hacia los productores, garantizando su adopción.

en términos de empresa pública en el estado<sup>387</sup>. La naturaleza centralizada y descendente de su programación también puede ser observada en sus primeros documentos oficiales cuando se refiere a los productos agrícolas a ser investigados (EMPASC, 1976)<sup>388</sup>: “La inclusión de cada uno de los productos en la programación obedeció a criterios de selección basados en las prioridades de investigación definidas por la EMBRAPA y en las necesidades de investigación determinadas por las líneas prioritarias de política agrícola estadual”. Como uno de los objetivos del programa de investigación se mencionó la necesidad de “acrecentamiento de productividad, con o sin alteración en los costes de producción. En este sentido, fueron desarrollados diversos subproyectos asociados a la fertilidad del suelo, a las prácticas de cultivo y manejo, a la sanidad animal y vegetal, y a la selección y adaptación de variedades más productivas”. En el informe relativo al segundo año de existencia la EMPASC reclama para sí y ensalza su papel decisivo en la consecución de los objetivos de la política agrícola estadual (EMPASC, 1978: 19)<sup>389</sup>: “Solamente a través de la Investigación se puede saber cuáles son las actividades más ventajosas para el Estado, para cada región e, incluso, para cada propiedad. Por otro lado, sólo la Investigación puede definir la mejor forma, más económica y más rentable, de conducir cada actividad. Así, generando o adaptando tecnología, la Investigación Agropecuaria es garantía del éxito de la estrategia del actual Gobierno en cuanto al sector agrícola”.

SANTOS (1996: 30)<sup>390</sup>, en estudio sobre la EMPASC, concluye que la definición de los objetivos operativos en la historia de esta institución se dio por varios factores, entre ellos: las políticas gubernamentales para el sector agrícola y de ciencia y tecnología; las opiniones de la comunidad científica; los intereses de grupo; interferencias políticas; la formación de los investigadores a nivel de posgrado; el papel desarrollado por la dirección de la empresa y la política de asignación de recursos financieros.

Por otro lado, la ACARESC en este periodo sufre una serie de cambios de naturaleza institucional<sup>391</sup> pero sin cambiar su característica estratégico-operacional.

---

<sup>387</sup> EMPASC. *Relatório Anual 1976*. Florianópolis: EMPASC, 1977.

<sup>388</sup> EMPASC. *Programa Integrado de Pesquisa Agropecuária- Bienio 1977/78*. Florianópolis: EMPASC, 1976.

<sup>389</sup> EMPASC. *Relatório Anual 1977- Ano 2*. Florianópolis: EMPASC, 1978.

<sup>390</sup> SANTOS, Lucy Woellner dos. *Alocação de recursos e objetivos organizacionais: um estudo sobre a pesquisa agrícola em Santa Catarina*. São Paulo: CYTED : NPGCT/USP, 1996.

<sup>391</sup> Tres cambios son dignos de mención: 1º) en 20 años, por primera vez cambia la dirección de la empresa sin cambiar todavía la naturaleza político-administrativa que determina su gestión; 2º) Se crea la ENCATER, que se transforma posteriormente en EMATER-SC, por exigencia del gobierno federal, con la justificación de tener a nivel de estado empresas con las mismas características de la EMBRATER. Santa Catarina crea la EMATER-SC solamente para beneficiarse de la continuidad de recepción de recursos de origen federal, y continuar beneficiándose de las exenciones fiscales que la ACARESC proporcionaba. La EMATER-SC, que tenía como funcionarios solamente a sus tres directores, contrata los servicios de la ACARESC, y los servicios de extensión continúan de la misma forma; 3º) Hay un cambio en la estructura de supervisión de la empresa en la medida en que se reduce de 22 a 13 el número de oficinas regionales, buscando concentrar en estas oficinas una estructura de supervisión más fuerte y activa, disminuyendo costes operativos y reforzando la estructura de ejecución. El número de funciones regionales aumenta de 39 en 1974 a 62 en 1979 pero, considerando el aumento de las funciones de ejecución de nivel local, la relación técnicos de ejecución-técnicos de supervisión regionales disminuye de 9,3: 1 en 1974 a 7,4: 1 en 1979. O sea, aumenta la capacidad de control (Cf. ACARESC. *Plano Diretor 1975 -extensao rural, estado de Santa Catarina*. Florianópolis: ACARESC, 1975 y EMATER-SC/ACARESC. *Relatório de Atividades 1979*. Florianópolis: EMATER-SC/ACARESC, 1979) y los técnicos de

La acción del servicio de extensión rural continúa volcada en la “transferencia de tecnología al productor rural y su capacitación gerencial apuntando al el aumento de la producción agrícola y la mejora de la productividad de la mano de obra” a través de líneas de acción como la “modernización de las explotaciones agropecuarias”, de la “expansión de la frontera agrícola ‘intra y extra-propiedad’”, de la “difusión de explotaciones de mayor densidad económica”, del “abastecimiento del mercado y formación de excedentes para exportación”, y de la “integración con la agroindustria”. La estrategia que habría de seguirse para la consecución de estos objetivos consistía en “concentrar trabajo en proyectos prioritarios de nivel federal y estadual; procurar la mayor densidad posible en la asistencia; intensificar la asistencia en áreas más importantes evitando la dispersión de esfuerzos; estratificar a los productores conforme su grado de receptividad y adopción d nuevas técnicas adecuando en consecuencia la metodología que se ha de utilizar con cada tipo de productor respectivamente; definir para cada proyecto la tecnología más importante que se ha de transferir, de acuerdo con la política agrícola para el Estado”(ACARESC, 1977)<sup>392</sup>. En este documento queda clara también la unidireccionalidad del modelo de actuación, en la medida en que en el diagrama de flujos específico se señala que las “prioridades nacionales” son definidas por la EMBRATER, que las transmite al estado, que acrecienta las prioridades estaduais, prescribiendo a la ACARESC la ejecución del programa de “transferencia de tecnología” para el aumento de la producción.

Para concluir el análisis de este periodo, es importante resaltar que en los documentos de la extensión rural (ACARESC, 1977; ACARESC, 1978; EMATER-SC/ACARESC, 1979)<sup>393</sup> no se encuentra ninguna referencia a la integración con la investigación agropecuaria, demostrando la autosuficiencia relativa mantenida por la actividad extensionista. Por otro lado, la interferencia político-partidaria se reveló más evidente, lo que determinó que se diera desde este periodo en adelante un uso escandaloso de la estructura pública de extensión en beneficio del partido y de grupos de poder<sup>394</sup>.

El siguiente periodo de gobierno corresponde a **Jorge Konder Bornhausen (1979-1983)**, que organiza su “Plan de Acción” con base en tres campos básicos: 1º-campo psico-social, que concentraba las directrices para educación, vivienda, salud y saneamiento, seguridad y trabajo; 2º-campo económico, cuyas acciones girarían en torno a la agricultura, industria, comercio, comunicaciones, energía,

---

ejecución son relacionados con un producto agrícola o pecuario trabajado (EMATER-SC/ACARESC, 1979: anexo 2), dentro de una concepción claramente productivista/productista”.

<sup>392</sup> ACARESC. *Associação de Crédito e Assistência Rural de Santa Catarina*. Florianópolis: ACARESC, 1977 (documento de divulgación promocional).

<sup>393</sup> Cf.ACARESC, op.cit, 1977;

ACARESC. *Relatório de Atividades da ACARESC 1978*. Florianópolis: ACARESC, 1978;

EMATER-SC/ACARESC, op.cit., 1979.

<sup>394</sup> En este periodo se llegó al extremo de obligar a los funcionarios de la ACARESC a fijar en las puertas de sus coches particulares, carteles de propaganda con fotografías del los candidatos a la elección de senadores de la República del partido del gobernador del estado. En el periodo siguiente, en reuniones oficiales (de nivel estadual o regional) de la extensión eran distribuidos documentos para afiliación partidaria, induciendo a los funcionarios a una “afiliación compulsiva” al partido del gobierno.

recursos naturales y transportes; 3º- organización administrativa y planeamiento, resaltando el objetivo de una “administración organizada”, de desarrollo regional y de desarrollo con protección del medio ambiente. Quedaba clara también la intención de la continuación de facilitar incentivos a las agroindustrias.

Específicamente el Plan de Gobierno (GOVERNO DE SANTA CATARINA, 1979)<sup>395</sup> presenta ya una adecuación de discurso, incluyendo una nueva terminología que intentaba dar la imagen de un cambio en la perspectiva desarrollista<sup>396</sup>. Se hace referencia a atender “las vocaciones regionales”(p.19), lo que significa desarrollar una agricultura de acuerdo con el contexto económico (el complejo agroindustrial) implantado en las regiones, además de buscar la “reorientación de la política de utilización de los recursos naturales” (p.20) de cara a emplearlos mejor dentro de una concepción de modernización de la agricultura. Queda clara la intención de “...adecuación y reordenación de los instrumentos de política agrícola buscando agilizar el proceso de desarrollo”. Se reconoce que (p.21) “la aceleración del desarrollo industrial y los fenómenos de urbanización de ello derivados provocaron sensibles modificaciones en los hábitos alimentarios y en los volúmenes de demanda. La necesidad de...producir más alimentos y excedentes exportables depende del apoyo que se vaya a dar a los productores de baja renta...es preciso conferir a los pequeños productores mayor poder de competitividad”. O sea, los pequeños agricultores deben ser inducidos a la modernización y al cambio de actividades en el sentido de la exportación y de actividades de mayor valor agregado. Esto es más evidente cuando en el plan de gobierno se resalta que 11 productos componen el 93% del valor de la producción agrícola estadual y que “las acciones de gobierno deberán estimular la producción de alimentos y aumentar la productividad de los factores de producción,...reorientando las políticas de utilización de los recursos naturales. La agricultura es generadora de excedentes económicos<sup>397</sup> y responsable del aumento de las exportaciones<sup>398</sup>...produciendo productos de alto valor agregado” (p.22). Como se considera “natural” la liberación de mano de obra en el sector primario, se reserva a la agroindustria la función de “absorber la mano de obra liberada por la agricultura”. Esto sirve también como justificación para el gran apoyo que se va a dar a la agroindustria en el periodo.

Por otro lado, el gobierno adecua el planeamiento estadual organizando el Planeamiento Global Integrado<sup>399</sup> con la finalidad de “integrar y racionalizar las acciones de los gobiernos Estadual/Municipal, involucrando a dirigentes comunitarios, con miras al perfeccionamiento de la diagnosis bajo la óptica concedora de las potencialidades y deficiencias locales”. Lo objetivo es “integrar” pero evidenciando que “no puede haber perjuicio de subordinación administrativa al

---

<sup>395</sup> GOVERNO DE SANTA CATARINA. *Governo Jorge Konder Bornhausen- Santa Catarina 1979/1983*. Florianópolis: Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral, 1979.

<sup>396</sup> Lo que no se va a concretar, siendo esta una de las fases de mayor favorecimiento de la agricultura empresarial y de las grandes empresas del estado, además de un uso escandaloso de la máquina pública con finalidades político-partidarias.

<sup>397</sup> Para subsidiar el desarrollo de otros sectores, conforme a la política desarrollista nacional.

<sup>398</sup> Con la finalidad de equilibrar la deuda externa.

<sup>399</sup> GOVERNO DE SANTA CATARINA. *Planejamento Global Integrado, 1979/82*. Florianópolis: Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral, 1980.

órgano o entidad en cuya estructura están integrados” (p.11). Si por un lado se presenta una posibilidad de “desarrollar y mantener la articulación intergubernamental, de modo especial con los municipios” (p. 13), por otro se deja clara la intención centralizadora del “nuevo” sistema: “Es competencia del Órgano Central del Sistema de Planeamiento y Presupuesto proponer y coordinar la política de desarrollo científico y tecnológico, económico y social del Estado, así como la política de preservación ambiental, en consonancia con la política del Gobierno Federal”.

En cuanto a las instituciones de investigación y extensión rural, continúa estando reservadas las tareas de “transferencia de tecnología agropecuaria y gerencial” a la ACARESC (p.28), y de “ejecución de la política de implantación y desarrollo del Sistema Estadual de Investigación Agropecuaria” a la EMPASC (p.30)<sup>400</sup>. De una forma general estas instituciones no alteran sus rutinas técnico-administrativas dentro de la concepción de implementar el proceso de modernización de la agricultura. Por el contrario, incrementan su acción y su capacidad de centralización y control de las actividades de ejecución, por el perfeccionamiento de su sistema de supervisión, como en el caso de la ACARESC. Considerando el periodo de marzo de 1979 a diciembre de 1982, el número de técnicos que actuaban en la oficina central de nivel estadual creció en un 47% (de 30 a 44), en cuanto a la estructura de supervisión de nivel regional aumentó en un 43% (de 61 a 87 técnicos)<sup>401</sup>. La estructura de ejecución de nivel municipal también crece, pero de manera concentrada, pues aumenta en 170 el número de técnicos (de 399 a 564), mas son abiertas solamente tres nuevas oficinas municipales<sup>402</sup>. Esto obedece a la directriz gubernamental de actuar en áreas y proyectos prioritarios, concentrando la asistencia técnica.

El periodo de **1983-1987** marca el **Gobierno Esperidiao Amin Helou Filho**, que va a ser el primer gobernador electo por el voto después de los años de dictadura militar, cuando los gobernadores eran nombrados por Brasilia. El nuevo gobernador presenta una “agenda de compromisos” que fue conocida como “**Carta de los Catarinenses**”, y que afirmaba la “Prioridad de los Pequeños”, pero traía expresa la intención de fortalecer la empresa catarinense. Conforme

---

<sup>400</sup> Cf. SECRETARIA DE AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO/SC. *Plano de Ação da Secretaria de Agricultura e do Abastecimento 1979/83*. Florianópolis: SAA, 1980.

<sup>401</sup> Esta expansión es resultado de una deficiente política de recursos humanos, que es reflejo de disposiciones de acomodación política en la medida en que empiezan a ser creadas funciones específicas, principalmente en la oficina estadual, para acomodar funcionalmente a personas que por “antigüedad” o por apoyo político eran importantes. Otro hecho importante es que funcionarios técnico-administrativos ajenos a la organización (que no ingresaron por concurso público y no ascendieron de acuerdo con el sistema de mérito-elecciones por sus pares), que eran nombrados para ejercer funciones políticamente indicadas (“de confianza”), se autocontratan, pasando a formar parte del cuerpo permanente de la empresa. Esto se da básicamente con directores y jefes de gabinete, ocasionando un crecimiento desproporcionado de la oficina central, además de una pérdida de definición funcional y de un aumento de costes de mantenimiento. En el periodo anterior ya se constataba esta práctica pero en los periodos siguientes se va a hacer más habitual, conduciendo a una hinchazón institucional cuyas consecuencias se manifiestan principalmente en la actualidad.

<sup>402</sup> Cf. ACARESC. *Extensão Rural em Santa Catarina: realizações e perspectivas 1979- 1983*. Florianópolis: ACARESC, 1983.

AURAS(1991:301)<sup>403</sup>, con el derecho de elección directa rescatado, los detentores del poder tuvieron que “echar mano de todo su arsenal coercitivo y persuasivo, usando el aparato estatal y el dinero público como grandes ‘cabos electorales’ en la campaña del candidato gubernamental (Esperidiao Amin). Este candidato tenía que ser, a cualquier precio, refrendado por las urnas, para que no tuviesen lugar discontinuidades en las políticas de favorecimiento de los grandes beneficiarios del modelo económico concentrador de rentas”(P.A.). Queda claro en este análisis que, mientras se lanza el discurso oficial de la “Carta de los Catarinenses” en favor de los pequeños, las acciones gubernamentales continuaron impulsando a los grandes grupos económicos del estado. AURAS(op.cit.:316) considera que la “opción por los pequeños, además de una hábil pieza de marketing político...es el reconocimiento de la presencia del otro (del pueblo) todavía de modo bastante difuso, y un determinado compromiso público con la atención de sus carencias - lo que, por contradicción, abre flancos para que los movimientos populares avancen y desmitifiquen la estrategia de la tutela gubernamental sobre ellos-, por otro lado, dada la continuidad del modelo económico concentrador de rentas, oligopolizado, las inversiones financieras en el ‘pequeño’ tiene fuertes posibilidades de hacer crecer, aún más, la riqueza de los grandes. En las franjas del gran capital puede proliferar la economía de los pequeños, como apéndice que podrá ser extirpado por los grandes en cualquier momento (P.A.)...La concepción del mundo difundida por el aparato gubernamental enseña a los ‘pequeños’ la posibilidad de que, a través de su trabajo y de la acción mediadora del Estado, se transformen en ‘grandes’. Tal concepción busca reproducir la desigualdad económico-social, explotando cada vez más el sobretrabajo de los subalternos”.

Sin duda, considerando los planes de gobierno de los últimos periodos, en lo que se refiere a la agricultura, éste se presenta como un sensible avance en términos de preocupación por “los pequeños”, a través de la creación de un “fondo de tierras” que pretendía “asegurar el acceso a la tierra a los agricultores sin tierra”<sup>404</sup>, y la creación de una moneda-producto para financiación de factores de producción agrícola<sup>405</sup>, lo que favorecería que los pequeños agricultores identificasen mejor sus deudas y la forma de pago, liberándose “de las brujerías monetaristas”(GOVERNO DE SANTA CATARINA, 1986:33).

El apoyo al asociacionismo también fue un punto importante en este periodo de gobierno a través de la intención de “organizar a los pequeños productores en

---

<sup>403</sup> AURAS, Marli. *Poder Oligárquico Catarinense: da guerra aos “fanáticos” do Contestado à “Opção pelos Pequenos”*. Tese de Doutorado. mimeo. Sao Paulo: PUC/SP, 1991.

<sup>404</sup> Cf. GOVERNO DE SANTA CATARINA. *A Vez do Pequeno -uma experiência do governo de SC/ Esperidiao Amin*. Florianópolis: Casa Civil, 1986. El Fondo de Tierras es creado por la Ley nº 6.288, de 31 de octubre de 1983, reglamentada por el Decreto nº 20.842 de 16 de diciembre de 1983, con la finalidad de financiar la adquisición de tierras rurales a “poseros”, arrendatarios, hijos de agricultores sin tierra, con un plazo de 13 años para pagar y con 3 años de carencia.

<sup>405</sup> Según GOVERNO DE SANTA CATARINA (1987: 187), el sistema denominado trueque-trueque consistía en que el agricultor pagaba las adquisiciones de factores de producción con los productos que conseguía. Al formalizar la financiación se calculaban los valores a pagar, en cantidades de aquello que iba a producir en sus tierras, sirviendo los productos o sus valores como moneda de trueque (GOVERNO DE SANTA CATARINA. *Resposta à Carta dos Catarinenses- Governo Esperidiao Amin, 4 anos*. Florianópolis: Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral, 1987).

asociaciones... y apoyo a la comercialización de las pequeñas producciones...con incentivos a la creación de formas asociativas capaces de asegurar la defensa de las pequeñas producciones, la producción en común y la competencia de los productos”(AMIN y FONTANA, s/d: 12)<sup>406</sup>. A pesar de defender el discurso oficial una acción con “los pequeños”, en la Carta de los Catarinenses<sup>407</sup> se expresa el compromiso de “fortalecer la empresa catarinense” con el “fortalecimiento político...manteniendo canales de permanente consulta con sus entidades representativas, y estableciendo líneas de crédito específicas a la capitalización de la empresa catarinense”.

En una análisis de resultados de los principales programas de este periodo de gobierno, se puede observar que en un periodo de actuación de tres años, el Fondo de Tierras financió la compra de tierra a 1.316 agricultores, de un universo de 140.000 familias de agricultores sin tierra existentes en el estado, según la FETAESC -Federación de los Trabajadores de la Agricultura. Por otro lado, el apoyo al asociacionismo y la práctica de acción comunitaria del gobierno es entendida como “una forma de enganchar a los subalternos a la estrategia política de continuidad del modelo económico excluyente...a través de prácticas organizativas tuteladoras” (AURAS, op.cit.: 311- 320).

Pero, a efectos del presente estudio, es importante señalar que la atención principal con referencia a la agricultura es la continuidad del proceso de modernización de la agricultura, con total apoyo del Estado y con un sistema de financiación con recursos públicos directos, que permitía cubrir las deficiencias del sistema financiero que había de ser recortado. El principal programa agrícola del gobierno, el “Trueque-Trueque” servía para “dar apoyo y hacer viable la adquisición de semillas, máquinas y equipamientos, reproductores, correctores, fertilizantes, tierra (crédito fundiario) e instrumentos de pesca y construcción de almacenes”. Tomándose como referencia la venta de tractores se percibe que, a partir de datos de la ANFAVEA- Asociación Nacional de Fabricantes de Vehículos Automotores, “el Trueque-Trueque fue fundamental para poner en movimiento la economía catarinense. Considerando los tres estado del sur, en el periodo 83/85 fue Santa Catarina, que pierde en superficie, volumen de producción y tamaño de propiedades para Paraná y Rio Grande do Sul, que tuvo mejor desempeño en la venta de tractores, una clara demostración del efecto del ‘Trueque-Trueque’. Si es considerada la comparación solamente en relación 1984 (igual a 100%), año de efectiva aplicación del programa, observamos que Rio Grande do Sul y Paraná, en 1985, cayeron respectivamente hasta 67 y 83 y Santa Catarina creció hasta 152”<sup>408</sup>. Así estaba garantizada la continuidad del proceso de modernización en la agricultura y la función de ésta de favorecer el crecimiento de los otros sectores de la economía (“...el ‘Trueque-Trueque’ fue fundamental para dinamizar la economía catarinense”). El Estado cumplía su función de tutelar directamente este desarrollo y, en consecuencia, del complejo agroindustrial instalado. El discurso de apoyo al

---

<sup>406</sup> AMIN, Esperidiao, FONTANA, Victor. *Carta dos Catarinenses- um compromisso com o futuro*. Florianópolis, s/d.

<sup>407</sup> AMIN y FONTANA, op.cit: 13.

<sup>408</sup> GOVERNO DE SANTA CATARINA, 1987: 187- 189.

pequeño sirvió de forma magnífica para sustentar una práctica de crecimiento de los grandes<sup>409</sup>. Esto es plenamente confirmado por un Informe Oficial del gobierno (ICEPA/SC-ACARESC, 1986)<sup>410</sup> cuando este documento afirma que (p. 24 y 25) “el Trueque-Trueque buscó facilitar la utilización de tecnologías de capital intensivo a los pequeños productores...objetivo plenamente alcanzado”. También la dinamización del sector financiero es resaltada en el referido informe pues se menciona que “el trueque-trueque...movilizó volúmenes de recursos bastante elevados...generando impacto en los agentes financieros, que durante mucho tiempo se quedarán con sus recursos para crédito rural parados en función de la poca demanda de los agricultores, temerosos de los altos costes causados por la corrección monetaria plena (intereses considerando el coste monetario y la inflación) de las financiaciones”<sup>411</sup> (P.A.). También se reconoce la formación de grupos (dentro del componente “asociacionismo”) con la finalidad única de adquisición de equipamientos y máquinas, y la “influencia externa ejercida por vendedores de equipamientos que había visto en el ‘trueque- trueque’ un excelente medio para convencer a los agricultores de adquirir los equipamientos que revendían” (p. 24).

Desde el punto de vista de la democratización de las decisiones, a pesar de que la Carta de los Catarinenses, como plan electoral de gobierno (AMIN y FONTANA, op.cit.), aludía a una metodología de “debate en grandes y pequeñas reuniones...que alcanzó cerca de 100.000 personas, entre hombres, amas de casa y jóvenes, y más de 10.000 declaraciones presentadas, en la más elocuente demostración de una participación efectiva y auténtica” (p. 1), y afirmaba que “es preciso que el Estado retome su posición de súbdito del hombre y no de su soberano” (p. 8), proponiendo la administración activa y la participación como forma de gobierno, es posible observar en uno de sus importantes programas de gobierno, el Pro-Niño<sup>412</sup>, la tónica del centralismo tanto en la concepción como en la habilitación de recursos para su ejecución, convirtiéndose en un instrumento de ostentación para uso político-electoral. El Informe de Gobierno (GOVERNO DE SANTA CATARINA, 1987: 85) deja clara esta postura: “Por decisión del Gobierno, se concentró en la LADESC la atención de todas las solicitudes de ayuda financiera hechas por órganos públicos y privados para aplicación en proyectos orientados a los niños”.

---

<sup>409</sup> Según AURAS (op.cit.: 117), en 1970 la deuda pública en Santa Catarina era de 7,5 millones de dólares USA. Al final de 1982, después de haber pasado por la gestión de tres gobiernos nombrados por la dictadura militar, que buscaban grandes financiaciones para concretar el modelo económico concentrador de rentas, esta deuda aumentó a 598,5 millones de dólares USA. En diciembre de 1986, al final del Gobierno Amin, se reconocía una deuda de 790,7 millones de dólares USA. Pero según el análisis del gobierno siguiente (Pedro Ivo) la deuda pública catarinense alcanzaba en verdad en 1986 los mil millones de dólares.

<sup>410</sup> ICEPA/SC- ACARESC. *Troca x Troca - Avaliação*. Florianópolis: FUNDEPROR/SAA, 1986.

<sup>411</sup> Cf. ICEPA/SC- ACARESC (1986: 61) el “Trueque-Trueque” financió US\$ 36.583.814 hasta final de 1986.

<sup>412</sup> El Pro-Niño fue un programa que contaba con la coordinación de la mujer del gobernador como presidente de la LADESC- Liga de Apoyo al Desarrollo Comunitario de Santa Catarina. Este programa tuvo una gran importancia en la asignación de recursos a actividades de desarrollo comunitario en este periodo y sirvió también, y principalmente, como trampolín electoral para su coordinadora. En el caso específico de la extensión rural, este programa tuvo fundamental importancia tanto en el trabajo en el área social como con clubes 4-S y en el trabajo con escuelas rurales, manteniendo y ampliando este trabajo... con el “sello” del Pro-Niño.

En lo que se refiere a la ACARESC, no es posible observar cambios significativos en el sentido operativo u organizacional. Siguiendo la concepción modernizadora, la extensión rural continúa su proyecto buscando “el mantenimiento y mejora de la *performance* del sector agrícola catarinense...a través de la gradual mejora de la eficiencia del productor y del sector agrícola como un todo...con la acción técnica teniendo en este contexto un papel preponderante” (ACARESC, 1983: 23)<sup>413</sup>. Para alcanzar los niveles de eficiencia deseados, son fijadas metas en términos de productividad en los diversos cultivos y producciones ganaderas sólo alcanzados mediante el uso de la “moderna” tecnología (ACARESC, 1983: 35- 45). Entre los puntos de estrangulamiento que han de ser superados conforme al mencionado programa están: necesidad de semillas mejoradas y más productivas, fertilidad del suelo, control de plagas y malas hierbas, control fitosanitario, etc. O sea, puntos que la tecnología de la revolución verde se proponía superar en la propuesta de modernización de la agricultura.

Los técnicos de ejecución en este Programa, tienen una actuación caracterizada por una división del tiempo “por producto”, evidenciando la preocupación de concentración de asistencia a determinados cultivos y producciones ganaderas prioritarias, además de una visión claramente productivista y “productista”. La estructura de supervisión también es incrementada, llegando la oficina central estadual tener 60 técnicos, en tanto que la estructura regional estaba compuesta de 86 técnicos, para 564 extensionistas de actuación municipal.

Se puede apuntar como un hecho significativo en la investigación agropecuaria la creación del programa “Sistemas Diversificados de Producción para Pequeñas Propiedades”, pues su implantación en 1984 representa un “marco de reflexión y cuestionamiento de toda la programación de investigación en marcha en la EMPASC, desde el punto de vista metodológico y filosófico” (SANTOS, 1996: 6). Según esta autora (op.cit: 29), el abordaje sistémico de investigación ideada para la ejecución de este programa “consistía en un enfoque innovador en relación al enfoque tradicional adoptado por la EMPASC. La idea del programa tuvo como referencia las necesidades diagnosticadas junto a los pequeños agricultores y su formulación tuvo por base la orientación metodológica recibida por el coordinador del programa en el centro donde realizó su posgraduación”. No obstante, este programa al completar 4 años de existencia se extingue formalmente y sus propuestas de acción son retiradas de las prioridades de la empresa. Santos afirma que, además de restricciones financieras, otros factores contribuyeron a que el programa no tuviera continuidad: intereses político-partidarios; existencia de coaliciones internas y externas, con objetivos diferentes de aquellos definidos por el programa; interferencias administrativas; existencia de perjuicios en relación con la integración de profesionales de algunas áreas de investigación en el equipo; problemas éticos de dirigentes en la administración de cuestiones relativas a la cooperación internacional, entre otros. La autora sostiene que (p. 30), “desde el punto de vista de la relación entre objetivos del programa la participación de las fuentes de financiación, lo que se observa es que el destino de los recursos era

---

<sup>413</sup> ACARESC. *Programa Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural- 1984/85*. Florianópolis: ACARESC, 1983.

decidido desde criterios de naturaleza política que incluso no correspondió en términos reales al compromiso asumido por el gobierno del estado”<sup>414</sup>.

A pesar de que los documentos tanto de la extensión como de la investigación agropecuaria mencionasen la necesidad de relación entre una y otra institución, en ningún momento esta “integración” es detallada o definida su estrategia<sup>415</sup>. En el Plan de Acción Gubernamental para el Sector Rural y para el Abastecimiento Urbano de Santa Catarina<sup>416</sup>, es posible observar incluso que muchos de los productos trabajados por las dos instituciones son diferentes, demostrando una perfecta autonomía y desintegración programática. En tanto que la investigación se propone (p. 179) “obtener cultivares productivos, menos exigentes en fertilizantes y más tolerantes a la principales plagas y enfermedades; establecimiento de sistema de cultivo y/o consorcio que intensifique el uso de la tierra; e indicación de mejores y más económicas técnicas de conducción y ejecución de prácticas de cultivo en arroz, maíz, soja, sorgo, yuca, tomate, manzana, plátano, cebolla, zanahoria, pepino, pimiento, repollo, patata, pera, ciruela, melocotón, naranja, limón y vid”, la extensión rural se propone (p. 182) la “mejora de las condiciones de producción...con el consecuente aumento de la renta neta del agricultor y mejor abastecimiento mirando el consumidor” trabajando con los cultivos de ajo, arroz, plátano, patata, caña de azúcar, cebolla, frijol, manzana, yuca, maíz, soja, trigo y vid.

Las disfunciones programáticas entre la investigación y la extensión rural expresan una relación conflictiva, resultado de perspectivas diferentes que demarcan los orígenes de las dos instituciones. Conforme expresa un experimentado investigador (IET):

*“...las indefiniciones son lo que causa los mayores problemas de relación entre investigación y extensión rural. Cuando se sabe realmente lo que se quiere, estas cosas quedan superadas...Para mí, precisa ser dicho de inmediato que investigación y extensión son cosas completamente diferentes, son*

---

<sup>414</sup> Oficialmente (GOVERNO DE SANTA CATARINA, 1983: 69) este programa era tenido por pionero en Brasil, habiendo sido resultado de estudios en profundidad realizados por la EMPASC en articulación con la ACARESC. Significaba más que una respuesta a la necesidad de mejorar la eficiencia de pequeñas propiedades agrícolas, mediante la reducción de costes y aumento de la productividad. Se partió de la siguiente constatación científicamente trabajada: a) la investigación agropecuaria convencional se preocupa con productos o actividades, dando poca énfasis a la interacción; b) la interacción de recursos y factores de producción es fundamental en la pequeña propiedad; c) las tecnologías modernas, generadas a partir del enfoque tradicional de investigación son generalmente de altos costes; d) el pequeño productor rural tiene escasez de capital y poca capacidad de asumir riesgos; e) el pequeño productor está altamente motivado por la necesidad de asegurar la subsistencia, lo que lo obliga a diversificar la producción. Hecha esta constatación, se buscó adoptar un nuevo enfoque de investigación agrícola, por lo cual la propiedad, considerada un ‘sistema’, constituye la unidad que ha de ser investigada”.

<sup>415</sup> Saliendo del análisis institucional más general, complementándolo con la observación de posturas personal-profesionales, es posible afirmar que la generalidad tanto de investigadores cuanto extensionistas presenta una visión de integración” que no trasciende la perspectiva de transferencia” unilineal y unidireccional de tecnología de la investigación que la *genera* para la extensión, que la *difunde* para que el agricultor la *adopte*, dentro del modelo clásico difusionista (conforme encuestas realizadas para la presente investigación). Esto va a determinar que se busquen maneras de perfeccionar este proceso de transferencia como el fin último de la integración”.

<sup>416</sup> SECRETARIA DA AGRICULTURA E ABASTECIMENTO DE SANTA CATARINA. *Plano de Ação Governamental para o Setor Rural e para o Abastecimento Urbano de Santa Catarina- 1983/ 87*. Florianópolis: SAA, 1983.

procedimientos, filosofías de trabajo, capacitación profesional diferentes... son 'tribus' diferentes. Mientras la investigación hacía su trabajo, en paralelo, el servicio de extensión rural desarrollaba ensayos con maíz, una red experimental de maíz...de fertilidad del suelo...se hacía un trabajo en paralelo a nosotros...aquello enseñaba que, o nuestro servicio era deficiente en términos de fertilidad de maíz, o ellos no confiaban mucho en nuestro servicio...incluso la extensión hace un convenio con Alemania para desarrollar un trabajo de investigación sobre fertilidad del suelo...Jamás un técnico de la investigación fue invitado para impartir un pequeño módulo en los cursos de pre-servicio en la ACARESC...Es lo que yo digo, ellos debían tener poca confianza en el nuestro trabajo...no daban mucho crédito a nuestro trabajo de investigación en sí. El servicio de extensión rural no ha dado la debida importancia al servicio de investigación...y no ha confiado mucho en la investigación...tenía una política de 'pié-en-el-suelo'. Después, en la medida en que el personal de investigación se fue entrenando, preparando...se fue diferenciando significativamente...y ahí se creó un brecha técnica y yo pienso que ahí aumentó el distanciamiento cultural. Aquí en Santa Catarina, en la creación de la empresa de investigación, el personal de investigación fue ignorado. Las primeras tentativas para la creación de esta empresa se dieron con el personal de la extensión rural...La falta de visión global, que seguimos padeciendo hoy, deriva de que nosotros siempre fuimos a remolque... nosotros nunca tuvimos una acción 'de delantera'... ni investigación... ni extensión. La manzana no fue introducida por nosotros...después de introducida la manzana, nosotros salimos corriendo detrás. Con el ajo pasó lo mismo. La soja también... fue iniciativa de los productores. No podemos ir siempre corriendo detrás de aquello que ya se está haciendo...Por otro lado, yo pienso que la extensión rural al principio no dio prestó atención a esta pequeña empresa de investigación que se estaba formando...la EMPASC. Nosotros creamos un espíritu de cuerpo muy fuerte y ...nosotros hasta teníamos un lema...'nosotros no necesitamos, no queremos ser mayores que la ACARESC, pero tenemos que ser mejores'. Empezamos a valorar el entrenamiento del personal. Nosotros vinculábamos la cualificación de nuestro equipo al entrenamiento técnico. Y este distanciamiento cultural se refleja en esta empresa actualmente. Y esto puede generar una situación constrictiva, pues usted coge el personal de investigación, usted tiene hoy un 98 o 100% con curso de posgraduación, y en la extensión rural los índices son mucho más bajos. Este es un factor que genera dificultad de discusión. Un técnico nuestro especializado...tiene necesariamente mayor argumentación técnica...Nosotros siempre procuramos traer a los extensionistas, al personal de cooperativas y a los productores a nuestras reuniones...pero el aporte de este personal ya se agotó...es siempre la misma cosa. Son siempre cosas muy difíciles de hacer... ellos solicitan nuevas variedades, más rústicas, que requieren bajas dosis de insumos, que sean productivas en cultivos de subsistencia en los que el productor no utiliza tecnología por el riesgo o cosa parecida... no es el caso de una tecnología para manzana en que usted tenía un

*productor capitalizado o usted tenía una línea de crédito, tenía un proyecto, usted tenía un mercado franco y usted tenía un agricultor más o menos mentalizado, ávido de tecnología y que venía una cosa directa, un problema técnico directo...”*

Esta dificultad de relación, que se reflejaba en la falta de integración programática se asienta también sobre prejuicios que se fueron formando en la historia de estas instituciones, como resalta un técnico de la investigación que también fue en su vida profesional un directivo de la extensión (IET):

*“...había siempre un prejuicio de la extensión en relación a la investigación...el personal (de extensión) siempre ‘armado’...desconfiado... (decían) ‘estos tipos... qué están haciendo allá?...están investigando el sexo de los ángeles...no llegan a nada’. Por otro lado el personal de la investigación también...quiere decirse...no es diferente a hoy...”*

Reforzando la posición de “desconfianza” institucional existente, el mismo técnico resalta que:

*“La investigación era acusada de tener todo el stock de tecnología disponible, y no la ponía a disposición de los agricultores... Existía la idea, muy corriente en la extensión, de que algunos investigadores estaban más preocupados por la investigación en sí...por los resultados de la investigación, independientemente de la aplicación después de estos resultados... Las políticas institucionales llevaban hacia esto, (hacia la desarticulación), porque éstas se hacían aisladamente...nosotros teníamos una política dictada por la ABCAR, extremadamente pragmática, donde los dirigentes de la extensión tenían severas críticas a la investigación...pero no sabían como realmente involucrar a la investigación para...que estas críticas fuesen expuestas y... fuesen entonces oídas...y hasta rebatidas...‘mira realmente, es cierto...’...entonces había una cierta disposición contraria a la investigación...y la investigación a su vez también...ésta no estaba abierta a oír al personal (de la extensión). Yo pienso que era la cultura...que existía en el país...en el estado, que eran culturas diferenciadas...no sé por qué...las personas que frecuentaban los mismos pupitres escolares...pasaban 4 ó 5 años juntas, y a la hora de orientar su trabajo...una iba para la investigación y otra para la extensión...cambiaba todo! Quien era extensionista era extensionista, quien era investigador era investigador. Podrían tomar una cerveza juntos...podrían estar juntos...pero en términos de política de trabajo...cada uno cuidando de lo suyo”.*

Considerando esta reflexión, es posible inferir que esta disfunción institucional tiene poco de influencia personal y mucho de políticas institucionales en la formación de posturas refractarias y poco participativas por parte tanto de investigadores como de extensionistas. La centralización y la discriminación institucional, y la influencia (autoritaria y de competencia por el poder) de sus dirigentes, a través de políticas propias, representa el principal factor de desintegración. La “cultura institucional” se construye por la determinación histórica de las políticas seguidas por cada institución. Cuanto más centralizado está el poder, más refleja esta cultura el pensamiento de sus dirigentes y sus luchas por mantener el poder. Los papeles

reservados a la investigación y la extensión y las disputas por espacios políticos no favorecerían la integración efectiva. Peor, se transmitía, por la formación de un fuerte espíritu de cuerpo, a las instituciones como un todo. Los planes de gobierno analizados son la representación material de este hecho, a pesar del discurso aparentemente “participativo-integrativo” y democratizante.

Una de las corrientes de oposición política consigue asumir el poder en el periodo siguiente, con el **Gobierno Pedro Ivo Campos (1987-1991)**, e implanta el programa “**Rumbo a la Nueva Sociedad Catarinense**”. A pesar de una propuesta que representaba avances en el sentido de la democratización de la gestión político-administrativa del estado, no es posible observar grandes transformaciones, desde el punto de vista de la acción gubernamental en general. Su plan de gobierno<sup>417</sup> se caracteriza por una intención de “gobernar cerca” de la población y hacer transformaciones profundas en el sistema administrativo estadual. Proponiendo la adopción del “planeamiento participativo” (p. 2) con la realización de seminarios regionales y municipales, el plan compromete al gobierno en la “promoción de cambios con coraje y determinación” (p. 5), afirmando que “las medidas paternalistas y paliativas, que caracterizan a los gobiernos autoritarios, precisan ser substituidas por una NUEVA POSICIÓN DEL ESTADO, más moderna y activa, más osada y consistente con su irrenunciable papel de factor de transformación de la sociedad”. Se demuestra una fuerte preocupación por sanear las finanzas del estado y reorganizar la máquina administrativa, llevando a la construcción de una “nueva sociedad catarinense...una nueva sociedad, democrática y justa, igualitaria y transformadora, con amplia participación popular”, pero afirmando que la consolidación y fortalecimiento del modelo de desarrollo catarinense dependen de la “clarividencia y competencia de los gobernantes”, llamando para sí la decisión de la definición del camino a seguir.

A partir de un análisis de “algunas fuertes contradicciones”<sup>418</sup> existentes a nivel estadual, propone un gobierno encaminado a asegurar “mejor cualidad de vida, mayores oportunidades de trabajo y amplia participación en las decisiones” (p. 6). Los conceptos “descentralización”, “modernización de la sociedad”, “democratización” y “participación”, son usadas con mucha frecuencia. Por primera vez aparece claramente en un plan de gobierno la idea de “municipalización”, a través de la (p. 8) “delegación a los municipios y segmentos organizados de la sociedad de la gestión de los servicios públicos y la ejecución de acciones de interés local, transfiriéndoles los recursos y la responsabilidad de gestionarlos, bajo la supervisión del gobierno estadual”(S.A.)<sup>419</sup>.

<sup>417</sup> CAMPOS, Pedro Ivo, MALDANER, Casildo. *Rumo à Nova Sociedade Catarinense- Plano de Governo, março/87- março/91- Compromisso de Governo- 1º Caderno*. Santa Catarina, setembro de 1986.

<sup>418</sup> Se enfatizan las crecientes desigualdades sociales en los medios urbano y rural; la falta de apoyo a iniciativas individuales; los crecientes desequilibrios regionales; la fuerte heterogeneidad tecnológica; los desajustes de la administración estadual; el progresivo vaciado del poder decisorio en los órganos federales en Santa Catarina; la influencia negativa del modelo centralizado y concentrador predominante en el país.

<sup>419</sup> En este periodo ya era intenso el debate en Brasil que discutía una mayor autonomía a los municipios. La Asamblea Nacional Constituyente elegida en 1987 debate con intensidad este tema, resultando que la Constitución de 1988 contempla importantes propuestas de descentralización. El capítulo IV de la Constitución Federal se dedica los municipios, y en el Artículo 30 se atribuye al municipio la autonomía de poder legislar sobre asunto de interés local; suplementar la legislación federal y estadual; instituir y recaudar tributos de su

Aparece claramente también en este plan de gobierno la intención de (op.cit: 17) reducir el número de instituciones públicas. De este periodo es la primera idea de reunir a las instituciones públicas de investigación, extensión rural y servicios en una única empresa. Esto resulta de la evaluación (CAMPOS y MALDANER, 1986b: 31)<sup>420</sup> de que “la estructura organizativa del sector público dedicada a los asuntos agropecuarios en Santa Catarina está constituida por 10 organizaciones federales y 14 estaduais. Estas 24 organizaciones desarrollan actividades reguladas por una vasta y compleja legislación con muy bajo grado de integración; tienen un elevado número de funcionarios y presentan problemas serios de desarticulación intragubernamental, lo que repercute en el bajo grado de eficacia y efectividad del sistema” (S.A.). Esta idea de agrupamiento de los servicios públicos agrícolas en una sola empresa no fue llevada a cabo en este periodo por fuertes resistencias corporativas y de grupos de interés.

En general, a pesar de la proposición de “amplia participación popular”, este periodo “no diferenciándose en nada de los gobiernos anteriores, no buscó con sus políticas económicas alterar el modelo de desarrollo existente hasta entonces. Al contrario, dio continuidad a un desarrollo concentrador de rentas, donde los trabajadores catarinenses anualmente veían cada vez más reducida su participación en la riqueza generada” (MICHELS, 1993: 302).

En lo que se refiere a la agricultura, las proposiciones y las acciones no cambian el sentido del modelo hegemónico productivista-modernizante. La perspectiva difusionista permanece presente en los papeles reservados tanto a la investigación como a la extensión rural. Mientras tanto, dos hechos importantes desde el punto de vista analítico deben ser puestos de manifiesto. Primero, al final de este periodo de gobierno la EMPASC, resultado de “una amplia discusión de los investigadores y del público directamente involucrado en los objetivos de la investigación” (EMPASC, 1991: 2)<sup>421</sup>, propone una nueva forma de actuación de la investigación agropecuaria en el estado. Segunda, la implantación a nivel de la Secretaría de Agricultura y Abastecimiento, del inicio de un proceso de “municipalización de la agricultura”.

El primer hecho es muy significativo pues permite constatar una importante reflexión sobre el modelo de investigación hasta el momento utilizado. Esta reflexión es resultado de un profundo debate, principalmente entre los investigadores, y señala carencias en el modelo tradicional frente a los retos de la próxima década y, sin duda, sitúa definitivamente a la EMPASC como instrumento de intervención y formación de opinión con referencia a la política agrícola del estado. A partir de un exhaustivo análisis de la realidad agraria del estado (EMPASC, 1990: 24)<sup>422</sup>, apunta

---

competencia, así como aplicar sus rentas; crear, organizar y suprimir distritos, observando la ley estadual; organizar y prestar, directamente o bajo régimen de concesión o permiso, los servicios públicos de interés local” (p. 33-BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil (5 de outubro de 1988)*. Sao Paulo: Ed. Atlas, 1988).

<sup>420</sup> CAMPOS, Pedro Ivo, MALDANER, Casildo. *Rumo à Nova Sociedade Catarinense- Plano de Governo, março/87- março/91- Compromisso de Governo- 2º Caderno*. Santa Catarina, outubro de 1986.

<sup>421</sup> EMPASC. *Plano Diretor da EMPASC (1991- 2000)*. Florianópolis: EMPASC, jan. de 1991.

<sup>422</sup> EMPASC. *Plano Diretor - 1990/2000- IIª Versão*. Florianópolis: EMPASC, ago. de 1990.

la crisis del modelo de modernización de la agricultura, evidenciando la necesidad de democratizar el sector agrícola y la necesidad de una perspectiva autosostenible/eco-desarrollista<sup>423</sup>. Cuestiona también la política tecnológica que dio soporte a este modelo, defendiendo que es necesario la reevaluación de la política de investigación agropecuaria considerando los diferentes tipos de agricultura realizados en el estado<sup>424</sup>. Mientras tanto, sugiere que hay que entender que “los rendimientos de cada uno de estos tipos de agricultura no son incrementados solamente por interferencias del tipo agronómico y que dependen de las relaciones de producción prevalecientes en cada tipo de agricultura y de su subordinación a la agroindustria y al sector de comercialización agrícola. La generación de tecnología tendrá por lo tanto características distintas para adecuarse a cada tipo de agricultura practicada” (EMPASC, 1990: 33). Todavía refiriéndose a las directrices que deberían ser seguidas por una política de investigación agropecuaria, el documento es contundente al afirmar que otra cuestión importante de la generación de investigación agrícola es la contribución para la reversión del cuadro de degradación de los recursos naturales y polución ambiental, así como la corrección de las deficiencias y factores adversos existentes en los paquetes tecnológicos que han contribuido al estancamiento e incluso la disminución de la productividad física en muchos productos, ya que históricamente tecnologías intensivas utilizadas en muchos cultivos vienen empobreciendo las tierras. En este sentido son propuestas una serie de líneas de actuación: investigación de procesos tecnológicos que sean capaces de acelerar el proceso de formación natural de los suelos; control biológico de plagas y enfermedades por cuencas hidrográficas; desarrollo de sistemas de producción ajustados a la pequeña producción; desarrollo de tecnologías ahorradoras de energía. Pese a mantener cierto carácter “difusionista”, considerando la necesidad de “vencer los obstáculos de la transferencia de tecnología, con la creación de mecanismos institucionales formales que ligen el sistema de investigación con la extensión y asistencia técnica” (EMPASC, 1990: 176), el documento significa un enorme avance en términos de análisis crítico de la política tecnológica en el estado<sup>425</sup>.

---

<sup>423</sup> “La actividad humana centrada en la economía de mercado alteró de manera drástica el equilibrio del ecosistema porque imaginando al hombre aislado de la naturaleza pasó a considerarla un objeto de posesión y comercio. La visión de la economía de mercado donde el lucro pasó a ser el principal objetivo desvirtuó el conocimiento científico (cuya principal finalidad es el descubrimiento de las leyes de la naturaleza para desarrollar una relación de simbiosis entre hombre y naturaleza), para un objetivo de dominación de las fuerzas naturales, lo que no obstante se ve frustrado por las serias consecuencias de degradación social y ambiental presentes, que comprometen la perdurabilidad de la vida en la biosfera”(EMPASC, 1990: 32).

<sup>424</sup> Entre los diferentes tipos de agricultura considerados están: agricultura capitalista, orientada a la producción de materias primas agroindustriales, cereales y productos de exportación; grande y mediana agricultura tradicional de baja productividad, volcada en la producción animal y cultivos extensivos; pequeña agricultura familiar orientada a cultivos alimentarios y también para materias primas agroindustriales; y agricultura de subsistencia desarrollada con mano de obra familiar.

<sup>425</sup> Este documento (EMPASC, 1990) sirve como referente de debate y no va ser publicado íntegramente. Según palabras de uno de sus coordinadores, “hubo una gran resistencia de algunos grupos dentro de la empresa...muchos decían: ‘¿medio ambiente? ¡esto no va con nosotros!’...hubo desarticulación en el equipo de coordinación...el documento final (EMPASC, 1991) fué deformado en segmentos importantes...y salió de la cabeza de...” (menciona un nombre).

El segundo hecho, no menos significativo, es el inicio de la implantación de lo que va a ser el “proceso de municipalización de la agricultura”. Es importante seguir la línea de razonamiento de este trabajo que sugiere que tanto la integración administrativa de las instituciones de extensión rural y de investigación agropecuaria como la “municipalización de la agricultura” pueden ser considerados como partes del mismo proceso, lo que será analizado más adelante.

Por su parte, y en líneas generales, en este periodo de gobierno la extensión rural no cambia su forma de actuar (ACARESC, 1987)<sup>426</sup>. Siguiendo el discurso gubernamental, como directriz estratégica se refiere a que (op.cit.: 3) “El programa de trabajo de la ACARESC, por su propia filosofía, debe ser formulado al lado de las células menores del municipio que son las comunidades, elaborado a través de un proceso participativo, democrático, con los diferentes grupos de agricultores, expresando sus necesidades, deficiencias y negociando las formas de trabajo en común donde actuarán los agricultores y los técnicos” (S.A.)<sup>427</sup>. Es importante mencionar, en este periodo, una preocupación más intensa por la cuestión “medioambiental” (entiéndase básicamente “conservación del suelo”) a través del programa que tenía como unidad de trabajo las microcuencas hidrográficas. No obstante, pese a las intenciones generales del programa, no se conseguía superar (tecnológicamente) la propuesta “modernizadora” y (pedagógicamente) el difusionismo<sup>428</sup>. Se proponen “transformaciones” pero el criterio de análisis siguen siendo altamente tecnocrático y convencional: “El elemento central del proceso de desarrollo capitalista está en la eficiencia de las unidades productivas del país. No basta disponer de tierra, capital, trabajo y crédito para que una empresa sea eficiente económicamente. La empresa rural es una industria y un comercio de complejidad superior a una industria con líneas de montaje en serie...Aislado en el campo y aliado al bajo nivel cultural, el administrador rural carece de informaciones sobre mercado, coyuntura económica, avances tecnológicos, informaciones administrativas. Sus decisiones son tomadas normalmente en función del pasado, de las tradiciones, del riesgo” (ACARESC, 1987: 10).

La estructura organizativa de la institución de extensión permanece inalterada, solamente con pequeños cambios en la composición de los recursos humanos, aumentando significativamente los técnicos de ejecución (ahora con 735 personas entre el área agropecuaria y social). La estructura de control y supervisión cambia en un grado muy pequeño. En el ámbito regional se tiene 81 técnicos y en el estadual 59.

---

<sup>426</sup> ACARESC. *Plano Diretor 1987/ 90 - PROATER 1987*. Florianópolis: ACARESC, 1987.

<sup>427</sup> Admitiendo que realmente se proponía intentar un cambio radical en la forma convencional de actuación, incluso así es sabido, la “intención” no podría significar más que discurso, pues ni en este periodo ni en los periodos anteriores se hizo, a nivel interno de la institución, una discusión seria sobre el paradigma científico-tecnológico que soportaba el modelo hegemónico y un consecuente reciclaje técnico-metodológico y estratégico que permitiese una transformación en la forma de actuar de la extensión en favor de un modelo alternativo.

<sup>428</sup> Deben ser reconocidos en los trabajos tanto de investigación como de extensión esfuerzos aislados (pues no asumidos institucionalmente en general) pero importantes en la búsqueda de nuevos referentes de actuación, como por ejemplo el cultivo mínimo” (MONEGAT, 1991) o la cría de cerdos al aire libre, investigación en sistemas (MONEGAT, Claudino. *Plantas de Cobertura do Solo- características e manejo em pequenas propriedades*. Chapecó: Ed. do Autor, 1991).

## **2.2. A Modo de Conclusión**

Antes de pasar al Capítulo siguiente, es importante recuperar retomar algunos puntos fundamentales del análisis precedente:

1º- Las políticas de Estado para la agricultura, desde el último lustro de los años 50, indican una aproximación hacia una efectiva preparación en dirección a crear condiciones de implantación del proceso de modernización de la agricultura. Desde el inicio la agricultura es entendida como un fundamental soporte del desarrollo industrial. Esta preparación es evidenciada por la creación del Servicio de Extensión Rural, refuerzo de actividades de Investigación y estímulos a la política de crédito agrícola. Como ya se ha mencionado, se puede percibir con claridad una gradual conformación del Estado en el sentido de la organización de los recursos oficiales en dirección a la ideología desarrollista, por presión de los sectores hegemónicos.

Esta fase preparatoria concluye a finales de los años 60, cuando se implanta definitivamente el modelo “modernizador”, siendo este proceso general continuado hasta los últimos periodos de gobierno. La implantación de la matriz tecnológica altamente especializada y productivista (con enormes subsidios del Estado en los años 70 principalmente), para dar respuestas requeridas por el modelo general, tenía consecuencias en la organización de las instituciones de extensión rural e investigación agropecuaria dentro de una concepción centralizada y descendente. Las políticas gubernamentales de nivel macro, tanto a nivel federal como estadual, eran reproducidas en proyectos que se había de ejecutar por las unidades municipales y controlados por los equipos de supervisión. Los proyectos, objetivos, actividades, e incluso, metas a ser alcanzadas eran definidas centralmente. Esto llevó a una “acción selectiva” en términos de la gente con la que había que trabajar. La extensión se organiza estructuralmente ampliando su área de acción y sus instrumentos de control y supervisión (se observa también en la extensión una transformación más decisiva de su base profesional, como forma de ampliar su acción a costes más bajos). La investigación implanta un vigoroso programa de capacitación de su personal y amplía su red de estaciones experimentales.

2º- Grandes grupos económicos se interesan por participar más directamente en el gobierno estadual y empiezan a colocar a sus ejecutivos en funciones claves del aparato gubernamental, como forma de ejercer presión y obtener acciones/recursos públicos más orientados hacia sus intereses. Es notable el crecimiento de los grupos industriales, y principalmente agroindustriales, con total apoyo y subsidio estatal.

Es interesante también situar en la década de 70 el inicio de una acción más ostensible con relación a la influencia político-partidaria en las organizaciones públicas.

3º- Incluso con la crisis del modelo agrícola a escala nacional, manifestado ya a inicios de los 80 (por la retirada de los subsidios a la agricultura, crisis del crédito rural, falta de apoyo a la extensión rural, mengua de los recursos para la investigación por ejemplo), que lleva a una crisis de identidad institucional general

pues las instituciones no están preparadas para “afrontar nuevos tiempos”, la extensión rural y la investigación no cambian su matriz tecnológico-operacional manteniendo una postura de centralización y sentido descendente basada en la generación y difusión de tecnología “modernizadora” dentro de una línea “productivista” y con una perspectiva reduccionista, a partir de la consideración de productos (y no de sistemas). En cuanto a la “población-objetivo” continúa la “acción selectiva” en función del patrón tecnológico trabajado y del impacto económico esperado.

Mientras tanto, ya empiezan a aparecer análisis críticos incluso dentro de las propias empresas de extensión e investigación y también experiencias “alternativas” que se presentan como importantes espacios de conquista... ¡hasta que las suspendan!.

4º - En los periodos analizados es posible constatar un continuo y creciente crecimiento “vegetativo” de las estructuras de supervisión como mecanismos de control.

5º - La investigación se organiza y dinamiza sus actividades a través de la estructuración de la oficina-sede y de la red de estaciones experimentales.

6º - Los intentos de articulación entre investigación agropecuaria y extensión rural no superan la perspectiva de “mejorar la comunicación entre estas instituciones” de manera que la tecnología generada o adaptada sea más rápidamente transferida a los extensionistas y de éstos a los agricultores.

## **CAPITULO V**

### **FUSIÓN DE LA INVESTIGACIÓN AGROPECUARIA CON LA EXTENSIÓN RURAL Y MUNICIPALIZACIÓN DE LA AGRICULTURA... ¿DOS CARAS DE LA MISMA MONEDA?**

A efectos de orientar mejor su comprensión, los últimos planes de gobierno serán analizados principalmente a la luz de las intenciones de “fusión administrativa de las instituciones de investigación y extensión rural” y del proceso de “municipalización de la agricultura”. Esta forma de análisis es importante para posibilitar la observación de las reales motivaciones que llevan a posiciones “descentralizadoras” e “integradoras” por parte del gobierno del estado. Este relativo cambio de estructura de presentación es justificado por entenderse que, en los hechos y análisis hasta aquí evidenciados, fue posible constatar que la aplicación de la política de desarrollo tecnológico en el estado obedeció a los patrones generales del modelo de modernización, con total patrocinio del gobierno estadual independientemente de la corriente ideológica que estuviera en el poder. Los papeles específicos reservados para la investigación agropecuaria y para la extensión rural impusieron que estas instituciones siguiesen una estructura operacional centralizada y descendente, con riguroso control de los programas. La naturaleza centralizadora impide un mayor grado de participación en la formulación de los determinantes de la política técnico-científica, tanto de investigadores como de extensionistas y principalmente de los agricultores, entendiendo estas categorías por separado o fundamentalmente las tres en conjunto.

## 1. Municipalización de la Agricultura - un análisis sucinto de su historia reciente

Como ya hemos visto, en función del debate constituyente que precedió a la Constitución de 1988, el tema de la “municipalización” empieza a aparecer en planes gubernamentales, lo que en Santa Catarina acontece en el periodo de gobierno 1987-1991<sup>429</sup>. El país discutía su nueva Constitución, lo que significaba la gran posibilidad de restauración democrática y de hacer efectivas ganancias en términos de derecho ciudadano. Sin duda, con la Constitución de 1988 hubo un avance en lo que se refiere a la cuestión de la descentralización, aumentando la posibilidad formal de un mayor control político de la gestión de las políticas públicas, además de mayores posibilidades de autogobierno para los municipios por el aumento de la recaudación de recursos que se quedaban en el ámbito municipal. No obstante, estos avances formales no garantizan con efectividad la implementación de un proceso de descentralización auténtico en la medida en que su realización práctica va a depender de las capacidades institucionales y de la comprensión y voluntad de los grupos que detentan el poder, tanto a nivel municipal como estadual. En Santa Catarina el plan gubernamental (CAMPOS y MALDANER, 1986b: 33)<sup>430</sup> menciona en términos de “municipalización de la agricultura” que “la descentralización de las acciones del gobierno tendrá como objetivo revitalizar los municipios, con base en una política administrativa local, que tendrá consecuencias en la distribución de las rentas generadas a través de un plan integrado de desarrollo agrícola”. A pesar de ello, lo que se implanta es un procedimiento centralizador y autoritario en la medida

---

<sup>429</sup> Debe admitirse que dos experiencias anteriores son mencionadas como “municipalización de la agricultura”. Según la ACARESC(1969) los Consejos de Desarrollo Municipales -CDM, son presentados como órganos de debate y definición de las programaciones de extensión a nivel municipal (ACARESC. *Municipalização da Agricultura*. Florianópolis: ACARESC, 1969. Contribuição do Sistema Brasileiro de Extensão Rural ao 3º Congresso Nacional de Agropecuária.). En verdad, estos consejos (compuestos por “personas de influencia e interés”, o sea, normalmente representantes del poder instituido, y que se reunían una o dos veces al año, convocados por la institución de extensión rural) funcionaban como órganos legitimadores de los planes previamente elaborados por la extensión rural, que seguía la política de desarrollo determinada centralmente, no pudiendo de forma alguna ser presentados como municipalización de la agricultura,”mientras sus características eran la única expresión de participación” en alguna fase del proceso de programación de las actividades extensionistas en los años de 60 y 70. La otra experiencia es resultado de la creación del Programa de Municipalización de la Agricultura en el ámbito del Ministerio de Agricultura en 1983, que proponía la integración de recursos e instituciones a nivel municipal como forma de obtener un mayor impacto de las actuaciones de los órganos federales que actuaban tanto en los estados como en los municipios (MINISTÉRIO DA AGRICULTURA. *Programa de Municipalização da Agricultura*. Brasília: M.A.- Coordenadoria Especial de Municipalização da Agricultura, 1983). Este programa no tuvo ninguna repercusión operativa a nivel municipal.

<sup>430</sup> En este periodo de gobierno la Secretaría de Agricultura, Abastecimiento y Irrigación, crea la “Comisión Estadual de Municipalización de la Agricultura” que, teniendo como componentes a técnicos de empresas vinculadas al gobierno, pasó a coordinar y estimular el proceso.

en que se condicionan apoyos (transferencia de recursos, máquinas e insumos agrícolas) por parte de la Secretaría de la Agricultura del gobierno del estado a los municipios mediante la elaboración y presentación de un “plan de desarrollo municipal”<sup>431</sup>.

Según la afirmación de un Secretario de Agricultura de la época:

*“Si tuviera plan...yo habilitaría recursos. Esta es la política de la Secretaría. Nosotros pedimos planes y metas...algunos planes son pésimos, algunos más o menos buenos, otros excelentes...los buenos, los procuramos atender”.*

No se cuestiona en absoluto la necesidad de los planes de desarrollo municipal, sino la característica centralizada y burocrática de la exigencia, y del establecimiento de criterios de definición de “calidad”. Se descentralizaba...centralizando. Centralización tanto a nivel de Secretaría cuanto a nivel de Alcaldía, pues los recursos transferidos por la Secretaría (“a los buenos”) se transformaban, de manera general, en instrumentos de uso político por el poder municipal.

*“Los recursos que llegaban eran pocos y, en el municipio, eran distribuidos políticamente...los agricultores no estaban bien representados en el Consejo Municipal. El Consejo está formado por bancos, por las agroindustrias, por cooperativas, por la propia extensión rural, lo que hace que...nuestra representación no consiga imponer sus necesidades. Pero la última decisión es del alcalde”* (afirmación de un Presidente de Sindicato de Trabajadores Rurales- PSTR).

Otra declaración que ratifica el carácter descendente del proceso adoptado en este perío es de un alcalde (ALC):

*“En el tiempo de...(menciona el nombre del Secretario de Agricultura de la época), no digo que el proceso de municipalización empezó con él...pero pasó un poquito por él también... cuando fue la cuestión de la creación de los consejos...que fue de arriba abajo...‘tiene que crear un consejo...usted tiene que tener un plan...por que si no tiene un plan...no recibe esto...no recibe aquello’. El proceso fue de arriba abajo”.*

De esta manera se percibe que, desde el origen del proceso, la perspectiva de descentralización era entendida de formas diversas. Pero en ningún momento es evidente la búsqueda efectiva de una mayor participación popular donde, principalmente, los pequeños agricultores, campesinos y trabajadores rurales

---

<sup>431</sup> En general lo hacían técnicos de la ACARESC o de la alcaldía municipal, de una forma burocrática, sin un análisis más profundo de la realidad y mucho menos consultando a los actores sociales involucrados, solamente para atender la demanda oficial de la Secretaría. O sea, no cambiaba nada en relación al que anteriormente era ejecutado. Era una política de toma y daca” con la cual la Secretaría de Agricultura, demostrando no tener un plan de desarrollo para el estado, obligaba a los municipios a través de mecanismos burocráticos a buscar apoyo” en ella (lo que también suponía negociaciones de orden político-electoral independientemente de los partidos que estuviesen en el poder en las alcaldías).

estuvieran representados y con participación activa en la dinámica de la formulación y gestión de las políticas públicas<sup>432</sup>.

Pese a este enfoque de opiniones y análisis que señalan problemas profundos en el proceso, desde el punto de vista administrativo y refiriéndose a datos elaborados por la ACARESC, HENTSCHKE (1995: 8)<sup>433</sup>, considera positivo que “en septiembre de 1989...ya habían sido elaborados planes municipales de desarrollo del sector agropecuario en 35 municipios y otros 58 estaban en fase de elaboración, lo que significaba que el 43% de los 217 municipios consultados ya tenían adoptado o estaban adoptando la propuesta de integración de la Secretaría Estadual”. Sin dudas, frente a las imposiciones de la Secretaría de la Agricultura, una adopción...compulsiva.

Por otro lado, el mismo autor menciona una encuesta de la Secretaría de Agricultura Estadual, que buscó constatar las dificultades presentadas en la dinamización del sistema de municipalización de la agricultura. Esta encuesta abarcó a 166 municipios en 1990, a través de la opinión de los extensionistas que tenían como atribución “la animación del asunto con las comunidades”. Preguntados sobre las principales dificultades que ponían trabas a la dinamización del proceso de municipalización de la agricultura, los extensionistas refieren que: en 46 municipios (27,71%) había “falta de voluntad, motivación e interés del poder político local”; en 42 municipios (25,30%) los problemas apuntados fueron “falta de interés y articulación de entidades y dirigentes en formar parte del consejo/comisión municipal de agropecuaria”; en 26 municipios (15,66%) los problemas eran “falta de recursos (financieros, materiales y humanos) para ejecución del plan municipal; en 16 municipios (9,6%) informaron que había “intereses políticos y divergencias partidistas entre personas/entidades involucradas en el sector, que por encima del interés en elaborar un plan de desarrollo rural para el municipio. O sea, 130 (78,31%) de los municipios presentaban dificultades serias para implantar el proceso de la forma como fue impuesto por el poder central del estado. HENTSCHKE (op. cit.: 11) concluye que esto demuestra que la mayor parte de los municipios “no estaba todavía suficientemente articulada y preparada para gestionar de forma participativa los servicios de la agropecuaria con una visión de gestión descentralizada y aplicación integrada de los recursos”. Considerando que este análisis, sin duda, puede ser correcto, debe resaltarse que el autor no considera como punto importante la naturaleza del proceso implantado por la Secretaría que, de forma

---

<sup>432</sup> A pesar de que se pueda afirmar (p. 289-GREGOLIN, Altemir. *Descentralização e Municipalização: o caso da assistência técnica e extensão rural de Santa Catarina*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: Univ. Federal Rural do Rio de Janeiro, 1997) que es innegable que el control social de la gestión pública es práctica cada vez más evidente en el país...” como resultado de los avances de la Constitución de 1988, a través de “...nuevas formas de representación ante las autoridades y también debido a formación de nuevas instancias de agregación de intereses y de presión, cierto es que esto efectivamente se da mucho más por la organización de movimientos sociales y grupos de interés en el interior de la sociedad que como resultado de una acción del Estado, estimulando y garantizando esta participación. Como reza el dicho popular: se le dan los anillos para no perder los dedos.

<sup>433</sup> HENTSCHKE, Roque. *Municipalização da Agricultura, a Experiência de um Modelo Formal em Santa Catarina*. Monografia apresentada no Curso de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Paraná. Florianópolis, 1995.

compulsiva, obligó a los municipios a asumir la formación de consejos y la elaboración de planes de desarrollo, sin una más adecuada preparación y cambio en las maneras habituales de actuación de las instituciones y del poder político local.

En una encuesta (SAAI, 1991: 11)<sup>434</sup> realizada a Secretarios Municipales de Agricultura de municipios que ya se habían adherido a la propuesta del estado, en el final de este periodo de gobierno, se apuntó que: “las empresas vinculadas (a la Secretaría de la Agricultura Estadual) ejercen presión para la inclusión de sus programas en el plan municipal y de esta forma, el plan se torna un conglomerado de actividades y metas que han de ser alcanzadas, disonando completamente de los principios y objetivos de la municipalización de la agricultura; la integración, que orienta el proceso de municipalización, existe apenas sobre el papel, pues las empresas públicas estaduais mantienen intactos sus programas y líneas de trabajo, que se originan desde un planeamiento venido de arriba, y son considerado por las mismas como verdad absoluta, impidiendo que los técnicos locales puedan participar con más efectividad del proceso”. A pesar de que HENTSCHKE(op.cit.: 14) atribuye a esto la significación de la existencia de “un hiato de transición en el proceso, ya que directrices de ejecución de programas del estado y de la federación continuaban llegando por la vía descendente”, queda evidenciada la desconsideración del discurso oficial de descentralización cuando se sabe que muchos de los programas “descendentes” tenían naturaleza político-electoral y de promoción de la secretaría y de sus empresas vinculadas (en este y en los gobiernos siguientes). Por otro lado, parecen claras la consideración del poder público como protagonista absoluto en el proceso y la participación de los agricultores, organizados o no, como una cuestión marginal<sup>435</sup>.

---

<sup>434</sup> SAAI- SECRETARIA DA AGRICULTURA, DO ABASTECIMENTO E DA IRRIGAÇÃO. *Relatório de Avaliação do Programa de Municipalização da Agricultura*. Florianópolis: Comissão Estadual de Municipalização da Agricultura, marzo de 1991. mimeo. Este documento también presenta (p.3) la municipalización” como un proceso de descentralización del poder de decisión en favor de la comunidad organizada, en la perspectiva de valorización de la autonomía municipal y definición del rumbo y de la operacionalización de las acciones. El proceso se fundamenta en la implantación de un sistema de planificación integrada, volcada en la solución de los problemas y el aprovechamiento de las potencialidades de cada municipio...La municipalización de la agricultura tiene tres funciones básicas: organizar y movilizar a la comunidad rural; integrar todas las fuerzas que actúan en el municipio (instituciones públicas, empresas privadas y agricultores) en la búsqueda de objetivos compatibles; aumentar la participación de la población rural en la definición y ejecución de las intervenciones públicas que les atañen”.

<sup>435</sup> Es importante mencionar que en este periodo aumenta la movilización de los Sindicatos de Trabajadores Rurales y de su Federación (FETAESC -Federación de Trabajadores en la Agricultura del Estado de Santa Catarina), así como de Movimientos Sociales (como el MST-Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra) en la lucha por sus derechos, incluso el de asistencia técnica y financiera. Estas organizaciones pasan a presionar en busca de una actuación del Estado que atienda a sus necesidades. Como uno de los resultados de este embate la ACARESC organiza, por ejemplo, un equipo de extensionistas para trabajar directamente con los Asentamientos de Agricultores Sin Tierra, en un programa de “reforma agraria”. A su vez, también los funcionarios de la ACARESC aumentan su grado de movilización, discutiendo el futuro de la extensión rural (al lado de otras luchas corporativas) dentro de este nuevo contexto histórico. En 1988, la AFA -Asociación de los Funcionarios de la ACARESC, comanda por primera vez en la historia de la extensión rural en Santa Catarina, una huelga general en la institución. Esta huelga tenía como motivaciones principales la decisión del gobierno de fraccionar los salarios mensuales pagados (lo que significaba un gran pérdida frente a la inflación corriente ) y algunas medidas operativas de trabajo impuestas por la dirección de la empresa, como por ejemplo

La transición gubernamental de 1991 encuentra el proceso de municipalización de Santa Catarina con 89 municipios con planes de desarrollo rural elaborados y 40 en elaboración. Este total corresponde al 60% de los municipios catarinenses representando, dentro de los conceptos e indicadores implantados por la Secretaría de Agricultura, un porcentaje razonable.

En 1991 asume el gobierno del estado **Vilson Pedro Kleinübing (1991-1994)** con su “**Plan SIM**”, lo que representa nuevamente un cambio político-partidario teniendo en cuenta que la coalición ganadora era la oposición al gobierno anterior. Este plan tenía como metas fundamentales: la **Salud**, la **Instrucción**, y la **Morada**, con el objetivo central de “elevar a Santa Catarina a un nuevo estadio de desarrollo, abriendo camino para que, todavía a la vuelta de esta década, pueda presentar patrones de calidad de vida compatibles con algunos de los del Primer Mundo” (KLEINÜBING y KONDER REIS, 1990: Apresentação)<sup>436</sup>. Pero en términos generales las intenciones no difieren de propuestas anteriores<sup>437</sup>.

En referencia al área rural, las condiciones generales de la llamada “política de ciencia y tecnología” no significan cambios sensibles en términos de contenido global. Se reconoce el “papel de mayor importancia de las actividades de investigación, ciencia y tecnología en la búsqueda del desarrollo del sector rural catarinense” y se define que “generar o adaptar tecnologías adecuadas a la pequeña propiedad familiar que intensifiquen y racionalicen el uso del factor tierra, optimicen el rendimiento del factor mano de obra y sean compatibles con el ambiente de su utilización, sintetiza la línea de trabajo que ha de ser desarrollada por la investigación en beneficio del medio rural” (op.cit.: 7-4)<sup>438</sup>.

En consonancia con las ideas generales de “reordenamiento y reducción de los órganos públicos” (op.cit.: 1-1)<sup>439</sup>, las grandes modificaciones institucionales y operacionales son reservadas a la extensión rural: “...la extensión rural deberá ajustarse a una nueva mentalidad de acción, integrándose a la investigación y a los servicios de fomento públicos y privados para, sumando esfuerzos, mejor servir a las familias rurales... Toda la acción mirará al municipio y se subordinará a su realidad y

---

las limitaciones referentes al uso de los vehículos por los extensionistas en su trabajo (limitaciones de kilómetros que se recorren y de consumo de combustible), considerados por los funcionarios como indicadores de la falta de prioridad a la extensión rural por parte del gobierno.

<sup>436</sup> KLEINÜBING, Vilson & KONDER REIS, Antônio Carlos. *Plano SIM- para viver melhor em Santa Catarina*. Florianópolis: Grupo Coordenador do Plano de Governo, agosto de 1990.

<sup>437</sup> En su análisis de este periodo de gobierno, MICHELS (1993: 304) afirma que a pesar de la crisis de recaudación divulgada por el gobierno, con la consecuente contracción salarial (...fue difícil encontrar en castellano, un término correspondiente a “arrocho salarial” que el autor usa...) y la decadencia de los servicios públicos como salud y educación, a los agentes privados toda forma de beneficios se les concede en la dirección de financiar a los grandes grupos privados en detrimento de la problemática social...se mantiene la misma lógica de los gobiernos anteriores, con intenso incentivo al empresariado catarinense”.

<sup>438</sup> La gran modificación que va a ocurrir es en la perspectiva administrativo-operacional, por la fusión de las instituciones de investigación agropecuaria con la extensión rural (lo que va a ser analizado en la continuación).

<sup>439</sup> También se afirma que serán, además, identificadas las actividades que, aunque no compatibles con la gestión de los negocios públicos, están siendo ejecutadas por el Estado, con vistas a la observación de la viabilidad de su transferencia a la iniciativa privada”. Esto determina una posición de expectativa institucional en la medida en que, con las medidas tomadas posteriormente, podría significar un indicativo de futura privatización de la extensión rural.

a sus necesidades...Así para el desarrollo de las actividades y programas propuestos, se deberá proceder a ajustes en la estructura de la Secretaría de Agricultura y sus empresas vinculadas, procurando adecuarlas a las exigencias actuales de descentralización y modernización del servicio público, de tal forma que se obtenga una mayor eficiencia y efectividad de su actuación”(op.cit.: 7-9/11). Esto definía las grandes líneas que habrían de ser seguidas en la reestructuración del sector público agrícola del estado: la fusión administrativa de las instituciones de Extensión Rural y de Investigación Agropecuaria<sup>440</sup> en los niveles estadual y regional, y la municipalización de los servicios de ejecución de extensión rural municipales (lo que significaba traspasar la administración de estos servicios al ámbito municipal, o sea, a las Alcaldías).

Adelantándose a la investidura del nuevo gobierno, todavía a finales del año 1990, un grupo de técnicos<sup>441</sup> del Instituto de Planeamiento Agrícola de la Secretaría de Agricultura -ICEPA, basándose en las primicias fundamentales del plan de gobierno, hace su interpretación de la realidad catarinense y propone un conjunto de transformaciones drásticas en la estructura del servicio público agrícola del estado. Las ideas son presentadas al gobernador elegido que las aprueba y se propone llevarlas a la práctica<sup>442</sup>. El mismo grupo elabora entonces el documento “Planeamiento Estratégico del Sector Público Agrícola de Santa Catarina” (SAA/SC, 1991)<sup>443</sup> que va servir de base para un amplio conjunto de reformas administrativas determinadas por el gobernador. Por la naturaleza metodológica de su elaboración (altamente centralizado) y por las consecuencias de los resultados de implantación de sus ideas (con fuerte grado de centralización y autoritarismo), cabe un análisis más detallado del documento mencionado<sup>444</sup>.

---

<sup>440</sup> Participan también de esta fusión administrativa, las instituciones de extensión pesquera (ACARPESC- Asociación de Crédito y Asistencia Pesquera de Santa Catarina) y del fomento a la apicultura (IASC- Instituto de Apicultura de Santa Catarina), que por no ser el objeto de análisis específica de este trabajo, no reciben un planteamiento en particular.

<sup>441</sup> Por las características de la forma de trabajo y de las intenciones de este grupo (trabajando de manera aislada, sin procurar la mínima integración con otros sectores involucrados, y por la identidad de pensamiento de los componentes del grupo, de corte neoliberal), ellos fueran denominados con el apodo peyorativo de iluminados”.

<sup>442</sup> Las ideas centrales presentadas agradan al gobernador elegido pues representaban una posibilidad concreta de ejecución de uno de sus deseos...extinguir la ACARESC, a la que consideraba un “elefante blanco” (Cf. p. 5- SEIBEL, Emi J.. *Ciclos Institucionais e Estilos de Gestao Pública : a Trajetória da Associação de Crédito e Assistência Rural do Estado de Santa Catarina*. Florianópolis: UFSC, 1994b. mimeo). Además estaba imbuído de una concepción neoliberal perfectamente coherente con la posición política vencedora en las elecciones.

<sup>443</sup> SAA/SC-SECRETARIA DA AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO. *Planejamento Estratégico do Setor Público Agrícola de Santa Catarina*. Florianópolis: SAA, 1991, mimeo.

<sup>444</sup> Considerando que las ideas contenidas en el documento “Planeamiento Estratégico del Sector Público Agrícola de Santa Catarina”van a influir de manera decisiva tanto en el proceso de municipalización de la agricultura cuanto en la fusión de las empresas de extensión rural e investigación agropecuaria, el análisis se hará de manera global, teniéndose en cuenta que los dos procesos están articulados...o sea, son dos caras de la misma moneda...la disminución del tamaño y nivel de actuación del Estado.

Como antecedente es importante aludir a que, ya a finales del año 1990, instituciones y pensadores oficiales (ALTMANN, 1990: 3)<sup>445</sup> defendían que era preciso plantear “una cuestión crucial que, por ser dolorosa, normalmente no es abordada de frente: Santa Catarina no podrá mantener el número de agricultores que tiene, so pena de inviabilidad de los que tienen potencial para quedarse. Los pequeños establecimientos, en especial aquellos con menos de 10 hectáreas, difícilmente habrán de conseguir ser viables en un mundo más competitivo. Cabrá al gobierno administrar el proceso de modernización para que (...esta transición...) ocurra sin trauma y para que los excedentes de mano de obra puedan ser debidamente preparados para actividades en el mundo urbano”, indicando el porcentual del 5% como referencia que se habrá de alcanzar en términos de población rural que permanezca en el campo<sup>446</sup>. El propio Plan SIM (KLEINÜBING y KONDER REIS, 1990: 6-1) como documento de campaña electoral y futuro instrumento de planificación del gobierno, es más “agradable”, pues afirma cuando trata de la cuestión del “pleno empleo”: “la agricultura precisa ser dinamizada. Desde haace 20 años ha habido disminución de la población rural. Con la aplicación de un Fondo de Recursos propios (...por parte del gobierno del estado...) se espera que, en la peor de las hipótesis, la población rural se quede estabilizada, estancándose la hemorragia del proceso migratorio”, prometiendo también la “mayor revolución en la agricultura catarinense de todos los tiempos”.

El “Planeamiento Estratégico del Sector Público Agrícola de Santa Catarina” (PE) presenta una orientación general para diez años, lo que es extremadamente loable si no fuera por el “telón de fondo” que trae consigo, que es la perspectiva de alejamiento del aparato y de las acciones del Estado y, principalmente, por el discurso de que ‘quien es eficiente permanece en el sector y quién no lo es será superado y se quedará atrás’. Si este documento tiene por mérito tener propuestas de medio-largo plazo<sup>447</sup>, y presenta una coherencia interna (dentro de una perspectiva neoliberal) entre sus diversos segmentos como Misión ( para el sector público catarinense), Directrices y Objetivos Estratégicos, Estrategias, Directrices y Objetivos Funcionales, por otro lado presenta incoherencias, equívocos y omisiones

---

<sup>445</sup> ALTMANN, Rubens. *Modernização da Agricultura Catarinense*. In: Informe Conjuntural, ano VIII, nº 337. Florianópolis: ICEPA-SC, outubro de 1990.

<sup>446</sup> En trabajo más reciente el mismo autor (ALTMANN, 1997: 14) refiriéndose a la relación de exclusión en la integración entre la agricultura familiar y la agroindustria, afirma: “Los desequilibrios económicos y sociales que este proceso engendra tornan necesario desarrollar políticas públicas para amparar las explotaciones agrícolas artesanales que, siendo apenas parcialmente mercantiles, presentan dificultades para sobrevivir de forma competitiva. Como la organización del mercado no ocurre con base en la libre concurrencia y en el ajuste de la oferta con la demanda, pero es operada con base en el planeamiento- posible, entre otras estrategias, por su oligopolización-, no sería conveniente al Estado intervenir en el proceso implementando mecanismos de sustentación a los segmentos sociales más en desventaja, como opción más socialmente justa y económicamente menos onerosa, al envés de se quedar con la tarea de tratar de los desajustes sociales en el medio urbano?” (ALTMANN, Rubens. *A Agricultura Familiar e os Contratos: reflexões sobre os contratos de integração, a concentração da produção e a seleção de produtores*. Florianópolis: Ed. do Autor, 1997.).

<sup>447</sup> Esta opción, mientras ser un hecho positivo del punta de vista de planificación, por otro lado se presenta como una limitante en la medida que la realidad brasileña demostraba un contexto de variaciones político-económicas prácticamente diarias.

que, como no fueron consideradas, han traído consecuencias serias para el servicio público agrícola catarinense, y por extensión para la agricultura y la población rural.

El trabajo parte del análisis de un único escenario posible, lo que limita sobremanera la seriedad del ejercicio<sup>448</sup>. El escenario asumido es el más “optimista” posible, lo que refleja la ideología de los autores, como por ejemplo cuando se afirma que la disminución del tamaño y reorientación de las acciones del Estado se dará en un contexto de ajuste de la economía hasta 1992; que la inflación será mantenida bajo control; que habrá una mejor distribución de rentas con ampliación del mercado de alimentos; reducción relativa del proceso de “*favelización*”<sup>449</sup> a partir de 1992-93; crecientes dificultades de instalación de equipamientos sociales en el campo; mayor disponibilidad de recursos públicos para inversiones; eliminación gradual de la agricultura de subsistencia; después de 1995, Brasil se torna uno de los grandes exportadores netos de productos agrícolas. Algunas de estas “previsiones” no resistieron ni al primer año.

Al mismo tiempo que se prevé el crecimiento de la insatisfacción en el campo y la aceleración del éxodo rural (a escala nacional), la aceleración del éxodo en las fincas de menor tamaño y también en los estratos de mayor potencial agrícola (a nivel estadual), se prevé también la reducción del proceso de “*favelización*”, la mejor distribución de la renta con ampliación del mercado interno de alimentos, sin la correspondencia de una política clara de generación de empleos y recuperación del poder de compra de los salarios.

Por otro lado, el documento afirma que el modelo agrícola catarinense está en “jaque”, sin considerar el modelo económico en el cual este modelo está inserto. Es cierto que no es el modelo catarinense, estructurado en la economía familiar diversificada y de policultivo, lo que está en “jaque”, y sí el modelo económico que explota este tipo de agricultura hasta las últimas consecuencias. Sin duda está en “jaque” también, y en consecuencia, la forma histórica en que el Estado no privilegia este tipo de agricultura. Es evidente que, definitivamente, en “jaque” está el modelo urbano-industrial asumido y, en consecuencia, el paradigma tecnológico que le da sustento que, además de insostenible desde el punto de vista energético-ambiental, es concentrador en términos de oportunidades y acceso a sus beneficios. Como ya hemos visto, este modelo de crecimiento económico no ha privilegiado el desarrollo rural.<sup>450</sup>

La propuesta contenida en el PE, aunque de manera explícita no diga esto, remite a la potencialización del modelo modernizador con todas sus ya conocidas consecuencias (crecimiento de los agricultores financiera, material y técnicamente desarrollados; y exclusión, marginalización de la gran mayoría, elitización,

---

<sup>448</sup> La metodología del “planeamiento estratégico” recomienda trabajarse con todos los escenarios posibles, desde el más pesimista al más optimista, para adecuaciones institucionales conforme la dinámica de la realidad.

<sup>449</sup> Sin encontrar una expresión correspondiente en castellano, se usa “*favelización*” para dar un significado más efectivo que “chabolismo”.

<sup>450</sup> Es evidente que, en “jaque” también está el modelo de gestión política, altamente centralizado y ni un poco participativo, que implica que todas las decisiones que se relacionan con el desarrollo de la sociedad, son colocadas en manos de los grupos hegemónicos en el poder y en la técnico-burocracia a su servicio.

especialización e integración agroindustrial dentro de la forma tradicional, discriminación en asistencia en favor de los “potencialmente productivos”).<sup>451</sup>

En referencia al “análisis ambiental del sector público”<sup>452</sup>, a pesar de presentar epígrafes sin gran profundización, puede considerarse una de las partes fundamentales del documento. Se reconoce que la “administración es circunstancial” en función de tendencias diversas tales como: la característica conyuntural de la programación; ejecución presupuestaria disociada de la programación; diseño organizacional inadecuado; inadecuada política de recursos humanos; discontinuidad administrativa. Con todo, se omite la asociación directa de estas cuestiones con el uso histórico del aparato estatal para beneficiar a grupos económicos y/o regiones, y promoción política-partidaria, lo que sirvió para la pérdida de credibilidad de instituciones y profesionales del área agrícola ante sus “usuarios”. Sin esta relación de entendimiento, que contestaría la pregunta “a quién benefició la política agrícola oficial y la actuación de las instituciones públicas en las últimas décadas?”, es imposible realizar una acción “estratégica” imparcial.

Por consiguiente, las acciones que resultan de este tipo de análisis (parcial), reproducen “voluntades políticas”, desarticuladas de las necesidades básicas de la mayoría de la población rural catarinense. Del conjunto de acciones que el PE propone, por su importancia y reflejo en la estructura productiva del estado y para el sector público agrícola, debe considerarse en el análisis algunos puntos en especial por ser cuestiones más contundentes.

**1º** - Se inicia, a partir de abril de 1991, una serie de modificaciones en la estructura del aparato estatal, sin tener un Plan de Desarrollo Rural, Producción y Abastecimiento para el estado, donde fuera posible mirar con claridad algunas cuestiones fundamentales y precedentes a cualquier transformación administrativa, en la medida en que debían tener carácter (ahí sí!) **estratégico**, para posibilitar la mejor definición del papel del Estado. Cuestiones estas que posibilitasen la definición de varios escenarios para la agricultura del estado, caracterizando la importancia de la agricultura familiar, y los papeles de los instrumentos de políticas públicas (entre ellos, la investigación y la extensión rural). Este Plan de Desarrollo Rural debería nacer de una amplia consulta y participación popular.

Sin esta base programática, el PE se torna un mero ejercicio de ficción y arreglos administrativos, sin la mínima fundamentación que presente la credibilidad suficiente para su aplicación...todavía más, su aceptación por la sociedad e incluso por la tecno-burocracia del cuerpo estatal.

**2º** - Sin una mayor profundización en términos de redefinición programática, metodológica y operacional, una de las primeras medidas del gobierno en función

---

<sup>451</sup> Errores de previsión y análisis de la tecno-burocracia, pueden hasta ser entendidos dentro de un proceso democrático, cuando en una fase posterior hay un debate público, acatándose lo que piensan y quieren las mayorías. En lo tanto, el proceso de pensar y elaborar el Plan Estratégico para el Sector Público Agrícola de Santa Catarina fue “estratégicamente” un ejercicio de concentración de pocas y homogéneas ideas, no se acatando ningún tipo de crítica y contribución que alterase lo anteriormente concebido (lo que contraría, incluso, la propia metodología de “planeamiento estratégico”).

<sup>452</sup> En este caso, refiriéndose a el análisis de la situación de las instituciones de servicio público que actúan en el sector agrícola.

del PE fue la fusión administrativa de las instituciones de investigación agropecuaria (EMPASC), extensión rural (ACARESC), de extensión pesquera (ACARPESC) y de fomento a la apicultura (IASC). La extinción sumaria de estas instituciones, históricamente constituidas, y la fusión en una sola, sumado a la municipalización de los niveles de ejecución de la extensión rural, sin una preparación previa de los recursos humanos involucrados, resulta en uno caos institucional sin precedentes<sup>453</sup>.

3º - Como se ha visto en los Capítulos precedentes, la descentralización del proceso decisorio en la gestión de los servicios públicos es un factor recomendado y buscado con gran interés en las sociedades democráticas. Diversas contribuciones han puesto de manifiesto que la democratización de las decisiones por la proximidad y activación concreta de los usuarios directos ha demostrado ser elemento fundamental para la adecuación de los servicios prestados a las necesidades reales de la población (GENRO & SOUZA, 1997; PINTO y otros, 1986; ROGERS & CAVALCANTI, 1985; KAMP & SCHUTHOF, 1991; EMBRATER, 1989; FRANCO, SALAS & TILLMANN, 1990)<sup>454</sup>.

Siendo así, la propuesta de municipalizar la agricultura<sup>455</sup> podría significar el inicio de un real proceso de participación que da cabida a la sociedad en la toma de decisiones de políticas públicas<sup>456</sup>. Lo que se observa, al contrario, con la implantación del Plan de Modernización del Sector Público<sup>457</sup>, es un verdadero

---

<sup>453</sup> La fusión administrativa de estas instituciones, resulta en la constitución de la EPAGRI-SC (Empresa de Investigación Agropecuaria y Difusión de Tecnología de Santa Catarina), a través del Decreto Estadual nº 1.080, de 20 de abril de 1991. Del punto de vista de recursos, solamente para tenerse una idea, la extinción de la ACARESC que era considerada por ley “entidad filantrópica” (y por esto tenía una serie de exenciones fiscales, como no pagar impuesto para sus vehículos), provoca una pérdida financiera de aproximadamente 25 % del total del presupuesto para salarios. Esta fusión será analizada en secuencia en apartado propio.

<sup>454</sup> GENRO, Tarso e SOUZA, Ubiratan de. *Orçamento Participativo- a experiência de Porto Alegre*. Sao Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1997.

PINTO, Joao Bosco e outros. *Participação- mito ou prática de classe?* Ijuí: FIDENE/UNIJUI, 1986.

ROGERS, Everett M. e CAVALCANTI, Carlos Ponciano B. *O Sistema de Convergência em Extensão Rural e a Seca no Nordeste Brasileiro*. Brasília: EMBRATER, 1985.

KAMP, Johan van der e SCHUTHOF, Peter. *Geração participativa de tecnologias- implicações práticas e teóricas*. Rio de Janeiro: ILEA/ AS-PTA, 1991.

EMBRATER. *Municipalização da Agricultura- contribuição da extensão rural*. Brasília: EMBRATER, 1989.

FRANCO, Efraín; SALAS, Maruja & TILMANN, Hermann J. *Agrónomos y Campesinos- un intento de Encuentro*. Lima: SEINPA-Universidad de Hohenheim, 1990.

<sup>455</sup> Cf. EMBRATER (1989: 3) “municipalización de la agricultura” debe ser entendido como “un proceso de gestión integrada de los recursos de la unión, estados y municipios, conducido de forma descentralizada en una perspectiva de valorización de la autonomía municipal en la definición de los rumbos y de la operacionalización de las acciones de naturaleza pública, viabilizadas por los diversos órganos vinculados (o no) a los tres niveles de gobierno, fundamentándose este proceso en el planeamiento integrado y participativo”.

<sup>456</sup> Recordamos que no se encontró en español un término correspondiente a *publicização* en portugués. *Publicização* tiene una fuerte connotación política, en la medida que en él subyace la perspectiva de “control y gestión pública de las políticas y servicios”- bajo control directo de la población, en contraposición a la concepción “estatal”.

<sup>457</sup> El referido Plan de Modernización, que es aprobado a través de la Ley nº 8.245 en 18 de abril de 1991 (SANTA CATARINA, 1991: 3- 14), entre otras providencias, determina fusiones institucionales en el sector público, y transfiere a los municipios los servicios de ejecución de servicios entre los cuales educación, asistencia técnica y extensión rural, educación sanitaria animal, asistencia médico-veterinaria, inseminación

proceso de *alcaldización*<sup>458</sup> (para no decir “abandono) de algunas actividades fundamentales (entre ellas, algunos servicios de agricultura), es la realización del mayor desmontaje jamás visto de la estructura de los servicios públicos del estado (MUSSOI, 1992: 4-5)<sup>459</sup>. La importancia de la idea contenida en los presupuestos de la descentralización organizativa, de la mayor autonomía municipal y de la racionalización administrativa (incluso, de integración efectiva entre investigación y extensión rural), fue reducida a un conjunto de acciones que, en general, trajeron consecuencias desastrosas, tanto en lo que se refiere a la estructura de los servicios públicos como, y principalmente, a la asistencia a los agricultores.

En esencia, en el campo del sector público agrícola, estas transformaciones pueden ser resumidas en tres grupos de medidas: primero, la transferencia de los servicios de ejecución de extensión rural (además de otros vinculados a la Secretaría de Agricultura, como ya se ha visto) a los Ayuntamientos (“alcaldización”); segundo, la creación de diez Centros de Tecnología Agrícola (CTA) únicos a nivel regional, en sustitución de las diversas estructuras regionales que cada empresa pública, o sea, las administraciones regionales de todas las empresas vinculadas a la Secretaría de Agricultura fueron agrupadas en una sola estructura en cada región; tercero, la ya mencionada fusión administrativa entre cuatro empresas de extensión, fomento e investigación agropecuaria<sup>460</sup>.

Con referencia a la “municipalización”, es fundamental establecer sus características principales. La transferencia de la responsabilidad de gestión de las estructuras de ejecución (entendiendo con esto la transferencia de personal, vehículos y materiales) a los Ayuntamientos se daba por la necesidad de firmar un convenio propio, en el cual quedaban expresos los cambios de responsabilidades y compromisos: por parte del Ayuntamiento, la formación de un Consejo Municipal de Agricultura y la elaboración de un Plan de Acción para el desarrollo de la agricultura del municipio, además de asumir las responsabilidades de los costes de

---

artificial, mecanización agrícola y abastecimiento (SANTA CATARINA. *Lei nº 8.245, de 18 de abril de 1991-Dispõe sobre a organização da administração pública e sobre as diretrizes para a reforma administrativa do Poder Executivo e dá outras providências*. Diário Oficial do Estado de Santa Catarina. Florianópolis, v. 56, n. 14.174, 18 abr. 1991. p. 3-14.).

<sup>458</sup> Este término, no encontrado en diccionarios españoles, es sacado de documentos de la FAO (FAO, 1995: 28; y FAO, 1996: 19) y se refiere a lo que en portugués se denomina *prefeiturização*, que es un neologismo creado en función del proceso de municipalización, y que hace referencia peyorativa al hecho de transferir determinados servicios o estructuras a la responsabilidad del Ayuntamiento, y no a la municipalidad (FAO. *Informe de la Mesa Redonda sobre la Adecuación de los Servicios de Extensión Rural a los Nuevos Desafíos del Sector Agropecuario- Santafé de Bogotá, Colombia, del 11 al 14 de octubre de 1994*. Santiago, Chile: FAO, 1995; y FAO. *La Extensión Rural como Profesionalizadora y Emancipadora de los Agricultores-Reunión Internacional*. Santiago, Chile: FAO, 1996).

<sup>459</sup> MUSSOI, Olga Celestina Durand. *Autonomia e Abandono: a proposta educacional do governo Kleinübing*. In: Em Defesa da Escola Pública, ano I- nº 1- novembro de 1992. Florianópolis: Forum Catarinense em Defesa da Escola Pública, 1992.

<sup>460</sup> El segundo y tercer grupo de medidas podría ser considerado uno solo si no fuera por las características de la puesta en práctica del proceso, que determinó un flujo jerárquico directo entre los CTA's y la Secretaría de Agricultura. Los jefes de los CTA's eran considerados representantes de la Secretaria de Agricultura, siendo personas de su confianza y nombrados directamente por ella. Por lo tanto, incluso la nueva empresa originada no tuvo autonomía ni sobre sus propios funcionarios regionales.

mantenimiento de vehículos, oficinas y demás costes operacionales derivados de las actividades convenidas, asegurando infraestructura adecuada en referencia a instalaciones físicas, medios de comunicación y de locomoción, máquinas, equipamientos y materiales necesarios<sup>461</sup>; el estado tenía como responsabilidad pagar los salarios del personal de su cuadro funcional que eran mantenidos en el municipio, y contribuir mensualmente con un valor correspondiente a 500 litros de gasolina por vehículo de la Secretaría Estadual localizado en régimen de comodato en el municipio. Una importante obligación comun del estado y del municipio está contenida en la Cláusula Cuarta del Modelo de Término de Convenio ( SAA-SC, 1993: 3)<sup>462</sup>, o sea, el compromiso de “perfeccionar el proceso de integración entre los servicios públicos y privados, de forma que se potencien y racionalicen sus acciones”.

Este tipo de transferencia unilateral, pues ni la sociedad ni los técnicos involucrados fueron consultados, tuvo una característica claramente compulsiva, pero recibió al principio aprobación por parte de los técnicos municipalizados, que vieron esta posibilidad como alternativa para “liberarse” de los controles e informes exigidos por la estructura de supervisión tanto regional como estadual. Los alcaldes miraban desde la perspectiva de una mejor autonomía de mando sobre estos servicios y su “utilización” más efectiva en función de diferentes aspectos, desde el uso para fines político-electorales, pasando por proyectos personales que significaban más poder, hasta la puesta en práctica de un programa de desarrollo rural adecuado a sus municipios. Pero luego fue posible constatar que ni una ni otra perspectiva serían viables, en la medida en que: los recursos financieros de la Secretaría de Agricultura no eran transferidos en los plazos establecidos y, cuando lo eran, se revelaban insuficientes para cubrir todos los compromisos asumidos, lo que provocó una determinada inmovilidad funcional; los técnicos percibieron luego su error de interpretación, en la medida en que se sintieron aislados técnica y metodológicamente, y enredados en otra maraña político-administrativa que no les daba mucho espacio profesional, además de sufrir fuertes presiones político-partidarias y estar sometidos a la falta de condiciones concretas de trabajo por el uso, por ejemplo, de los vehículos para actividades ajenas al servicio por determinación de los ayuntamientos.

Estas disfunciones pueden ser constatadas en función de las declaraciones siguientes, que expresan la percepción de estos actores sociales. De manera general, los extensionistas se manifestaron mostrando escepticismo en el proceso, considerando las condiciones de actuación profesional y su mayor vulnerabilidad política ante la situación nueva (y repentina) de cambio jerárquico:

---

<sup>461</sup> En la situación anterior al proceso de municipalización, todos estos costes eran pagados por el gobierno del estado, debiendo al Ayuntamiento traspasar a la empresa de extensión rural un valor del 3% del Fondo de Participación de los Municipios (fondo de origen federal que transfería recursos financieros a los municipios, variando conforme a su recaudación, pero no cubría el 5% de las necesidades de presupuesto de una oficina municipal de extensión).

<sup>462</sup> SAA- SC. *Convênio- Minuta de Termo de Convênio entre Estado e Município*. Florianópolis: SAA-SC, 1993.

*“Para el Consejo [Municipal de Desarrollo] eran escogidas personas que no tenían representatividad en el campo...eran personas escogidas ‘a dedo’ por el alcalde, y muchos de ellos funcionarios del propio Ayuntamiento...las aprobaciones y desaprobaciones tenían siempre ‘el dedo’ del alcalde. En muchos de los municipios de Santa Catarina, a la hora de la selección [de los participantes en los consejos], prevalecía el ‘dedo del mandatario’ del municipio...entonces tiene que ser ‘fulano, zutano y mengano’...a veces personas que nada tenían que ver con la agricultura...estas personas obedecían siempre lo que el alcalde mandaba. Yo me acuerdo muy bien en [menciona el nombre de un municipio vecino dónde ha trabajado] nosotros hicimos un plan...hicimos reuniones en todas las comunidades, consultamos a todos los agricultores, pero cuando llegó la hora de la aprobación del ‘señor’ alcalde...él dijo ‘yo no firmo...yo estoy con el ‘boli’ en la mano... yo estoy con el poder en la mano...si no saco esto o aquello...este plan no será aprobado’.*

*Concluyendo...en la municipalización la vinculación de los técnicos debe ser al lado al Consejo municipal y no al lado del alcalde o los consejales, ¿vale?...quien debe ‘mandar’ es el Consejo...por que a veces sucede que la parte política...áh, claro...a veces...debe ser atendida, ¿vale?...pero a veces sucede que el técnico atendiendo bien el productor a veces hace daño a alguien que tenga otros intereses... [el gobernador] Kleinübing sabía que la estructura [de extensión] era cara...que era mucho desembolso de dinero, y él sabía que tirando para los municipios no iba funcionar...y que más temprano o más tarde la sociedad iría a cobrar la ineficiencia del trabajo, entonces el iría a decir ‘mira, no existe razón para que exista el trabajo de extensión rural, entonces nosotros vamos acabar con él’...Porque aquella ‘jugada’ que hicieron...fue para acabar con la extensión” (EXTT).*

Un técnico de una empresa de la Secretaría de la Agricultura, pero que hoy ejerce la función de Secretario Municipal de Agricultura, ratifica la cuestión de la intervención político-partidaria:

*“La municipalización funcionó bien hasta determinado momento, pero lo que impide la municipalización es la intervención política...es un caso muy grave en los pequeños municipios...el alcalde interviene...a veces queda el gobierno del estado de un lado y el alcalde de otro...todo funciona ‘medio’ con amenazas y cosas así...esto ahí complica mucho...en demasía... la agricultura...la municipalización. Ahora, de por sí, la municipalización es óptima...ésta... en la pureza de ella misma... es óptima!*

*A nivel municipal ya se intentó formar un Consejo de Desarrollo, pero no funcionó por intervención política...tanto municipal cuanto estadual.*

*El Consejo fue un problema que...todavía hablando de materia política...fue problema...aquí, del propio alcalde...él escogió... una por una a personas partidarias (...de él...) para formar parte del Consejo, y no a personas que... eran verdaderos líderes, que tenían algún conocimiento del área...el legítimo representante no fue escogido para el Consejo, yo pienso que éste fue el gran problema para que el Consejo no funcionara...Podría hasta funcionar con una mejor representatividad de los agricultores, pero el problema es que, justamente los mayores líderes comunitarios...son políticos. Son políticos de partidos diferentes y que en un Consejo... empiezan a formarse pequeños bloques...y cuando se somete a votación determinado asunto, aquel bloque se reúne e impide que se haga algún plan...alguna cosa buena” (SMA).*

O sea, los intereses político-partidarios son llevados dentro de los Consejos influyendo en las decisiones. Los técnicos, ejecutores principales de las actividades programáticas de un plan de desarrollo municipal, quedan sujetos a toda suerte de intervenciones e intereses de los políticos, participantes o no del Consejo. Y, lo principal, la sociedad se ve una vez más manipulada y olvidada en sus reales intereses. Esto demuestra la fragilidad de un proceso que tuvo una naturaleza totalmente descendente, centralizada y autoritaria, sin la debida maduración ni con los actores sociales involucrados ni en la propia estructura de gobierno.

Otra declaración importante es de un extensionista que sufrió directamente las consecuencias de las acciones político-partidarias en su trabajo.

*“La municipalización de la agricultura es una cosa muy importante y que debería haber acontecido hace mucho más tiempo...pero no de la manera en que ocurrió en Santa Catarina. Yo entiendo que la municipalización debe ser un proceso, que debe acontecer paulatinamente...y con la participación de toda la sociedad...de la sociedad como un todo, porque de la manera en que se trajo al estado fue una experiencia muy desagradable...porque en realidad...nosotros no vimos la municipalización como un proceso...fue...puede decirse que fue una ‘alcaldización’...donde ‘la cosa’ aconteció de una manera en que los técnicos no pudieran participar...no fueran oídos...el agricultor, pieza muy importante en el proceso, no fue oído...y aconteció de manera...la política partidaria intervino directamente...los técnicos fueron puestos en manos de los alcaldes...equipamentos, coches...el ayuntamiento administraba todos los trabajos en el municipio, y hubo mucha persecución política...muchas ‘cosas’ que no ha venido al encuentro del desarrollo del medio rural, que sería el objetivo de la municipalización. La municipalización es importante porque descentraliza el trabajo, y es en el municipio donde están los problemas...y es en el municipio donde están las soluciones de la*

*mayoría de ellos. Y, en todo esto, la gente vio que no hubo la implicación de las partes interesadas...y dio la impresión de que fue casi una decisión particular...de un gobernador...que colocó...vamos a decir... 'bocabajo' este trabajo" (EXTT).*

La descripción que este extensionista hace del proceso y sus consecuencias expresa el sentimiento general de todos los extensionistas contactados. Parece existir acuerdo en todos los casos en que en general el proceso de descentralización a través de la municipalización es importante y positivo, pero la crítica está en la forma en que fue realizado. El hecho de la centralidad y del autoritarismo de las decisiones que iniciaron la realización práctica, unida a la situación de quedar sometidos a un nuevo poder (localizado ahora en los municipios) sin preparación para coordinar las acciones de desarrollo y profundamente dirigido por intereses privados o político-partidarios, que no se daba en las mismas condiciones de trabajo anteriores, daba lugar a esta posición escéptica de los extensionistas.

Considerando la administración municipal también, en general las posiciones fueron de cautela o adversas a la forma de instauración del proceso de municipalización. Fundamentalmente, todas las críticas en este campo se dan a partir de la sobrecarga de atribuciones a los ayuntamientos y la no correspondiente transferencia de recursos<sup>463</sup>.

Como afirma un secretario municipal de agricultura y presidente del consejo municipal:

*"La municipalización fue...no voy a decir...un fracaso...pero dejó mucho que desear. Dejó mucho que desear porque...fueron hechas promesas...de más de un ingeniero agrónomo...una extensionista...para que nosotros firmáramos el convenio. A partir del momento en que nosotros firmamos el convenio...que era más interés del gobierno del estado de que del propio municipio, 'ellos' nos dejaron 'huérfanos'. Nosotros recibimos... ahí...más o menos entre 817 y 840 reales<sup>464</sup> para cada bimestre...cada bimestre...para 'tocarnos' a nosotros la secretaría de agricultura municipal, la EPAGRI y el coche del veterinario, ¿vale? Entonces...toda el mantenimiento de estos dos coches [se refiere a los coches de la EPAGRI y del veterinario], y el mantenimiento de la oficina de la EPAGRI 'salian' de estos 840...no daba para nada. Así que esto fue la municipalización!!!" (SMA/PCD).*

Las declaraciones de los alcaldes no difieren, en sentido general, de esta línea de argumentación.

---

<sup>463</sup> Se dan también casos de rebeldía de extensionistas que se resistían a someterse a la nueva situación de mando. Esto causó una serie de problemas, considerados "político-partidarios, que ocasionaran traslados y dimisiones profesionales, en función de enfrentamientos entre autoridades locales e técnicos.

<sup>464</sup> Cuando se produjo la implantación en Brasil del real (R\$) como nueva moneda (julio de 1994) su cotización cambiaria era de 1 dólar USA = R\$ 0,93. Actualmente esta relación es aproximadamente de 1 dólar USA = R\$ 1,17.

*“ Cuando se municipaliza...no sólo en la agricultura, sino en otras actividades también... se sobrecarga al ayuntamiento...hasta se dice que...no es una municipalización...es una ‘alcaldización’ en muchos casos...pues es una forma de los propios gobiernos, tanto estadual como federal...de descargar hacia arriba del municipio. Tenían que venir más recursos.*

*Sobre los Consejos [municipales]...hoy los órganos gubernamentales...no sólo en el área de agricultura...en los otros sectores también...educación, salud...existe ya... ya viene de arriba hacia abajo...hasta de la propia Unión [se refiere al gobierno federal] la necesidad de los consejos...” (ALC).*

Otro alcalde, de una importante ciudad agroindustrial catarinense, es más directo en su declaración:

*“ La cuestión son los recursos...el tamaño de las responsabilidades [transferidas por el estado] no se corresponden con los recursos existentes para hacer viable el trabajo” (ALC).*

El desánimo y la convicción de que el proceso tuvo por objetivo la “dejación” de servicios fundamentales, es resaltado por la declaración del alcalde de un municipio del oeste del estado, considerado como “ejemplar” en el proceso de municipalización<sup>465</sup>:

*“ En verdad, lo que nosotros percibimos era que tanto el gobierno de la esfera federal como estadual... procuraro.....desmarcarse de los compromisos...de las responsabilidades en las diversas áreas...sea de... educación, salud, y agricultura...echando la responsabilidad a los municipios. Y esto causó...así...podríamos decir...un cierto trastorno para los municipios, aunque nosotros sabemos que...las ‘cosas’ son mejor administradas...funcionan mejor... gestionadas en los municipios...en los consejos. Pero lo que preocupa al poder público municipal es que...cada vez más se tienen que crear estructuras para la gestión de estos departamentos municipales...y acompañando a los problemas, no vienen los recursos, lo que agrava todavía más la situación del municipio. Entonces hay que mirar hacia dos lados...un lado bueno es sobre la gestión...el municipio sabe lo que tiene que ser hecho...los consejos...la comisión municipal de agricultura tiene la visión exacta de qué precisa ser hecho en el municipio...en cuanto a esto nosotros no tenemos ninguna duda...es un punto altamente positivo. Lo que se precisaría...es que los recursos también fueran descentralizados, garantizados al municipio...que ahí...las ‘cosas’ acontecieran con más facilidades, porque no se consigue hacer nada sin que haya un*

---

<sup>465</sup> Esta calificación de ejemplar” es hecha tanto en la EPAGRI como en la Secretaría Estadual de Agricultura/ICEPA.

*acompañamiento de recursos. Se precisaría una aparcería entre los poderes públicos federal, estadual y municipal. Este sería el punto positivo de la... [municipalización] ... el negativo es la falta de recursos...que los gobiernos miran sólo la cuestión de echar la responsabilidad a los municipios...y no lleva a cabo el acompañamiento de estructura de recursos...hasta incluso...quizás precisaría más técnicos, más personal especializado en el área. Entonces este es el factor negativo. Los gobiernos ...dan la impresión de acuerdo de aparcería, pero todavía aseguran el poder central en las manos de ellos...desde programas que son 'lanzados' tanto en la esfera estadual como federal...y el municipio se queda tan sólo con la responsabilidad mayor de afrontar todos los problemas a nivel local" (ALC).*

Los agricultores también perciben con claridad meridiana la situación, resultado de la falta de apoyo oficial al proceso de municipalización y a las interferencias políticas. Conforme se expresa un agricultor y también concejal municipal:

*"Nosotros vemos claramente que el gobierno va échándole todo al municipio...echa los compromisos...las responsabilidades, y en verdad no transfiere lo que debían transferir, para que los municipios tengan condiciones...sin recursos los agrónomos...los técnicos no cuentan con condiciones para hacer un trabajo 'a gusto'. Aquí tuvimos varios problemas...cuestión de politiquería [se refiere a influencias político-partidarias en la administración de los servicios de desarrollo rural, entre otros]...los gobiernos quieren escapar de sus compromisos...con esto se quedan tranquilos [para hacer política]...y se deshacen de todas las responsabilidades...así es en la salud y en otras áreas. Aquí también existía 'unos par'<sup>466</sup> de programas [programas que todavía venían de "arriba", del gobierno estadual]...programa que benefició a algunas personas 'a dedo' ...discriminando...hasta partidariamente ...esto claramente...hubo por ejemplo la distribución de novillas, de vacas uruguayas... en que la gran mayoría de los agricultores...no supo nada...entonces fue 'a dedo'...fue para fulano, zutano y mengano. Fue prácticamente...políticamente distribuido. Fue por obra del propio alcalde...que hace esto...entonces la municipalización no funciona. Hasta hoy lo que se hizo por vía política y politiquería...todo era directamente con el ayuntamiento...y allí funcionaba la politiquería...cada 'cosa' que venía para el municipio...era para hacer mitin y promocionarse sobre esto" (CA).*

---

<sup>466</sup> La expresión "unos 'par'" es usada por los agricultores de la región para significar "algunos"...pero con cierta connotación de desprecio.

Para concluir este conjunto de manifestaciones, es interesante tener conocimiento del testimonio de un alcalde del norte del estado. Confirmando que la municipalización ha traído más competencias que recursos para hacer viables los programas de desarrollo agrícola, este alcalde afirma que, en relación al área de agricultura, la municipalización “fue peor”:

*“La intención del gobierno que creó este programa era deshacerse de ciertos problemas, transfiriéndolos a los municipios... con la versión [con el discurso] de que ‘el municipio está más cerca...y ello resuelve’...Pero, los recursos no llegaron...y el ‘espíritu’ continua siendo todavía de centralización...tanto federal como estadual” (ALC).*

Como se pudo constatar, con los planteamientos del Gobierno Kleinübing, los cambios fueron enormes. La intensificación del proceso de “municipalización”, dentro de las características asumidas, trajo serias consecuencias en la estructura de la máquina pública estadual, pero también, y principalmente, consecuencias en la servicios prestados a la agricultura, y a los agricultores y sus familias. El discurso de la “descentralización” fue inmediatamente negado por la realidad concreta, en la medida en que tiene lugar una transferencia de los servicios “descentralizados” hacia las manos de alcaldes que pasan a ejercer el poder de mando, a veces, con más autoritarismo que las propias estructuras administrativas del estado. Es interesante darse cuenta de que hay Alcaldes que también ejercen las funciones de Secretarios Municipales de Agricultura y Presidentes de Consejos de Desarrollo, manteniendo así un alto grado de centralización del poder. Además de la influencia “normal” ejercida por el Alcalde como autoridad municipal, examinando los Estatutos de los Consejos de Desarrollo Municipales<sup>467</sup> se constata que en el 60% de los casos

---

<sup>467</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE MAFRA. *Decreto nº 1885, de 16 de dezembro de 1991- Regulamento da Comissão Municipal de Desenvolvimento Agropecuário*. Mafra: Secretaria Municipal de Administração, 1991.

PREFEITURA MUNICIPAL DE LUIS ALVES. *Regimento Interno do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Luis Alves*. Luis Alves, s.d.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SIDERÓPOLIS. *Lei nº 846/91, de 22 de maio de 1991- Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Siderópolis- Regimento Interno*. Siderópolis: Secretaria de Administração, 1991.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS NOVOS. *Decreto nº 3057/93 de 18/ 05/ 93- Regulamento do Conselho Municipal de Agropecuária*. Campos Novos: Secretaria da Agricultura, 1993.

PREFEITURA MUNICIPAL DE IPIRA. *Regimento Interno do Conselho Municipal de Desenvolvimento Agropecuário de Ipira-SC*. Ipira, s.d..

PREFEITURA MUNICIPAL DE CONCÓRDIA. *Lei Complementar nº 64, de 27 de maio de 1993. Dá nova redação à Lei Complementar nº 29, de 19. 09. 91, que criou o Conselho Municipal de Desenvolvimento Agropecuário*. Concórdia: Secretaria Municipal de Administração, 1993.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAVILHA. *Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural do Município de Maravilha- Regimento Interno*. Maravilha, 1991.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO AMARO DA IMPERATRIZ. *Conselho Municipal de Desenvolvimento Agropecuário de Santo Amaro da Imperatriz (SC)- Regimento Interno*. Santo Amaro da Imperatriz, 1992.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAXAMBÚ DO SUL. *Regimento Interno da Comissão Municipal de Agropecuária de Caxambú do Sul- COMACS*. Caxambú do Sul, 1991.

investigados, la función de Presidente está reservada a los Alcaldes, o Secretarios Municipales de Agricultura (función de confianza de los Alcaldes), o “a persona indicada por el Alcalde”. En el 32% de los municipios, el Presidente del Consejo es elegido entre sus miembros<sup>468</sup>, y en el 8% de los municipios, el Presidente del Consejo es “escogido” entre los integrantes del Consejo<sup>469</sup>. El hecho de que, en un porcentaje elevado de casos, los Alcaldes asuman oficialmente posiciones de mando directo de los Consejos, es un indicador de una determinada desviación de la intención de “democratizar”, en la medida en que no se crea otro instrumento efectivo de gestión política y sí se crea una nueva estructura...con el mismo mando<sup>470</sup>.

La “pura y dura” transferencia de las atribuciones de ejecución del servicio de extensión rural (entre otros) a los municipios, además de la mayor interferencia político-partidaria ya mencionada, ha traído otras consecuencias de carácter administrativo-operacional. Los vehículos que servían como instrumento de trabajo para los equipos municipales, pasaron a ser usados para actividades ajenas al trabajo, dificultando la acción de campo. Se constatan también cambios en el horario de trabajo de la oficina municipal de agricultura, en función de adoptar el horario del Ayuntamiento, lo que trajo serios trastornos en la asistencia a los agricultores, tanto en el campo como en la oficina de la sede del municipio. En función de estos cambios, los equipos de extensión pasaron a trabajar “a demanda”, sin una planificación mensual del trabajo<sup>471</sup>.

Respecto a los Consejos de Desarrollo municipales, considerando que se trataban de mecanismo a los cuales la propuesta oficial mencionaba como una

---

En los municipios dónde no estaban disponibles los estatutos del Consejo Municipal, las informaciones fueran cogidas en encuestas personales.

<sup>468</sup> Entre estos municipios, en los que el Presidente es elegido entre los miembros del propio Consejo, hay casos ( el 25% de estos municipios) en que los estatutos reservan la participación a seis productores rurales ‘modelo’, de los cuales el alcalde señala a tres, sin definir lo que es productor rural modelo. Los otros tres productores rurales “modelo son indicados por el Sindicato de los Trabajadores Rurales, Sindicato Rural (patronal) y Cooperativa local. O sea, un criterio totalmente arbitrario que da amplios poderes al ejecutivo para organizar el consejo y tenerlo bajo su control.

Entre estos municipios también, hay un caso que incluso siendo elegido el presidente del consejo, en el momento de la encuesta el mismo era el Alcalde que también ejercía las funciones de Secretario de Agricultura.

<sup>469</sup> En este caso no está claro en el estatuto quién elige pero informaciones personales indican que el Alcalde, cuando no “elige” directamente, ejerce una fuerte influencia.

<sup>470</sup> Es importante mencionar que dos documentos oficiales publicados por la extensión rural en 1990 y 1996 respectivamente recomiendan que el alcalde sea el coordinador del consejo” (OLINGER, 1990: 10); o que el alcalde sea el coordinador o presidente nato”del consejo, resaltando que “es natural que el alcalde, como gobernador y autoridad máxima del municipio, deba tomar la iniciativa para formar el consejo” (OLINGER, 1996: 15- 16) (OLINGER, Glauco. *Municipalização da Agricultura*. Florianópolis: ACARESC, 1990; y, OLINGER, Glauco. *Municipalização da Agricultura*. Florianópolis: EPAGRI, 1996).

<sup>471</sup> Es evidente que no se puede ingenuamente decir que nada dio resultado”. Es posible que algunos municipios tengan resultados positivos, debido a apoyos e incluso a la sensibilidad especial de quien dirigió el proceso. Sin duda, algunos municipios recibieron un trato especial” debido a intereses político-electorales. Cabe añadir que el maquillaje de”las informaciones oficiales recomienda cautela al asumir las buenas experiencias. Municipios señalados como “modelo”en términos de municipalización tienen problemas serios en la conducción del proceso. A veces se denomina “municipalización” y actividades del Consejo Municipal solamente al control de la brigada de mecanización del municipio.

referencia de “práctica democrática”, donde “todos” los desajustes de poder serían resueltos con la participación mayoritaria de los agricultores, es importante desarrollar un poco más. Como ya se ha relatado, en 1989 (SAAI, 1989: 6- 17)<sup>472</sup> se implanta la idea de “descentralización” con el argumento de que “es urgente...redefinir y disminuir la máquina estatal, pesada, atascada y incompetente”, indicando la municipalización como un camino y la formación de Comisiones Municipales<sup>473</sup> como mecanismo para “acompañar y evaluar el plan municipal”. El documento mencionado sugería la participación de un gran número de instituciones públicas y privadas en las comisiones municipales, y procuraba garantizar la “participación de los agricultores” a través de su representación sindical, o sea, un representante del sindicato de los trabajadores rurales y un representante del sindicato rural (patronal). No se tenía en cuenta cualquier otro tipo de representatividad y de organización que pudiera existir en el medio rural, como los agricultores sin tierra, las mujeres agricultoras, los grupos de jóvenes rurales y otros movimientos sociales.

Con el Planeamiento Estratégico de 1991 (SAA/SC, 1991), no cambia significativamente el sentido de actuación sugerido al consejo. Se mantiene una determinada acción “legitimadora” de un plan “elaborado por los técnicos” pero sugiere la ampliación de la representación de los agricultores hasta el punto de que el propio modelo de convenio entre estado y municipio (SAA-SC, 1993) menciona que “la representación de los agricultores (de las comunidades rurales) juntamente con la de los representantes de las entidades de productores y de trabajadores rurales no deberá ser inferior a la mitad más uno del total de miembros que componen el Consejo o Comisión”. Sin duda un avance si se considera desde el punto de vista “cuantitativo”. “Cualitativamente” permanecía la cuestión de los criterios de nombramiento de los representantes. Como dice un técnico de una ONG:

*“El resultado del trabajo depende mucho de la metodología utilizada...esta cuestión de la participación de agricultor [en el consejo] es muy relativa...decir que tiene el 50%...el 60% de agricultores, no dice mucho...la cuestión está en los métodos de trabajo...tiene que ir a la comunidad y poner al personal [los agricultores] ...a asumir ‘la cosa’...a pensar juntos...ahí ‘la cosa anda’...ahí la responsabilidad de quien participa en el consejo es diferente...por que él es elegido a partir de la comunidad y a partir de una discusión...pero cuando el ‘negocio’ se hace en la oficina...escoge a un agricultor ‘a dedo’...” (TONG).*

Incluso la cuestión numérica debe ser relativizada, pues “agricultores” también lo son el representante del sindicato patronal, el representante de la cooperativa

---

<sup>472</sup> SAAI- SECRETARIA DA AGRICULTURA, ABASTECIMENTO E IRRIGAÇÃO. *Municipalização- uma nova força para a agricultura*. Florianópolis: SAAI, 1989.

<sup>473</sup> Desde esta época, los documentos tanto estaduais como municipales se refieren a consejos “y comisiones” sin hacer distinciones. No obstante, se sabe que consejo” tiene un carácter más amplio, pudiendo incluso contener comisiones temáticas”. Normalmente se usa el término consejo “cuando este abarca en su actuación el desarrollo general del municipio y comisión”cuando se refiere solamente a una acción en áreas específicas, tales como agricultura, salud, educación, etc.

(normalmente con una visión “empresarial”), los representantes de las diversas asociaciones de productores (cerdos, ganado, pollos, conejos, plátano, arroz, etc-que son, en general, asociaciones que reúnen a empresarios con tendencia a la especialización en el monocultivo de estas actividades, y que en mucho se alejan de la agricultura familiar característica), y los “productores modelo” escogidos por los alcaldes. O sea, un primer punto que se está evidenciado es que la representación auténtica y de compromiso con el conjunto de los pequeños agricultores de naturaleza familiar queda comprometida, incluso considerándolo desde el punto de vista “numérico”.

Un segundo punto se relaciona con la naturaleza “cualitativa” de la participación y de la representatividad en los Consejos Municipales. *Participación*, en el sentido de constatar la efectividad de la presencia e interferencia de los consejeros, principalmente los agricultores, en los debates y decisiones del Consejo. *Representatividad*, por la fundamental de observar, además de los criterios de “selección” ya abordados, la cuestión de la articulación orgánica entre “representantes” y “representados”.

Con referencia a la cuestión de la *participación*, en el sentido de capacidad de *estar presente* y en condiciones de *manifestación de las representaciones* correspondientes a su papel social otorgado como “representante de alguien”, dos indicadores deben ser analizados. Primero, las condiciones concretas de carácter, por así decir, “administrativo”, que se relacionan con “convocatorias para participación en reuniones”, “periodicidad de reuniones”, y “conocimiento de la pauta que se ha de seguir”, son extremadamente desfavorables a una participación efectiva de los consejeros (en especial los pequeños agricultores, por sus dificultades naturales de locomoción, características de trabajo y dificultades en tratar aspectos administrativos) y, principalmente, a los objetivos que se propone teóricamente un Consejo de Desarrollo (la gestión de un plan municipal de desarrollo).

Analizando los estatutos de los consejos en los municipios estudiados, se observa que existen las más variadas situaciones. Desde consejos que no mencionan la periodicidad de sus actividades, a otros que tienen por norma reunirse dos veces por año, y otros incluso en que los estatutos determinan que se reúnan hasta doce veces por año. En cuanto a las convocatorias, según las normas estatutarias, deberían ser remitidas con una antelación mínima que varía entre 15 días y 48 horas, existiendo casos en que no se remite convocatoria. Pero todo esto está muy lejos de la realidad, en la medida en que en las significativas declaraciones de consejeros se observa que: son comunes convocatorias (cuando son recibidas) que son remitidas con uno o dos días de antelación; que los consejeros no son convocados para reuniones importantes; que el orden del día no es recibido, lo que hace inviable cualquier preparación o articulación previa.

*“En el inicio fue buena la municipalización...el municipio era nuevo [recientemente emancipado]... pero por esto [por el apoyo recibido] estuvo muy marcado por el paternalismo. Hoy es otro momento político...El consejo no es esto que está ahí hoy...[lo que aparenta]...solamente se interesa por la máquina agrícola...En el*

*Consejo Municipal hay poca discusión...si nosotros [extensionistas] no vamos...no se realiza reunión. El trabajo no cambió...por que son pocas las sugerencias del Consejo...Existen todavía relaciones de poder fuertes [mandonismo]...con la municipalización algunas personas consiguieron hasta imponerse un poco más...pero bien 'camufladito'...y deciden por los demás" (EXTS- extensionista social de un municipio presentado como "ejemplar" en lo que se refiere a la cuestión de municipalización).*

Esta declaración evidenciaría una característica importante observada en los Consejos, a saber, un conjunto de relaciones de poder que pasa a establecerse y que son potenciadas con la formación centralizada y autoritaria del Consejo, determinando un grado de manipulación y dependencia de los consejeros, principalmente los pequeños agricultores y sus representantes. Muchos entrevistados se referían al Consejo como el "Consejo de la Extensión Rural" o el "Consejo del Ayuntamiento".

La forma en que los consejeros eran invitados a las reuniones también expresa la intención de reunirse solamente para cumplir administrativamente algunos requisitos o, en el mejor de los casos, legitimar planes y propuestas previamente elaboradas, no dando oportunidad alguna a la discusión y formación de opinión o contraposición en las comunidades por el conjunto de los representados<sup>474</sup>.

*"Los planes... somos nosotros quines los hicimos" (EXTS).*

*"Las propuestas de qué es lo que se va tratar en las reuniones...no son recibidas antes por nosotros...están todos al servicio del Estado" (PSTR y MCA).*

*"El Consejo se reunía... sólo para reunir...sin decidir nada importante" (SMA).*

*"Recibimos las invitaciones 'justo a la hora de la reunión'...no da para preparar lo que llevar, ni discutir con los compañeros" (MCA).*

*"Las reuniones son realizadas sólo para comunicarnos...son reuniones informativas. La gente del interior ni sabe que yo soy consejero" (MCA).*

*"El Consejo hacía a los agricultores perder tiempo. El Consejo era 'de la' EPAGRI" (MCA).*

*"Ellos hacían reuniones y no invitaban...me sentía usado... para beneficiar al alcalde" (MCA).*

*"Antes las reuniones eran realizadas una vez al mes...hoy son dos reuniones al año" (EXTT).*

*"¿Qué se adelanta con reuniones una o dos veces al año?" (MCA).*

---

<sup>474</sup> Las declaraciones presentadas en este trabajo se refieren tanto a municipios considerados "ejemplares" en el proceso de municipalización como a los municipios que presentan problemas en el proceso. No existen diferencias significativas entre los dos conjuntos de municipios en cuanto a los criterios de invitación y metodologías de reunión, en la medida en que la participación efectiva de los agricultores y el respeto a sus problemas y posicionamientos no son considerados con la debida seriedad.

*“...el desempeño...el trabajo del Consejo, yo pienso que no es satisfactorio...porque pocas veces se reúnen...o cuando se reúnen...son 2 ó 3 personas...e incluso no tiene por qué reunirse... no tiene qué administrar...la cuestión financiera...no tiene recursos para administrar, o aplicar... o discutir. Entonces son pocas veces las que se reúnen. Por otro lado falta transparencia...hasta hoy funcionó con bastante discriminación...bastante ‘cosa escondida’ ...que no quieren que nadie llegue a saber. Esto aconteció aquí...por parte de algunas personas” (CA).*

*“Cuando se recibe una invitación para una reunión, no se sabe lo que se va discutir...no es posible reunir a la comunidad y llevar una posición...después sí...casi siempre se recibe una hoja de lo que se discute para leerlo en la comunidad...si yo no voy [a leerlo a la comunidad]...yo mando a la...[hizo un señal indicando a la mujer]” (MCA).*

*“Las convocatorias son esporádicas...en general para discutir planes ya hechos” (PSTR y MCA).*

Por otro lado, se perciben en algunas declaraciones posturas que explican de cierta forma estas discriminaciones, incluso por parte de extensionistas “animadores” del proceso:

*“El personal del Consejo es muy ‘lego’. Voy a situar la ‘ignorancia’ en términos de ‘cultura’...¡¡no tienen cultura!! no tienen condiciones para proyectos...para trabajo...no tienen. Ellos vienen aquí...quien conversa soy yo y mis colegas. Ellos asisten...charlan...un chiste...escuchan...pero no ...falta...¿ sabe? cultura! cultura precisamente!! Son personas muy carentes de ideas...muy carentes de proyectos...aquello que tú hablas...no tiene continuidad...aquello que tú traes. Ellos son muy pobres de ‘contenido’. Por las condiciones...no tienen estudios...también un poco por que no se interesan...por que pienso que la falta de estudios no es el problema...si la persona estuviera interesada ella lucharía,...los estudios no son la dificultad. El municipio está fuera de la realidad” (EXTS).*

*“El personal del Consejo...es todo pasivo...porque el Consejo sólo era reunido para cuando había alguna novedad...y era expuesto...a veces no tenía ni capacidad de opinar si hay que hacer o no aquello...entonces acaba siendo ‘pasivo’...sólo recibiendo y aprobando, sin poder modificar mucha cosa. Pero, en estas condiciones, los proyectos que ‘vienen de arriba’ son los que mejor funcionan...¡¡hay que tener directrices de arriba!!” (MCÑA y técnico de empresa de la Secretaría Estadual de Agricultura).*

*“La municipalización ha traído más perjuicios que beneficios...hubo mucha separación...el Estado quería una convergencia de personas e ideas, y en mi opinión solamente las separó... Yo soy del Consejo*

Municipal...que debería ser un Consejo para llevar a cabo el trabajo en el municipio...en mi opinión este Consejo es algo...‘vacío’...reuniones...muy pocas veces...y cada una en su lado, realizando su trabajo. No he participado en la elaboración de ningún plan municipal...en años anteriores...yo soy directo... fue un fracaso...yo no participé de proyectos...no recuerdo que alguien haya sido convocado para hacer proyectos...el Consejo no tuvo autoridad...los Secretarios de Agricultura eran ‘medio’ autoritarios...y hacían la ‘cosa’ así...hacían de vez en cuando...una pequeña reunión con las personas...y ...ya decían: ‘se hizo así...así...y así...’; el personal era... sólo...sólo...para ‘legitimar’. El Consejo precisa ‘crear vida’...y hacer que esto realmente produzca y haga alguna cosa para el municipio” (MCÑA y técnico de cooperativa).

“...Este [la participación] es el punto crítico...esta fue la gran causa del fracaso...Primero...existe un ‘tipo’ de ‘estatuto’ para la municipalización que ya prevé que el 50%...51% de los miembros...ah, 50% más uno...de los miembros serán de la representación de los agricultores. Esto se estableció por decreto municipal...Pero, en la administración [municipal] pasada, el Sindicato de los Trabajadores Rurales no formaba parte de este Consejo...ni fuimos invitados a formar parte!! En esta administración, por un decreto, nosotros fuimos como representantes de la ...el sindicato formó parte del Consejo. Y este Consejo no tenía esta participación de los agricultores del 51% en el caso...no había...no había. Podría hasta tener órganos ligados a la agricultura...pero, en verdad no había la representación...que tenía que ser. Y se quedó todo en manos del secretario [municipal de agricultura]. Aquí, el secretario era una persona de imponer...de no aceptar...preparaba ‘la cosa’ y la metía en el Consejo...sólo se quedaban prácticamente dos personas cuestionando...el resto aceptaba...porque había organizaciones...había una de criadores [de ganado] que...políticamente viene de...[contraria a los trabajadores rurales]...yo pienso que...‘nuestra’ cooperativa, está en la parte comercial...de comercializar el producto...y a la parte de representación, en la que también debería estar...ella no ‘vá mucho’. En realidad.... resumiendo... nosotros no tenemos [en el Consejo] tal vez el 30% del personal...de aquellos que entienden y quieren el bien de la agricultura... que quieren por lo menos discutir. Entonces tu te quedabas muy solo... en las discusiones tu eras siempre vencido...no tenías cómo proponer alguna modificación... que se precisara...Yo pienso que, en nuestra época... también....hubo algunos fallos...el sindicato no hizo uso de sus atribuciones...hay que hacer un análisis crítico de nosotros...nosotros tampoco nos preparamos ya de inicio para ‘articularnos’ un poco. Incluso porque se reunían muy poco... las convocatorias eran muy esporádicas...de los temas de las reuniones sólo se informaba cuando era para aprobar el plan del año...era

*presentado en el momento...no había antelación...no había condiciones de discutir...de prepararse. Nosotros teníamos divergencias serias en términos de conceptos, con el sindicato rural, que estaba aliado con la administración...nosotros teníamos la cooperativa...que es otro órgano...que por el hecho de estar nosotros apoyando una idea...ellos serían contrarios. Con la propia EPAGRI...tuvimos dificultades. La CIDASC<sup>475</sup> nunca se alinea mucho con nosotros...ella cuida más del gran propietario. Tiene la asociación de criadores, que es de grandes propietarios...entonces es difícil. De asociaciones de pequeños productores no había ningún representante. No teníamos aliados. El Consejo se compuso de una manera...que el secretario controlaba los intereses de ellos” (PSTR).*

Es interesante observar que, tratándose de centralización y autoritarismo, también el representante del Sindicato Rural (patronal) de este mismo municipio se opone a la forma de actuación del Consejo y cómo el mismo es manipulado por los mandamases oficiales:

*“El Consejo sólo se reúne...eventualmente... cuando hay necesidad de decidir sobre algún asunto que es exigido por órganos que hacen convenios...firmar algún convenio...Praticamente nunca fueron aceptadas sugerencias del Consejo...siempre ‘las cosas’ son hechas sin consultar...y la atención al sector agropecuario deja mucho que desear. Las convocatorias eran recibidas con poco tiempo y no contenía los asuntos que se iban discutir... nunca aconteció que se pudiese discutir con las bases del sindicato. Eran decisiones que se tenía que asimilar...engullir a ‘bocajarro’, como se dice...” (PSR).*

Como se ha podido apreciar por las palabras de los diversos agricultores y consejeros la periodicidad de las reuniones de los consejos difícilmente posibilitan el ambicioso objetivo de “gestión colectiva” de un plan municipal de desarrollo. Por otro lado, la recepción de las convocatorias con muy poca antelación (o la no recepción), además de impedir a veces la participación de los representantes de los agricultores por la especificidad de su trabajo y residencia no permiten una preparación anticipada de la reunión involucrando a los “representados”, agravado todo ello por el hecho de no ser recibido el orden del día de las reuniones.

Sin duda, esto es una seria limitación para cualquier proceso de descentralización en la medida en que representa un indicador claro de la posibilidad de manipulación de los intereses de los actores sociales involucrados, pareciendo simplista e ideológico entonces el uso de estigmas tales como “sin cultura”, “carencia de ideas”, “pobres de contenido”, “sin proyectos”, “pasividad”, “sin estudios”, “inocuidad”, etc.

---

<sup>475</sup> CIDASC- La Compañía Integrada de Desarrollo Agrícola de Santa Catarina es una empresa de servicios vinculada a la Secretaría de Agricultura estadual.

La función social de “consejeros” no queda clara para ellos mismos y mucho menos para las comunidades. La experiencia de actuación concreta solamente en la “legitimación” de planes y propuestas presentadas por las “autoridades” determina, para los consejeros (principalmente los pequeños agricultores), una característica de “saber oír” y, a lo sumo, transmitir las decisiones “del consejo” a sus representados.

Es también sorprendente que el 100% de los “representantes” entrevistados no tienen contacto sistemático con los “representados”, y jamás fueron estimulados para ello. O sea, se “autorepresentan”. Esto no se aplica solamente a las funciones de “consejeros” de los Consejos Municipales de Agricultura sino también a los concejales y sus electores. Se entiende este “contacto sistemático” como una forma periódica de correspondencia y de contacto interpersonal que posibilite un intercambio de ideas entre el “representante” y el conjunto de representados para favorecer la actuación en los órganos de representación. El contacto personal es eventual en todos los casos encontrados, no suponiendo una búsqueda de información e intercambio de opiniones objetivas que soporten la actuación del consejero/concejal en sus intervenciones en la generación y gestión de un plan de desarrollo, limitándose a “relaciones públicas” en fiestas, juegos, actos religiosos, etc, en el medio rural.

Al mismo tiempo, otra cuestión fundamental asociada también a la *representatividad* se refiere al poder de interferencia de los pequeños agricultores en el interior de los Consejos, considerando sus características de comunicación y expresión y las manifestaciones de poder que se establecen en este tipo de foros. En verdad, con excepción de un municipio que eventualmente promovía reuniones del Consejo en el propio medio rural cuando se trataba de un asunto de interés de alguna comunidad en especial, en todos los otros la realización de las actividades se circunscribía al centro urbano. El agricultor, alejado de su ambiente de costumbre, es sometido de esta forma a una serie de condiciones que limitan su participación. No acostumbrado a largas reuniones donde la paciencia para oír “ponencias” y explicaciones apologéticas de determinados administradores debe ser una característica fundamental, normalmente el agricultor, de entrada, no se siente a gusto. Partiendo de este presupuesto, es importante observar entonces, desde una perspectiva *pedagógica*, las posibilidades de expresión que se presentan a los agricultores.

Por las observaciones realizadas, es posible afirmar que la lógica que se establece en un foro este tipo está fundamentada en la “propiedad de los argumentos”, en el “monopolio de la palabra”, y en el “uso ostentoso de un determinado funcionalismo ocupacional”, lo que lleva a un grado muy bajo de posibilidad de participación auténtica y no reprimida. Como se pudo constatar, la composición de los Consejos con representaciones de políticos, bancos, agroindustrias, profesionales liberales, empresarios, prácticamente todos del medio urbano, se transforma en un conjunto extremadamente heterogéneo de intereses y de manifestaciones, que en absoluto estimulan el ejercicio de la ciudadanía y de la libre manifestación, característica primera de un foro realmente comprometido con el desarrollo de la sociedad entendida en su conjunto. En este contexto, es común el uso de prerrogativas funcionales para defender e imponer ideas. O sea, una relación

de poder que se expresa a partir de las funciones desempeñadas en el conjunto de la sociedad. Si bien a veces no aparece claramente explícita, esta relación de poder se demuestra por el uso de la “argumentación más elaborada”, por el “monopolio de la palabra”.

Como anteriormente se ha visto, la capacidad de articulación y preparación previa de los agricultores es muy pequeña, lo que provoca que entren a las reuniones en condiciones de inferioridad “estratégica”. Además de esto, el hecho de encontrarse con planes preparados e ideas ya elaboradas y fundamentadas, “por los técnicos que tienen estudios y por políticos”, determina una posibilidad de intervención diminuta. La sumisión histórica a que son sometidos los agricultores, considerados como como “catetos” o “palurdos”, es determinante de esta postura opresora y discriminatoria. El sentimiento de inferioridad y sumisión es expresado en diversas afirmaciones :

*“El agricultor es inhibido...difícilmente se manifiesta...en la propia reunión nosotros los forzamos para que digan alguna cosa...pero es muy poco, la participación de ‘ellos’ no es mucha...si es reunión sólo de agricultores ellos ‘abren el juego’...ellos hablan...pero cuando tiene a un intelectual allá al medio...ya está...ya se queda inhibido... ‘alguien está allí... ¡ay!...hoy no me atrevo a hablar...no me siento con ganas’. Entonces una minoría domina a la mayoría...y esto no es bueno” (PCD y agricultor).*

*“Hay una diferencia entre el agricultor en su comunidad y en la Comisión Municipal...él reacciona diferente...la mayoría de la gente...tú vas a hacer una reunión, para definir un programa...una ‘cosa’...hay muchos proyectos que si tú no das un ‘empujoncito’ no sale nada...tienes que darlo...tienes que darlo. El personal es inhibido...a veces tiene una idea...tú hablas con él...pero cuando están frente al grupo...hay muchos agricultores que no hablan...no abren la boca para nada. Pienso que con miedo de que la gente se ría...¡yo qué sé! La mayoría son inhibidos. Cuando es un grupo pequeño ellos hasta dan su opinión...ahora, cuando es mayor...30...40 personas difícilmente abren ellos la boca. La mayoría tiene problemas para hablar en público...cuando tú hablas con él en su casa...él habla, tiene ideas...pero cuando viene al grupo...ya se complica ‘el negocio’. Pero, es lógico, hay excepciones...está aquel agricultor ...despierto... que habla bien...hasta de más, hasta perturba la reunión. La mayoría es así...son buenos líderes en la comunidad...pero llega la hora de representar a la comunidad... de hablar...no habla nada” (EXTT).*

*“En el Consejo Municipal no se decide por voto... los programas fueron elaborados en un año ...cambia muy poca cosa. Si sucede alguna cosa nueva... se va cambiando...todo se decide por consenso” (MCA y técnico agrícola).*

La técnica de utilizarse el “consenso” como forma de tomar decisiones puede ser otro indicador de manipulación de la opinión, en la medida en que induce a una

determinada “concordancia” con la argumentación “más consistente”, técnicamente bien defendida, y con los planteamientos que parten de personas que detentan una posición de poder, sea cual sea, en función de la presión social que se establece en grupos como los estudiados. En ella se presupone la “homogeneización” de posiciones en función de un interés mayor... “el desarrollo municipal”, lo que con frecuencia lleva a los menos favorecidos a ir renunciado a sus intereses legítimos (principalmente cuando están en posición desfavorable para exponer sus reivindicaciones) en favor de “necesidades más prioritarias” decididas técnico-burocráticamente.

*“En el Consejo...yo me pongo de acuerdo...mire usted... como se va a enfrentar al alcalde, los técnicos... gente con estudio... entonces los agricultores están allá... no hablan derecho... y aprueban las decisiones de ‘ellos’... sus programas... los agricultores se preocupan de no ‘ofender’ a la gente de la ciudad... los políticos... los técnicos” (MCA).*

*“El agricultor habla ‘corto y grueso’ [en el sentido de muy directo y ‘sin rodeos’]...realmente la participación es un poco difícil...muchas veces hay agricultores que no consiguen situar las ‘cosas’...entonces no es son atendidos. En nuestro municipio, la media de escolaridad... llega al primario [educación básica] ...hay muchos que ni el primario alcanzan. Entonces es muy bajo...” (MCA).*

*“El Consejo existe sólo en el papel...cuando existían reuniones...los que menos decidían eran la gente del Consejo...hasta daban sugerencias... pero que no eran acatadas. Al final...quien decidía era el Alcalde y dos...tres más...En verdad, tenía que capacitar a los miembros del Consejo... enseñar a los miembros del Consejo cuál es la función de ellos... que no es sólo firmar una acta... o hacer alguna que otra sugerencia. Tienen que sentirse integrantes. Nadie de los consejeros sabía realmente el papel de ellos. Porque el plan, en verdad, fue hecho aquí en la oficina [oficina de extensión] ... fue llevado allá...fue puesto para ellos...nadie sugirió...nadie dijo que esto está de más...esto es de menos...esto no dá para hacer...esto es poco...hay que cambiar” (EXTS).*

*“La gente se deja llevar... se deja dirigir... el agricultor... hay que tomar conciencia de su papel... de la relevancia de su propio papel, entendiendo la función de cada órgano [del gobierno]... él se tiene que insertar, él tiene que participar más... Justamente el Consejo... convoca... y la gente casi no viene a las reuniones... yo pienso que ya están ...así... con tanta desesperanza... tán desasistidos de tanto tiempo, entonces pienso que esto es un trabajo que va a tardar un poco y... la gente está tan ...así ...atareada con sus actividades que ellos piensan que es más fácil se quedar en la ‘roza’ o en casa, que participar en una reunión... pues, generalmente, a través de largos años no eran consideradas las opiniones de ellos...las decisiones eran tomadas ‘allá arriba’, entonces...como pasa aquí, debe pasar en casi todos los*

municipios. Falta un trabajo de base. Ellos pensaban que la principal función del Consejo era [coordinar] la distribución de calcáreo. Yo pienso que no es esto. El agricultor debe participar más, pensar que ¡es importante participar!... no puede dejarse llevar... Muchas veces los liderazgos del interior [del medio rural]... llega cualquiera... un técnico que sea...un político... entonces ellos... a pesar de ellos ven que están ciertos, pero estas personas con muy poco esfuerzo consiguen cambiar radicalmente... el pensamiento... aquellos programas que los ‘colonos’ tienen... y cambian... y se queda un programa todo desfigurado... y no alcanza ya los objetivos. En el Consejo, por ejemplo, el agricultor siempre se retrae...él siempre piensa que ‘quien sabe son los otros’...y que poco se adelanta con su participación...y en general también a las autoridades competentes... les basta tener un motivo político para desviarse de aquello que el ‘colono’ está deseando. Es preciso cambiar esta mentalidad. Tiene que haber respeto por el Consejo... respetar los programas que parten de la base... La gente que participa no viene con una programación definida.. ellos [los agricultores] vienen... pero si 4 personas lo desean, por ejemplo... personas ‘de fuera’ [técnicos, políticos] como se dice... puede cambiar completamente aquello que ellos tienen en mente para realizar... que la comunidad precisa. El Consejo es una cosa buena, pero los asuntos son muy vagos... los asuntos son tratados vagamente... los asuntos se deciden en el momento... y además el tiempo... el espacio es corto. Ellos se quedan divagando... tratan de programas sobre la marcha... y después salen de ahí... y se olvidan...” (MCA).

“Se ha debatido mucho.. las sugerencias...pero lo que sucede es que ‘se habla mucho’ y no sale...’no hay cómo’... ahora... no creo que se deba a la culpa del Consejo... creo que la ley ‘allá fuera’ es que... es que es la ‘retranca’<sup>476</sup> incluso” (MCA).

“El Consejo...podía estar mejor... ¡ellos [los agricultores] no son ‘bien escuchados’, no! Lo que ellos dan ideas... ellos no... la respuesta que dan es... ‘falta de apoyo del gobierno...o ... del Ayuntamiento...nosotros no podemos hacer...porque...’. Tú sabes como es... siempre falta ‘lo mejor’... los recursos... siempre dan esta contestación. [hablando de participación y expresión en el Consejo] El agricultor aprueba para no... el no...<sup>477</sup> . Hay ‘uno u otro’ al lado que .... habla muy bien... hay alguno

---

<sup>476</sup> En Brasil, esta expresión fue popularizada por el vocabulario del fútbol, y se usa para decir que “un equipo juega totalmente en a la defensiva, obstruyendo todo intento del adversario... no interesa marcar goles, la cuestión es ‘amarrar’ a los contrarios”. El agricultor quiere referirse a que el poder que hace y ejecuta las leyes impide cualquier avance que pueda haber sido propuesto por el conjunto de agricultores... que las leyes son usadas por quien tiene información y poder para dificultar conquistas de los más desinformados.

<sup>477</sup> En el discurso del entrevistado está sobreentendida, como se va a ver más adelante, la expresión “aprueba...para no incomodar”.

*al lado que... entonces hay aquél que no quiere hablar... que a veces dice para que el otro diga... pero... la mayoría aprueba 'las cosas' y... que ...después... a veces fuera [del Consejo] él dice... 'pero aquello era una equivocación'... '¿ Pero por qué lo aprobó usted?'... 'Yo aprobé porque yo he visto que ...que es mejor así...'... Ustedes mismos [refiriéndose a los técnicos] dicen así... '¿ustedes [agricultores] no hablan nada... ustedes no contestan nada? hay que decir alguna cosa para que nosotros sepamos lo que los agricultores están sintiendo'... Nosotros tenemos que hablar... y nosotros nos quedamos 'retraídos' y no hablamos... ¡Pero, el agricultor no se siente a gusto! [porque el ambiente no es favorable]. El Consejo ...es un poco lento. El Consejo es un poco lento, demasiado... el Consejo debía de... usted sabe cuando es mucho... así... se queda así... 'aprueba... aprueba aquello... se queda 'allí' y... ¡listo!'... yo pienso que... tenía que ser más ... más ...una mejor participación... las decisiones se quedan sólo en el papel... esto decepciona a las personas... En una comunidad, yo cuando asumí el sindicato... luego que empecé... yo dije... vamos a hacer una reunión 'fuera' [en el campo]...hice una reunión con agricultores... ¡por la noche! comparecieron...me parece... 48 personas... mujer con nene... todo. Llegaron de noche, allá. Y les gustó tanto que... que ellos están hasta llamándome por teléfono a veces... para mí... que 'valió la pena'. E hicimos otra también [en otra comunidad]... ahí comparecieron 50 personas... mujer con nene...de noche para no quitar tiempo al agricultor... explicando lo que es el sindicato... explicando lo que es el derecho del asociado... les gustó mucho... sólo que después yo paré... el secretario pidió vacaciones 'para la política' [el secretario del sindicato, que ayudaba en las reuniones, pidió vacaciones para involucrarse en las elecciones municipales]... y entonces... ¡yo tengo que hacer esto ahí!... tengo que hacer...esto es lo que 'vale'... por esto yo digo 'el Consejo parado... va acabándose cada vez más'. Nosotros haciendo reuniones en las comunidades... ayuda mucho, porque... es lejos para venir ellos aquí" (PSTR).*

*"Es importante tener mayoría en el Consejo... usted ve... hay veces que los agricultores tienen un proyecto... pero otros dirigentes piensan que debería ser diferente. El agricultor con 'media palabra' él ya... ¡'mata'!... [en el sentido de ser "muy directo"]... ¡él no sabe expresarse... no sabe debatir! Era interesante hacer unos cursos... pues hay algunos que no consiguen desarrollar una reunión... no consiguen expresarse... tienen problema de expresión" (MCA).*

Es interesante observar el testimonio de dos extensionistas de un municipio también considerado "ejemplar" en el proceso de municipalización. En el inicio del diálogo ellos aseguran que "¡la municipalización acertó!... ¡funcionó muy bien!...

incluso en comparación con otros municipios de la región". Sus razonamientos son de orden estrictamente administrativo y operacional en la medida en que "acertar" se resume en "poder trabajar mejor" (los extensionistas). Como se puede ver, la cuestión "pedagógica" de mayor y más efectiva participación de los agricultores, se queda en un plano secundario, siendo reconocido el carácter impositivo y poco participativo de las acciones que se originan de este "nuevo" proceso, dentro de una determinada "normalidad" en función de las características intrínsecas de los agricultores.

*"La gente del interior [agricultores] no tienen... mucha visión de cómo suceden las 'cosas' .. Entonces, en realidad, la 'cosa' es 'medio' dirigida... ¿entiendes? Nosotros llegamos... se les expone lo que nosotros tenemos... las intenciones... nuestras actividades... nuestros proyectos y... ellos... aceptan... si es el caso... dan su aval... legitiman... Entonces, lo que el Consejo ha hecho es esto... no se puede decir que el Consejo nos ha dado ideas... nos ha auxiliado mucho en el trabajo. Él ha legitimado nuestro trabajo y dado total apoyo para que esto siga adelante. Nosotros nos reunimos dos veces al año... o cuando hay necesidad... establecemos nuestros objetivos... nuestras metas...y ellos... normalmente aceptan... difícilmente ellos cuestionan nuestro trabajo. La gente del campo no tiene ideas... así... no tienen aquella visión del trabajo como nosotros tenemos, yo pienso. Entonces, para ellos es todo una 'cosa' nueva... es diferente... entonces ellos no saben decirte si es cierto... si está errado... no saben criticarte... positiva o negativamente... entonces ellos aceptan lo que nosotros planteamos... ellos no tienen 'aquella' postura crítica... El Consejo es pasivo... no cuestiona. Cuando están en un grupo aislado se producen discusiones bastante... interesantes... Pero, a partir del momento en que usted los llama [los agricultores] para exponer sus ideas...ellos se callan. Yo creo que es un fallo nuestro... Una cosa de nuestro Consejo... él cambia de líderes [del medio rural] todos los años... y es uno de los puntos que deberíamos repensar... porque nosotros teníamos un grupo que era del Consejo el año pasado... no sé lo que ocurrió... ellos permanecieron dos años... por varios motivos... no fueron cambiados estos líderes...¡este grupo era óptimo! hasta diciembre del año pasado... hubo una continuidad...ellos estaban conociendo lo que era realmente el Consejo... ellos eran bien conocedores de su función... y del poder que ellos tenían... Tenemos que revisar esto... de no cambiar los líderes todos los años... cuando él está bien preparado... hay que darle el relevo a otro... él participa en dos o tres reuniones... después pasa a otro, que entra 'verde', inexperto... entonces se calla...prefiere oír a hablar, para no meter la pata... a veces ellos piensan...que 'dicen tonterías'... porque es lo que dicen... 'es mejor callarse... que decir tonterías'... es una*

*postura de resistencia... se mantiene así... ¡por miedo! Esta es una cosa errada que hicimos... sólo pasamos a comprenderla ahora” (EXTS).*  
*“Mira... una crítica a nuestro propio trabajo... yo noto una cierta dificultad del Consejo... realmente... tal vez... de discutir más en profundidad algunos problemas. Yo prefería oír de ellos muchas más sugerencias... una de las dificultades de los miembros del Consejo es... hablar en público... es hacer que esta gente se exprese en público... porque cuando tu reúnes al Consejo... ellos [los representantes] pueden conocerse... pero no tienen una gran convivencia con los demás representantes del Consejo por ser uno de cada comunidad. Entonces, ellos procuran no expresarse mucho. Nosotros hemos intentado superar esto haciendo reuniones temáticas en las comunidades, cuando hay necesidad, utilizando el método de ‘lluvia de ideas’ ... y después se vuelve a reunir el Consejo [se recuerde que el Consejo se reúne dos veces por año]” (EXTT).*

Los Consejos se crean, por una acción descendente originaria del Estado, para que sean “un instrumento de democracia y de amplia participación, con la finalidad de elaborar y participar en la gestión de un plan de desarrollo rural para los municipios”. Sin embargo, lo que se percibe es que, en esta nueva estructura, se establece un verdadero “diálogo de desiguales”, en la medida en que la intervención de los pequeños agricultores es dificultada, sea por la “representación numérica”, sea por la posibilidad de exteriorizar sus ideas sin ningún tipo de represión.

Aunque se pueda sostener que las acciones del Estado no se caracterizan solamente por el predominio de la coerción, cuando se compara con otros mecanismos utilizados por las élites (los monopolios económicos, la posesión y concentración de los medios de comunicación, la esclavitud disfrazada en regímenes de trabajo inhumanos, etc) que están presentes en el seno de la sociedad, es importante evidenciar que, a partir de los casos estudiados, se identifica un acentuado grado de represión de la participación auténtica en el interior de los Consejos y, en consecuencia, a la participación más integral del conjunto de los agricultores en la gestión de las políticas públicas. También se percibe un determinado grado de sumisión exteriorizado por los agricultores en relación a la élite, en la medida en que se someten “pasivamente” a los designios de los demás representantes en los Consejos. Ciertamente esto se debe al hecho probable de compartir algunos valores ideológicos<sup>478</sup> que justifican su propia dominación, negando su propia realidad.

El proceso de municipalización y en especial los Consejos Municipales, expresión concreta de este proceso, representan el papel activo del Estado centralizado que, a través de la constatación de su “insolencia” en la gestión de las

---

<sup>478</sup> Como por ejemplo “tener estudios”, “hablar bien”, o incluso “tener recursos”, como factores que autorizan el monopolio o supremacía a la hora de decidir algo. Al mismo tiempo queda clara la expresión de que “tenemos que participar más” y “articularnos para imponer nuestra voluntad”, como forma de superación de esta subordinación.

políticas públicas, pasa a crear nuevas esferas “públicas”, relativamente autónomas en la apariencia y en el discurso oficial, pero totalmente controladas material y metodológicamente. Estas “nuevas esferas públicas”, en su lógica propia, absorben y expresan las contradicciones existentes en la sociedad.

La perspectiva de “democratización” de la gestión de las políticas públicas por la acción de Consejos Municipales es todavía un reto pues, si no se tienen en cuenta algunos puntos esenciales es bien probable que, en el mejor de los casos, se termine por caer en una perspectiva reformista, sin cambios significativos en la cuestión del poder, no consiguiendo a su vez transformaciones fundamentales en el modelo de desarrollo. Hablar de “democracia”, a luz de la experiencia de la municipalización, permite dialogar con BOBBIO (1992: 22- 40)<sup>479</sup> cuando éste discute el hiato existente entre los ideales democráticos y la “democracia real”.

En primer lugar, la democracia nació de una concepción en la cual la sociedad política es un producto artificial de la voluntad de los individuos, y de un Estado sin cuerpos intermedios característicos de las sociedades corporativas. Lo que aconteció, en verdad, fue que los grupos, las grandes organizaciones, asociaciones, sindicatos, partidos, y no los individuos, fueron protagonistas de la vida política en una sociedad “democrática real”. No existe más el pueblo como unidad ideal, pero apenas el pueblo dividido en grupos contrapuestos y en competencia. No se consiguió afirmar el pluralismo. En segundo lugar, la democracia debería estar caracterizada por la representación política en el sentido que los representantes perseguirían los intereses más generales de la nación y no intereses particulares. El principio en el cual se fundamenta la representación política es la antítesis del principio bajo el cual se fundamenta la representación de intereses. Un agravante es que cada grupo tiende a identificar el interés nacional con el interés del propio grupo, según el autor. En este contexto, “la democracia real” es representada por un conjunto de juegos “políticos” dónde se manifiestan los grupos de presión, los cambios de favores y la vinculación de mandatos electivos a intereses específicos. El tercero e importante punto es que, la “democracia real” no consiguió la derrota del poder oligárquico. Las oligarquías persisten y se fortalecen, en la medida en que no se llegó a eliminar la diferencia entre gobernados y gobernantes y éstos siguen cada vez más influenciados por los grupos de presión de las elites<sup>480</sup>. En cuarto lugar, se puede decir que la democracia no amplió convenientemente el espacio de conquista de los ciudadanos más allá del sufragio universal, o sea del paso de la “democracia política” a la democracia social. En este punto importa discutir no el número de los que tienen derecho de participar de las decisiones que les corresponden, sino los espacios donde estos derechos pueden ser ejercidos. La distinción que se hace entonces no es ya entre el poder de pocos y de muchos, sino entre poder ascendente y poder descendente, pues los espacios de derechos de los ciudadanos son decididos de manera descendente. Otra cuestión

---

<sup>479</sup> BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia- Uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

<sup>480</sup> Muy probable, aproximándose a la interpretación de Joseph Schumpeter en la cual la característica de un gobierno democrático no es la ausencia de elites sino la presencia de muchas elites en competencia entre sí para la conquista del voto popular (BOBBIO, op.cit.: 27).

no resuelta por la “democracia real” se refiere a la eliminación del “poder invisible” y de la existencia de un “doble Estado”, el visible y el invisible. Además de organizaciones y grupos de presión que, ejerciendo un poder invisible, condicionan acciones del “Estado visible”, hay también dentro del propio Estado una falta de transparencia de acciones e interferencias que ponen en cuestión cualquier apología de la “democracia real”. Y por último un sexto punto trata de que la democracia no cumplió su promesa con referencia a la educación para la ciudadanía, o sea, un procedimiento educativo en el cual el individuo se convirtiese en ciudadano en el propio ejercicio de la práctica democrática, buscando la ciudadanía activa.

Es posible considerar que estas observaciones son perfectamente aplicables a la realidad estudiada pues, de una manera o de otra, reflejan el conjunto de posiciones captadas. Las principales disfunciones del proceso de municipalización, en referencia a la cuestión de su referente democrático y la participación ciudadana, son muy bien resumidas en el testimonio de un agente pastoral, miembro de un Consejo Municipal:

*“La municipalización... ya en la segunda reunión... estaba todo más o menos decidido... la cuestión de esta representación. Ahora... para un proyecto municipal...claro...está más cerca del agricultor... más cerca de la comunidad... la propuesta de trabajo... en las palabras... en el papel... puede ser hasta óptima. Pero la cuestión de estar aconteciendo esto incluso... ¿hoy... qué es lo que se ve? Nuestros agricultores están pasando por las mayores dificultades, ¿verdad?... La gente está dejando la tierra...la mayoría de la gente está dejando de la tierra y yéndose a la ciudad. Es porque no tiene más [medios]... la mayoría de los que plantaron... a la hora de la venta... no tiene... Y no hay una organización... la propia municipalización debería preocuparse por esto. Esta cuestión de la comercialización... cada agricultor viene... contrata financiaciones... hace dispendios... llega la hora de la comercialización... es él solito... buscando... ‘¿quién va a comprar mi producto?’. En esto, los acaparadores una vez u otra llevan ventaja. Como se habla de los acaparadores... están ‘dando’ más [están ganando más que los agricultores].*

*El Consejo... una cuestión bien crítica... ¡de qué debería ser y lo que es! Yo pienso que el Consejo fue creado porque vino de ‘arriba a bajo’. ¿ El Consejo nace de dónde? Fue una necesidad de la sociedad o del Estado?... Fue determinado como ‘necesidad’... tiene que ser por vía de la municipalización. Hasta hoy, las reuniones que hubieron... fueron... una reunión para crear el Consejo... una segunda reunión... para hacer el estatuto... otra para cuestiones de distribución de calcareo... y después de un año y poco, que hubo otra reunión para distribución de calcareo. Después no hubo más reunión... entonces yo fui a preguntar... y me dijeron que no había habido más temas para discutir. Yo pensé... ¡pero el agricultor está ahí todo el día... él tiene necesidad... tiene problemas todo el día! Pienso que una de las cosas... es que se debería*

sentar el equipo y ver la cuestión de la agricultura. Me contestaron... 'no, no hubo oportunidad'. Después hubo otra convocatoria porque venía calcáreo. Y después de esto... no hubo más reunión. Por lo menos... yo no se me comunicó. Si el Consejo es para decidir todas las cuestiones... de la agricultura... cómo encaminar... para esto el Consejo tiene que funcionar muy bien... tiene que estar muy presente... la cuestión de decisiones... qué hacer... cómo hacer... por qué se dice que 'hasta los recursos deben pasar por este Consejo'... no sé si esto sucede realmente... nunca pasó... ni nunca se discutió en el Consejo [la cuestión de recursos financieros que había de ser aplicados en la agricultura municipal]... porque tiene 'otras formas de...' [el entrevistado se rió, mostrando ironía por esta situación]. Por otro lado, los participantes de las comunidades... ya recibieron una comunicación... no fueron escogidos en reunión en el interior. Esto ya es un fallo. Ya mandaron una carta... invitando a 'tal y tal' persona para formar parte del Consejo. Yo fui bien inocente... y pregunté en la primera reunión... y ya estaba decidido. La carta ya fue diciendo que la persona ya formaba parte del Consejo. Y entonces yo ví... así... a aquellas personas allí... claro que no tenía nada en contra, pero... pienso que podría haber sido... por lo menos la comunidad saber que tiene a alguien allá... representando a la comunidad... y que pueda después pedir ayuda a esta persona. Entonces las 'cosas' son muy dirigidas a ciertas personas. Es todo para 'rellenar las normas', las decisiones, los estatutos... que son copiados de otros estatutos... Después, otra cosa que se alega... 'áh, porque el agricultor no tiene tiempo... es difícil sacar al agricultor de la roza para una reunión'... pero esto son cosas que ellos [quién 'convoca'] ponen como dificultad... si están decidiendo una 'cosa' que es en relación al trabajo de él [agricultor] él viene aquí decidir... pero, la propia organización allí... ya coloca... antes de que ocurra... ya coloca como un impedimento... que ya impide estas reuniones porque el agricultor tiene que salir de la roza y esto supone una dificultad para él... Pero, a partir del momento en que él se ve importante... que la palabra suya está 'haciendo acontecer'... cambia esta relación.

... Pues... formar parte de una reunión... sólo perder un día de servicio... para ir allá [en la ciudad, en el Consejo], sólo decir... pues, prácticamente 'las cosas' ya vienen 'más o menos' decididas, ¿no es así? Entonces... y allí... la cuestión de 'decisión' es cosa rápida. Entonces... a la hora de decidir no hay que perder mucho tiempo... Después... Durante mucho tiempo el pueblo fue acostumbrado sólo a recibir... no tenía poder de decisión... sólo recibía y... ¡listo! Esto también es una cuestión de educación... por esto yo digo... nosotros trabajamos en la iglesia... hacer una reunión para acá... reunión para allá... yo digo que vivimos más 'de reunión'... pero, se ve que donde acontecen las reuniones... el pueblo

está participando... colaborando, dando también sugerencias... y 'mirando' que las sugerencias estén haciéndose... y está mejorando...ellos también 'van a la lucha'... buscan... Ahora cuando 'las cosas' no acontecen así... se va a quedar en 'aquella'...que 'depeende de allá arriba'... [la gente piensa] 'Nosotros no sabemos...ellos allá que saben... ellos allá que mandan', como el agricultor todavía acostumbra a decir a veces. El agricultor procura no 'ir contra'... pues piensa que puede ser perjudicado después... La creación del Consejo, por ejemplo... ya ha venido equivocada de allí... no fue una necesidad ['de abajo']... no fue el agricultor... la comunidad... quien sintió esta necesidad ¿verdad? Por esto yo digo... ha venido determinado que tienen que ser 'estas y estas' personas... 'tiene que tener representante de esto y de aquello...', representantes de la sociedad, de los agricultores y del Ayuntamiento. Entonces ya se determina... hasta el número de personas que deben tener en cada una (...representación...); ¡Viene todo decidido, lo que debe tener! Entonces 'ellos' ya van... es decir, el Ayuntamiento o el órgano que va a organizar esto... el secretario municipal de agricultura ya va a determinar... que tiene que encontrar 'tantas y tantas' personas para satisfacer este requisito. Ahora el propio grupo allí... tenía que [tener condiciones de] decidir... si es la cuestión del agricultor... el agricultor... ¡debe ser la mayoría! Y el agricultor no es la mayoría en esta comisión... no es la mayoría. Son...los técnicos. Entonces... tenía que ser 'mitad y mitad'... son los representantes de los segmentos de la sociedad con representantes de los agricultores... tenían que ser 'mitad por mitad'. Esto ya... propio... dice que tiene que 'equilibrar' [el entrevistado ríe, satirizando la 'exigencia']... indirectamente... La decisión mayor debe estar en el propio agricultor... porque... se van a poner los representantes de los segmentos de la sociedad allá... para, de repente... ser un peso más contra el agricultor... por que no están [los otros representantes de la sociedad] en el 'día a día'... en la realidad de ello. Entonces con esto... ¿que pasa? El agricultor ve el 50%... ve 5 agricultores y 5 'representantes de la sociedad'... estos 5 'representantes de la sociedad', para el agricultor... el ya dice... 'aquello allá tiene más 'vez'<sup>481</sup> de hablar... tiene más 'vez' de expresarse... y entiende más... entonces lo que estos 5 dijeron, vale más que nosotros'. Entonces... estos 5... ¡ya está praticamente decidido! Parece que el pueblo está despertando a 'la participación'... pero parece que las 'cosas' todavía están muy 'amarradas'. El pueblo quiere ser protagonista de esta historia" (MCÑA).

---

<sup>481</sup> Considerando el vocabulario local, en el sentido empleado, "tener vez" tiene el significado de "tener más oportunidad".

A pesar de ser un tanto larga, esta declaración y las anteriores, expresión de una realidad concreta vivida en el interior y en las ‘cercanías’ de los Consejos en el proceso de descentralización y “democratización” vía municipalización de la agricultura, remite directamente al análisis de Bobbio, en la medida en que evidencia una serie de puntos planteados por él, en referencia a las negaciones de las promesas de la democracia: los agricultores no son protagonistas efectivos en la discusión y gestión de las políticas públicas que afectan a su problemática, tendiendo a aparecer “grupos intermedios” contrapuestos y en competencia (es frecuente hablar de “los de ciudad”, de “los políticos”, de “los técnicos”, de “los empresarios”, y... de “los agricultores”); es visible la diferenciación entre representación política y representación de intereses, prevaleciendo estos últimos por la actuación de grupos de presión en busca de intereses bien determinados, y el uso de la gestión “pública” para cambios de favores; queda claro el mantenimiento de la postura oligárquica en la gestión pública municipal, con una creciente centralización de decisiones y de la postura “imperial” y mandonista que se evidencia en la diferenciación gobernantes/gobernados, lo que abre más espacios para la actuación de grupos de interés; el descenso social de los agricultores, su creciente exclusión social, enseña que la “democracia social” todavía es un reto que hay que alcanzar; el “poder invisible”, la falta de transparencia en la gestión pública, los programas y proyectos “ya listos”, las decisiones tomadas entre bastidores, la manipulación<sup>482</sup>, están presentes en prácticamente todos los casos estudiados; se observa un acentuado grado de represión a la participación auténtica, y la consideración de que de parte del Estado no se identifica ningún procedimiento educativo que posibilite, a corto y también a medio plazo, la construcción de procesos de educación para la ciudadanía activa.

En este sentido es interesante buscar en un educador (FREIRE, 1975: 50-51) el concepto de la “cultura del silencio” que presenta la posibilidad de clarificación de este conjunto de relaciones: “los oprimidos, como objetos, como casi ‘cosas’, no tienen finalidad. Las suyas son las finalidades que les prescriben los opresores”. GADOTTI (1996: 719)<sup>483</sup> da una interpretación de “cultura del silencio” como “fruto de la sociedad opresora en que hombres y mujeres no pueden reflexionar y tomar decisiones acerca de todo aquello que les afecta (no pueden ‘pronunciar’ su palabra, como dice Freire). Pero aunque las personas sean tratadas como ‘cosas’, objetos (y no como personas, sujetos), tal silencio es relativo. Es un silencio aparente ya que los explotados expresan, de alguna forma, lo que realmente sienten de su opresión. Entre los oprimidos, se desarrolla una cultura que los poderosos no ven, que es

---

<sup>482</sup> Se asume el sentido de “manipulación” contenido en FREIRE (1975: 172), o sea: “una característica de la acción antidialógica, que sirve como instrumento de conquista a través de una serie de mitos. Es por medio de la manipulación que las elites dominantes van intentando conformar a las masas populares a sus objetivos. Y, cuanto más inmaduras políticamente estén éstas (rurales o urbanas) tanto más fácilmente se dejan manipular por las elites dominantes que no pueden querer que se le acabe el poder. Entre los mitos está el modelo que la burguesía presenta de sí misma a las masas con la posibilidad de movilidad social ascendente. Para esto, empero, es preciso que las masas acepten su palabra” (FREIRE, Paulo. *Pedagogia do Oprimido*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1975).

<sup>483</sup> GADOTTI, Moacir. *Paulo Freire: uma biobibliografia*. Sao Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire; Brasília, DF: UNESCO, 1996.

silenciosa, pero que es una forma de resistir la opresión. El conocimiento de este silencio es muy importante para poder llegar algún día a una sociedad en que este silencio ya no sea permitido y en que los hombres y las mujeres puedan expresar libremente su opinión (lo que piensan del mundo y la forma como quieren organizarse para transformarlo). Cultura del silencio es aquella donde sólo las elites del poder ejercen el derecho de elegir, de actuar, de mandar, sin la mayoría de la participación popular”.

Esta determinada “apatía política” que es representada a través de la “cultura del silencio”, por el “aprobar/legitimar” decisiones “para no molestar a técnicos y políticos” (“la gente de la ciudad”)<sup>484</sup>, y no reivindicar un espacio de participación efectivo en las actividades de los Consejos, manifiesta el escepticismo que los agricultores mantienen con relación a la generación y gestión de las políticas públicas, y una determinada “conciencia” de la manipulación instrumentalizada por este tipo de mecanismo, aliada a la histórica concepción asistencialista de la cual siempre fueron objeto. Este “silencio aparente” puede representar un total rechazo al estado de dominación.

Por otro lado, aislados de la dinámica interna de los Consejos Municipales, es posible verificar movimientos críticos al proceso de municipalización que se implantó. Se observan dos movimientos (que podría decirse simultáneos pero que en verdad uno es consecuencia del otro) que enseñan una “revisión” del proceso. De un lado el movimiento sindical de los pequeños agricultores (FETAESC -Federación de los Trabajadores en la Agricultura del Estado de Santa Catarina) se manifiesta públicamente, divulgando un documento donde evalúa los servicios de asistencia técnica y extensión rural oficial de Santa Catarina (FETAESC, 1994: 1- 5)<sup>485</sup>. En este documento, se reconocen “los beneficios, en el pasado, que el servicio de Asistencia Técnica y Extensión Rural oficial prestó al desarrollo de un número significativo de agricultores, ... con todo, este servicio atraviesa una crisis institucional con reflejos directos en su desempeño, disminuyendo el volumen y calidad de su trabajo” (S.A.). Apunta también una serie de puntos con referencia a la “deestructuración del servicio de asistencia técnica y extensión rural” ( falta de coordinación y “mando”; falta de condiciones para ejecución del trabajo; ausencia de objetivos y metas; ausencia de trabajo de campo, etc); interferencias político-partidarias, politiquería en los Consejos Municipales, rivalidad entre técnicos y alcaldes, “alcaldización” de la asistencia técnica; discriminación del público asistido, pequeños agricultores “olvidados”, orientación del trabajo a los que menos necesitan; tecnología inadecuada, investigaciones inadecuadas al pequeño agricultor, asistencia aislada de la realidad, falta de conocimiento técnico en áreas específicas; municipalización sin participación de la sociedad, acomodación de las entidades representativas, inexistencia de planes municipales o existencia de un documento (plan) sólo para cumplir formalidades, Consejos Municipales inoperantes<sup>486</sup>.

---

<sup>484</sup> En palabras de un agricultor: “no molestar... para no ser molestado”.

<sup>485</sup> FETAESC. *Avaliação da Assistência Técnica e Extensão Rural Oficial de Santa Catarina*. Florianópolis: FETAESC, 1994, mimeo.

<sup>486</sup> El documento también contiene una serie de sugerencias que van en el sentido de solucionar las críticas presentadas, añadiendo dos cuestiones importantes: 1º - sugiere que en el Consejo de Administración de la

Todavía dentro de este primer movimiento, es importante mencionar la formación del Foro para el Perfeccionamiento del Modelo Agrícola Catarinense (FORO) que reunía a agrupaciones y sindicatos de los profesionales intervinientes en el servicio público agrícola estadual, que promueve una investigación para recoger la opinión de los funcionarios respecto a la situación que ha traído la fusión de empresas y la municipalización de la agricultura y proceder a “una evaluación del funcionamiento de la Secretaría de Agricultura y Abastecimiento y sus empresas vinculadas dentro de la realidad actual” (FÓRUM PARA O APERFEIÇOAMENTO DO MODELO AGRÍCOLA CATARINENSE, 1993: 2)<sup>487</sup>. Aunque no quede perfectamente claro por los resultados presentados, el documento concluye que “el conjunto de los funcionarios investigados desaprobó la aplicación de las reformas introducidas por la Secretaría de Agricultura”, recomendando que la aplicación de cualquier programa y transformación institucional debe “contar con el compromiso de los funcionarios y con la participación de los sectores involucrados, especialmente, los pequeños agricultores... sin estos prerequisites se convertirá en un fracaso”. También es digna de mención la movilización realizada por la FAPER -Federación de las Asociaciones de los Funcionarios de la Investigación Agropecuaria y de la Extensión Rural- SC, que realiza el Seminario “Un Perfil para la EPAGRI Año 2001” (FAPER, 1994: 1- 11)<sup>488</sup>. Este seminario presenta una serie de conclusiones y recomendaciones con referencia a la actuación de la EPAGRI y la Municipalización de la Agricultura que, por la importancia que van a tener en el periodo siguiente de gobierno, merecen ser analizadas: 1º- el documento recomienda la “municipalización de las acciones y no de los recursos humanos y materiales... manteniendo en la EPAGRI la administración del personal y bienes materiales”, o sea, recomienda la centralización de la gestión de los recursos humanos y materiales demostrando un cierto rechazo a la descentralización efectiva (parece que el corporativismo habló más alto que la propuesta descentralizadora y de desarrollo endógeno); 2º- recomienda también que (por parte de la Secretaría de Agricultura) “los convenios sean firmados solamente con los Ayuntamientos interesados”, percibiéndose entonces también en la propuesta del Seminario una clara visión de “alcaldización” pues desconsidera a los municipios y se refiere a los “Ayuntamientos” (sólo los “interesados”), incluso asumiendo una postura discriminatoria pues niega asistencia a los municipios en que los Ayuntamientos “no

---

EPAGRI (órgano superior de la empresa) sea instituida la representación de los pequeños agricultores; 2º - propone la contratación de técnicos directamente por grupos de agricultores (grupos de 100 a 150 agricultores) con una participación financiera decreciente del Estado, de manera que este pague en el primer año el 100% de los costes del técnico, el 90% en el 2º año, el 80% en el tercero, llegando al décimo año en que el técnico sería pagado al 100% por el grupo de agricultores. O sea, la propia Federación de los Sindicatos de pequeños agricultores, propone la privatización de la asistencia técnica y extensión rural de manera gradual en un plazo de 10 años. El documento no hace referencia a los pequeños agricultores no vinculados a grupos (que son la gran mayoría en el estado) y/o que no tienen condiciones de participar de esta modalidad de pago. La función del Estado sería “capacitar y reciclar a los profesionales” (FETAESC, 1994: 4).

<sup>487</sup> FÓRUM PARA O APERFEIÇOAMENTO DO MODELO AGRÍCOLA CATARINENSE. *Avaliação Funcional do Setor Público Agrícola Catarinense*. Florianópolis: Fórum A. M. A./ Intersindical dos Trabalhadores S.A.A., março de 1993.

<sup>488</sup> FAPER. *Seminário Um Perfil para a EPAGRI Ano 2001- Conclusões e Recomendações*. Florianópolis: FAPER, setembro de 1994.

estén interesados” en firmar convenio con la Secretaría; por otro lado, recomienda que los Planes Municipales de Desarrollo definan la actuación de todas las entidades involucradas, pero menciona que la actuación de la EPAGRI “no debe restringirse únicamente a los contenidos de los Planes Municipales de Desarrollo Rural... pues debe ejecutar acciones de la Política Agrícola Estadual”, demostrando una total concordancia con la definición e implementación de programas por parte del estado, desarticulados con los intereses municipales y regionales (pues si así lo fuesen, deberían constar en los planes municipales).

El otro movimiento “crítico” a la municipalización y a la fusión institucional empieza a surgir dentro del cuerpo del Estado mismo, en la medida en que pasan a observarse intentos político-administrativos “compensatorios”, como búsqueda de recuperación de la imagen institucional frente a los equívocos realizados. El proceso electoral para el próximo gobierno estadual se aproximaba y era negativa la imagen del gobierno ante los alcaldes y dirigentes políticos regionales y ante el cuerpo funcional de la Secretaría de Agricultura. La dirección de la EPAGRI es cambiada, presentando este nuevo cuerpo directivo la intención clara de restauración del flujo jerárquico con las estructuras regionales (CTA's) que, como fue posible observar antes, estaban ligados directamente a la Secretaría de Agricultura. Es digno de mención también que la nueva dirección de la EPAGRI participa como invitada en todas las reuniones regionales preparatorias para el Seminario Estadual “Un Perfil Para la EPAGRI Año 2001”. En estos eventos la dirección criticaba la forma cómo fue hecha la municipalización y se comprometía a cambiar gradualmente el proceso. Otro intento iniciado por la nueva dirección era recuperar las siglas ACARESC con todos los beneficios fiscales mencionados con anterioridad, lo que contrariaba las intenciones del gobernador en ejercicio. Esta dirección también implanta el proceso de “planeamiento estratégico” a nivel interno de la EPAGRI, buscando rediseñar la fusión institucional y la relación de la nueva empresa con la sociedad. Todavía en 1994, el Consejo de Administración de la EPAGRI aprueba un nuevo Estatuto Interno (EPAGRI, 1994: 9)<sup>489</sup> que, en su Capítulo I, incluye nuevamente “los servicios de extensión rural como objetivo de la empresa”<sup>490</sup>.

Como resultado de este intento de rescatar las acciones de ejecución de extensión rural, antes pasadas a la atribución exclusiva de los municipios, la nueva dirección de la EPAGRI determina la creacción de una Gerencia Estadual de Desarrollo Municipal, que debería preocuparse por el proceso de municipalización en el estado, y de una nueva función a nivel regional que funcionaría como una especie de “Coordinador Regional de Municipalización”, procurando así retomar el mando del proceso. La Secretaría de Agricultura empieza a dar muestras de centralizar el proceso “nuevamente”, en la medida en que pasa a exigir que las actas de las reuniones de los Consejos Municipales sean remitidas a la Secretaría

---

<sup>489</sup> EPAGRI. *Regimento Interno EPAGRI (regimento e normas nº 2)*. Florianópolis: EPAGRI, 1994.

<sup>490</sup> Con la formación de la EPAGRI, los objetivos de la nueva empresa pasaron a ser “investigación agropecuaria y difusión de tecnología”. Esta nueva postura de retomar el objetivo de “extensión rural” era un indicativo claro de un intento de retomar también un vínculo jerárquico-metodológico con las estructuras de ejecución localizadas en los municipios.

Estadual, poniendo de manifiesto el control y la falta total de autonomía de las actividades de nivel municipal.

Conforme EPAGRI/GEDEM (1994: 2)<sup>491</sup>, este periodo de gobierno cierra con las empresas vinculadas a la Secretaría de Agricultura participando con un porcentaje del 49,4% de los técnicos municipalizados, en cuanto los municipios, a través de sus Secretarías Municipales de Agricultura, participaban con un 50,6%. El hecho que los Ayuntamientos pasen a contratar a un significativo número de técnicos es apuntado por HENTSCHKE (op.cit, 1994: 83) como un factor altamente positivo del proceso de municipalización, aunque el autor mencione que en la contratación se daba preferencia a los técnicos de nivel medio, “lo que efectivamente reduciría el coste de personal, pero podría estar limitando la utilización de profesionales de formación más adecuada para la atención a los agricultores y con esto limitando también la propia calidad del trabajo”.

Es interesante observar que, considerando el personal actuante en extensión rural en la EPAGRI, a pesar de todas las consecuencias del proceso de municipalización que determinó un alejamiento y desentendimiento de la estructura regional con los municipios, las equipos regionales aumentan su contingente de personal de 92 técnicos en 1991 a 100 en 1994, en tanto que en el mismo periodo los extensionistas de ejecución localizados en los municipios aumentan de 603 a 656. Esto va a determinar que la relación de cuántos extensionistas son supervisados por un miembro del equipo regional permanezca prácticamente la misma, o sea 6,55: 1 en 1991 y 6,56: 1 en 1994, índices bastante altos comparativamente con los periodos históricos anteriores vividos por la institución de extensión. De manera extraña se disminuye el compromiso de asesoría y se aumenta el personal de los equipos regionales. A nivel de oficina estadual el número de técnicos permanece en 61 en estos dos periodos.

El próximo periodo de gobierno corresponde a **Paulo Afonso Evangelista Vieira (1995- 1998)**<sup>492</sup> que con su **Programa “Viva el Campo”**<sup>493</sup> para la agricultura promete “mejorar la calidad de vida para el hombre del campo”. Todavía guiado por una perspectiva de economía de mercado y de actuación “difusionista”, el programa en general propone “transformar pequeñas y medianas propiedades en empresas económicamente viables y socialmente deseables”. Se demuestra, a nivel de intenciones, una preocupación más sistemática por la cuestión medioambiental y por la sustentabilidad ecológica, pero no dejando claro cómo se armoniza la lógica de mercado con la sustentabilidad ecológica.

A efectos del presente trabajo es importante retener algunas cuestiones sugeridas por esta nueva postura gubernamental: 1- se reconoce que existen

---

<sup>491</sup> EPAGRI/GEDEM. *O processo de municipalização da agricultura em Santa Catarina- uma análise da situação atual e o seu futuro*. Florianópolis: EPAGRI/GEDEM-Gerencia Estadual de Desenvolvimento Municipal, agosto de 1994. mimeo.

<sup>492</sup> En términos políticos partidistas este nuevo gobierno representaba una postura de oposición al gobierno anterior y fue elegido (en “segunda vuelta” se enfrentó a una coalición de partidos conservadores) con el apoyo, o por lo menos la “no contrariedad”, de grupos y partidos de orientación “progresista”.

<sup>493</sup> GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. *Viva o Campo*. Florianópolis: Governo do Estado/Secretaria de Estado do Desenvolvimento Rural e Agricultura, 1995.

deficiencias en el apoyo institucional (asistencia técnica, investigación agropecuaria, crédito, etc) en relación a los pequeños agricultores, siendo esto manifestado por la carencia de organización y canales de participación que permitan a los agricultores defender sus intereses y/o participar en los procesos de planeamiento y toma de decisiones; 2- se propone rescatar la extensión rural, trayéndola nuevamente al control del estado<sup>494</sup>; 3- y se concibe la “aparcería”<sup>495</sup> como medio de estrechar la colaboración con los gobiernos federal y municipal, instituciones privadas y “comunidades rurales organizadas”, como contraposición al proceso de transferencia unilateral de los servicios de ejecución a los municipios, que caracterizaron al gobierno anterior.

Para superar las dificultades de apoyo institucional y visando una mayor eficacia en el proceso de municipalización de la agricultura, la Secretaría de Agricultura ahora denominada de Secretaría de Estado del Desarrollo Rural y de la Agricultura (SEDRA) decide (SEDRA, 1995: 2- 7)<sup>496</sup>, a través de sus empresas, volver a administrar los recursos humanos y materiales cedidos a los municipios en el gobierno pasado. La nueva proposición orienta que “vuelvan al estado la administración de personal, vehículos y materiales... siendo que el compromiso de traspase de recursos financieros pasan a ser de responsabilidad de las empresas vinculadas a la SEDRA”. Los técnicos de nivel municipal pasan a ser administrados por las estructuras regionales de la SEDRA, debiendo actuar en aparcería con otros técnicos municipales. O sea, se reconcentra nuevamente todo el proceso gerencial de las instituciones públicas del sector agrícola. Por otro lado, diferente del periodo anterior, las estructuras de supervisión regionales reciben la orientación de asumir “un fuerte compromiso de apoyo a las estructuras municipales (Consejos Municipales, Secretarías Municipales de Agricultura), administrando el personal técnico perteneciente al estado pero localizado en los municipios. Los equipos regionales deberían participar, en aparcería, en el proceso de planeamiento/acompañamiento/evaluación de las acciones municipales, debiendo establecer un Plan Regional de Desarrollo a partir de los planes municipales<sup>497</sup>, de manera que se integren las acciones entre estado y municipios”. Quedaba clara la intención de reanudar el “mando” de las acciones de extensión rural, transferidas por

---

<sup>494</sup> Se cambiada la razón social de la EPAGRI de Empresa de Investigación Agropecuaria y Difusión de Tecnología de Santa Catarina S.A. a Empresa de Investigación Agropecuaria y Extensión Rural de Santa Catarina S.A..

<sup>495</sup> Según SOUZA y SILVA (1992: 8- 13), teóricamente la aparcería busca el fortalecimiento de la acción interinstitucional, visto que las instituciones públicas y privadas ligadas al proceso de desarrollo no pueden actuar como agentes independientes sino como copartícipes. Aparcería es una acción “entre iguales”, en el sentido de la convergencia de intereses y el respeto mutuo, suponiendo una flexibilidad de adecuación a los diferentes retos presentados por los copartícipes (SOUZA, Ivan Sergio Freire de, SILVA, José de Souza. *Parceria: Base Conceitual para Reorientar as Relações Interinstitucionais da EMBRAPA*. Brasília, DF: EMBRAPA-SEA, 1992).

<sup>496</sup> SEDRA- SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO RURAL E DA AGRICULTURA. *Proposta para o Desenvolvimento Rural Integrado com a Municipalização das Ações*. Florianópolis: SEDRA/ CEASA/ CIDASC/ EPAGRI/ ICEPA, febrero de 1995.

<sup>497</sup> Se recomienda en el documento de la SEDRA que los planes municipales agreguen la visión de “desarrollo regional” (integración del municipio en la región donde está inserto), involucrando fuertemente a los técnicos de las estructuras regionales y con la ‘opinión’ de los Consejos Municipales” en su elaboración.

el gobierno anterior a los municipios. En este sentido el documento de la SEDRA menciona que el objetivo es (p. 5) “establecer una forma moderna de gestión en aparcería para alcanzar el objetivo del desarrollo; restaurar un principio básico de administración (evitando paralelismos de mando): ‘quien paga los salarios determina la acción y cobra los resultados’<sup>498</sup>”. Con referencia a los Consejos Municipales de Desarrollo la nueva postura del gobierno recomienda que éstos tengan “función deliberativa para opinar en la selección de prioridades y metas que han de ser planeadas” (S.A.). Con esto cree que puede “aumentar la participación de los representantes comunitarios y del público beneficiario en las decisiones...”. Nuevamente no se aclara cómo se consigue esto, pues al principio la simple característica deliberativa del consejo (que aquí es considerada como “dar opinión”) no garantiza ni estimula la mayor participación efectiva de los agricultores, considerando los problemas ya referidos.

La superación de las deficiencias mencionadas quedó lejos de ser resuelta por estas medidas, también porque algunas de ellas no fueron asumidas en su plenitud. Todavía más, algunas medidas tomadas han contribuido a una acentuada confusión institucional. Lo que se pudo constatar fue que, con el discurso de “rescatar la extensión rural”, se retomó la manera histórica de financiar este servicio directamente por la empresa estadual, lo que significó una aparente mejora en las condiciones de trabajo para los equipos de ejecución. Los vehículos nuevamente pasaron a tener uso exclusivo en función del plan de desarrollo municipal, los trasposos de recursos para costes operacionales se regularizaron. Pero, por otro lado, la situación de ambigüedad entre la vinculación de los equipos técnicos municipales con los Ayuntamientos/ Secretarías Municipales de Agricultura y con la empresa de origen (EPAGRI) dieron lugar a situaciones de las más variadas consecuencias, principalmente considerándose una general reclamación por parte de los equipos de ejecución municipales de “falta de apoyo” técnico-metodológico de las estructuras regionales.

A continuación se exponen algunas declaraciones importantes en este contexto que reflejan rasgos generales de la actual situación y que expresan un sentimiento generalizado captado entre los actores sociales entrevistados:

*“¡Acabó la municipalización!!! [de la manera que fue implantada] ...¿acabó?... pero el problema continúa... cada uno [extensionistas municipales] hace lo que quiere... ¡trabaja si quiere! Y la ‘cosa’ no anda. Es interesante... los coches del Programa de Microcuencas son exclusivos... no es de la extensión... si nosotros queremos trabajar, dependemos del ‘autostop’ para acá... autostop para allá... Nosotros no tenemos apoyo del equipo regional” (EXTS).*

---

<sup>498</sup> Desgraciadamente el documento no cita de dónde se ha sacado este “principio básico de administración” que caracteriza a esta “moderna forma de gestión en aparcería”. Salvo mejor juicio, este “principio” es totalmente contradictorio con una propuesta de aparcería efectiva y de integración de acciones institucionales. El término “aparcería” es utilizado como discurso que apela al cambio situacional en favor de una nueva perspectiva de desarrollo y de gestión de los recursos públicos, pero en verdad lo que ocurre es un claro intento de centralización y jerarquización de las decisiones.

*“Nuestra jefatura [equipo regional] nos dejó abandonados.... Para mostrar la falta de articulación con la Secretaría Municipal de Agricultura... lo que ellos hacen allí nosotros no lo supimos. ¡Incluso nuestros horarios de trabajo son diferentes! El Consejo Municipal hoy no tiene autonomía alguna. ¡Aparcería... un huevo!” (EXTT).*

*“Hoy la asesoría disminuyó bastante. ¡Cambió para peor! Hoy no podemos contar sólo con asesoría de la EPAGRI... Cuando se implantaron algunas nuevas alternativas en el municipio... como sandía por ejemplo... intentamos traer a la EPAGRI y no lo conseguimos de ninguna manera... tuvimos [la comisión municipal de agricultura] que contratar a una asesoría externa... de la Universidad de Pelotas de Río Grande do Sul... nunca conseguí que viniera alguien para dar un asesoramiento... una charla... los ‘tíos’ nunca vinieron. ¡Hablando del Consejo... él se reúne sólo una vez al año!” (EXTT de municipio señalado como ejemplar en el proceso de municipalización).*

*“Hoy estamos viviendo la ‘época de la aparcería’ [habla con ironía] ... La palabra aparcería... se discute mucho... yo hasta diría que es la nueva realidad que estamos viviendo. Sólo que los gobiernos... le dan la connotación de ‘aparcería’ pero... aseguran el poder central en manos de ellos... desde programas que se lanzan tanto en la esfera federal como estadual... y que el municipio se queda apenas con la responsabilidad mayor... de afrontar todos los problemas a nivel local... porque cuando se anuncia que el municipio es el responsable, en el caso específico de las cuestiones de agricultura... la población recurre al Alcalde... al departamento de agricultura... Yo vi que en Holanda, Francia, Italia y Alemania... los municipios tienen más poder... tienen más recursos” (ALC de municipio considerado también ejemplar en la municipalización).*

*“Los técnicos... los ingenieros que están a nuestro alcance están... mucho... con las manos atadas... hasta en la locomoción... los coches... combustible... ni sé bien cómo esto funciona en relación a la municipalidad... quién tiene la responsabilidad de mantener los vehículos de estos técnicos... de estos ingenieros... Y pienso que ellos deberían ser... aun siendo del estado, deberían estar allí a disposición de la secretaria municipal de agricultura y de este propio Consejo. Yo veo hoy un trabajo paralelo... lo que la EPAGRI hace y lo que la secretaria municipal de agricultura hace. Esto, a mi modo de entender, tiene que ser un conjunto. [a pesar de ser Presidente del Sindicato de los Trabajadores Rurales] ¡No conozco ningún plan municipal de desarrollo!” (PSTR).*

*“...hasta ahora... más papel que práctica. Yo recibo asistencia de la EPAGRI y de la Secretaría Municipal de Agricultura... de las dos” (MCA).*

*“Hoy no se puede tener idea de lo que va ocurrir... creo que falta buena voluntad... hay que sacar a este personal [técnico] de las oficinas... en el campo no se ve nadie. Nosotros esperbamos que esta gente... con la municipalización... estuviese más en el campo” (MCA).*

*“¡Hoy se plantean cuestionen en el Consejo que son aprobadas sin crítica! Hoy el Consejo sólo trata de la Patrulla Mecanizada... de máquina agrícola” (ALC de municipio considerado ejemplar en el proceso de municipalización).*

*“Municipalización de la agricultura... la palabra es bonita. Hay que mejorar...yo diría... esta armonía... Pues hoy... la Secretaría Municipal de Agricultura es un órgano... y los profesionales que están a disposición de esta ‘municipalización’... yo diría...¡ dos patrones!... el municipio y el estado... esto todavía tiene algunas cosas que deben ser superadas. Ha de mejorar esta articulación para beneficiar a los agricultores. Yo veo con dificultad... tiene que superar aquella fase de... los dos patrones... yo diría... el estado y el municipio, porque el municipio tiene un Plan de Carrera para sus profesionales... el estado tiene otro. A veces... si hay dos profesionales, del mismo nivel, trabajando en el mismo sector... en la misma oficina o en el mismo municipio... de repente... es una dificultad. Puede ser un factor de desincentivación... la motivación que falta... tiene que tener una armonía, no puede ser heterogéneo” (ALC).*

La declaración de este Alcalde, además de reforzar el tema de la ambigüedad jerárquica (“dos patrones”), plantea una cuestión muy poco discutida pero que puede convertirse en un fuerte impedimento a las articulaciones interinstitucionales. Desde el punto de vista de este Alcalde, es difícil tener un proceso de aparcería plena, con división de responsabilidades y atribuciones equilibradas entre todos los técnicos de una oficina municipal si sus salarios son muy distintos y sus planes de carrera presentan posibilidades diversas. Es sabido que los técnicos de la EPAGRI tienen una remuneración bien superior a los técnicos contratados por los Ayuntamientos<sup>499</sup>.

Otras informaciones de actores sociales entrevistados ayudan a caracterizar la situación actual del proceso de municipalización:

*“Acá la municipalización ha funcionado. Teníamos apoyo del Alcalde. Hoy... si ‘volviera la municipalización’ yo no pienso que fuera un mal negocio... Hoy se habla en descentralización pero... ¡si quiere [el estado] tener el control total!!! La estructura regional, por ejemplo, reclama que nosotros hagamos ‘las cosas’ y nos comuniquemos con ellos... yo jamás... voy a olvidarme... voy a negar la estructura regional. Ellos [las estructuras regional y estadual del estado] quieren que ‘la cosa’ suceda...*

---

<sup>499</sup> Aunque fundamental, esta cuestión no es motivo central de este trabajo. Por tanto se recomienda atención a este punto, incluso sugiriendo que se profundice en la cuestión a través de una investigación específica.

*que se consigan resultados... pero no quieren perder el poder... el poder. Ellos quieren que las ventajas [en términos de utilizar políticamente los resultados] sean en la práctica para ellos. Hoy es mucho papel y poca 'cosa' lo que acontece en la empresa. Lo que nosotros queremos es que 'la cosa' sea más simplificada... que nos dejen a nosotros trabajar también... y que tenga asesoría... pero ¡asesoría también! Hoy no tenemos asesoría. Tu ves... en la propia EPAGRI... tenemos especialistas en todas las áreas... los 'tíos' estudiaron... la propia empresa dio 'vía libre' para que esta gente estudiara, se especializara en alguna cosa. Entonces ellos podrían aprovechar mucho más 'esto ahí'... y venir a los municipios e intentar ayudarnos realmente a hacer nuestro trabajo. Nos es un favor que estamos pidiendo, tchê... ellos están cobrando por 'aquello allí' [para trabajar]. Y por otro lado la estructura [regional y estadual de la empresa] es demasiados demás... la gente [supervisores regionales] cuando vienen a los municipios... es para ¡'tocarte los cojones'... molestarte! Me parece que ellos se ponen indignados cuando nosotros conseguimos alguna cosa para que ellos hagan" (EXTT).*

*"Durante unos 3 ó 4 años la municipalización ha funcionado bien... el Alcalde era un técnico de nuestra área. Había libertad total... hoy ha vuelto la fuerte relación de dependencia con el regional... y así, ¿vale? sigue una jerarquía... nosotros dependemos del regional... el regional de la oficina estadual. Hoy se percibe incluso una cierta 'resistencia' del equipo regional con relación al trabajo hecho en el municipio. Incluso nos impidieron algunas iniciativas a veces... yo no sé por qué un regional debe ser 'señor del conocimiento', que siempre tenemos que ir hasta ellos... no podemos ir hasta otros.*

*Pero hay algunos privilegiados... que consiguen lo que quieren siempre..." (EXTS).*

A través de estas manifestaciones se percibe una clara contradicción entre lo que se anuncia como un proceso de descentralización con "aparcería" ideal y lo que ocurre en la realidad. La nueva centralización del poder en las estructuras jerárquicas de mando y la deficiente asesoría a los equipos municipales comprometen todo el proceso. La ambigüedad ha aumentado tanto en la percepción de los agentes de ejecución como en las autoridades municipales. La constatación de la existencia de "dos jefes", "dos patrones", y la aparente indefinición metodológico-operativa se presentan tanto como un efectivo factor complicador desde el punto de vista operacional cuanto como "pretexto" para "hacer lo que quiera" (se tienen "dos patrones"... y no se sigue ninguno).

*"Esta 'desmunicipalización' embarulla... hoy existe exigencias que los funcionarios de la EPAGRI tienen que seguir... hay que obedecer las órdenes de los 'jefes superiores' [dicho con ironía]. Ya hemos tenido*

actualmente ‘peleas homéricas’ con la gente del regional de la EPAGRI. La gente del regional de la EPAGRI parece que sólo quiere que se trabaje con [el programa de] Microcuencas, porque los recursos garantizados para sostener la EPAGRI vienen de este programa. El apoyo de los regionales, técnicos que tienen buena experiencia, al plan municipal debería ser mucho mejor. Si nosotros buscamos otra ayuda... ellos dicen que nosotros estamos ‘pasando por encima de ellos’. Mientras tanto nosotros los estamos esperando un año. Hoy por hoy ha mejorado un poco... pero se siente todavía que hay determinados programas... determinados asuntos que nos gustaría resolver... nos gustaría buscar profesionales más cualificados para asesorarnos en algunos programas... es hasta cierto punto impedido por el regional... entonces, nosotros sentimos una cierta... un mecanismo de rechazo, a que se utilice a otros sectores... de la investigación o incluso de la extensión... fuera del regional. Ellos lo sienten como rechazo a su trabajo. No es rechazo... es que existen en algunas actividades otras personas un poco más capacitadas en el ámbito del estado o fuera del estado... entonces se busca la aparcería.” (SMA).

“Hubo un retroceso... el gobierno actual resolvió ‘desmunicipalizar’ la agricultura... y yo creo que fue en función de informaciones manipuladas... Este retroceso... es en función de que las instituciones han sentido una pérdida del poder... hubo un prestigio muy grande para quien estaba en los municipios... tanto político cuanto profesional. Y esto causa una amenaza a una estructura. Quiero decir... una estructura que actúa siempre dentro de un espíritu militar... en el momento en que el ‘recluta’ empieza a tener mucha influencia... esta pérdida... para las personas [que detentan el poder] no estando preparadas... esta pérdida de poder es muy dura. Hoy se observa que la empresa está buscando mecanismos para tener un control muy grande sobre la gente que está en el campo. Se observa que la estructura administrativa no está modernizándose... ella ‘ensaya’... ‘ensaya’... ‘ensaya’ y retrocede. Ella intenta enseñar lo que está haciendo pero se encoge de nuevo. Es como goma... estira y encoge... estira y encoge. Hoy se percibe una pérdida muy grande... perdió la identidad con lo que ocurre en la agricultura... esta evolución cultural del agricultor. La mayoría de los programas que vienen y continúan viniendo, no interesan al agricultor. Es aquella historia... usted reúne en la oficina... 6... 12 ‘ilustres’ [dicho con mucha ironía] que ‘piensan’ un programa que está aislado de la realidad de la agricultura... Hoy la propia supervivencia de la extensión rural y de la investigación... ‘ellos’ tienen que llevar en cuenta esta cuestión municipal. Pues quien puede dar sustentación a la empresa que hace el trabajo que nosotros hicimos... son los municipios. Ellos son los que tienen que decir si nosotros servimos o no. La

municipalización marchó bien en una serie de municipios... donde no marchó bien es porque nuestros colegas fueron 'puestos en jaque'. Los problemas de la municipalización fueron de 'relación interpersonal'... en los municipios y dentro de la institución. Es una relación sin confianza... la gente no cree ya en el equipo que planea... en el equipo que 'manda'... porque las informaciones están muy manipuladas. Y con esta 'desmunicipalización' ocurrió una cosa tremendamente negativa... 'adelgazó' [la estructura de la institución] ... salió más personal [de ejecución] del campo.

El problema 'de relación'... nuestros técnicos fueron acostumbrados sólo a ejecutar aquello que reciben para ejecutar... están, por esto, muy ligados a los problemas del estado... cumplir programas del estado... logro de metas de esto... de aquello, de modo que la parte sociológica... de entender el contexto, se quedó muy afuera. Entonces él se limitó a ser un ejecutor... exigiendo el momento que él fuera una persona de buenas 'relaciones públicas', de 'limar asperezas'... Los técnicos no están preparados para esto. La estructura regional no tuvo esta sensibilidad de reducir aminorar este tipo de problemas que se dieron con los extensionistas. Si el técnico está mal relacionado... se entiende que la estructura regional también lo está. La municipalización acentuó esto... los municipios vieron que los técnicos no eran ya 'los reyezuelos del estado'... que ahora tendrían que oír la voz del municipio... que deberían tener buenas relaciones con las autoridades... que el municipio tenía que influir más en sus aspiraciones... esto [el problema de relación interpersonal] se acentuó. Hubo una generalización... un autoproteccionismo, y las entidades de funcionarios abrazaron esta causa... desvirtuaron la información... y el gobierno entró 'en esto'. Tan es así que el gobierno hoy trata la agricultura peor que el gobierno pasado. El gobierno ha asumido la necesidad de 'desmunicipalizar'... y hoy no sabe qué hacer" (EXTT).

"La municipalización hoy... no es efectiva. ¡No hay jefe. Los técnicos hacen lo que quieren! ¡Se precisa definir el patrón! Los técnicos están siempre 'ocupados'... pero se quedan más en la oficina. Hoy, el Alcalde no cede a los técnicos... porque entiende que los técnicos son progubernamentales, porque son mantenidos por el gobierno del estado... lo que dificulta que el Alcalde les ayude a ejecutar 'su' trabajo" (PC).

"Municipalizando... el gobierno pierde el poder de negociación, principalmente con los Alcaldes y con los Concejales. Esto es lo que impide un poco... porque ellos van a solventar un problema, que puede ser resuelto hasta de una forma... yo pienso hasta... fácil. 'Mejor' [para los gobernantes] es hacer que el Alcalde se 'ponga de rodillas'... y pedir... y depender. Los conceptos vienen cambiando... de política... de

políticos... de acciones gubernamentales. Los gobernantes están 'fingiendo' de alguna forma... porque la prensa está ahí... está abriendo, está enseñando... entonces ellos están disfrazando de alguna forma... 'hace, abre...' [en el sentido de ampliar la participación, descentralizar] pero hasta si se observan los beneficios llegaran allá en la base...[ellos ya no son ya gobernantes]. Se habla mucho en descentralización... pero el espíritu continúa centralizado" (ALC).

"Los agricultores están evolucionando en lo que se refiere a la participación... están participando más... En cuanto al municipio no se observa mucho empeño en estas acciones [acciones referentes a la mayor democratización, mayor descentralización, mayor participación en la gestión de las políticas públicas],... y puedo decir lo mismo de nuestros técnicos... parece que 'la cosa' casi que se 'paró en el tiempo', mientras que si hay alguna presión... alguna exigencia por parte de los agricultores, 'la cosa' puede funcionar un poco mejor. El problema fue este conjunto de transiciones... la extensión se perdió en esta historia... por falta de mando, tal vez... no se adecuó a los nuevos tiempo. No se preparó para vivir el nuevo tiempo. Quizá por falta de crítica... por no tener críticos. Estamos hablando de la institución... no de las personas. Pero la institución es 'mandada' por personas... entonces a veces tiene un mando' que... es una célula muerta... que no evolucionó... o no dio apoyo para que esta gente realmente trabajara. Hasta los propios técnicos se quedaron 'perdidos'... no sabían de quién era cada función... había mucha disputa política... entonces una parte era municipal... esta otra función era del estado. Como nosotros tenemos algunos Alcaldes y otros políticos que no entendieron bien esta situación... hubo disputas y en el propio estado también... disputas partidistas... lo que perjudicó el trabajo. Tal vez haya perjudicado a las actividades de los propios técnicos, que se quedaron sin saber su función... desmotivó... a unos, ¿vale?... otros ya por lo que nosotros [conocemos]... el ser humano es bastante complejo... a veces algunos no tienen 'aptitudes'..." (PSTR).

"Acá en nuestro municipio, en verdad yo pienso que no ha tenido lugar todavía la municipalización. 'Medio' que entró en una negociación... y hoy yo pienso que no está municipalizada la agricultura. También hay otra cuestión... que nosotros nos quedamos cuestionando... es que no está totalmente municipalizada, ¿verdad?... ella no se queda directamente a cargo del municipio. Todavía tienen 'otros jefes', también... ¿verdad? Tendría que ser totalmente municipalizada... y con los recursos necesarios. En verdad el agrónomo recibe órdenes de la Secretaría Municipal de Agricultura y del Alcalde, pero en verdad él tiene un jefe en la EPAGRI también... que tiene que acatar órdenes de acá y de allá... él no está liberado... debería estar ligado totalmente al municipio. Hay colisión de órdenes como está" (MCA).

*“...esta gente [agricultores]... tien desconfianza de los políticos, de los técnicos... hoy, ‘quiera o no quiera’... el trabajo de extensión... no tanto el de investigación... sino el trabajo de extensión está desacreditado en nuestro estado. Porque desde hace 30 años el modelo agrícola catarinense que ha sobrevivido es el que está ‘en quiebra’... hoy usted tiene a la mayoría de los pequeños agricultores, todos en quiebra ¿Qué modelo agrícola catarinense es este? ¡A dónde se llega al cabo de 30 años y los ‘tíos’ están en quiebra y muréndose de hambre! En alguna ‘cosa’ nos equivocamos en medio del camino.*

*Sobre la extensión [en este punto el entrevistado tiene la mayor cautela y resalta que todo lo que habla no significa crítica a los ‘colegas del cuerpo’ -a los cuales considera ‘víctimas del proceso’, aunque afirme que no todos son ‘víctimas’, hay excepciones- sino que se refiere a la institución y su modo de actuar]... este proceso de extensión en Santa Catarina ya tiene treinta y picos años y ha cumplido un papel fundamental en el inicio, donde estaba absolutamente acertada en sus estrategias... El inicio de la crisis en la institución empieza con la intromisión político-partidaria, que fue un serio problema. Cuando se exigió a los funcionarios políticas partidarias... cuando el señor Espiridiao Amin empezó a hacer esto, y este proceso continuó con todos los gobernadores... independientemente del partido... todos hicieron la misma cosa, ¿cierto?... algunos peores como el señor Vilson Kleinübing... para ‘dar nombres a los bueyes’, por que no tenemos que esconder nada... es mi opinión particular... entonces disvirtuó totalmente el proceso de extensión y de investigación... Hubo incluso venganzas, represalias políticas y financieras... transferencia de funcionarios... con perseguciones absurdas... ‘cosas’ que quitaron la esencia de la empresa que era hacer extensión... y pasó entonces a haber peleas políticas que desvirtuaron... los funcionarios quedaron en medio... en la ‘línea de fuego cruzado’... y el funcionario cuando ve que la dirección política no funciona correctamente también se desmotiva... Entonces, a partir de esto, la empresa perdió su función principal... de realmente ¡hacer extensión!, o sea, el extensionista... allá en el predio orientando bien al productor. ¡Esto se acabó! Esto, hace 10... 15 años que no ya existe. Y se observa que la empresa entonces... en un proceso de ‘autosalvación’... porque ella vió que estaba perdiendo espacio y porque políticamente estaba en proceso de crítica, tanto por parte del gobierno que exigía una actuación política de la empresa, y que ella a su vez no hacía... cuanto por parte de la sociedad porque políticamente la empresa se quedó ‘atada de pies y manos’ y no cumplió más su papel... y la sociedad pasó a ‘exigir’ esto... aquella ‘vieja historia’... ¡de agrónomo que está en la oficina en vez de estar en el campo!*

*Otra constatación... la empresa existe... tiene una serie de funcionarios... nosotros no podemos pensar... si hay una manzana podrida en el manzano, cortar este manzano. Se percibe que la empresa, en un proceso de autosalvación... cambió un poco. Hoy por ejemplo, está orientada hacia la 'profesionalización del productor'<sup>500</sup>... hoy no se hace ya extensión rural... el único trabajo que se hace es de microcuencas... que tiene recursos del Banco Mundial y que permite una continuidad del trabajo de extensión a escala de microcuencas. Pero a nivel general... la empresa no hace más extensión. Y la investigación... la investigación está maniatada... tiene pocos recursos. Se hace una pseudoinvestigación... o se finge que se hace investigación y nosotros fingimos que lo creemos. Yo sé que se está tirando un gran patrimonio en términos de 'cabezas', porque los funcionarios de la EPAGRI fueron formados con recursos de la sociedad... del Estado... se invirtió una enorme cantidad de dinero público en estas personas... son 'cabezas' altamente capacitadas y que hoy no están dando rendimiento social... porque la política implantada en las empresas no permite esto. Usted tiene un coste social muy alto... usted hoy tiene investigadores y resulta que empresas particulares están viniendo aquí... y con unas cuantas 'perras' más del salario se lleva a esta gente. Todo a causa de políticas equivocadas... esto es un absurdo... ¡es una vergüenza! La sociedad no critica al gobierno... y sí pasa a criticar al técnico... al investigador... pasa a 'reclamar' de él individualmente algo que no está en condiciones de hacer. Y quen está 'pagando el pato' son los profesionales... es 'el cuerpo'.*

---

<sup>500</sup> 'Profesionalización de Agricultores' es un proyecto relativamente nuevo en la extensión rural de Santa Catarina y consiste en un entrenamiento intensivo (generalmente de una semana) para productores seleccionados en una actividad muy específica. Esta 'profesionalización' es impartida en un Centro de Entrenamiento y por técnicos especializados (expertos) con dedicación exclusiva para este proceso de formación, no teniendo ellos ninguna actividad de asistencia sistemática posterior al curso para los agricultores 'formados'. Se hace una crítica a este programa en cuanto a: 1- especificidad de formación; 2- ser ejecutado sólo dentro de Centros de Entrenamiento, lo que limita su amplitud y es realizado fuera de las condiciones concretas del productor; 3- los cursos son impartidos por un grupo selecto de especialistas; 4- la función de los extensionistas que están en el campo se resume a 'reclutar' a los agricultores (muchas de las veces los extensionistas no son preparados con anterioridad en los contenidos técnicos que serán transmitidos a los agricultores); 5- existe, con esto, una tendencia a cambiar la orientación del trabajo hecho en las comunidades, por tanto de una asistencia descentralizada se pasa a una asistencia concentrada y elitista, por la valoración extrema de la formación hecha dentro de Centros de Entrenamiento; 6- se cuestiona incluso la pedagogía utilizada que, por su rigidez y autoritarismo, se encuadra dentro de un verdadero proceso skinneriano. El riesgo que se corre es, de nuevo y bajo una renovada fórmula, estar creando una élite de agricultores y una élite de extensionistas, lo que responde perfectamente por un lado a la concepción estratégica de hacer permanecer a un número reducido de empresas rurales en el campo y, por otro lado, de la minimización del servicio de extensión rural. Este proyecto sigue la línea orientativa y recibe el total apoyo financiero, material, organizativo y pedagógico de la institución alemana GTZ- Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit.

*Yo pienso que el Estado no tiene ya que hacer extensión... el Estado agotó su capacidad de trabajo en extensión. ¿Por qué? Porque... vea bien... el funcionario público no tiene todavía mucha conciencia del papel que tiene como funcionario público... y él trabaje o no trabaje... (una definición bien 'simplista', pero que muestra algunos caminos) su salario... al final lo tiene... tenga calidad o no en su servicio, él va a cobrar igual su salario, de la misma forma. Ahora, cuando usted pone a la iniciativa privada en este trabajo ésta tiene algo que defender, que es el nombre de la empresa. Entonces yo creo que las asociaciones de productores formales o informales tienen las condiciones de contratar a sus propios técnicos, sus ingenieros agrónomos, que presten una asistencia técnica a determinado número de productores y propiedades... y esto va ser remunerado de acuerdo con 'logros y beneficios'. De esta forma usted parte hacia la 'calidad total' en el trabajo de extensión. Quien debe asumir la extensión rural es la iniciativa privada. La investigación no... la investigación debe quedar en manos del Estado... de cualquier forma debe quedar en manos del Estado. Pero la extensión... no cumple ya su papel a nivel de Estado... debe ser ¡privatizada!<sup>501</sup>" (SMA, Concejal y técnico autónomo de la iniciativa privada).*

Con los testimonios precedentes lo que se quiere demostrar no es que "existen extensionistas (en todos los niveles: municipal, regional y estadual) que se aprovechan de las indefiniciones para trabajar poco" o no cumplir con sus funciones<sup>502</sup>. Esta sería una conclusión precipitada. Pero sí que existen indefiniciones graves a partir del uso de conceptos generales y de una práctica contradictoria, como es el caso de la "aparcería", y principalmente de resaltar la utilización por el poder (sea cual sea el nivel) de la práctica de la "alusión-ilusión" o sea, se hace "alusión" (con mucha énfasis) a alguna cosa para que la sociedad tenga la "ilusión" de que esta cosa está se está haciendo.

Con la intención de concluir este apartado, es interesante tener conocimiento de algunas informaciones que pueden dar una idea de cómo se desarrolla el

---

<sup>501</sup> En verdad, este entrevistado defiende un proceso de privatización gradual de la extensión rural (o mejor, de la asistencia técnica) teniendo como inicio la "tercerización" de los servicios con el pago por parte del Estado, para después ser asumidos estos servicios de manera gradual (contribución decreciente por parte del Estado, a semejanza de lo que propuso la FETAESC, como se ha expuesto con anterioridad) por los productores rurales. En la propuesta del entrevistado no se hace mención a los agricultores que no puedan pagar asistencia técnica. En cuanto a la investigación, se hace evidente la dificultad de la iniciativa privada de asumir esta actividad por sus costes y pocos beneficios (y, según los argumentos del entrevistado, "la investigación debe estar en manos del gobierno... sus resultados no pueden ser vendidos por la iniciativa privada... para nuestros productores... es algo que tiene que estar en manos del Estado... debe poder ser distribuida después a nivel social).

<sup>502</sup> Conclusión muy común en los "pasillos institucionales".

proceso en este último periodo de gobierno<sup>503</sup>. En verdad, no cambia la situación cualitativa en términos de: definición/imposición de los representantes para los Consejos Municipales de Agricultura; imposibilidad de articulación de los consejeros con sus bases; recepción de convocatorias para reuniones sin el tiempo necesario para hacer posibles articulaciones con las bases: no recepción del orden del día de las reuniones con anterioridad; autoritarismo por parte de los Alcaldes, Secretarios Municipales de Agricultura y de otras representaciones del poder; y, finalmente, no activación de la participación auténtica de los agricultores en los procedimientos, con el seguimiento de presentación de propuestas y decisiones listas. Todas estas cosas no cambian en absoluto ni su cambio es estimulado con los procedimientos adoptados en el último periodo de gobierno<sup>504</sup>.

Pero los datos cuantitativos muestran un aumento significativo de las estructuras organizativas del sector agrícola de nivel municipal, entendiendo por ello las Secretarías Municipales de Agricultura y Consejos Municipales de Agricultura. Este crecimiento está relacionado con los datos presentados en el inicio de este apartado que se refieren al estudio de HENTSCHE (op.cit,1995) y pueden ser atribuidos al carácter compulsivo del proceso de municipalización al cual las municipalidades fueron sometidas (con excepción de la creación de Secretarías Municipales de Agricultura como vamos a ver). Los datos actualizados demuestran que, de 258 municipios con información disponible, 225 tienen Secretaría Municipal de Agricultura, o sea el 87%. A pesar de la influencia del gobierno estadual en la formación y perfeccionamiento de las estructuras agrícolas municipales, hay que considerar este crecimiento como un hecho importante en la medida en que no había imposición del gobierno estadual para la formación de Secretarías Municipales de Agricultura. Esto evidencia un intento de mejor preparación de los municipios con relación a la cuestión agrícola, antes prácticamente sólo coordinada y ejecutada por el organismo de extensión oficial. Pero si este es un factor que se puede considerar como positivo, debe prestarse atención a cómo se distribuye el poder en estas Secretarías Municipales. El Cuadro 9 enseña la ligazón profesional de los Secretarios Municipales de Agricultura con determinadas instituciones, lo que lógicamente expresa una vinculación de representación. A través de este cuadro se puede ver que el 63% de los Secretarios Municipales son funcionarios de los Ayuntamientos, lo que indica la fuerte posibilidad de ascendencia de los Alcaldes sobre los Consejos, que se convirtieron en apéndices de las Secretarías Municipales. Por otro lado, el 14% son técnicos del estado (EPAGRI y CIDASC) y a él rinden cuentas. Solamente en el 8% de los casos los Secretarios Municipales de

---

<sup>503</sup> Las informaciones disponibles fueron las más actualizadas posibles, conseguidas durante el periodo de la presente investigación de campo (primer semestre de 1997). Los datos primarios son trabajados a partir del documento EPAGRI/GEDEM (1995) in: EPAGRI/GEDEM. *Rápido Estudo da Estrutura Organizacional do Setor Agrícola dos Municípios Catarinenses*. Florianópolis: EPAGRI/GEDEM, julho de 1995.

Este documento es resultado de una recogida de datos realizada por la Gerencia de Desarrollo Municipal de la EPAGRI a partir de un cuestionario pasado por Supervisores Regionales en colaboración con los Técnicos Municipales de extensión rural. Analizando el cuestionario se constata que las únicas opiniones recogidas son de los Secretarios Municipales de Agricultura y de los Técnicos Municipalizados.

<sup>504</sup> Este último gobierno está todavía ejerciendo su mandato (1995- 1998), debiendo ser concluido a finales de 1998.

Agricultura son agricultores. Si se considera que en este 8% están también involucrados sindicatos patronales (Sindicatos Rurales) se observa que es mínimo el margen para que un pequeño agricultor familiar se Secretario de Agricultura.

CUADRO 9 - Instituciones a las cuales están vinculados los Secretarios Municipales de Agricultura- Santa Catarina/ Brasil, julio de 1995.

| Instituciones                                   | Número de Secretarios | %   |
|-------------------------------------------------|-----------------------|-----|
| Ayuntamiento                                    | 142                   | 63  |
| EPAGRI                                          | 24                    | 11  |
| Sindicato de Trabajadores Rurales o Sind. Rural | 18                    | 8   |
| Concejalía                                      | 19                    | 8   |
| CIDASC                                          | 7                     | 3   |
| Colonia de Pescadores                           | 2                     | 1   |
| Cooperativa                                     | 1                     | -   |
| Otros                                           | 12                    | 6   |
| Total                                           | 225                   | 100 |

**Fuente:** EPAGRI/GEDEM (op.cit, 1995)

Otra cuestión interesante de observar se refiere al perfil profesional de estos Secretarios. Esta composición indica que el 46% de los Secretarios Municipales son técnicos con formación agrícola, el 19% ejercen funciones de carácter político-partidista y/o de liderazgo político municipal o regional. Otro 23% son identificados como “agricultores efectivos”, aunque no signifique que sean “únicamente agricultores”<sup>505</sup> (Cuadro 10).

CUADRO 10 - Perfil Profesional de los Secretarios Municipales de Agricultura- Santa Catarina/ Brasil, julio de 1995.

| Profesión/Actividad                            | Número de Secretarios | %   |
|------------------------------------------------|-----------------------|-----|
| Agricultores                                   | 51                    | 23  |
| Técnicos Agropecuarios de Formación Secundaria | 49                    | 22  |
| Ingenieros Agrónomos                           | 33                    | 15  |
| Médicos Veterinarios                           | 20                    | 9   |
| Líderes Políticos                              | 23                    | 10  |
| Concejales                                     | 19                    | 8   |
| Alcaldes                                       | 3                     | 1   |
| Otros                                          | 27                    | 12  |
| Total                                          | 225                   | 100 |

**Fuente:** EPAGRI/GEDEM (op.cit., 1995)

<sup>505</sup> Es común encontrar comerciantes, empresarios y dirigentes políticos que también se autodenominan, a efectos de identificación con el área rural, como “agricultores”, aunque esta no sea su ocupación y actividad principal.

Por otro lado, de los 258 municipios 216 registraban la formación de Consejos Municipales de Agricultura. Sin considerar las cuestiones fundamentales ya tratadas de democracia interna de los consejos, representatividad y participación efectiva de los agricultores familiares, cuantativamente es sin duda un número significativo en la medida en que puede representar un espacio que puede ser conquistado y transformado en favor de una gestión más democrática de las políticas públicas. La educación para la ciudadanía, en cuanto función del Estado, puede y debe ser practicada también por los sindicatos, por los partidos políticos, por los movimientos sociales y en las comunidades. Esta formación puede contribuir al surgimiento de ciudadanos con una capacidad más efectiva de organizarse, debatir y reivindicar sus derechos, y así, asumir también para sí la gestión de las políticas públicas.

Otro dato importante que refuerza las discusiones anteriores presentadas en este trabajo habla de la formación profesional y/o actividad de los Presidentes de Consejos Municipales. El Cuadro 11 muestra el universo de formaciones/actividades ejercidas por los Presidentes de 216 Consejos Municipales (el total presentado es de 217 porque uno de los municipios tiene 2 Coordinadores en la dirección del Consejo Municipal).

CUADRO 11 - Perfil Profesional de los Presidentes de los Consejos Municipales de Agricultura -Santa Catarina/ Brasil, julio de 1995.

| Profesión/ Actividad                           | Número de Presidentes | %   |
|------------------------------------------------|-----------------------|-----|
| Secretarios Municipales de Agricultura         | 98                    | 45  |
| Ingenieros Agrónomos                           | 20                    | 9   |
| Técnicos Agropecuarios de Formación Secundaria | 19                    | 9   |
| Agricultor                                     | 40*                   | 18  |
| Alcalde                                        | 12                    | 6   |
| Médico Veterinario                             | 10                    | 4   |
| Concejal                                       | 4                     | 2   |
| Líder Político                                 | 2                     | 1   |
| Otros                                          | 12                    | 6   |
| Total                                          | 217                   | 100 |

**Fuente: EPAGRI/GEDEM (1995).**

\* Por lo menos en uno de los municipios mencionados en el documento EPAGRI/GEDEM (1995), el Presidente del Consejo de Agricultura aparece como "agricultor" pero, aunque posee una propiedad agrícola con empleados, es un funcionario de una empresa en la ciudad.

Analizando este Cuadro se observa que la función de Presidente del Consejo Municipal de Agricultura es casi totalmente ejercida por individuos con funciones políticas o técnicas comprometidos con el poder municipal o estadual. Solamente en un 18% de los casos los agricultores ejercen tal función (todavía debe considerarse la observación contenida al pie del Cuadro). Según GREGOLIN (op.cit.,1997: 360),

“hay casos como el de un municipio del Extremo Oeste del estado, en el cual el Consejo eligió al Presidente del Sindicato de los Trabajadores Rurales para ejercer la función de Presidente del Consejo Municipal de Agricultura y la Administración Municipal (Ayuntamiento) no acató la decisión recurriendo a un Tribunal de Justicia y ganando la causa”.

Sobre la periodicidad de las reuniones de los Consejos los datos generales del estado confirman la extrema variabilidad encontrada en las situaciones específicas de los municipios analizados en la presente investigación. Sin considerar el hecho de que puede haber una periodicidad de reuniones previamente definida (o comunicada por los Presidentes de Consejos) pero su ejecución es irregular<sup>506</sup>, conforme a lo evidenciado en las declaraciones presentadas, en el Cuadro 12 se observa esta diversidad de posibilidades.

CUADRO 12 - Periodicidad Estimada de las Reuniones de los Consejos Municipales de Agricultura -Santa Catarina, Brasil, julio de 1995.

| Periodicidad Reuniones           | Número de casos | %   |
|----------------------------------|-----------------|-----|
| Mensual                          | 22              | 10  |
| Bimestral                        | 49              | 22  |
| Trimestral                       | 24              | 11  |
| Cuatrimestral                    | 12              | 6   |
| Semestral                        | 41              | 19  |
| Anual                            | 13              | 6   |
| Cuando es necesario              | 24              | 11  |
| No se ha reunido o eventualmente | 31              | 15  |
| Total                            | 216             | 100 |

**Fuente: EPAGRI/GEDEM (1995)**

Por el Cuadro presentado se constata que praticamente en el 70% de los casos las reuniones tienen una periodicidad mayor a dos meses, lo que sería el mínimo deseable tratándose de un tipo de Consejo con real atribución de gestionar la política pública orientada a determinada área de desarrollo. Más de la mitad, o sea el 51% de los Consejos, no se reúne o lo hace “cuando es necesario”. Como las convocatorias son decididas por los Secretarios Municipales y/o por los Presidentes de los Consejos se puede prever y confirmar la forma centralizada y autoritaria en que son tomadas las decisiones en estos foros.

En el contexto político-institucional de este periodo de gobierno la EPAGRI cierra el año de 1997 con un cuerpo funcional de 949 técnicos, 592 localizados en los municipios, 261 actuando en las unidades regionales (154 de los cuales son investigadores) y 96 localizados en la oficina de la sede estadual (de éstos, 18 son

<sup>506</sup> Lo que queremos resaltar es que se debe tener cautela con los datos presentados porque las informaciones de los Presidentes de los Consejos, e incluso de los extensionistas, a veces no corresponde a la realidad al confrontarse con declaraciones de los Consejeros. No obstante se presentan los datos generales del estado como un indicador de referencia.

investigadores). Considerando solamente a los técnicos relacionados con la actividad de extensión rural, se observa que el número de extensionistas municipales que son supervisados por un miembro técnico de nivel regional pasa a su menor índice considerando la historia de la institución, o sea 5,53: 1. Teniendo en cuenta las reclamaciones de los técnicos municipalizados respecto a la falta de asesoría es de suponer que está habiendo un fuerte desvío de la actividad principal de las unidades regionales de asesoría y una clara acción de minimizar el trabajo de extensión ejecutado a escala municipal en favor de actividades centralizadas a nivel regional. Si recordamos, la cantidad de técnicos de la extensión rural de nivel municipal en 1994 era de 656, decreciendo por tanto en 64 profesionales. Los técnicos de extensión rural de nivel estadual que eran 61 en 1994 pasan a ser 78 en 1997. La relación entre técnicos de nivel estadual y técnicos de nivel municipal también alcanza su índice más bajo, o sea 1: 7,58, demostrando un evidente y desproporcionado crecimiento del nivel de decisión central.

Concluyendo, es importante retener los siguientes puntos de este apartado:

1º - Como se constató, la aplicación de la política de desarrollo tecnológico en el estado de Santa Catarina obedeció a los patrones generales del modelo de modernización, con total patrocinio del gobierno estadual independientemente de la tendencia ideológica de quienes estuviesen en el poder. Para hacer viable la aplicación de este modelo se asignaron papeles a la investigación agropecuaria y la extensión rural, de manera que estas instituciones se organizaron en estructuras operacionales centralizadas y descendentes, con riguroso control de los programas a ellas atribuidos.

2º - Aunque, por su característica de extendido por todo el territorio, el servicio de extensión rural sea considerado “descentralizado”, el análisis de su historia nos lo muestra como un sistema centralizado y centralizador, tanto en su relación con el cuerpo funcional como principalmente en su relación con los “usuarios”. La definición centralizada de procedimientos y normas de conducta y el control sobre los funcionarios es una característica y la participación efectiva de los agricultores en la definición de su política de acción es mínima.

3º - Los intentos de “descentralización” realizados en los inicios de los años 90 tuvieron un acentuado carácter de improvisación (en la mejor de las hipótesis), y significaron un verdadero “dejación institucional”, en la medida en que las estructuras municipales receptoras del “expolio” no presentaban la mínima preparación para tal recepción y los recursos financieros transferidos por el estado fueron insuficientes para el mantenimiento de los servicios. Las estructuras de gestión municipal (Consejos/Comisiones Agropecuarias) fueron creadas por imposición de la Secretaría de Agricultura del gobierno estadual y no favorecieron la participación auténtica de los agricultores, siendo éstos usados solamente como “instrumentos de legitimación” de decisiones, en general, previamente tomadas por los gobernantes/técnicos<sup>507</sup>. La acción de los equipos municipales de extensión sufrió

---

<sup>507</sup> Basándose en SINGER (1996: 29) se concluye que la creación de colectivos para generar y coordinar políticas públicas municipales puede ayudar al aumento de la participación popular en la gestión municipal o convertirse en un obstáculo difícil de superar (en la medida en que son utilizados como “instrumentos de maniobra” por quien está en el poder). Este papel positivo o negativo depende en gran medida de las

fuerte influencia político-partidista en la medida en que tuvo que someterse a la autoridad de los Alcaldes<sup>508</sup>, y sus condiciones generales de trabajo fueron muy deterioradas.

En suma, la implantación del proceso de municipalización tuvo un fuerte sesgo autoritario y descendente como acción del Estado y provocó un verdadero “caos institucional” sin precedentes en la historia de Santa Catarina, contribuyendo a la acentuación de la crisis institucional que la extensión rural estaba afrontando desde los inicios de los 80 (resultado de la crisis del modelo agrícola convencional).

4º- En un periodo de un determinado “alejamiento” y abandono del compromiso de asesoría de las estructuras de supervisión regionales con los equipos municipales de ejecución, las estructuras regionales crecen en términos de número de personal activo, lo que demuestra una clara intención de minimizar las acciones oficiales de extensión directa (como trabajo sistemático en las comunidades rurales) en favor de la organización de equipos regionales más especializados y diferenciados profesionalmente, con una actuación más centrada en Centros de Entrenamiento (Programa de Profesionalización de Agricultores con apoyo de la GTZ) o en proyectos específicos (Programa de Microcuencas con apoyo del Banco Mundial). O sea, permancen y son incentivados los proyectos con apoyo financiero y orientación “del exterior”.

5º- El último periodo de gobierno (aun en curso) encuentra al servicio de extensión rural destrozado en su estructura y en términos de propuesta de acción. Hubo una gran pérdida de identidad institucional. Los desgates internos (disputas internas de espacio que serán analizadas en el apartado siguiente) y de imagen ante la sociedad traen una disminución de la “moral institucional” entendida ésta como el estado de ánimo del conjunto de los funcionarios ante a los retos de superar los “malos momentos” pasados y de reasumir de forma concreta el desempeño de su

---

cualidades de los representantes elegidos, de su posibilidad de protagonismo auténtico, de la relación con el poder ejecutivo y legislativo municipal, de la relación de la población y de la sociedad civil en sus diversas expresiones de organización con estos mecanismos de representación y, principalmente, de cómo estos (población, organizaciones de la sociedad civil) son llevados a participar del proceso de discusión y decisión sobre proyectos que pretenden mejorar la calidad de vida de la población (in: SINGER, Paul. *O Empresario e o Município- perguntas e respostas para as eleições municipais*. Sao Paulo: CIVES- Associação Brasileira de Empresarios pela Cidadania, Fatos & Versoes, 1996).

<sup>508</sup> Cf. DINON (1993: 13- 14), “en los últimos decenios, todas las veces en que el Estado centralizador brasileño tiene señalado con planes de desarrollo descentralizados es porque ha perdido el poder de control y de gestión de la vida de los grupos humanos más pobres y deteriorados; y es porque quiere liberarse de conflictos y problemas sociales imposibles de solución al nivel central... La municipalización, que es una descentralización a escala municipal, difundida y defendida por los últimos gobiernos federal y estadual para la solución de los problemas, llevada a cabo sin la participación de las comunidades municipales, es apenas una centralización cambiando de lugar, saliendo de Brasilia o de la capital del estado hacia el Ayuntamiento Municipal” (in: DINON, Luiz De Lorenzi. *Centralização/Descentralização e Desenvolvimento*. in: *Planejamento e Desenvolvimento Municipal*. Florianópolis: UFSC/ Centro de Ciências da Educação, Revista, Ano 1, nº 1, p. 12- 15, enero de 1993).

En este punto es importante resaltar también que en la realidad del presente estudio se observa que los conflictos políticos locales (conflictos que se daban entre grupos o partidos a nivel municipal o también regional) pasaron a incidir con mucha más intensidad sobre el trabajo de extensión, en la medida en que este trabajo era entendido, por su gran penetración en el interior, como una posibilidad de lograr votos y prestigio político-electoral.

papel en el desarrollo rural. Las secuelas en términos de desmantelamiento de la estructura de la organización, ánimo del personal y relación con los “beneficiarios”, consecuencia de las medidas tomadas anteriormente, son muy graves y de difícil superación.

El gobierno determina el “rescate de la extensión”, y la opción asumida es reforzar la centralización devolviendo al estado el total control de las estructuras municipalizadas en el gobierno anterior, adoptándose el criterio de “aparcería” para la relación con los municipios. La “aparcería” no surte los efectos esperados, pues se trata de “aparceros en desigualdad de condiciones” en la medida en que en cuanto el gobierno del estado sugiere la “aparcería” centraliza una serie de decisiones. Considerando el personal de ejecución de nivel municipal, la situación es ambigua pues el mando pasa a tener características de bipolaridad en la medida en que, por las especificaciones sobre la “aparcería en el proceso de municipalización”, deben someterse a las Secretarías Municipales de Agricultura, pero en verdad también deben seguir normas, procedimientos y ejecutar acciones impuestas por la estructura de la empresa a que pertenecen. En general, las acciones de las estructuras regionales y de la oficina-sede estadual (que dentro de lo propuesto por los criterios de “aparcería” deberían ser intensificadas en apoyo a la formulación y asesoría a los planes municipales de desarrollo rural) continúan siendo deficientes y muy criticadas.

El número de las Secretarías Municipales de Agricultura en los Ayuntamientos aumenta significativamente, lo que evidencia el intento de mejor preparación institucional a escala municipal para tratar de los asuntos del “agro”.

6º- Los cambios en la postura Estatal no permitieron ni estimularon la búsqueda de mayor democratización del proceso, y mucho menos del mayor protagonismo de los agricultores en la gestión de las políticas públicas, aunque sea en el ámbito municipal.

Los deseos y decisiones de los Consejos Municipales no interfieren en la dinámica de las organizaciones y funcionamiento de las instituciones del Estado, sea la extensión, la investigación o el crédito rural, por ejemplo.

La estructura básica y los criterios de mando en la institución de extensión rural no cambian, permaneciendo los tres niveles originales ( oficina-sede estadual, oficinas regionales y equipos municipales), con un alto grado de centralización. Se da prioridad casi absoluta a Programas Especiales ejecutados por equipos con alto grado de especificidad (como Profesionalización de Agricultores y Programa de Microcuencas), lo que mantiene y refuerza la tendencia del periodo anterior. La actividad directa y sistemática en las comunidades rurales ejecutadas por los equipos de nivel municipal sufre una determinada “desatención institucional”, en la medida en que las “banderas” de la organización pasan a ser los Programas Especiales<sup>509</sup>.

7º- En líneas generales, el área de investigación no cambia su manera de actuar, siguiendo de forma “normal” sus actividades (sin duda la “fusión” de las

---

<sup>509</sup> Aquí el término “bandera” es utilizado para hacer referencia a proyectos considerados como prioritarios (en que prácticamente todo el esfuerzo institucional está orientado), por su capacidad de financiación y por sus “resultados” que son presentados como escaparate para la empresa.

empresas, en 1991, trajo consecuencias para la investigación que serán analizadas en el apartado siguiente).

8º - A nivel de EPAGRI, en la gestión institucional presente (1995- 1998) se crea el “Planeamiento Estratégico” con el objetivo de redefinir la misión, objetivos generales y directrices de actuación de la empresa. Este punto será discutido también en el apartado siguiente.

## **2. Integración o simple fusión administrativa: ¿ qué se busca en realidad?**

Desde el inicio de Capítulo IV (específicamente en el apartado 2. “Mirando al pasado...” en el caso especial del estado Santa Catarina) se viene refiriendo a la conformación del Estado en el sentido de la organización de los recursos oficiales como base para implantar y potenciar el modelo de la revolución verde de “modernización agrícola”. Como ya se ha visto, este modelo definió papeles específicos para la investigación agropecuaria y la extensión rural oficiales, entendiéndolas como instituciones complementarias, pero dentro de una perspectiva unilineal y unidireccional. La “moderna tecnología” debería ser generada/experimentada/adaptada/validada por la institución de investigación para después ser difundida a través de los mecanismos de extensión rural y asistencia técnica, mediante métodos propios que garantizaran la rápida “adopción” por parte de los agricultores. La “integración” en este sentido adquiere el significado de de “mejorar la comunicación interinstitucional” de cara a agilizar el flujo de información.

Como esto se da dentro un contexto político-económico que planteaba el “desarrollismo”, y en el cual la agricultura ejercía un papel fundamental de soporte a la (agro) industrialización y a la industrialización del “agro”, el Estado como “monitor general” de este proceso se organiza de forma centralizada y autoritaria para garantizar la consecución de los objetivos propuestos. Las instituciones de investigación y extensión agrarias son estructuradas y definen sus programas en el sentido de implementar las políticas de Estado, de conformidad y en beneficio de los grupos hegemónicos que controlan el poder.

Esta perspectiva, al asignar papeles correspondientes a cada una de las instituciones objeto de análisis determina un conjunto de consecuencias que van a ser decisivas en la construcción de la “cultura institucional”<sup>510</sup> de cada una de las empresas y de sus relaciones con la sociedad. Seguramente por la característica exógena del proceso difusionista, considerando una determinada realidad social (los conocimientos para solventar los problemas tenían tendencia a ser generados y

---

<sup>510</sup> A efectos de este trabajo, “cultura institucional” es entendida como un conjunto de valores, ideas y procedimientos contruidos a partir de verdades absolutas que van señalar la construcción y la existencia de una determinada institución y a su vez van a internalizarse en las posturas personal-profesionales de sus integrantes.

sistematizados “fuera” de esta realidad)<sup>511</sup>, se procede a una jerarquización de conocimientos. Primero, “el superior” conocimiento técnico-científico de los expertos, después el conocimiento práctico de los “agentes de cambio” que deberían transferir la tecnología a los agricultores y, finalmente, los adoptantes (agricultores tradicionales, “vacíos de conocimiento” y “como puros objetos de la transformación” al entender de FREIRE, 1981: 31- 36)<sup>512</sup> en una función pasiva de receptores de las “buenas informaciones”, cuyo conocimiento construido históricamente era poco considerado por no decir... despreciado.

En esta jerarquización, la investigación ocupa una posición estratégica como fase primera en el proceso difusionista, en la medida en que este empieza en la “generación” del conocimiento/tecnología (ROGERS y BURDGE, 1972: 321- 375)<sup>513</sup> a través del “método científico”, estableciéndose una determinada relación de “superioridad de saberes” de quien posee el conocimiento (y el método) con relación a quien debe absorberlo y retransmitirlo a su vez a los agricultores, y éstos como último eslabón de la cadena, reducidos a la figura de adoptantes pasivos. En cierta manera esta jerarquización se refleja en la construcción de “culturas institucionales” que llevan en su interior la potenciación de diferenciaciones funcional-profesionales que van a ser decisivas en una serie de (pre) conceptos que pasan a delimitar tanto la cosmovisión de los investigadores como la de los extensionistas. Se por un lado la investigación se valía de la “superioridad del saber científico”, de los modernos conocimientos tecnológicos, la extensión utilizaba como base de su construcción institucional el “pragmatismo”, la proximidad y presencia “en la realidad”. Esto sin duda evidencia la diferenciación funcional, estableciendo conflictos de entendimiento que demarcan la “complementariedad institucional”, en la mejor de las hipótesis, dentro de una perspectiva utilitarista: (por la perspectiva de la extensión rural) “nosotros dependemos de ellos para que nos fornescan conocimientos (“empaquetados”) para aumentar la productividad de la agricultura”; (en la perspectiva de la investigación) “nosotros dependemos de ellos para que lleven la tecnología que generamos lo más pronto posible para los agricultores adoptaren”<sup>514</sup>. Pero mismo esta perspectiva “utilitarista” es insuficiente para superar la lucha por espacios de hegemonia existentes entre las dos instituciones. Por más veladas que sean, estas luchas existen en la historia de las instituciones, y son

---

<sup>511</sup> Según RÖLING (1988: 39), la lógica de la extensión rural es ser un instrumento para inducir cambios. Siendo así, es un instrumento de intervención premeditada y deliberada para alcanzar los objetivos de los que intervienen, los cuales inducen cambios voluntarios en los clientes” (RÖLING, Niels. *Extension Science-Information systems in agricultural development*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988).

<sup>512</sup> Paulo Freire va más allá afirmando que: “Subestimar la capacidad creadora y recreadora de los campesinos, despreciar sus conocimientos, no importa el nivel en que se encuentren, intentar ‘llenarlos’ con lo que a los técnicos les parece cierto, son expresiones, en último análisis, de la ideología dominante” (FREIRE, Paulo. *Ação Cultural para a Liberdade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981).

<sup>513</sup> ROGERS, Everett M. and BURDGE. Rabel J. *Social Change in Rural Societies*. New Jersey: Prentice-Hall Inc., 1972.

<sup>514</sup> Esta diferenciación es reforzada por VAN DEN BAN y HAWKINS (1996: 31) al afirmaren que “quede claro que investigar en los centros oficiales, en las fincas experimentales y en las fincas de los agricultores es responsabilidad de los investigadores, mientras que las demostraciones son responsabilidades de los agentes de extensión” (VAN DEN BAN, A. W. y HAWKINS, H. S. *Extensión Agraria*. Zaragoza: Editorial ACRIBIA, 1996).

traídas para dentro de la “nueva empresa” resultado de la fusión administrativa que ocurrió (esto será analizado a seguir). Tanto de una posición como de otra, el conocimiento técnico pasa a convertirse como instrumento de poder... de unos sobre otros y de éstos sobre los agricultores. Lo que se va observar es la persistencia de estas categorías en el presente (que se reflejan en culturas institucionales muy dispares), lo que inviabiliza de partida (o por lo menos dificulta en mucho mayor grado que lo considerado normalmente), cualquier idea de “integración”.

Por tanto en este apartado, a partir de una recuperación de los principales hechos históricos recientes de estos universos institucionales y principalmente de la consideración de la percepción de los actores sociales involucrados (investigadores, extensionistas, técnico-burócratas y agricultores), se procura evidenciar las dificultades para conseguir una integración efectiva entre investigación- extensión rural- sociedad. Además de las barreras de “origen” (muy diferentes culturas institucionales), el carácter centralizado, poco participativo y autoritario de las transformaciones recientes, agravaron la ya compleja situación.

### ***2.1. Las empresas de investigación y extensión rural***

Como ya visto, las dos empresas vocacionadas para ejercer la investigación y la extensión rural oficiales, han tenido historias diferentes pero articuladas con el mismo modelo general de desarrollo. En el Capítulo IV ya fueron mencionados los principales marcos históricos de estas dos instituciones y aquí sólo cabe recuperar algunos puntos para dar condiciones de análisis de la reciente fusión administrativa que ellas sufrieron.

La **investigación** como actividad oficial de Estado, es ejercida en Santa Catarina desde 1895, pero sólo va a constituirse en una empresa con estatuto propio en 1975 con la creación de la EMPASC-Empresa Catarinense de Investigación Agropecuaria<sup>515</sup>. La EMPASC surge como una empresa pública vinculada a la Secretaría de Agricultura (pero con apoyo normativo y financiero de la EMBRAPA) y tiene su modelo institucional establecido en una sede administrativa de nivel estadual (localizada en la capital del estado) y estaciones y campos experimentales localizados en posiciones estratégicas en el interior del estado (7 estaciones experimentales y 2 campos experimentales)<sup>516</sup>. En la sede estadual funcionaban la Dirección (un Director-Presidente, un Director Técnico y un Director Administrativo) y diversas gerencias técnico-administrativas. Las estaciones experimentales eran

---

<sup>515</sup> Para recordar, hasta este periodo la investigación en Santa Catarina era realizada por estaciones experimentales aisladas, ligadas o al Ministerio de Agricultura o a la Secretaría de Agricultura del gobierno del estado. En 1967 es creada la Red Experimental Catarinense con objetivo de articular los esfuerzos de la investigación evitando la duplicación de actividades y procurando una mejor inversión de los recursos, pasándose a discutir los programas y proyectos de cada estación experimental en reuniones estaduais.

<sup>516</sup> Actualmente existen 10 estaciones experimentales.

dirigidas por Jefe General y por un Jefe Técnico, teniendo diversos sectores de administración técnico-burocráticas.

Los objetivos de la nueva empresa eran la coordinación técnica de programas y proyectos de investigación a nivel estadual. Para tanto, los primeros años son empleados para la organización institucional y para la ejecución de un intenso programa de capacitación de personal a nivel de maestría y doctoramiento (lo que va ser un diferencial significativo con la historia de la extensión rural). La EMPASC, como institución oficial de investigación, por su trabajo y producción científica se estabiliza tanto política, como técnico-administrativamente, continuando con su programa de perfeccionamiento del personal técnico a nivel de maestría y doctoramiento<sup>517</sup>.

Por su vez, la **extensión rural** ha sido institucionalizada en 1956, y como fue posible constatar siempre ha tenido su modelo funcional basado en una oficina sede (llamada “Oficina Central”, y localizada en la capital del estado), oficinas regionales y oficinas municipales. La empresa siempre fue dirigida por un Secretario-Ejecutivo y por un Secretario-Ejecutivo Adjunto, teniendo en su apoyo a nivel estadual Supervisores y Coordinadores responsables por proyectos específicos, y personal administrativo. Como ya visto, con el decurso del tiempo su estructura fue se quedando más compleja, aumentando el número de funciones de control y coordinación específicas. A nivel regional la estructura básica era de un Supervisor Regional (jefe de la región), Coordinadores Regionales de programas o proyectos, y personal administrativo. También a nivel regional la estructura se convirtió más compleja (y numerosa) con el tiempo. Las oficinas municipales abrigaban equipos responsables por la ejecución del programa de extensión rural. Su estructura básica consistía de un técnico en agropecuaria (generalmente Ingeniero-Agrónomo o Técnico Agropecuario de Formación Secundaria), una técnica de la área social (en esta función existía/existe una gran diversidad de formaciones, representando un cuadro bastante difuso de calificación profesional, indicando el poco interés de realmente “profesionalizar” la actividad), y una secretaria administrativa. Conforme el tamaño del municipios y las condiciones locales, estos equipos eran ampliados.

Los intentos de articulación entre investigación agropecuaria y extensión rural en la historia, se situaron en el campo de transferencia de tecnología (de la investigación para la extensión) y de legitimación de los programas de investigación (por parte de la extensión)<sup>518</sup>. Mismo la fase de los “paquetes tecnológicos” no huyen de esta característica general. Las excepciones se encuentran en la implantación de

---

<sup>517</sup> Se resalta este punto pues él es apuntado como un fundamental factor de distanciamiento entre la investigación y la extensión en la medida que las “diferencias de formación establecen barreras en el diálogo investigador-extensionista”. En comparación con la investigación, el programa de formación de personal de la extensión rural, en niveles de maestría y doctorado, fue extremadamente tímido.

<sup>518</sup> La historia oficial tanto de la extensión como de la investigación agrarias es formatada por una perspectiva de “integración institucional” con influencia marcante de las teorías difusionistas. La extensión sería el “vehículo” para llevar la tecnología al campo. En este sentido, la posición clásica de la extensión y de la investigación oficiales dentro del aparato estatal pueden ser encontrada en WATTS (1987: 23- 45). Dice Watts que “la tecnología es el producto de la investigación... la extensión es el sistema de ‘difusión-adopción’... los agricultores son los usuarios” (WATTS, L.H. *Estructura organizativa de la extensión agrícola*. In: FAO. *La Extensión Agrícola*- Manual de Consulta. Roma: FAO, 1987).

la Red de Experimentación Catarinense (1967) que llegó a entrenar extensionistas en experimentación agrícola como alternativa para aumentar la capacidad de implantación y acompañamiento de los ensayos experimentales implantados, y la reciente iniciativa, por pequeños grupos de investigadores, de programas de investigación en sistemas lo que involucra extensionistas y alguna investigación en fincas<sup>519</sup>. Es importante mencionar también la implantación del Proyecto de Fruticultura de Clima Templado que por su naturaleza pionera obligó extensionistas y investigadores “aprender juntos” sobre el tema... ¡y sobre la marcha!<sup>520</sup>

En 1991 acontece la fusión de estas dos empresas<sup>521</sup> a partir de una propuesta de cambio del enfoque de trabajo del Sector Público Agrícola de Santa Catarina. Esta propuesta es resultado de un ejercicio de “Planeamiento Estratégico” (SAA/SC, 1991: op.cit.) que forneció subsidios al gobierno que era investido en aquél año, con el objetivo de implantar cambios profundos en la estructura pública estadual. Las principales justificativas para estos cambios se asentaban en el hecho que “el gobierno aplicaba al redor de US\$ 70 millones por año en la agricultura con poco retorno y alcanzando apenas 36% de los productores”; que “existe un número excesivo de entidades prestando servicios a los productores, con dispersión de esfuerzos, paralelismo de acción y desperdiciando recursos”; que “hay creciente manifestación de liderazgos municipales y de los productores, de insatisfacción con la calidad de los servicios prestados por el sector público agrícola”. De esta forma se definía la municipalización de los servicios de ejecución de la extensión rural como manera de se liberar del mayor peso organizacional, y la fusión de las empresas mencionadas como forma de “racionalizar”. Habería una sola oficina estadual (para investigación y extensión) y las 39 estructuras regionales serían transformadas en 8 Centros de Tecnología Agrícolas (CTA)<sup>522</sup> que abrigarían los equipos regionales de

---

<sup>519</sup> Lo que se aproxima del análisis de SWANSON, RÖLING y JIGGINS (1987: 101- 121) que identifican la posibilidad de un sistema donde “los investigadores agrícolas individuen directamente los problemas del agricultor y luego trabajen para resolverlos mediante el proceso de investigar los sistemas de cultivo... en esos casos, un comité técnico que comprenda agricultores, investigadores y extensionistas (y también representantes de empresas o agencias de servicios agrarios y bancos agrícolas) pueden estudiar las posibles soluciones a los problemas del agricultor (que resulten de la investigación de los sistemas de cultivo) para formular recomendaciones técnicas que luego serían difundidas por los extensionistas y utilizadas por los agricultores” (SWANSON, B.E., RÖLING, N., JIGGINS, J. Estrategias de extensión para la utilización de tecnologías. In: FAO. La Extensión Agrícola- Manual de Consulta. Roma: FAO, 1987). Se percibe que por más esfuerzo que se haga para cambiar la conotación del proceso de “transferencia de tecnología”, todavía permanece la perspectiva difusionista.

<sup>520</sup> Este proyecto fue implantado en Santa Catarina, a partir de 1969 y consistió en un amplio trabajo de desarrollo de la fruticultura de clima templado (manzana, melocotón, ciruela, nectarina, etc) a partir de la constatación de capacidades edafo-climáticas regionales. Los conocimientos técnicos estaban en manos de algunos agricultores que ya habían iniciado con anterioridad la actividad, principalmente de un grupo de franco-argelinos localizados en la ciudad de Fraiburgo.

<sup>521</sup> Como ya registrado antes, la EPAGRI fue formada por la fusión de la ACARESC, EMPASC, ACARPESC y IASC. Por razones de objetividad y por no se tener tido atención especial con la ACARPESC y IASC, el presente trabajo se refiere a la integración entre investigación agropecuaria y a la extensión rural. Pero es bien probable que el análisis general y las conclusiones (o parte de ellas, ya que por ejemplo la extensión pesquera tenía una organización menor pero de moldes semejantes a la extensión rural) puedan ser inferidas a las demás instituciones.

<sup>522</sup> Posteriormente, por presiones políticas de liderazgos regionales, el número de CTA's aumenta para diez.

extensión rural y las estaciones experimentales de la investigación (los 8 CTA's fueran a principio localizados dónde existían estaciones experimentales). Con esto se esperaba una “acción más integrada”.

En las nuevas funciones de la Secretaría Estadual de Agricultura estaban incluidas la “generación y la difusión de tecnología”, y no más la extensión rural<sup>523</sup>. Del punto de vista clásico, la difusión de tecnología siempre fue una preocupación de la actividad de investigación en la medida que tenía que preocuparse con la difusión de los conocimientos por ella producidos a la extensión, a la asistencia técnica y a los agricultores directamente en muchos casos.

La nueva empresa (EPAGRI) surge en universo confuso y preocupante, pues la fusión administrativa acontece bajo un ambiente demarcado por: 1º - una situación traumática en función de la municipalización de los servicios de ejecución de extensión rural, lo que ha traído una gran pérdida de identidad para el segmento extensionista como un todo en la medida que “los brazos fueran cortados”; 2º - el ambiente temerario que se ha creado con la investidura del nuevo gobierno (1991) por los crecientes rumores de “extinción de empresas”, “interiorización del personal de sede y regionales” y “demisiones generalizadas” dentro de una perspectiva de “reducir el tamaño del la estructura estatal”; 3º - la obligatoriedad, de un momento para otro sin ningún preparo previo, de dos instituciones (representadas por dos culturas muy distintas) y su personal tener a nivel estadual y regionales pasaren a “conviver” bajo el mismo techo.

De hecho se constató que las motivaciones para tal decisión de fusión era meramente **administrativas** en la medida que los argumentos (explícitos) se resumían a la “utilización más racional” de los recursos físicos de las dos empresas (al envés de dos bibliotecas a partir de entonces se tenía una sola; utilización conjunta del taller, gráfica y del restaurante antes sólo de la ACARESC; economía en el uso de los vehículos en las viagens para el interior; utilización de una sola oficina-sede tanto en la capital como en las sedes regionales)<sup>524</sup>. En momento algún es presentada una propuesta oficial de integración programático-metodológica para reunir las dos áreas fines de la nueva empresa que posibilite antever una preocupación de la Secretaría de Agricultura, y principalmente de la dirección de la EPAGRI en el sentido de organizar la actuación de un trabajo integrado entre investigación y extensión rural y integrador con el restante de la sociedad. La única

---

<sup>523</sup> Es cierto que costumeramente se confunde la extensión con difusión de tecnología. Pero es preciso hacer una diferenciación en la medida que “difusion” normalmente se refiere a tan solamente difusión tecnológica/transferencia de tecnología, enquanto extensión rural se trata de un proceso de desarrollo más amplio, que certamente involucra también la “difusión de conocimientos” y otros aspectos que se relacionan al desarrollo rural (tales como organización y acción comunitaria, actividades culturales y sociales, etc). Difusión de tecnología se puede hacer a través de instrumentos de divulgación; extensión por su vez requiere presencia sistemática en el campo junto a las familias de agricultores.

<sup>524</sup> En verdad, muchas modificaciones de orden administrativo eran necesarias e ya habían sido apuntadas en el Planeamiento Estratégico para el Sector Público Agrícola de Santa Catarina (SAA/SC, 1991) y en otro documento de un equipo de consultoría interna de la ACARESC, en su fase de transición para EPAGRI (MUSSOI, Eros Marion, NEUBERT, Enilto de Oliveira e AGOSTINHO, Vilma Machado. *Análise da Estrutura Orgânica da ACARESC*. Florianópolis: ACARESC, maio de 1991, documento de consultoria interna-documento de trabalho).

propuesta (MUSSOI, PINHEIRO, NEUBERT, AGOSTINHO y AUGULSKI, 1991)<sup>525</sup> reflexionada y presentada para la dirección de la nueva empresa y para la Secretaría de Agricultura, resultado de un trabajo de consultoría interna, es denegada.

En el inicio de su existencia de la nueva empresa la dirección EPAGRI determina la formación de un “grupo de Planeamiento Estratégico Interno”(EPAGRI, 1991: 16)<sup>526</sup> que, para ser coherente con las determinaciones estratégicas generales de la Secretaría de Agricultura, define como “misión” de la EPAGRI la “Información, Ciencia y Tecnología” y como su “negocio” “Generar y Difundir Tecnología Agrícola y Pesquera”<sup>527</sup>. También la EPAGRI se desobligaba de la “función” de extensión rural. Mientras este ejercicio de planeamiento estratégico reconozca en su análisis del ambiente interno de la EPAGRI la existencia de “corporativismo de los subsistemas” y “acción sin coordinación” (p. 13) entre la investigación y la “difusión”, no propone absolutamente nada de “estratégicamente” concreto para aproximar y integrar los dos “subsistemas”. O sea, se asumía la existencia de “dos subsistemas” o, parodiando, la existencia de dos empresas actuando aisladamente (dentro del punto de vista técnico-metodológico) bajo el mismo techo.

En febrero de 1992, el entonces Presidente Ejecutivo de la EPAGRI en ponencia durante el Seminario Estadual de los Técnicos en Agropecuaria de Formación Secundaria, admitía que “hasta hoy hubo praticamente solamente una fusión administrativa entre EMPASC, ACARESC, ACARPESC e IASC... todavía está faltando una mejor integración orgánica”<sup>528</sup>. Esta posición era resultado de una presión del grupo de consultoría interna ya mencionado y procuraba mermar la crítica de que la reunión de las empresas tenía carácter de “desmonte” institucional. Pero este reconocimiento se quedó a nivel de discurso pues nada fue hecho en el sentido de la búsqueda de la “integración orgánica”, permaneciendo todo como estaba hasta el final del gobierno.

Lo que se quedaba evidente era que, más una vez se pensaba “integración” a partir de una visión de **cúpula** (y dentro de una racionalidad meramente administrativa), sin considerar minimamente los fundamentos necesarios y recomendables para un proceso de generación y socialización de conocimientos o sea, la consideración de todos los actores sociales involucrados (agricultores, investigadores y extensionistas) y su participación auténtica incluso en el montaje del aparato organizativo-metodológico de actuación. Las estructuras de nivel estadual

---

<sup>525</sup> MUSSOI, Eros Marion, PINHEIRO, Sérgio Guimaraes, NEUBERT, Enilto de Oliveira, AGOSTINHO, Vilma Machado, AUGULSKI, Nazareno Dalsasso. *Formulação de um Organograma Funcional para os Centros de Tecnologia Agrícola- CTA's*. Florianópolis: EPAGRI, 1991 (Relatório de Consultoria Interna- Documento de Trabalho).

<sup>526</sup> EPAGRI. *Planejamento Estratégico do EPAGRI- Empresa de Pesquisa Agrícola e Difusão de Tecnologia de S.C.*. Florianópolis: EPAGRI, 1991. mimeo.

<sup>527</sup> “Misión” y “negocio” son terminologías utilizadas en el método de planeamiento estratégico. Misión, por ejemplo, significa “la visión explícita de la naturaleza y de la área de actuación de la organización, representando el marco referencial que orienta todas las etapas del planeamiento y del proceso decisorio más amplio de la organización”. “Negocio” sería la actividad precípua de la empresa (EPAGRI, op.cit.: 15).

<sup>528</sup> DRIESSEN, Fernando. *Palestra sobre a Estruturação da EPAGRI-SC e Reestruturação Administrativa da Secretaria de Agricultura*. Seminario Estadual dos Técnicos Agrícolas - Florianópolis, SC- CETRE, 01-02-92.

(oficina-sede), de nivel regional (ofina regionales, estaciones experimentales y centros de entrenamientos), y de nivel municipal, fueran “presentadas” a la nueva idea organizacional. Los agricultores en su mayoría, conoceran lo que ocurrió... a través de los periódicos.

Los cambios y reformas concebidos parecen estar todavía muy atrelados al modelo general y convencional de cambio tecnológico, dentro de una concepción departamentalizada y reduccionista. En la mejor de las hipótesis se piensa que, organizando la cúpula automáticamente se “integraran” las bases. Pero esto está lejos de concretizarse, primero por que este proceso no es así “automático”, segundo es que está evidente que los arreglos de cúpula tienen la tendencia de acertar la situación y los intereses de la gente que históricamente está en los puestos gerenciales/de jefía y no tienen el mínimo compromiso con estrategias verdaderamente integrativas que deberían ser desarrolladas en el campo (involucrando investigadores, extensionistas y agricultores), y tercer, por que integrar concretamente dos empresas de este tipo depende de un cambio de “cultura institucional” profundo en todos los niveles.

Esta perspectiva de cambios a partir de las “cúpulas” (para no decir... sólo en las cúpulas) parece estar perfectamente coherente con los modelos que dan origen tanto a la investigación como la extensión en el País, conforme ya tratado en el Capítulo III (proceso lineal entre Investigación- Difusión- Adopción). A medida que se funden instituciones sin la preocupación de rever con profundidad su estrategia operacional-metodológica (y sus compromisos públicos) la tendencia es la continuidad, para no decir el agravamiento, de la departamentalización y de la actuación desintegrada.

Considerando la forma de “integración” como la que se procesó en Santa Catarina como de característica “convencional”, en esta perspectiva existe el riesgo... o la intencionalidad, de potenciar las actividades de investigación y difusión, disminuyendo la “función” extensión rural. Por supuesto, esto está de acuerdo con EVENSON y KISLEV (1976: 143)<sup>529</sup> que en estudio elaborado para el Banco Mundial afirman: “La demostración de la importancia de los sistemas de investigación agrícola tienen tanto relieve como la demostración de que la investigación contribuye más al desarrollo que la extensión. El papel de la extensión crece cuando se refuerzan los servicios de investigación. El caudal de nuevos conocimientos - que es de desear concuerden con las necesidades de los agricultores- habrá de ser transmitido e interpretado para uso de los agricultores”.

Pero un análisis así de general puede desconsiderar factores importantes que deben ser observados en el contexto brasileño. ALVES (1987: 52)<sup>530</sup>, hablando de la necesidad de “estabilidad política” necesaria para estructurar un servicio de extensión, considera que el sistema de extensión “tropieza” cuando pasa a “exercer liderazgo en los movimientos que buscan proteger el medio ambiente; la conservación de suelos pasa a ser parte integrante de su doctrina. La pasión por los

---

<sup>529</sup> EVENSON, Robert y KISLEV, Yoav. *Investigación Agrícola y Productividad*. Madrid: Banco Mundial/ Editorial Tecnos, 1976.

<sup>530</sup> ALVES, Eliseu. *Pobreza Rural no Brasil- desafios da Extensao e da Pesquisa*. Brasília: CODEVASF/Ministério da Irrigação, 1987.

pequeños productores lo involucró en la cuestión agraria. Esto generó desconfianza de los sectores más conservadores y la retaliación, la represalia, suele reflejarse en los presupuestos”. En verdad el análisis de ALVES entendida aisladamente del contexto técnico-programático puede llevar a interpretaciones equivocadas. Sin duda la opción por pequeños agricultores y la consideración del problema fundiario puede ser un factor de esvaciamiento del servicio. Pero sería dar importancia exagerada a tal hecho mismo porque la extensión ha tenido (y tiene) una participación marginal en este punto, mismo aconteciendo con la cuestión “medio ambiente”.

Sobre la cuestión de la “desobligación” gubernamental con determinadas actividades, ALVES (op.cit.: 47) menciona que “en las reuniones internacionales, es común afirmarse que las instituciones de América Latina creadas para atender la agricultura reciben carta de divorcio del Gobierno cuando tienen entre 10 a 15 años; la ‘pensión’ es pequeña y, a los 25 años, ya están desmoralizadas delante su clientela. Fuerte apoyo en los primeros años de ‘matrimonio’, peleas luego después; a seguir, el divorcio, con ‘pensión’ insignificante. No se trata de ‘matar’, de hecho, la institución. Que morra, despacito, perdiendo apoyo de la opinión pública hasta prostituirse, cuando, entonces, es sustituida por alguna novedad”. Es más probable que la minimización de la importancia relativa de la extensión ocurra por se considerar el “cumplimiento de la función extensionista” en su forma tradicional y la falta de propuesta alternativa frente a una nueva fase -neo-liberal.

Es posible también que la desobligación con la extensión rural por parte del estado pueda ser explicada como una determinada “recuperación de tiempo perdido” se llevar en cuenta la posición de T. W. Schultz (pero con algunas décadas de retraso). Preguntaba Schultz, se refiriendo a la ayuda norte-americana al desarrollo internacional: “¿ Por qué hemos optado primero y sobre todo por las actividades de extensión en el trabajo que hemos realizado en el extranjero? Evidentemente no hemos tenido en cuenta las lecciones de nuestra propia experiencia; la verdad es que hemos hecho hincapié en las actividades de extensión, y descuidado la de investigación. Desde los primeros intentos realizados en el marco del Punto Cuatro los programas de la AID<sup>531</sup> han tenido, y siguen teniendo, una marcada orientación hacia las actividades de extensión. Se han basado en la cómoda teoría de que en todos esos países existía un gran acervo de conocimientos útiles que podían aplicarse a la agricultura. ¿Por qué esperar durante varios años los resultados de las nuevas investigaciones? El tiempo es un elemento precioso, y esta teoría también justifica cómodamente los programas acelerados. En general, las facultades de agricultura (de los EE.UU.) actuando con cierta ligereza, han concertado contratos con el gobierno para centrar su actividad en el exterior en el trabajo de extensión agraria, que a menudo depende del Ministerio de Agricultura, arreglo que rechazarían en los Estados Unidos” (CUMMINGS, 1991: 160)<sup>532</sup>.

---

<sup>531</sup> AID- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

<sup>532</sup> CUMMINGS Jr, Ralph W. *La asistencia externa en la extensión agraria: La experiencia de la AID*. In: FAO. Informe de la Consulta Mundial sobre Extensión Agraria. Roma: FAO, 1991 (editado por Burton E. Swanson).

La forma “sutil” de tratar la extensión rural y conducirla a un proceso de autodisolución, en la medida en que se municipalizan los equipos de ejecución y se fusionan los órganos intermedios y centrales (que por la inexistencia de relación con los órganos de ejecución tenderán a la pérdida de identidad y, automáticamente, de sus funciones) con la investigación, puede ser parte de un proyecto de concepción liberal de privatización del Estado. Muchos indicadores conducen a este razonamiento: la perspectiva de quedar en el campo un número reducido de agricultores de tipo “empresarial-familiar” que, organizados o no, tengan condiciones de pagar asistencia técnica; la posición oficial de la propia FETAESC, mencionada con anterioridad, que proponía un esquema de participación decreciente del Estado en la financiación de asistencia técnica a grupos de agricultores, que al final de diez años asumirían la totalidad de los costes; las orientaciones del Banco Mundial que indican una “predisposición” a que los agricultores paguen los servicios de extensión rural<sup>533</sup>; igualmente propuestas que presenta la FAO y que conducen a una futura (¿o

---

Como registro es importante mencionar que en el este mismo trabajo, Cummings afirma que solamente 14, 2 % de los casos de la cartera de proyectos de extensión de la AID, en el periodo 1975- 1984, prevían intentos para mejorar la “coordinación de las actividades de investigación y extensión, habitualmente mediante nuevas estructuras orgánicas, comités o funcionarios (por ejemplo, oficiales de enlace para las actividades de investigación y extensión)”, lo que demuestra la poca consideración con relación al tema.

<sup>533</sup> HAYWARD (1991), que escribió un documento cuando era asesor del Departamento de Agricultura del Banco Mundial expresa: (p. 141) “La extensión no debe confiarse exclusivamente a los gobiernos; una combinación de instituciones privadas, públicas y voluntarias facilita el proceso de extensión... (p. 144) En muchos países habrá margen para iniciativas de extensión de carácter público, privado, no gubernamental y mixto... (p. 145) La táctica de cobrar directamente a los agricultores los servicios de extensión resulta impracticable, aunque en algunas ocasiones será conveniente introducir un sistema de cuotas para los agricultores comerciales que operan en el sector más moderno de la agricultura. Es más, la financiación de la extensión por los agricultores es ya una práctica aceptada en los países industriales, por ejemplo en los Países Bajos y el Reino Unido. En algunos casos los componentes del sistema de extensión, como los referentes a los cultivos de elevado valor, pueden llegar a ser autosuficientes o traspasarse, con el tiempo, al sector privado. Aunque en la mayor parte de los países en desarrollo no sería acertado cobrar a los agricultores los servicios de extensión, existen razones de peso para que las comunidades compartan de alguna manera, sea en efectivo o en especie, los gastos que comportan los servicios de extensión recibidos. Lo importante es fomentar el sentido de propiedad y la responsabilidad local... (p. 147) Cuando los agricultores comerciales comienzan a pagar el asesoramiento adquieren cierta forma de control sobre la extensión...” (HAYWARD, John A. *Extensión agraria: Experiencias y planteamientos del Banco Mundial*. In: FAO. Consulta Mundial sobre Extensión Agraria. Roma: FAO- Editado por Burton E. Swanson, 1991).

En otro documento el Banco Mundial afirma que “los programas de extensión orientados a productos básicos concretos demostraron que pueden proporcionar todos los ingredientes necesarios para que la adopción de tecnologías eleve los rendimientos del producto previsto. Dado que estos programas se refieren por lo regular a cultivos comerciales, deberá preverse algún mecanismo de recuperación de costos. Los servicios públicos especializados en recuperación de costos y los servicios del sector privado pueden complementar los servicios públicos generales de extensión... Se ha confirmado que el sector privado deberá prestar directamente los servicios de alta calidad profesional y capacidad de respuesta para los cultivos especializados de mayor valor” (WORLD BANK. *Agricultural Extension and Research- Achievements and Problems in National Systems- Resumen*. The World Bank- Report n° 15828, 6/26/96. Internet Adress: “<http://www.worldbank.org/html/oed/s15828.htm>”).

También sostiene AMEUR (1994: 12- 15) que la extensión privada es una alternativa que se presenta es de dos tipos: uno enteramente privado y ejecutado por sociedades cooperativas, bancos, empresas de agribusiness, agroindustrias, multinacionales, etc. Un segundo tipo consiste en asociaciones de productores y organizaciones de autoayuda, las cuales permanecen dependientes de subsidios de los gobiernos. Pero Ameur

presente?) privatización de la extensión rural<sup>534</sup>; la existencia de experiencias concretas en el estado de Santa Catarina donde los agricultores cofinancian la asistencia técnica<sup>535</sup>; y la creciente influencia del neoliberalismo en los programas de gobierno tanto nacional como estadual, que se manifiestan en las proposiciones de la tecno-burocracia actualmente en el poder.

---

sostiene que (p. 15) “la descentralización es el primer peldaño del largo camino de la privatización” pues el establecimiento de estas asociaciones/organizaciones a nivel regional y local conduce a los usuarios a aumentar su responsabilidad en sostener los servicios para la agricultura. Él afirma que la descentralización indica una gradual retirada del sector público de las actividades de extensión. Concluye diciendo que, con referencia a las estrategias de extensión, “el papel del sector público debería decrecer definitivamente a largo plazo pero no en grado de desaparecer totalmente” (AMEUR, Charles. *Agricultural Extension- A Step beyond the Next Step*. Washington, D.C.: The World Bank, 1994. World Bank Technical Paper Number 247).

<sup>534</sup> Un informe de la FAO deja clara esta posibilidad/recomendación: (p. 12) “Se destacan experiencias positivas de programas en América Latina y Caribe, que se apoyan en generar servicios técnicos de cooperativas, agroindustrias, asociaciones de productores, grupos profesionales, etc. La promoción de tales servicios mediante el apoyo o el incentivo de la iniciativa privada es, sin duda, una modalidad que permitirá incrementar en forma adecuada la cobertura de la asistencia técnica y extensión rural. Esto puede hacerse sea promoviendo grupos pequeños de productores (10- 15 miembros) con su respectivo asesor, sea generando servicios técnicos institucionales para poblaciones (200- 250 productores), sea por opciones intermediarias... (p. 26) Se considera que existen cuatro posibles modalidades de financiación de la extensión: aporte de recursos estatales; compartido por estado y agricultores; bajo responsabilidad de agricultores y/o sus organizaciones; estado y sector privado... (p. 27) Hay que recordar que los agentes privados de asistencia técnica deben ser apoyados y potenciados por la extensión oficial y no reprimidos en sus posibilidades... No significa que el Estado debe asumir la totalidad de los costos de asistencia técnica y extensión rural (ATER), ni hacerlo en forma permanente, para siempre en el tiempo. De hecho existe ya suficiente experiencia de América Latina y Caribe en la que el Estado puso en marcha programas de ATER con recursos decrecientes a la vez que iba creciendo el aporte privado (productores, cooperativas, asociaciones gremiales, proveedores de bienes y servicios, etc.). Estas modalidades resultan muy interesantes y generalmente han tendido a hacer más eficiente el sistema” (FAO. *Informe de la mesa redonda sobre adecuación de los servicios de extensión rural a los nuevos desafíos del sector agropecuario- Santafé de Bogotá, Colombia, del 11 al 14 de octubre de 1994*. Santiago, Chile: FAO, 1995).

En otro documento más reciente (FAO, 1996: 19) es propuesto que “los sistemas de extensión rural deberán estructurarse con participación gubernamental y privada. En este aspecto corresponde al sistema mixto promover en forma gradual y sistemática la privatización de los servicios de extensión” (FAO. *La extensión rural como profesionalizadora y emancipadora de los agricultores- Reunión Internacional, Lima, Perú, 21 al 23 de noviembre de 1995*. Santiago, Chile: FAO, 1996).

<sup>535</sup> Según el extensionista Valério Turnes “existe un proyecto-piloto en Angelina, en el ámbito del Programa Microcuencas, donde la Asociación Comunitaria de la Microcuenca se viene responsabilizando de la coordinación y cofinanciación de la asistencia técnica. Este proyecto-piloto viene siendo muy comentado por su ‘eficiencia!’” (TURNES, Valério. *Comunicación personal vía E.Mail en 12 abril de 1998*). Debe recordarse que el Programa Microcuencas es financiado por el Banco Mundial, y hoy es una de las “banderas” de la extensión rural en el estado, además de ser una actividad de gran importancia política para la Secretaría de Agricultura.

También el profesor Zander Navarro de la Universidad Federal de Río Grande do Sul y del Programa de Desarrollo Rural Sostenible- RS, en entrevista con Francisco Roberto Caporal revela que: “Yo pienso que no es ninguna novedad... [refiriéndose al pago de la asistencia técnica y extensión rural] Yo estoy repitiendo lo que propone el Banco Mundial para Santa Catarina” (entrevista realizada en 19-03-97, y especialmente cedida por Francisco Roberto Caporal a efectos de complementar el presente trabajo).

En un reciente documento de la EPAGRI (1996c: 7) aparece la sugerencia de que “una de las formas de ampliar la fuerza de trabajo sería la contratación de los servicios de un profesional por la Asociación de la Microcuenca, en una aparcería con el poder público” (EPAGRI-SC. *Projetos Estratégicos- versao preliminar*. Florianópolis: EPAGRI-SC, julio de 1996c).

## 2.2. El “toque de hada”: una nueva fase de planeamiento estratégico

Como ya se ha visto, con la entrada en el último periodo de gobierno (1995-1998) hay un determinado rescate de las actividades de extensión rural al retomar la centralización de su control, lo que va provocar un nuevo cambio institucional. Para hacer frente a este universo de modificaciones el proceso de “planeamiento estratégico”<sup>536</sup> es retomado con mucho énfasis a partir de la formación de un nuevo grupo de trabajo interno en la EPAGRI. El proceso pasó a contar con el apoyo de la EMBRAPA y con la consultoría del Profesor Bruce Jonhson de la Universidad de Sao Paulo. La idea era “repensar la EPAGRI como un todo”<sup>537</sup>.

Este proceso de planeamiento estratégico está todavía en fase de implantación de sus recomendaciones siendo difícil una conclusión de sus alcances. Por tanto no se va a ir muy adelante además de localizar algunas cuestiones metodológicas del proceso y señalar el sentimiento de grupos de actores sociales contactados en este último periodo. Lo que realmente debe ser enfatizado es que, en general y principalmente en la percepción (y deseo) de la Dirección y estructuras gerenciales de la empresa, el “planeamiento estratégico” era entendido como un “toque de hada” que (como proceso) resolvería todos los problemas de la empresa y de su relación con la sociedad, definiendo criterios de **sostenibilidad institucional ad infinitum**. Esta perspectiva<sup>538</sup>, que representaba una mezcla de optimismo y ufanía, contrastó con procedimientos metodológicos reales, lo que provocó reacciones “inesperadas” (pero bien fundamentadas) del cuerpo funcional

---

<sup>536</sup> Partiendo del principio de que el progreso de la ciencia no ocurre de forma lineal y acumulativa, sino que es como resultado de momentos cíclicos de crisis que surgen las rupturas de los paradigmas que dan sostenibilidad al proceso de producción del conocimiento (KUHN, Thomas S. *A Estrutura das Revoluções Científicas*. Sao Paulo: Editora Perspectiva, 1987), también el desarrollo económico-social no parece ocurrir de forma lineal y acumulativa. Su existencia y desarrollo está basado en un “modelo”, conteniendo valores, premisas y principios que se traducen en el establecimiento de una matriz institucional específica. El planeamiento estratégico es una técnica administrativa, muy usada hoy en día, que crea la conciencia de “oportunidades” y “amenazas” del ambiente externo a una determinada organización, permitiendo la identificación de su misión institucional y el diagnóstico de puntos fuertes y débiles de su ambiente externo que van a influir en el cumplimiento de esta misión establecida (FLORES, Murilo Xavier et alli. *Planejamento Estratégico em Ciência e Tecnologia: teoria e aplicação*. In: GOEDERT, Wenceslau J. et alli /Eds. *Gestao em Ciência e Tecnologia: pesquisa agropecuaria*. Brasília: EMBRAPA - SPI, 1994).

<sup>537</sup> EPAGRI-SC. *Planejamento Estratégico e os Programas de Atuação da EPAGRI*. Florianópolis: EPAGRI, 1996a. Documento de Trabalho. mimeo.

<sup>538</sup> En documento oficial de la EPAGRI (EPAGRI-SC, 1996b) se afirma que “nuevos métodos de gestión, respaldados en el Planeamiento Estratégico y en el Programa de Calidad Total, establecieron la misión y los objetivos de la empresa, sintonizados con las necesidades de la sociedad brasileña y catarinense en particular, que contó con amplia participación de los usuarios, clientes y cuerpo funcional... Consciente de la importancia de construir el futuro de la Empresa sintonizado con las demandas de su ambiente externo, la Dirección de la EPAGRI priorizó el Planeamiento Estratégico como un instrumento de gestión para respaldar los cambios institucionales necesarios” (EPAGRI-SC. *Relatorio Gerencial das Atividades Desenvolvidas pela EPAGRI- Exercício 1995*. Florianópolis: EPAGRI-SC, 1996b).

Es importante poner de manifiesto algunos puntos: el “grupo de planeamiento estratégico” está formado por dos subgrupos, uno de coordinación (GC) que pasa actuar en la sede de la empresa en la capital del estado, y otro de ejecución (GPE) con técnicos de las diversas regiones y de la oficina-sede; este grupo recibe total autonomía de actuación. Esta actuación está marcada por un profundo análisis del ambiente externo e interno de la empresa (usando la metodología de construcción de escenarios posibles hasta el año 2005) identificando factores que van a condicionar la actuación de la empresa, y proponiendo transformaciones estructurales y programáticas de manera que se “ajuste” la actuación institucional a los nuevos tiempos como forma de garantizar su sostenibilidad.

No es la intención (ni se tienen condiciones para ello todavía) analizar estas proposiciones con la necesaria profundidad. Lo que se debe señalar en el presente trabajo son algunos reflejos que esta nueva fase de planeamiento estratégico ha tenido en la “integración/desintegración” institucional y principalmente enfatizar las profundas diferencias internas que más claramente aparecen. Dentro de un análisis muy general podría afirmarse que un paso importante se ha dado al redefinirse la misión de la EPAGRI como “conocimiento, tecnología y extensión rural para el desarrollo sustentable del medio rural en beneficio de la sociedad”. La inclusión del término “desarrollo sustentable”<sup>539</sup> es un hecho cualitativo muy importante, pues es resultado de toda una reflexión del paradigma técnico-científico hegemónico y, al menos, pone oficialmente en cuestión todo el modelo productivista aplicado hasta el momento. En la medida en que esta misión sea asumida en su plenitud y sean realizados los necesarios cambios institucionales para hacerla viable, sin duda se avanzará en la búsqueda de una institución pública realmente comprometida con una transformación del paradigma técnico-científico hegemónico.

Pero no es esto lo que se constata de hecho en la EPAGRI. Según declaración de un integrante del equipo de planeamiento estratégico:

*“Se pueden categorizar tres tipos de reacciones en cuanto a las nuevas propuestas: 1º- un grupo que está ‘en contra’ por convicción; 2º- un grupo que apoya pero... no se entera bien de la propuesta... que equivale a un 30... 40% de la empresa; 3º- otro 30 o 40 % que la apoyaría... ¡ si la hubiera entendido bien!” (EXTE).*

El proceso de planeamiento estratégico, teniendo la intención verdaderamente contraria, intensificó diferencias internas. Estas diferencias fueron potenciadas por la metodología utilizada (poco participativa según algunos) y ciertamente por el conjunto de cambios propuestos (misión, objetivos, estrategias, que provocarían cambios profundos en la forma tradicional de actuar).

---

<sup>539</sup> Es verdad que este término no aparece definido con claridad en los documentos producidos a que se tuvo acceso. Tratándose de uno de los componentes principales de la nueva misión de la empresa debería ser mejor aclarado pues la indefinición genera la posibilidad de múltiples interpretaciones.

En cuanto a la metodología de “amplia participación”<sup>540</sup> utilizada en el proceso, en las entrevistas y en los Grupos Experimentales de Debate (GED) realizados con extensionistas e investigadores con el objetivo de la presente investigación, y documentos analizados, quedó evidenciado que, en la percepción de estos actores sociales, el proceso “no facilitó la participación auténtica, pues las ideas venían elaboradas y solamente eran presentadas en cada región en reuniones que variaban de 2 a 4 horas”. No hubo posibilidad de “madurar” cada cuestión, reflexionar sobre ella y proponer alternativas o cambios, pues “fueron exigidos (por el GPE) resultados/productos a corto plazo sobre temas complejos, dificultando el procesamiento de las cuestiones y perjudicando seriamente el producto final obtenido... El método ha sido un condicionante negativo”<sup>541</sup>. La metodología poco participativa también es evidenciada en otro documento: “El Planeamiento Estratégico hasta hoy no ha sido realmente participativo, pues los métodos usados no dieron condiciones necesarias para el ejercicio de la creatividad y de la masa crítica de los que participaron en las reuniones generales”<sup>542</sup>. En las entrevistas efectuadas con extensionistas de nivel municipal y regional también este sentimiento de poca posibilidad de participación quedó claro. La idea de que la concepción básica de cómo debería ser la “nueva EPAGRI” había sido formulada por un pequeño grupo de expertos y presentada para el resto del cuerpo funcional con poca o casi ninguna capacidad de interferencia es compartida por la mayoría de los entrevistados.

También en los Grupos Experimentales de Debate realizados para esta investigación, esta cuestión estuvo presente y la exteriorización del sentimiento fue en el mismo sentido, en la medida en que se apunta que: “el planeamiento estratégico ha buscado organizar un Plan Estadual sin considerar las peculiaridades regionales o locales”; “El planeamiento estratégico abrió horizontes imposibles de cumplir con las condiciones de la empresa, o sea, irreales”; “el planeamiento estratégico no está considerando la experiencia de las empresas de origen (EMPASC y ACARESC)... está siendo basado pura y sencillamente en metodologías ‘de literatura’, cuando ésta debería servir como ‘herramienta’”; “no se tuvo espacio para discutirse la ‘integración’... un espacio para nosotros ‘llorarnos nuestros disgustos’... La gente del planeamiento estratégico vino a nuestra región y estableció la ‘separación’ (investigación/extensión)... jamás tuvimos la oportunidad de discutir la ‘unión’ de las áreas afines de la empresa”.

Puede ser seriamente cuestionada también la reunión final para “legitimación por la sociedad” cuando el documento final fue “sometido a la apreciación” de representaciones de diversos segmentos de la sociedad. En una reunión de 3 horas,

---

<sup>540</sup> Según EPAGRI-SC (1996a: 1-2) fueron realizadas 19 reuniones con el “publico-meta” de la empresa (productores rurales, sindicatos, cooperativas, agroindustrias, alcaldes, secretarios municipales de agricultura, entre otros), 13 reuniones regionales internas en la empresa y una reunión en la oficina-sede.

<sup>541</sup> CPPP/EPAGRI-SC (a). *Debate sobre os “Projetos Estratégicos- versao preliminar”*. Chapecó: CPPP/EPAGRI-SC, 16 de septiembre de 1996 (documento elaborado por un grupo de técnicos del Centro de Pesquisa para Pequenas Propriedades - EPAGRI/SC, Chapecó).

<sup>542</sup> CPPP/EPAGRI-SC (b). *Análise sobre os Projetos Estratégicos Versao Preliminar- sugestoes tópicas*. Chapecó: CPPP/EPAGRI-SC, 7 de set. de 1996 (documento elaborado por un grupo de técnicos del Centro de Pesquisa para Pequenas Propriedades - EPAGRI/SC, Chapecó).

un extracto del plan final fue presentado por los expertos, utilizándose el antiguo método de preguntar al final si alguien tenía “observaciones” (prácticamente sin conocimiento de lo que estaba escrito). Se trató de una “presentación” más sin posibilidades de debate.

El conjunto de cambios propuestos sin dudas también fue motivo de gran reacción en el cuerpo funcional y surgieron algunos documentos (y mucha charla de pasillo) de rechazo que cuestionaban los cambios ante la realidad y la “historia exitosa de la metodología de trabajo de las empresas precedentes”, incluso proponiendo la “separación institucional” nuevamente<sup>543</sup>. Pero a pesar de esta “resistencia” interna (por la naturaleza “transformadora” de los cambios propuestos), un equipo de consultoría externa que fue contratado (formado por dos profesores universitarios expertos en desarrollo rural, un técnico de la EMBRAPA, un técnico de la EMATER-PR y un representante de una ONG), analizando los documentos finales, llegó a la conclusión de que estos expresaban “una timidez propositiva, además de ambivalencias y dificultades conceptuales”. Pero destacaron “la importancia de los cambios realizados en el proceso de planeamiento de la EPAGRI y de abordaje del desarrollo rural”, alertando sobre una “nueva posibilidad de riesgo potencial si el proceso no se implantase de manera apropiada en la medida en que el pasado reciente (de las instituciones precedentes) enseñó que, en una situación de indefinición, privada de un ‘hilo conductor’ que construya la necesaria nueva cultura organizacional, dificultará la concreción de los objetivos estratégicos propuestos”<sup>544</sup>. Este “riesgo” se hizo percibir en la misma ocasión en la cual la Comisión presentó su informe, cuando el Secretario de Estado de la Calidad y Productividad dejó su recomendación: “Yo sostengo la necesidad de los cambios propuestos... Y quien va a promover los cambios son los empleados de la EPAGRI. Si los empleados no cambian, no va a haber cambio ninguno... Por favor, tengan el coraje de cambiar, promuevan este cambio, lo crean o no, es una cuestión de supervivencia!”<sup>545</sup>.

En un discurso pronunciado el 19 de diciembre de 1997<sup>546</sup> con ocasión de la conmemoración de los 40 años de la extensión rural en Santa Catarina, también el gobernador del estado enfatizaba la necesidad urgente de los cambios institucionales. Enfatizando la importancia de la institución para el estado y el hecho

---

<sup>543</sup> Además de los documentos ya mencionados (EPAGRI-SC/CPPPa y EPAGRI-SC/CPPPb), son conocidos: EPAGRI-SC/SEDE. *Análise do Documento “Projetos Estratégicos”*. Florianópolis: EPAGRI-SC/Sede, 1996.

EPAGRI-SC/ITAJAÍ. *Sugestões dos técnicos da Estação Experimental de Itajaí para o aperfeiçoamento do processo de Planejamento Estratégico da EPAGRI, no que se refere aos Projetos Estratégicos*. Itajaí: EPAGRI-SC/Itajaí, ago. 1996.

No se va entrar en el mérito de las discusiones, pues sería entrar en un campo amplio de detalles técnico-administrativos que escapan a la naturaleza de este trabajo, y principalmente por que se quedaron en el nivel de debate, no teniendo informaciónes actualizadas de sus consecuencias.

<sup>544</sup> NAVARRO, Zander, SCHMIDT, Wilson, PAEZ, Maria Lucia D’Apice, et alli. *Comentários ao “Plano Estratégico da Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina”- Parecer da “Comissão de Especialistas”*. Florianópolis: [s.n.], dez. 1996.

<sup>545</sup> BARROS PINTO, Cezar de. *Depoimento durante o Seminário de Avaliação Externa do Plano Estratégico da EPAGRI*. Auditório da EPAGRI- Florianópolis, 18 de diciembre de 1997.

<sup>546</sup> EPAGRI-SC. *Pronunciamento do Governador Paulo Afonso Vieira, por ocasião da comemoração dos 40 anos de Extensão Rural*. Florianópolis: GED/EPAGRI-SC, jan. 1997(a).

de que hasta hoy “otros estados de la federación quieren copiar este modelo que se mostró enormemente exitoso”, el gobernador recomendaba “un renacer” pero con “muchísima responsabilidad, osadía y determinación”. Enalteció la disposición de la EPAGRI a “discutir su propia identidad y su planeamiento estratégico futuro teniendo el coraje de autoevaluarse, de discutir sus problemas y potencialidades”. El gobernador llama la atención sobre los nuevos tiempos en función de la “globalización irreversible” que va a demandar una nueva postura estatal en el sentido de prepararse para un nuevo periodo, que “en el caso de la institución no hay límite biológico, sino un sentido de hacer perenne lo que se puede realizar”. Para esto, continúa, es preciso tener coraje y responsabilidad para decir que “determinadas cosas tal vez no precisen ya ser hechas o no deban ya ser hechas, o pueden ser hechas de otra forma y por otros mecanismos”. Y concluye deseando que “los proyectos que todavía están en el papel puedan ser hechos viables”. Un discurso insinuador que dicho de otra forma puede significar... “adecúense a los nuevos tiempos, cambien, pongan las transformaciones en marcha o... ¡no existirán otros 40 años!”.

Como resultado de las propuestas generadas en el ámbito del nuevo sistema de planeamiento, en marzo de 1997 acontecen algunos cambios en la estructura de la EPAGRI. Una nueva estructura administrativa es aprobada por el Consejo de Administración, significando que además de la Presidencia-Ejecutiva, la empresa pasaría a contar con una “directoría colegiada” compuesta por 4 directores (uno de los cuales sería nombrado por los funcionarios) sin especificidad funcional. Las 15 gerencias estatales existentes son reducidas a 5, para “racionalizar y agilizar los procedimientos administrativos”<sup>547</sup>.

Pero parece que estos cambios no fueron suficientes para las expectativas del gobierno. En julio de 1997 el Sindicato de los Ingenieros Agrónomos de Santa Catarina -SEAGRO<sup>548</sup> denuncia movimientos en dirección a la “extinción de la EPAGRI” y ala creación de la “Agencia Social Autónoma de Desarrollo Rural” (Agencia EPAGRI), a partir de un Proyecto de Ley elaborado por la propia dirección de la EPAGRI<sup>549</sup>. Según el SEAGRO, la nueva propuesta sugiere el “cese de los empleados de la EPAGRI y contratación por una nueva empresa a través de ‘invitación’, no habiendo ningún compromiso de aprovechamiento automático de los actuales funcionarios”. Esta posición del sindicato en defensa de su corporación, no es confirmada totalmente por un análisis del Anteproyecto<sup>550</sup>. Sin duda, es propuesta la extinción de la EPAGRI y su sustitución por la “Agencia EPAGRI” pero, salvo mejor juicio, la intención evidente es la recuperación de las exenciones fiscales a que anteriormente tenía derecho la ACARESC, en la medida en que la “Agencia

---

<sup>547</sup> EPAGRI-SC. *Memo Circular nº 1152 de 11 de março de 1997*. Florianópolis: EPAGRI-SC, 1997(b).

<sup>548</sup> SEAGRO-SC. *A extinção da EPAGRI. Boletim Informativo do SEAGRO*, nº 51, jun.- jul. 1997, p. 2.

<sup>549</sup> ANTEPROJETO DE LEI. *Minuta de Anteprojeto de Lei que autoriza o Poder Executivo a instituir a Agência Social Autônoma de Desenvolvimento Rural de Santa Catarina- EPAGRI e dá outras providências*. [s.l.] 1997. p. 16.

La nueva Agencia asumiría las funciones actuales de la EPAGRI, pero con algunas transformaciones que serán analizadas a continuación.

<sup>550</sup> Es posible que el sindicato disponga de otras informaciones que, a efectos del presente estudio, no estuvieron disponibles.

EPAGRI” es propuesta como una entidad “sin fines lucrativos, de interés social y de utilidad pública” (Artículos 1º y 44º). El Anteproyecto menciona que “los funcionarios en ejercicio en la EPAGRI tendrán todos los derechos derivados de su régimen jurídico garantizados” (Art. 18º) pero, y esto es verdad, la propuesta afirma (Art. 19º) que los funcionarios de la EPAGRI “podrán de común acuerdo con la Directoría de la Agencia EPAGRI ser contratados para la nueva entidad” (S.A.). O sea, “común acuerdo” significa una posibilidad de contratación conforme a criterios de la dirección de la Agencia EPAGRI. Por otro lado, lo que debería preocupar también es aquello a lo que se refiere el Art. 41º, que propone que “la Agencia EPAGRI podrá instituir y mantener unidades regionales y municipales...” (S.A.) lo que, de cierta forma, nuevamente exonera al estado de sostener el trabajo de extensión rural ejecutado a nivel municipal y también a nivel regional.

Debido a la actualidad de este debate no se tienen conclusiones al respecto, pero sirve para evidenciar la situación de “riesgo potencial” apuntada por la Comisión Externa de Expertos que analizó el Planeamiento Estratégico.

### ***2.3. Desarrollo sustentable y/o sostenibilidad institucional: ¿que posibilidades y límites se presentan?***

En este apartado se procura discutir las posibilidades de actuación en estas áreas temáticas frente al cuadro institucional que hoy se presenta, a partir de la premisa de que es incuestionable la importancia del compromiso del Estado en mantener y desarrollar los servicios de investigación agropecuaria y extensión rural teniendo en cuenta la naturaleza y la importancia de la agricultura familiar en Santa Catarina,

De hecho, en la nueva misión de la EPAGRI está claramente determinada la perspectiva de “desarrollo sustentable” que deberá guiar las acciones tanto de investigación como de extensión rural. Pero esta nueva perspectiva solo está conceptualizada marginalmente y de manera superficial en los documentos del Planeamiento Estratégico en la medida en que es apuntada como una forma para “permitir un abordaje holístico y sistémico del desarrollo rural” y como respuesta al enfoque tradicional de actuación de los proyectos y programas, “mientras los buenos resultados individuales, en especial en la etapa agrícola de la cadena productiva, actúan de forma puntual, sin el imprescindible efecto sinérgico” (EPAGRI-SC, 1996c: 3)<sup>551</sup>. En otro momento (EPAGRI-SC, 1995: 52)<sup>552</sup> se basa en un concepto de la FAO para afirmar que “agricultura sustentable es el manejo y conservación de los recursos naturales y la orientación de cambios tecnológicos e institucionales de tal manera que se asegure la satisfacción de las necesidades humanas de forma continuada para la presente y futuras generaciones”. Más adelante, en el mismo documento (p. 53), menciona como “premisa” que “el paradigma del desarrollo

---

<sup>551</sup> EPAGRI-SC. *Projetos Estratégicos*. Florianópolis: EPAGRI-SC, 1996c.

<sup>552</sup> EPAGRI-SC. *Cenários Alternativos para o Desenvolvimento Rural de Santa Catarina- versao preliminar*. Florianópolis: EPAGRI-SC, 1995.

sustentable está basado en la preservación de los recursos naturales y en la protección del medio ambiente”.

Sin entrar en grandes discusiones teóricas sobre el tema desarrollo sustentable (que no es la razón principal de este estudio), resulta necesaria una mayor aclaración de este importante componente de la nueva misión institucional, pues los conceptos utilizados parecen ser insuficientes para la definición de las futuras orientaciones frente a las necesidades y potencialidades existentes. Esto pasa a ser un determinante fundamental en la posibilidad de integración efectiva entre investigación agropecuaria y extensión rural, pues si se entiende “desarrollo sustentable” como antítesis del desarrollo convencional aquí analizado (que determinó los papeles de la investigación agropecuaria y de la extensión rural) , se percibe la magnitud de los cambios institucionales necesarios para su impulso.

Sin la mínima pretensión de “conceptualizar” desarrollo sustentable, lo que se evidencia como realmente importante es tener presente algunas dimensiones fundamentales a ser consideradas cuando se trata de este tema. La consideración de estas condiciones básicas, mejor, del conjunto de estas dimensiones (pues ellas están perfectamente relacionadas entre si), se va a convertir en importante referente de análisis que posibilitará cualificar la intensidad de los cambios que han de ser alcanzados. Sin la preocupación de ordenación de importancia, incluso porque hay que entender el conjunto y no estas dimensiones aisladamente, se refieren a continuación estas condiciones mínimas que han de ser consideradas en el tratamiento del tema del desarrollo sustentable.

**Dimensión Técnico-Económica-** es una dimensión fundamental en la medida en que la necesidad de progreso económico-social debe ser crecientemente buscada de forma que se garantice la reproducción social digna para la población actual y de las generaciones futuras. Como ya hemos visto, el modelo de crecimiento convencional no está consiguiendo responder a las necesidades mínimas de desarrollo del conjunto de la población. Se convino en llamar “desarrollo” a lo que se trata de un verdadero “suicidio colectivo” según la Comunidad Científica Sueca (MAX-NEEF, 1992: 27)<sup>553</sup>. La viabilidad económica debe ser buscada siempre pero ésta se mide, con relación la agricultura, no sólo en términos del producto agrícola directo, sino también en términos de funciones tales como la conservación de los recursos y la minimización de los riesgos (REIJNTJES, HAVERKORT y WATERS-BAYER, 1994: 2)<sup>554</sup>. Esto sin duda significa una nueva perspectiva de desarrollo que va tener implicación directa en el patrón tecnológico a ser formulado/utilizado. Una nueva combinación entre insumos internos y externos en la agricultura debe caracterizar esta novedosa perspectiva. Los cultivos agrícolas, árboles, plantas para forraje y los animales, pasan a tener no sólo funciones productivas, sino también ecológicas, tales como la producción de materia orgánica, la transferencia de nutrientes, la creación de reservorios de nutrientes en el suelo, la protección natural contra plagas y enfermedades y el control de la erosión de los

---

<sup>553</sup> MAX-NEEF, Manfred. *Chamar Desenvolvimento a um Suicidio Colectivo!!!*. Lisboa: A Rede para o Desenvolvimento Local, nº 7, p. 17- 27, dez. 1992.

<sup>554</sup> REIJNTJES, Coen, HAVERKORT, Bertus & WATERS-BAYER, Ann. *Agricultura para o futuro: uma introdução à agricultura sustentável e de baixo uso de insumos externos*. Rio de Janeiro: AS-PTA, 1994.

suelos. La consideración y el favorecimiento de la biodiversidad pasa ser fundamental. Un nuevo conocimiento ha de ser desarrollado<sup>555</sup>. Un conocimiento que implica una visión interdisciplinaria e integradora, en la medida en que debe ser generado a partir de la síntesis del conocimiento popular (construido históricamente por las generaciones de agricultores) y del conocimiento científico<sup>556</sup>. Pero aquí cabe observar la llamada de atención de MAX-NEEF (op.cit.: 19), al diferenciar entre el “saber” y el “comprender”, entre “acumular conocimiento” y “comprender”. Dice él: “El conocimiento es producto de la ciencia, resulta de nuestra capacidad de descubrir y explicar fenómenos. La comprensión es algo más profundo y tiene que ver con un potencial de dominio y de sabiduría. Para acumular conocimiento aprendemos a separar lo que queremos examinar. Es el método cartesiano que dominó el mundo durante los últimos cuatrocientos años. Pero para comprender tenemos que integrarnos en lo que estamos examinando”. O sea, cambia radicalmente la forma de producir conocimiento y la forma pedagógica de captarlo y socializarlo.<sup>557</sup>

**Dimensión Ambiental-** SEJENOVICH y PANARIO (1996: 153)<sup>558</sup> definen calidad de vida a partir del vínculo dinámico entre el individuo y su ambiente, donde la satisfacción de necesidades implica la participación continua y creativa del sujeto en la transformación de la realidad. Esta dimensión sugiere una relación directa entre la posibilidad de una buena calidad de vida con la cuestión medioambiental, lo que va a provocar la necesidad de acciones de recuperación del medio ambiente (búsqueda de la regeneración del ecosistema) y de procesos tecnológicos que lo mantengan y desarrollen dentro de una concepción de búsqueda de vida sana y duradera para la presente y para las futuras generaciones. Implica por tanto considerar el mantenimiento de las principales características de los ecosistemas como algo esencial para su supervivencia a largo plazo y, por consiguiente, de una supervivencia humana digna con criterios de equidad tanto intra como intergeneracional<sup>559</sup>.

---

<sup>555</sup> Aproximándose acertadamente a lo que REDCLIFT (1993) sugiere como un proceso de “bajo uso de capital” y “alta tecnología”. In REDCLIFT, Michael. La función de la tecnología agraria en el desarrollo sostenible. In: LOWE, Philip, MARSDEN, Terry y WHATMORE, Sarah (cords.). *Cambio tecnológico y medio ambiente rural (Procesos y reestructuraciones rurales)*. Madrid: MAPA, 1993.

<sup>556</sup> Aproximándose a lo que REDCLIFT (1995: 53- 54) llama “multiplicidad de epistemologías” (REDCLIFT, Michael. Desarrollo Sostenible: ampliación del alcance del debate. In: MARIN, Alfredo Cadenas (Coord.). *Agricultura y desarrollo sostenible*. Madrid: MAPA, 1995.).

<sup>557</sup> Es evidente que no puede ser minimizada la importancia de revisar los patrones mundiales de consumo y sus distorsiones considerando que, según MUNTUN, MARSDEN y WHATMORE (1993: 183), el cambio tecnológico está ligado directamente al desarrollo de un sistema alimentario más amplio y sus perspectivas económicas. In: MUNTUN, Richard, MARSDEN, Terry y WHATMORE, Sarah. El cambio tecnológico en una época de ajuste agrario. In: LOWE, Philip, MARSDEN, Terry y WHATMORE, Sarah (cords.). *Cambio tecnológico y medio ambiente rural (Procesos y reestructuraciones rurales)*. Madrid: MAPA, 1993.

<sup>558</sup> SEJENOVICH, Héctor y PANARIO, Daniel. *Hacia otro desarrollo- una perspectiva ambiental*. Montevideo: Editorial Nordan Comunidad/REDES, 1996.

<sup>559</sup> Ver DALY, Herman E. y GAYO, Daniel. Significado, conceptualización y procedimientos operativos del desarrollo sostenible: posibilidades de aplicación a la agricultura. In: MARIN, Alfredo Cadenas. *Agricultura y desarrollo sostenible*. Madrid: MAPA, 1995.

**Dimensión Social-** a partir de esta dimensión se sugiere pensar el desarrollo sustentable también como función de un nuevo reparto del producto social en la medida de la necesidad de determinar un acceso más democrático por el conjunto de la población a los beneficios del desarrollo. La necesaria superación de las injusticias sociales y de la deuda social hoy existente es factor determinante para que se camine en dirección a un desarrollo verdaderamente sustentable. Sin la superación de esta deuda social, que provoca la marginación de la mayor parte de las poblaciones del progreso social, difícilmente se pueden tener bases concretas para hablar de desarrollo, mucho menos de “desarrollo sustentable”. Tienen que ser definidos criterios claros de promoción de la ciudadanía efectiva para convertirse en “delineadores” de una perspectiva de desarrollo más igualitaria y justa socialmente. La satisfacción de necesidades tales como subsistencia, protección, participación social, creación, identidad y libertad no puede verse inhibida por las exigencias que, de manera explícita o soterrada, los centros de poder hacen a la periferia en cuestión de modelos políticos, pautas de crecimiento económico, patrones culturales, incorporación de tecnologías, opciones de consumo, relaciones de intercambio y formas de resolver los conflictos sociales<sup>560</sup>.

**Dimensión Política-** una nueva concepción de desarrollo que apunte hacia la sustentabilidad debe proponer una revisión profunda en los criterios de participación política, entendido como la búsqueda de mayor protagonismo de los ciudadanos en la elección del modelo general de desarrollo y de su gestión. Como ya se ha dicho, el conjunto de transformaciones necesarias que apuntarían hacia el desarrollo sustentable está condicionado por la participación continua y creativa de la población en la transformación de su realidad, requiriendo entonces una profunda democratización de las estructuras de poder vinculadas al aparato del Estado como gestor de las políticas públicas. Según SEVENOVICH y PANARIO (op.cit.: 61), “la concertación social que señalaba la planificación tradicional consistía en consultas marginales cuando las decisiones fundamentales estaban ya adoptadas”. En cambio, deberían emprenderse esfuerzos de manera que se lograra una real participación protagónica de la población, a través de diferentes canales, siendo uno de ellos la elaboración de diagnósticos ambientales participativos de su propia realidad que posibiliten tanto incorporar las aspiraciones de las mismas, perfilando su calidad de vida, como aunar en un solo proceso las etapas de diagnóstico, plan de aplicación, gestión y evaluación del plan. También STROH (1995: 276)<sup>561</sup>, discutiendo el caso brasileño, defiende un mayor protagonismo democrático. Dice ella: “no es posible afrontar los desafíos de la sustentabilidad del desarrollo desvinculados de la socio-ecología y de la construcción del ordenamiento democrático”. Menciona también la autora que (p. 280) “la formulación de planes y programas con la perspectiva de la sustentabilidad del desarrollo están condicionados a la capacidad del Estado y de las agencias que lo integran de

---

<sup>560</sup> Ver MAX-NEEF, Manfred A. *Desarrollo a Escala Humana*. Montevideo: Editorial Nordan-Comunidad/REDES Amigos de la Tierra, 1993.

<sup>561</sup> STROH, Paula Yone. As Ciências Sociais na Interdisciplinaridade do Planejamento Ambiental para o Desenvolvimento Sustentável. In: CAVALCANTI, Clovis (org.). *Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável*. São Paulo: Cortez Editora; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1995.

reconocer y conferir autonomía a las diversificadas formas de organización de las sociedades humanas regionales y de sus formas de interrelación con los sistemas naturales”.

La complejidad del tema del desarrollo sustentable remite a pensar que su aplicación práctica va bien más allá de la simple caracterización del mismo como “misión institucional” de determinada organización. Sin duda, es una importante actitud pero insuficiente ante los problemas ya abordados, principalmente la cultura institucional de la organización de referencia. Es cierto que, incluso entendiéndose que haya una conciencia generalizada contraria al modelo convencional de desarrollo, su sustitución no será automática. Las dimensiones que implican las transformaciones necesarias son complejas, como fue posible percibir, indicando que se vivirá todavía un largo periodo de transición, o mejor, de **coexistencia de paradigmas**.

Considerando esta “fase” transición/coexistencia, es importante retomar el análisis institucional de la EPAGRI para percibirse la magnitud de transformaciones frente a limitantes que se identificaron en el presente estudio. Ya fueron señaladas en este trabajo serias limitaciones que están dificultando una actuación de la investigación y de la extensión rural más comprometida con los concretos problemas vividos por los pequeños agricultores familiares. Agrupando estos problemas en tres grandes grupos, se podrían resumir en: 1- problemas de orden estructural en función de la histórica característica descendente de la estructura de mando y decisiones, con fuerte jerarquía institucional, lo que dificulta una mayor libertad de actuación en el nivel municipal y de ejecución de programas; 2- ambigüedades serias en función del programa de “municipalización” y de la fusión administrativa observada, lo que ha traído una pérdida de identidad organizacional en los diversos niveles; 3- influencia muy fuerte del modelo convencional de desarrollo en la conformación del cuerpo institucional (cuerpo funcional y características de los programas) lo que dificulta la ejecución del necesario cambio en la búsqueda de alternativas para una posible “fase de transición”.

Al considerar una posibilidad de “transición”/coexistencia de modelos de desarrollo, que ciertamente implicará una metodología de trabajo tanto de la investigación agropecuaria como de la extensión rural, con características de enfoque holístico, interdisciplinario y realmente integrado entre estas áreas temáticas (y los agricultores), es importante considerar la situación hoy vivida a partir del análisis del debate desarrollado en los Grupos Experimentales de Debate realizados como una de las metodologías del presente estudio. La consideración de las conclusiones que se sacan partir de estos grupos son muy importantes por una serie de características: 1º- por el tema establecido para discusión. Previamente invitados, los investigadores de las estaciones experimentales y extensionistas de coordinación/supervisión regional eran, situados ante el tema “Integración Investigación/Extensión Rural/Sociedad” (recuérdese que en el inicio de la reunión se intentaba evitar cualquier tipo de jerarquía como condicionante para que los participantes se sintiesen totalmente a gusto y dispuestos a exteriorizar sus sentimientos con referencia al tema). Eventualmente el investigador del presente estudio intervenía para provocar más debate o aclarar posicionamientos; 2º- los 8

Grupos Experimentales de Debate fueron enormemente representativos en cuanto a distribución geográfica en el estado, y también en cuanto a la existencia en el área geográfica de equipos regionales de extensión coexistiendo con trabajo de investigación agropecuaria. 6 grupos estaban formados por extensionistas regionales y por investigadores de estaciones experimentales existentes en los propios locales donde fueron realizadas las reuniones. 2 grupos estaban formados sólo por extensionistas regionales, pero en su área de actuación había trabajo de investigación agropecuaria, aunque no hubiera estaciones experimentales de la EPAGRI; 3º- por las características funcionales de los agentes que participaron de este grupos de debate, que representan el punto intermediario entre la unidad de concepción estadual (oficina-sede estadual de la EPAGRI) y los equipos municipales de ejecución. O sea, por convivir “bajo el mismo techo” en la sede regional y ser responsables en la coordinación/supervisión de programas, significan el punto concreto (dadas las condiciones actuales) de potencial articulación entre investigación y extensión rural.

Un análisis de los posicionamientos de los ocho grupos permite constatar el largo camino hacia a la integración efectiva que tiene que ser recorrido. Como observación general es posible afirmar que:

- . el uso del método fue altamente positivo pues se presentó (según los propios grupos) como una posibilidad de debate hace mucho tiempo esperada y jamás realizada, considerando las características de la presente realización (sin distinciones jerárquicas, sin presencia de técnicos de la sede que monopolizan o inhiben las manifestaciones). Por deseo de los grupos, todas las reuniones excedieron el tiempo previsto (dos horas) llegando, en algunos casos, a alcanzar cuatro horas de reunión.

- . los grupos tuvieron alto grado de autenticidad, pues plantearon cuestiones polémicas independientemente de la presencia de representantes de la extensión o de la investigación a quien se hacia referencia.

- . en los dos grupos que participaron solo extensionistas, los posicionamientos críticos en relación con la investigación fueron más contundentes, con un grado más intenso de corporativismo y “nostalgia” institucional (recordando los tiempos “antes de la fusión” como mejores e incluso cuando “se tenía más integración”).

Los posicionamientos más característicos presentes en las ocho situaciones de debate pueden ser reunidos en cuatro grandes grupos de cuestiones:

- ➡1º- alto grado de corporativismo de la extensión en relación con la investigación y de la investigación (aunque con más cautela de manifestación) con relación a la extensión rural.

Los posicionamientos que caracterizan a este grupo pueden ser resumidos por las afirmaciones que indican que:

*“La cultura de origen [de las organizaciones de investigación y extensión] es muy fuerte y condicionante”.*

*“En verdad, corrientes diferentes ya existían en las empresas de extensión e investigación... imagina ‘juntando’...”.*

*“ [posición de la extensión] El investigador no conoce la relación con el agricultor... ¿como puede afirmar ciertas cosas?”.*

*“[posición de la investigación] La extensión no conoce nuestro trabajo... que es científico... tiene metodología científica...”.*

*“Los investigadores tienen mayor ‘formación’... hubo diferencias de oportunidad de formación...la investigación tiene mayores conocimientos”.*

*“El investigador jamás quiere hacer el trabajo ‘de extensionista’... para colaborar con la extensión”.*

*“Nosotros hemos hecho un gran trabajo... pero quien aparece en la T.V., radio, periódicos... y es invitado para todo... ¡son los extensionistas!”.*

*“¿Investigación participativa? Nosotros la hacemos hace tiempo... hacemos investigación en regiones agroecológicas e incluimos a los productores para hacer también la evaluación de los tests. A partir de 1987 incluimos también al Sindicato de las Industrias de Arroz que también participó de la evaluación en términos de rendimientos... de la calidad del producto. Los consumidores también... entonces se concluye que es un material bueno... que puede ser divulgado”.*

*“[de la investigación] Nosotros vemos una posibilidad de trabajar junto con la extensión... si el extensionista estuviera mejor preparado podría ser un aparcero del investigador... pero el investigador como ‘profesor’ del extensionista. El extensionista sólo acompañando...”.*

*“Mejor integración es... en casas separadas”.*

➡ 2º - manifestación de fuerte “intolerancia” de ambas partes, resultado de la construcción de las culturas institucionales correspondientes.

La “intolerancia” manifestada puede ser considerada grave pues llega al punto de aparecer en forma de desprecios profesionales que van a influir decisivamente tratándose de intentos de integración institucional. De parte de la extensión rural se percibe una fuerte postura crítica (despreciativa) con referencia a los niveles de especialización de los investigadores (cursos de maestría y doctorado):

*“El investigador se queda allá... solo examinando, recogiendo ‘plantitas’...”.*

*“El extensionista tiene vergüenza de hablar con el investigador que hizo curso de doctorado y habla un lenguaje elevado... ¡él ni se acerca! El investigador utilizada nombres científicos incluso para el productor”.*

*“La investigación es hecha toda sólo en ‘canteritos’...”.*

*“El investigador tiene mucha libertad... hace lo que quiere... tiene una cierta falta de obligaciones con el proceso más amplio. Están más preocupados por su satisfacción personal, producir ‘papers’ para Congresos, para publicar, para ‘hacer curriculum’. El sistema de puntuación/evaluación de la EMBRAPA y empresas de investigación contribuye a esto. También ellos están localizados conforme a sus intereses, lo que dificulta la descentralización”.*

Además, se percibe también por parte de la extensión, una tendencia a la “autovalorización” profesional y a una cierta “superioridad” en relación con la investigación, en la medida en que la extensión asume una postura de que la investigación podría ser prescindible para el desarrollo, pues:

*“Si fuera necesario un profesional para actuar... tendría que ser el extensionista, pues si no tuviera a alguien de contacto en el campo... no tiene razón la empresa”.*

Por otro lado, existe una severa crítica al hecho de que muchos de los técnicos de extensión cuando vuelven de cursos de maestría son puestos a para realizar actividades de investigación, lo que sin duda se trata de una disfunción institucional del proceso de formación de su personal y sirve para el creciente distanciamiento entre investigación y extensión por el “elitismo” de una actividad sólo. Esto va a reforzar el corporativismo en la medida en que potencia la perspectiva de “cientificidad” de una actividad sólo. Esta perspectiva de “cientificidad” es apuntada como un factor relevante el surgimiento de una excesiva “soberbia” entre los investigadores. Objetivamente se habló de la existencia de un “caparazón de orgullo” que dificulta cualquier intento de integración.

Pero también en la extensión se reconoce que “había” intolerancia interna en la medida en que:

*“Los técnicos que estaban a nivel municipal... no podrían saber más que los jefes”.*

Lo cierto es que, como fue constatado, “los espíritus están todavía *armados*” utilizándose una expresión local que indica que hay una fuerte resistencia a cualquier tipo de relación más “integrativo” que venga por imposición administrativa.

La perspectiva de los investigadores no fue diferente en cuanto a “intolerancia”:

*“La extensión tiene que parar de hacer ‘tonterías’ [en el sentido de parar de hacer cosas sin importancia; en verdad la expresión literal utilizada fue ‘parar de hacer abobrinhas’]... como sanidad, saneamiento básico, industrialización casera, microempresas... ¡tenemos que enseñar al agricultor a plantar!”<sup>562</sup>*

*“¡El extensionista no lee! Y por eso se queda atrás”.*

*“Con la fusión... la extensión se acostó en la investigación... se ‘acomodó’ junto a la investigación para ganar más estabilidad institucional”.*

Como observación importante en cuanto a este punto vale mencionar que, por el análisis del discurso de los grupos, queda clara la tendencia a que:

---

<sup>562</sup> Se constata también una seria crítica a la utilización de los extensionistas como “agentes burocráticos” en la implementación de programas de la Secretaría Estadual de Agricultura (Programa de Calcareo, Programa de Ovejas, Programa de Vacas Importadas del Uruguay) en la medida en que al extensionista toca la función de a nivel municipal “salir a la busca de interesados... rellenando papeles... o incluso invitando a los agricultores a los curso de profesionalización... ¿es para esto que estudió para agrónomos?”.

*“Toda la gente quiere ‘integración’...siempre que los otros se integren al trabajo de él”.*

➡ 3º - disfunciones graves, considerando que hoy las dos áreas (investigación y extensión rural) pertenecen a la misma organización.

Diversos tipos de posicionamientos caracterizan este grupo de preocupaciones y ciertamente se encuentran relacionados con los anteriores:

*“Un proceso de arriba bajo como fue esta fusión o integración hace emerger ambiciones políticas por el poder que van a desbordarse... antes esto no existía. No hubo preparación previa... entonces sólo quedó la manipulación política... la lucha por los nuevos cargos”.*

*“No hubo integración y sí... cambios interiores. Hubo casos aislados en que se puede decir que mejoró la integración”.*

*“Los dos lados [extensión rural e investigación] denuncian desvíos de recursos... de un lado para otro”.*

*“La investigación denuncia la construcción de más Centros de Entrenamiento para la extensión rural” [se afirma que estos recursos deberían ser aplicados a investigación].*

*“Hubo nueva creación de feudos”.*

*“Integrar investigación y extensión es una cuestión... puede hasta resolverse de forma personal. Pero cuando se coloca ‘la sociedad’ en el medio... cambia de figura... cambia el enfoque... la cuestión resulta más compleja e importante. No depende entonces, de ‘acomplamientos y afinidades’ personales. La cuestión es político-estratégica. La integración institucional es más seria... y poca o ninguna importancia ha sido dada a este enfoque. Hay problemas internos serios... para integrarse con la sociedad... ¿o será que la integración con la sociedad va a apuntar a otros caminos que solventaran los problemas internos?”.*

*“Pensar en integración obliga a pensar en acabar con los feudos que existen”.*

*“Hay una lucha seria por recursos”.*

*“Hoy con la integración hay investigador que no sabe por dónde empezar... el extensionista no le está dando ayuda... cuando la da él no cree mucho”.*

*“En los Seminarios [reuniones de trabajo] el investigador presentaba un trabajo... y los extensionistas allá en la parte de atrás del aula... sólo por obligación... no se enteraban... no estaban ‘sintonizados’...”.*

*“El éxodo rural no es problema mío, que soy ingeniero agrónomo o médico veterinario... es problema de la sociedad”.*

*“Antes de la fusión nosotros éramos invitados cada año a visitar las Estaciones Experimentales... conocer los proyectos. Hoy... en la misma*

*empresa no se sabe lo que se está haciendo. ¡Imagine los agricultores!”<sup>563</sup>*

*“Existían muchas unidades de investigación en determinada región... y la extensión rural no lo conocía”.*

*“Todavía existe la ‘cultura de esperar que alguien diga lo que debe ser hecho’... todavía es común”[resultado de una formación institucional autoritaria y centralizadora].*

*“El ambiente institucional ha favorecido el inmovilismo en todos los niveles... esto fue agravado con la fusión”.*

➡ 4º - malas relaciones interestructurales, considerando la existencia de una oficina-sede estadual, oficinas regionales y equipos municipales.

Las declaraciones que refuerzan esta percepción son contundentes al identificar serios problemas organizacionales:

*“Tanto investigación como extensión están disociadas de la realidad. Es más fácil ‘acomodarse’... y no exponerse a presiones... quedarse en una actitud pasiva... mirar lo que va acontecer... y lo que está siendo decidido ‘allá arriba’...”.*

*“¡La Oficina-sede [estadual] es el problema!... Son islas... existe falta de respeto de los que están al mando con la sociedad”.*

*“Con la fusión pasó a tomar fuerza la cultura de ‘ahora es mi vez’ [en referencia a los cambios políticos favoreciendo la motivación para asumir cargos/poder y actuar en represalia al grupo anterior que estaba en el mando, que favoreció a uno u otro lado]”.*

*“La fusión dejó al personal ‘a la suelta’ [en el sentido de ‘sin obediencia a nadie’]. Extensionista participan de los curso de formación cuando quieren y hasta a la hora que quieren... falta responsabilidad. Fue una fusión sin criterios. Es un sistema administrativo ‘empujando de arriba para abajo’... y no funciona en 5 años”.*

*“La gente [de la dirección] entiende ‘integración’ como la construcción de un organigrama... cada uno hace un y piensa que resuelve”.*

*“¡Falta entrenamiento para ejercer la democracia!... hay poca participación... la gente no habla... no expresan sus angustias, sus problemas institucionales. Siempre se ponen de acuerdo con la dirección... con el gobierno... ¡para mantenerse en sus cargos!”.*

*“Nunca tuvimos la oportunidad de discutir la integración efectiva... ni durante la ‘fusión’, ni después. Ahora es la primera vez. Nosotros siempre tuvimos en la garganta ‘aquello’... una voluntad de discutir.*

---

<sup>563</sup> Como complemento a esta cuestión se debe añadir que el 100% de los entrevistados de los municipios (agricultores, técnicos, concejales, alcaldes, etc.) jamás habían sido invitados para discutir lo que sería importante investigar considerando la realidad de sus municipios o región. Una parte ya había visitado alguna Estación Experimental para recibir informaciones de lo que estaban investigando y conocer nuevas tecnologías generadas.

*Pero nunca hubo espacio para nosotros 'llorarnos los disgustos'... Nunca hubo una discusión democrática abierta... de este tipo que estamos realizando ahora [en el GED].*

*“¡La desintegración es fomentada por grupos que no quieren perder el poder... los privilegios! La reacción mayor está en la cúpula”.*

*“La integración que existe... y esto avanzó mucho... es personal y no institucional. No tiene estrategia metodológica para esto. Las buenas experiencias [de integración investigación/extensión] no son institucionalmente aceptadas, pues hieren el rigor ['científico'] necesario... pues hieren intereses conservadores”.*

Como se puede observar, estos cuatro grupos de problemas evidencian la compleja situación institucional encontrada. Pero trabajando en el campo de las “posibilidades” deben ser señalados posicionamientos interesantes inherentes a los grupos, que si son explotados, pueden significar la apertura a la construcción de un modelo integrativo general (pues un proceso integrativo debe tratarse de algo dinámico y su construcción “final” tendrá que ser de nivel local).

En primer lugar, se debe tener clara la diferencia cultural marcante entre las dos áreas programáticas de investigación y extensión rural (lo que podría ser un factor positivo, y que no fuera esta diferencia a ser transformada en factor de competitividad y separación). Segundo, se constata la existencia de una determinada angustia frente a la incertidumbre de la realidad político-administrativa, en la medida en que se presenta un futuro incierto en función de la inestabilidad institucional que está a “merced de los vientos” electorales. Tercero, que hay un sentimiento de que es necesaria una nueva construcción organizativo-metodológica pero no se sabe bien cómo hacerla/sugerirla, también porque las “intolerancias” entre las áreas de investigación y extensión son muy fuertes y no permiten pensar algo muy diferente de lo que existe hoy.

En todo caso, esto ya es un indicador de potencialidad para el cambio. Aunque la cuestión de la influencia de la determinación de papeles por parte del Estado no esté bien clara en los grupos y por tanto de los determinantes del modelo económico (pues el análisis de los grupos se restringió a la perspectiva “doméstica”/institucional, en general), es posible encontrar referencias marginales a estas cuestiones y a la inclusión de la “sociedad” en el debate.

Lo importante es que se tiene conciencia de que se está “intentando construir algo ‘nuevo’ pero muy vinculado a la cultura antigua”. Aunque este algo no signifique la transformación necesaria, es fundamental esta conciencia de la necesidad de modificación de la “cultura antigua”. Mientras se asuma una postura de “hacer del limón una limonada” (considerando que la fusión está hecha y hay que intentar hacer lo mejor posible con ella) que al principio parece ser una idea de “adaptación”, pero en el contexto institucional estudiado puede ser una importante referencia de voluntad de cambiar. Son hechas referencias directas a “hacer investigación de un modo más simplificado... revisar algunas cosas relativas a las características de ‘producir conocimientos’... revisar el sistema tradicional en el sentido de agilizar el proceso ampliando la participación... sin perder el rigor científico”.

Ampliando un poco más este resumen de los temas originados en los GDE se puede establecer que:

- . Los investigadores se mostraran más cautelosos en sus críticas pero más abiertos, con más visión global de la problemática del desarrollo, mientras también quedó encubierto (pero a veces aparecía claramente) un determinado “elitismo” profesional.

- . Los extensionistas se mostraran más en la “defensiva” y aprensivos, más conservadores, más encerrados en sus ideas y... un poco más agresivos en relación al trabajo de investigación.

- . Existen concepciones muy diferenciadas sobre “integración” entre investigación y extensión rural. Estas concepciones van desde “casas diferentes”, pasando por funciones “bien diferenciadas pero complementarias” en la misma empresa, hasta un “trabajo más o menos conjunto (investigador/extensionista/agricultor)”, siendo que el protagonismo mayor (de la actividad de investigación) lo tiene el investigador, cabiendo el extensionista “acompañar” y al agricultor “validar”. Esta última opción es dada casi como “una cuestión de supervivencia institucional” (“¡o nos integramos... o acaban con nosotros!”) y no como una opción metodológica clara de desarrollo de un proceso de investigación y acción participativa. En momento alguno aparece la idea de una participación efectiva desde la concepción de un proyecto de investigación, pasando por la definición de metodología (participativa), aplicación y evaluación con todos los actores sociales involucrados.

- . La imposición de la fusión fue determinante para castrar cualquier posibilidad de llegada “natural” a una integración (porque ya existían algunos caminos recorridos, como era el caso del CPPP). La imposición de la fusión limitó el debate y potenció las diferencias.

### **3. Municipalización de la Agricultura y Fusión de las Instituciones de Investigación Agropecuaria y Extensión Rural: retomando algunas conclusiones**

Para concluir este capítulo, es importante retomar las principales conclusiones a que se llegó en el transcurso de la discusión de los dos apartados anteriores. Considerando que los temas ya fueron discutidos con profundidad anteriormente, se optó por retomarlas de forma objetiva y directa, con la intención principal de resaltar los principales puntos de discusión del capítulo.

Un análisis conjunto de los procesos (municipalización de la agricultura y fusión administrativa de las instituciones de investigación y extensión rural) permite caracterizar ambos como una acción de Estado de naturaleza autoritaria y centralizadora, en los cuales la categoría “participación” de los actores sociales involucrados fue denegada y desconsiderada (sea en las decisiones de políticas

agrícolas, sea en las decisiones específicas en cuanto al proceso de producción de ciencia y tecnología, sea en decisiones de transformación de instituciones públicas).

Esta postura autoritaria y centralizadora subyace a una intención mayor de minimización del Estado. Esto queda claro al percibirse el propósito de “desentenderse” del nivel de ejecución del servicio de extensión transfiriéndolo a los municipios (sin la mínima preparación previa de estos y sin darse las necesarias condiciones posteriores para que el servicio se desarrollase) y, a través de la fusión administrativa de las instituciones de investigación y extensión (considerando esta última con su “papel cumplido”), “racionalizar” las acciones de Estado potenciando la “función difusión” (que puede ser realizada por la investigación agropecuaria). Esta conclusión es reforzada por el incremento de equipos específicos (de nivel regional) que promueven capacitación para agricultores seleccionados en Centros de Entrenamientos (como el Programa de Profesionalización de Agricultores), en detrimento de la asistencia ejecutada directamente en las “comunidades rurales”, que caracterizaba el trabajo de extensión rural clásico.

Esta actitud del Estado refleja a nivel operacional lo que se plantea oficialmente en términos de ideas generales (dentro de la concepción de “globalización neoliberal de la economía”): “para haber desarrollo económico hay que ‘modernizar’ la agricultura, y para ello hay que ‘especializar’ a los pocos agricultores que permanecerán en el trabajo agrícola”. Agricultores especializados demandan asistencia técnica altamente especializada con tecnologías siempre innovadoras para aumentar su “poder de competitividad”. Para mantener a estos (pocos) agricultores informados basta organizar un buen programa de “difusión” o, a lo sumo, equipos específicos de capacitación responsables de “entrenarlos” periódicamente. Este servicio puede ser hecho con apoyo de instituciones privadas o por lo menos del “tercer sector” (ONG’s)<sup>564</sup>.

Es evidente que, a pesar de los avances y retrocesos experimentados en la realidad estudiada, puede verse que el Estado prepara su salida de la obligación de mantener un servicio de extensión rural (principalmente cuando éste se convierte en una estructura pesada y con dificultades de responder a las necesidades de la realidad, sea desde el punto de vista del Estado, sea del punto de vista de los agricultores)<sup>565</sup>. Esta “salida” no está, de hecho, considerando a la gran mayoría de los agricultores de Santa Catarina, de carácter familiar que no están en condiciones de, por un lado asumir un modelo “modernizador” de producción, y de otro de pagar por la asistencia técnica necesaria para su progreso socioeconómico. No están siendo considerados los mínimos criterios de ciudadanía, de participación ciudadana, pues todo forma parte de un proceso encubierto y decidido en los

---

<sup>564</sup> Es verdad que las ONG’s que actúan hoy en Santa Catarina han conseguido mantener un compromiso con la agricultura familiar y con proyectos de organización de agricultores que indican la búsqueda de un patrón de desarrollo sustentable. Pero es un “agujero negro” las exigencias que podrán surgir de parte de los órganos internacionales financiadores (ver por ejemplo las posiciones del Banco Mundial) y las propias condiciones de mantenimiento de este tipo de organización y de sus compromisos.

<sup>565</sup> Aquí se recomienda una lectura más crítica y no tan ingenua de la “extinción de la ACARESC” en 1991. Esta “extinción” fue atribuida a una “pelea” del gobernador con “el personal de la ACARESC”. O sea, el gobernador extinguía la ACARESC porque estaba “enfadado con ella”. Las evidencias muestran que había (y los hay todavía) motivos de orden conceptual... de concepto de desarrollo... de concepto de servicio público.

gabinetes estatales, en el cual los “ciudadanos” son informados de las decisiones... y sufren las consecuencias.

Teniendo presente el marco teórico que ha dado soporte a esta investigación, se percibe que, en el caso estudiado, es necesario “iluminar las sedes ocultas del poder”, como dice BOBBIO (1995), para que se instale un verdadero proceso de *publicización* del poder. Es evidente también que se vive un proceso de **ciudadanía excluyente o “regulada”** resultado de una tradición oligárquica, autoritaria y corporativista, que determina derechos “controlados” a los ciudadanos (BENEVIDES, 1994). Para que esto acontezca, el Estado mantiene su poder coercitivo y manipulador (ALTHUSSER, 1992), utilizando para ello sus instituciones y su discurso ambiguo, intentando dar a la población la ilusión de participación. Pues como dice POULANTZAS (1985), si el Estado no siempre da a conocer su estrategia en favor de las clases dominantes, es porque recela desenmascarar sus verdaderas intenciones a las clases dominadas. El “silencio burocrático” no pasa, en la mayoría de los casos, de organizador de la palabra.

CHAUÍ (1997) recuerda que la forma contemporánea de dominación viene determinada por una separación radical entre dirigentes y ejecutantes, con la consecuente concentración de la decisión, dirección y control, lo que determina que toda la sociedad dependa de decisiones secretas de los centros estatales y administrativos, lo que resulta evidente en el caso estudiado. La autora usa la categoría *autonomía* como la articulación necesaria entre representación y participación. Se observa una total falta de autonomía en las condiciones presentes en el proceso de “descentralización” llevado a cabo, lo que permite decir que la municipalización de la agricultura significó un mecanismo de transferencia de responsabilidades del gobierno estadual a los municipios (ARRETCHE, 1991) representando también una faceta neoliberal de reducir el tamaño del Estado a sus funciones mínimas (CASTRO, 1991). Por otro lado BORJA (1988) ve en la descentralización una opción de búsqueda de la democracia y de ejercicio de la ciudadanía. Esta es una referencia importante en la medida en que tanto agricultores como técnicos, o consejeros de Consejos Municipales, se muestran conscientes de un determinado grado de manipulación que sufren, sólo se sienten “impotentes” frente a la dominación del Estado. Con esto se quiere referir a que, dadas otras condiciones a partir de instrumentos democráticos más efectivos, existen grandes posibilidades del ejercicio de la ciudadanía. O sea, la población no es “apática” respecto a la participación. La participación es deseada en la medida que represente una posibilidad concreta de intervención y transformación de la estructura decisional actual<sup>566</sup>.

---

<sup>566</sup> Discutiendo este tema y diciendo que, aunque se cuestione la “capacidad de participación”, la “democratitis”, “plantear la participación por la participación para lo único que sirve es para retrasar la gestión municipal y el que se hagan menos cosas”, que “la participación directa anula la democracia representativa”, VILLASANTE (1995: 25) afirma que “la participación ciudadana es posible hoy cuando hay voluntad política para ello, y que la gente le interesa si realmente se consiguen cosas concretas” (VILLASANTE, Tomás R. *Las Democracias Participativas- de la participación ciudadana a las alternativas de sociedad*. Madrid: Ediciones HOAC, 1995).

Las propuestas de descentralización efectiva implican nuevas formas de articulación entre el Estado y la sociedad (GENRO, 1997). Estas nuevas formas de articulación obligatoriamente pasarán por la formación de un “poder público no estatal” en que las comunidades serán protagonistas efectivas de las decisiones que las afectan. La descentralización, como la “utopía posible” de BOISIER (1989), debe ser mucho más que un proceso de restablecimiento del aparato político-administrativo en una determinada región. Debe, eso sí, representar la posibilidad de hacer una construcción social desde y con la embrionaria sociedad regional, potenciando la capacidad de autoorganización, de cohesión, de movilización, de protagonismo.

BORJA (1997: 31)<sup>567</sup> sostiene que la dificultad para los gobiernos locales es sin embargo, por un lado, su dependencia administrativa y su escasa capacidad de recursos económicos; por otro lado, el riesgo de derivar hacia el localismo político y el tribalismo cultural si la defensa de la identidad se convierte en fundamentalismo. La reconstrucción de un Estado flexible y dinámico, articulado entre sus diferentes niveles, parece ser la única posibilidad histórica de superar las tendencias disolventes de la sociedad de la información inscritas en la dicotomía entre flujos de poder y particularismo de la experiencia, al introducir una nueva perspectiva en la gestión de las ciudades. En otro momento, el mismo autor afirma que “los gobiernos locales disponen de dos importantes ventajas comparativas con respecto a sus tutores nacionales. Por un lado, gozan de una mayor capacidad de representación y de legitimidad con relación a sus representados: son agentes institucionales de integración social y cultural de comunidades territoriales. Por otro lado, gozan de mucha más flexibilidad, adaptabilidad y capacidad de maniobra en un mundo de flujos entrelazados, demandas y ofertas cambiantes y sistemas tecnológicos descentralizados e interactivos”.

A partir de la constatación empírica de la realidad estudiada reforzada por el basamento teórico utilizado, se pueden apuntar algunas posibilidades de transformación de este conjunto de situaciones, de manera que se consiga avanzar en términos de compromiso efectivo con el desarrollo sustentable, y por tanto con la agricultura familiar.

Asumiéndose la perspectiva del desarrollo sustentable como una misión de Estado (y teniéndose presente las dimensiones básicas para el desarrollo sustentable ya discutidas) es posible buscar una nueva forma de actuar el Estado de cara a:

- . entender la descentralización del Estado como fundamental para su gestión más democrática, lo que no significa desentenderse del mantenimiento de actividades que le caben, como es el caso de los servicios de desarrollo rural, educación, salud, etc.

- . potenciar la participación efectiva de los ciudadanos en mecanismos que favorezcan la actuación directa o la representatividad auténtica. O sea, además de proporcionar autonomía concreta para los Consejos Municipales (estimulando incluso la formación de consejos comunitarios), es necesario el aumento del grado

---

<sup>567</sup> BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel. *Local y Global- La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus/United Nations for Human Settlements, 1997.

de democratización, garantizando niveles de representatividad que permitan que los “representantes” tengan canales de consulta y debate con los “representados” de manera que consigan expresar y hacer valer realmente sus sentimientos. Es fundamental la dinamización de la participación (y de la preparación para ella) y todos los mecanismos posibles deben ser usados para ello (movilización de sindicatos, movimientos sociales, partidos políticos, comunidades, etc.).

. las esferas estatales (ayuntamientos, gobierno estadual, por ejemplo) deben tener en los consejos (municipales y comunitarios) así caracterizados puntos de apoyo para las actividades de gestión pública, estimulando los mecanismos de control público no estatal, y dándoles autonomía e implantando la práctica del “presupuesto participativo”, en que el presupuesto del municipio es discutido por la comunidad que posteriormente controla su aplicación.

. como metodología general para la actuación de la investigación y de la extensión rural se propone que se profundice en estudios respecto a la Investigación y Acción Participativa (IAP)<sup>568</sup>, entendiéndola no sólo como una “metodología de investigación” sino también como una posibilidad de, a partir de su aplicación, llegar a un diseño institucional más adecuado. Por diseño institucional se entiende una redefinición programática y principalmente una redefinición organizativa. Si un proceso de investigación-acción participativa tuviera el protagonismo efectivo de agricultores, extensionistas e investigadores desde el análisis de la realidad, pasando por la formulación y gestión conjunta de proyectos de investigación y socialización de los resultados, ciertamente podría ser discutido un nuevo diseño institucional que establezca, frente a esta nueva realidad: 1º- qué tipo de equipo municipal es necesario para cada caso específico; 2º- qué naturaleza e intensidad de asesoría es fundamental para esta equipo (y para el plan de desarrollo municipal) a nivel regional; 3º- qué naturaleza de asesoría es necesario a nivel estadual y cuál es su configuración más adecuada. De esta forma se estaría pensando la construcción institucional desde “abajo”, desde una perspectiva ascendente, considerando factores locales (sin olvidar aspectos macros), contradiciendo todos los intentos hasta hoy experimentados.

La IAP, según THIOLENT (1992: 7- 15)<sup>569</sup> además de la participación de los actores sociales (miembros de la comunidad, investigadores/agentes de desarrollo), supone una forma de acción planeada de carácter social, educacional, técnico u otro. Es un método que se ha establecido como una forma de compromiso sociopolítico al servicio de las causas de las clases populares, pero igualmente ha servido para las áreas de actuación técnico-organizativas con otros tipos de

---

<sup>568</sup> Para ampliar la democracia, VILLASANTE (op.cit,1995: 276- 288) propone métodos como la Investigación-Acción Participativa como un mecanismo de participación importante que “no parte de esquemas abstractos, sino de las realidades vividas y cotidianas, y tratan de elevarlas a las posiciones de toma de decisiones, enriqueciendo así las formas más tradicionales de gobernación”. El autor afirma que la legitimidad está en el corazón de la democracia y consiste en la expresión directa del pueblo, desde sus circunstancias vitales más complejas y cotidianas, desde la realidad con-vivencial y no desde realidades virtuales, desde los métodos de participación. Concluye diciendo que “los métodos cualitativos y sobre todo los participativos, como la IAP, pueden ser instrumentos fundamentales para tomar iniciativas en conjunto con la población, de donde mana toda legitimación”.

<sup>569</sup> THIOLENT, Michel. *Metodologia da Pesquisa-Ação*. Sao Paulo: Ed. Cortez:Autores Associados, 1992.

compromisos sociales e ideológicos. Él defiende este tipo de investigación-acción, pues la caracteriza como de alto patrón de participación y en el cual la participación de las personas implicadas en los problemas investigados es absolutamente necesaria. Enfatizando la importancia de esta metodología, el autor afirma que en ella “los investigadores desempeñan un papel activo en la orientación de la resolución de los problemas encontrados, en el acompañamiento y en la evaluación de las acciones desarrolladas en función de los problemas. Según él, “la IAP exige una estructura de relación entre investigadores/agentes y las personas de la situación investigada que sea de tipo participativo”.

SEVILLA GUZMÁN (1995: 10)<sup>570</sup> sugiere que una estrategia de búsqueda del desarrollo sustentable debe incorporar una acción social de carácter colectivo, en la que “juega un papel central la dimensión local como portadora de un potencial endógeno que, a través de la articulación del conocimiento campesino con el científico, permita la implementación de sistemas de agricultura alternativa potenciadores de la biodiversidad ecológica y sociocultural”.

Esta dimensión participativa y valorizadora de los saberes científico y popular parece fundamental en la realidad estudiada. Es necesario un método que, al mismo tiempo que desmitifique la “superioridad de saberes”, reconsidere la cuestión de la “autoridad” y de la “organización” en función de la autoridad (sea ella administrativa o científica). FALS BORDA (1992: 73)<sup>571</sup> piensa que, si se acepta la premisa de que la ciencia del pueblo común - es decir, el conocimiento práctico, vital, empírico que le ha permitido sobrevivir, interpretar, crear, producir y trabajar durante siglos con medios directos naturales- tiene su propia racionalidad y su propia estructura de causalidad, conviene empezar por tratar de entender aquella racionalidad y esta estructura en lo que tienen de propio y específico. Al asumir una metodología de IAP, Fals Borda recomienda tener en cuenta una serie de dimensiones: 1º- autenticidad y compromiso - en la medida en que los intelectuales no deben “camuflarse” como campesinos o obreros, y sí tan sólo mostrar claramente el compromiso que les anima; 2º- antidogmatismo- se evidencia la importancia de evitar la aplicación ciega de conocimientos técnicos y de principios ideológicos y de mantener una postura abierta y constructivista para entender las realidades problemáticas encontradas; 3º- devolución sistemática- conocer y entender la racionalidad del pueblo es fundamental si se da la devolución enriquecida del mismo conocimiento, especialmente de su historia y realizaciones (esta devolución debe ser sistemática y ordenada aunque sin la “arrogancia intelectual”).

Otro factor a ser considerado (que puede ser un problema inmediato en la realidad estudiada)<sup>572</sup> es introducir el componente *interdisciplinariedad*, fundamental

---

<sup>570</sup> SEVILLA GUZMÁN, Eduardo. *Origen, Evolución y Perspectivas del Desarrollo Sostenible*. Paper presentado en el Congreso “Tecnología y Desarrollo Sostenible. 18 a 22 de septiembre de 1995. Campus Central de UFRGS, Porto Alegre- Brasil (mimeo).

<sup>571</sup> FALS BORDA, Orlando. La Ciencia y el Pueblo. In: SALAZAR, María Cristina. *Investigación-Acción Participativa- Inicios y desarrollos*. Madrid: Editoria Popular: O.E.I.: Quinto Centenario, 1992.

<sup>572</sup> La perspectiva de la implantación de proyectos que obedecen una concepción interdisciplinaria puede significar un problema inmediato considerándose la realidad estudiada, pues la composición de la formación profesional existente entre investigadores y extensionistas está muy restringida al área técnica (e incluso dentro del área técnica prevalece en gran medida la profesión de ingeniero agrónomo). La EPAGRI, por

en la concepción de IAP. La problemática del desarrollo rural sustentable presenta un conjunto de dimensiones que difícilmente pueden ser trabajadas a partir de una perspectiva reduccionista y disciplinaria. La perspectiva interdisciplinar ciertamente contribuirá a una interpretación más holística y sistémica de la realidad. Interdisciplinariedad aquí es entendida como una relación recíproca entre diversas disciplinas o, utilizando el concepto de FAZENDA (1991: 31)<sup>573</sup>, “una relación de mutualidad, un régimen de copropiedad, de interacción, que irá a posibilitar el diálogo entre interesados, dependiendo básicamente de una actitud marcada por el establecimiento de una intersubjetividad”, o sea, la determinación de una pauta común de referencia. En este caso debe entenderse interdisciplinariedad como el principio de la unificación y no como unidad acabada.

Al mismo tiempo que la nueva metodología permitiría la implantación de un innovador patrón de desarrollo y producción/socialización de conocimientos, estaría también capacitando a los protagonistas (investigadores, extensionistas y agricultores) para una nueva forma de actuar. Se trata pues también de una opción pedagógica. Sería un proceso de aproximación gradual a un nuevo modelo, a una nueva concepción de desarrollo y de producción de conocimientos, y también de “formación profesional”.

Es evidente que sería ingenuo considerar que todos los vicios institucionales, “empleguismos”<sup>574</sup>, disfunciones, desaparecerían al “toque de varita mágica” de la nueva metodología. Pero también es verdad que la construcción de una necesaria nueva “cultura institucional” debe surgir de la práctica concreta. Una práctica que permita el surgimiento de una institución más “abierta”, más investigativa, más “curiosa”, más innovadora, más científica, valorizando los saberes, menos intolerante, en total contacto con la realidad y, principalmente, con total transparencia y **comprometida** con la sociedad.

Considerando todo el análisis realizado, se prevé como única posibilidad integrar con seriedad y efectivamente los servicios de investigación y extensión rural dentro de una concepción de descentralización, si se asume una perspectiva ascendente de construcción institucional, basada en una dimensión altamente participativa. Una institución así construida tenderá a representar los intereses de los “usuarios”, contando con el potencial de capacidad profesional de sus “funcionarios”

---

ejemplo, no posee o no reconoce otros a profesionales, como sociólogos, antropólogos, pedagogos, no siendo costumbre contar con profesionales de estas especialidades incluso de otras entidades. Pero esta sería una solución posible.

<sup>573</sup> FAZENDA, Ivani Catarina A. *Interdisciplinariedade- Um projeto em parceria*. Sao Paulo: Edições Loyola, 1991.

<sup>574</sup> “Empleguismo” es una expresión que caracteriza la utilización del “empleo público” como forma de cooptar y “arreglar” la vida de personas que se someten al Estado que aprovechan las ventajas de tener un empleo “garantizado” en trueque de cambio de favores. Es evidente que significa una “disfunción” y la total falta de transparencia de una política de recursos humanos.

y la correspondiente capacidad de financiación del Estado, en la medida en que va a representar una necesidad concreta del conjunto de la sociedad.<sup>575</sup>

Es evidente que la investigación-acción participativa y tampoco la potencialización de la participación en nuevos instrumentos de democracia (Consejos Municipales, p.ej.), no pueden ser consideradas una *panacea*. Muchas limitaciones habrán de aparecer (recursos, condiciones concretas de trabajo, etc.), pero incluso así, los protagonistas del proceso las conocerán y decidirán ellos mismos sobre estas limitaciones, con la posibilidad de participar en su gestión y sin dejar de presionar el Estado.

---

<sup>575</sup> Es común escuchar (normalmente en los “pasillos institucionales” donde residen las cúpulas) que en ningún lugar del mundo han sido acertadas las “integraciones” de la investigación agrícola con la extensión rural. De una cierta forma se debe concordar con estas afirmaciones, en la medida en que las fusiones conocidas se refieren a “uniones” administrativas normalmente efectuadas a partir de las estructuras centrales sin una preocupación mayor por renovar radicalmente desde punto de vista estratégico-metodológico. La perspectiva defendida en este trabajo se refiere a una perspectiva realmente transformadora en el aspecto metodológico que generaría una efectiva integración institucional representando la construcción de un nuevo diseño organizativo. Además de la bibliografía mencionada hasta el momento, es interesante la consideración del siguiente material:

MAZOYER, M.L.. *Ciência e tecnologia a serviço do desenvolvimento agrícola- Impasses e perspectivas*. Rio de Janeiro: AS-PTA, 1991.

BUCKLES, Daniel (org.). *Caminhos para a colaboração entre técnicos e camponeses*. Rio de Janeiro: AS-PTA, 1995.

VAN DER KAMP, Johan & SCHUTHOF, Peter. *Geração participativa de tecnologias- implicações práticas e teóricas*. Rio de Janeiro: AS-PTA: ILEIA, 1991.

CONWAY, Gordon R.. *Análise participativa para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: AS-PTA, 1993.

CHAMBERS, Robert, RICHARDS, Paul, BOX, Louk. *Agricultores Experimentadores e Pesquisa*. Rio de Janeiro: AS-PTA, 1989.

CHAMBERS, Robert. *Pequenos Agricultores e Cientistas*. Brasília: EMBRATER, 1984.

CHAMBERS, Robert, PACEY, Arnold, THRUPP, Lori Ann (eds.). *Farmer First- Farmer innovation and agricultural research*. London: Intermediate Technology Publications Ltd, 1993.

SCOONES, Ian, THOMPSON, John (eds.). *Beyond Farmer First- Rural people's knowledge, agricultural research and extension practice*. London: Intermediate Technology Publications Ltd, 1994.

UNIVERSIDAD DE HOHENHEIM. *Ciencia y Saber Campesino Andino- Conflicto y complementariedad*. Lima: Proyecto SEINPA: Universidad Hohenheim: PRATEC, 1990.

BUNCH, Roland. *Duas espigas de milho- Uma proposta de desenvolvimento agrícola participativo*. Rio de Janeiro: AS-PTA, 1994.

PLOEG, Jan Dowe van der, DIJK, Gerrit van (eds.). *Beyond Modernization- The Impact of Endogenous Rural Development*. Assen: Van Gorcum, 1995.

PLOEG, Jan Dowe van der, LONG, Ann (eds.). *Born from Within- Practice and Perspectives of Endogenous Rural Development*. Assen: Van Gorcum, 1994.

FRANCO, Efraín, SALAS, Maruja, TILLMANN, Hermann J. (eds.). *Agrónomos y Campesinos- Un intento de Encuentro. Seminario “La generación, difusión y utilización del conocimiento campesino y del científico sobre la papa*. Lima (Perú): SEINPA: Universidad de Hohenheim, 1990.

PORTELA, José Francisco Gandra. *Investigadores e Agricultores: Tese, Antítese e Síntese*. “2ª Conferência Nacional dos Economistas”, Lisboa, dez 1994. Lisboa: APEC, 1994.

## **CONCLUSIONES**

Considerando que las conclusiones que se refieren directamente a los temas centrales estudiados ya fueran presentadas en los finales de los Capítulos IV y V, en este apartado se trabajará tan sólo y de forma objetiva en la discusión de la perspectiva de consecución de los principales objetivos de este estudio. Entonces, a efectos del análisis final, se discutirán los objetivos que se propusieron así como las hipótesis y tesis planteadas.

De manera general, el presente estudio se presentó como una excelente oportunidad de análisis de una problemática actual y de gran interés para la sociedad en la medida en que trató de profundizar observaciones sobre las relaciones entre el Estado y sus mecanismos de actuación y la sociedad. La oportunidad del presente estudio es resaltada por el momento vivido, en el cual el

Estado se reorganiza planteando su alejamiento de funciones que todavía la sociedad no está preparada para asumir y, es más, que difícilmente conseguirá asumir dadas las condiciones específicas de determinados estratos poblacionales, como son los campesinos y pequeños agricultores de tipo familiar. Las actitudes del Estado, considerando la realidad estudiada, son contundentes y están imbuidas de un carácter autoritario y centralizador, no favoreciendo la participación de la población interesada. El Estado como regulador de las relaciones sociales es todavía necesario, pero ciertamente no se trata de este Estado autoritario y centralizador que está ahí, y sí otro construido con la participación efectiva de la gente y con mecanismos que favorezcan su control por entidades públicas pero no estatales. Un Estado y sus instituciones así planteados deben ser contruidos desde una perspectiva de auténtica participación popular con alto grado de protagonismo de la gente, de forma que esté preocupado y actuando en favor del desarrollo que garantice una vida digna y sana para las generaciones presente y futuras.

Se pone en evidencia que, a medida que aumenta la complejidad institucional del Estado, aumenta la distancia entre los “usuarios” y los núcleos decisoriales. Un proceso que posibilite descomponer esta complejidad ya contruida es fundamental y la descentralización efectiva caracterizada por instrumentos de gestión participativos e interiorizados y por la autonomía decisoria son fundamentales en este aspecto.

## **1. OBJETIVOS**

Teniendo en cuenta los objetivos propuestos para este estudio, es posible afirmar que los mismos fueron suficientemente alcanzados. Además, el cumplimiento de los 6 objetivos planteados permitió contar con las condiciones necesarias para caracterizar y profundizar en los temas básicos del presente estudio.

### **Objetivo 1-**

**“Caracterizar la política de ciencia y tecnología que históricamente, a nivel macro, definió los papeles específicos para la Investigación Agropecuaria y para la Extensión Rural”.**

Este objetivo fue plenamente alcanzado en la medida en que el recorrido histórico

hecho a partir de abundante documentación y de declaraciones de actores sociales que vivieron los diversos periodos posibilitó una caracterización de los rumbos de la política que guió a las instituciones en estudio. En este análisis se pudo percibir que, de una forma general, las atribuciones tanto de la investigación agropecuaria como de la extensión rural se mantuvieron dentro del patrón de desarrollo convencional con la generación y transferencia de una tecnología consumidora de insumos modernos y con alta intensidad de capital, lo que caracterizó la implantación del modelo de modernización de la agricultura (revolución verde) y una vinculación muy estrecha al complejo agroindustrial.

### **Objetivo 2-**

**“Analizar los contenidos programáticos que resultaron de las funciones atribuidas a las instituciones de investigación agropecuaria y extensión rural, y las correspondientes estructuras organizativas y estrategias metodológicas asumidas, desde una perspectiva histórica”.**

También este, se puede decir, fue un objetivo alcanzado en la medida en que se constató el crecimiento de la complejidad organizacional en función de las atribuciones fijadas a las instituciones en estudio. Es cierto que la naturaleza de la institución de extensión rural (más interiorizada) determinó un grado mayor de complejidad estructural en comparación con la investigación. Es posible constatar una gradual ampliación del área de acción geográfica y funcional de estas instituciones, lo que determina un aumento correspondiente de sus estructuras de control y supervisión. Hay una progresiva especialización en sus estrategias que

acompaña a la especialización experimentada por el proceso de producción agrícola del modelo “modernizador”, lo que va también a provocar una “elitización” de la asistencia técnica.

### **Objetivo 3-**

**“Identificar los intentos de articulación entre investigación y extensión rural habidos históricamente”.**

Con el presente estudio es posible caracterizar diversos intentos de articulación interinstitucional ocurridos en el área de estudio. Pero, en general, su examen indica que los intentos habidos van tan sólo en el sentido de “mejorar el flujo de transferencia” de información de la investigación a la extensión rural y de ésta al agricultor, con la finalidad de aumentar la velocidad de “adopción tecnológica”. Como observación complementaria, es importante señalar que estos intentos de articulación existentes se dan más en el ámbito estructuras estatales (entre técnicos de las oficinas-sede de cada una de las instituciones) y regionales (técnicos de las estaciones experimentales de investigación y técnicos de las oficinas regionales de extensión rural).

### **Objetivo 4-**

**“Evaluar las necesidades de cambios institucionales ante una posible actuación dentro de una perspectiva de desarrollo cambiante, o sea, considerando la coexistencia y la transición del modelo de desarrollo convencional a un modelo sustentable”.**

Como se ha demostrado en el cuerpo del trabajo, la necesidad de cambios profundos en la cultura institucional de la organización de investigación y extensión

rural, con vistas a una actuación realmente integrada y en dirección a la búsqueda de un modelo de desarrollo sustentable, se presentó como condicionante básico para cualquier transformación que realmente indique un compromiso efectivo con el conjunto de la sociedad. La identificación de esta necesidad, y por tanto el cumplimiento satisfactorio de este objetivo, pueden ser atribuidos al espectro metodológico utilizado que permitió trabajar con las opiniones y debates de los técnicos involucrados y la percepción de los agricultores, dirigentes y políticos locales, además de la documentación analizada que posibilitó una retrospectiva histórica de la conformación institucional de las organizaciones de investigación y extensión rural y de sus condicionantes constitutivos que determinaran “las” culturas hoy existentes.

#### **Objetivo 5-**

**“Analizar el proceso de ‘municipalización de la agricultura’, y su relación con la fusión entre las instituciones de investigación agropecuaria y de extensión rural oficiales”.**

Además de creer que el cumplimiento exhaustivo de este objetivo puede tal vez ser considerado como la contribución de carácter más inmediatamente aprovechable, en la medida en que la revisión del proceso de municipalización de la agricultura representa una posibilidad de superación urgente de una serie de equívocos efectuados por el Estado, el presente estudio procuró poner de manifiesto la estrategia del Estado para alejarse de compromisos básicos que son de su competencia, como el mantenimiento de la asistencia técnica y de la extensión rural de carácter público y gratuita a los pequeños agricultores familiares.

## **Objetivo 6-**

**“Aportar elementos teóricos y metodológicos que contribuyan a la formulación de estrategias y decisiones de políticas públicas más coherentes con la realidad humana, ambiental y productiva de la región objeto de estudio”.**

La vasta investigación documental en términos de descentralización y democratización del proceso decisional con referencia a las políticas públicas y su gestión, además del abordaje del desarrollo sustentable, articuladas con propuestas resultantes de la historia de vida del investigador del presente trabajo y de los actores sociales involucrados en él, permiten concluir que hay importantes elementos disponibles para la formulación de estrategias participativas de generación y gestión de políticas públicas.

Con referencia al conjunto de los objetivos enumerados, es importante considerar la conveniencia de que nuevas investigaciones los tomen y los experimenten en otras realidades situacionales o incluso se busque confirmación en la realidad estudiada.

## ***2. HIPÓTESIS***

La contrastación de las hipótesis formuladas permiten concluir que, en su conjunto, a partir de los análisis realizados, todas ellas pueden ser aceptadas prácticamente sin mayores restricciones.

### **Hipótesis 1-**

**“Es posible poner de manifiesto, en el caso estudiado, la coherencia entre los modelos institucionales/metodológicos de tipo ‘top-down’/descendentes, y las funciones atribuidas por el Estado a las instituciones de Investigación y Extensión Agraria”.**

Esta hipótesis es plenamente confirmada a través de la discusión desarrollada principalmente en los Capítulos III y IV. Sin duda, los papeles definidos por el Estado para estas dos instituciones determinaron la adopción de modelos organizativos y metodológicos de características marcadamente centralizadoras y descendentes en cuanto a su nivel decisonal y de control del trabajo. Esto a su vez va a determinar la “opción” por un referente pedagógico autoritario en la relación con los “usuarios”/agricultores y sus familias, obedeciendo a la concepción difusionista de transferencia de tecnología.

### **Hipótesis 2-**

**“Considerando el potencial humano, ambiental y técnico-científico existente en la región del estudio, es posible la construcción de instituciones de Investigación y Extensión Agraria integradas efectivamente entre sí y con la sociedad, utilizando una metodología de *praxis* participativa”.**

Al principio se podría tener la tendencia de aceptación de esta hipótesis sin restricciones. La presente investigación demuestra que existe un enorme potencial humano deseoso de cambios profundos en la estructura organizativa y en la metodología de trabajo de la institución objeto de estudio. Son técnicos con alta capacidad intelectual y potencial de trabajo, pero sin tener claro una metodología integrativa y transformadora de la realidad institucional y ambiental. Son agricultores con unas enormes ansias y voluntad de una participación más protagonista, pero

excluidos del proceso. Pero, las marcas de las culturas institucionales de origen potenciadas por el trauma de la fusión administrativa (“una cicatriz abierta”, al decir de un técnico) realizadas con marcadas características autoritarias contribuyeron a un aumento del distanciamiento y de la potenciación de las diferencias de cultura institucional existentes. A pesar de que se pueda atribuir a la adopción de una metodología de Investigación-Acción Participativa una posibilidad de contribuir a la reconstrucción institucional con nuevas y transformadoras características, sería optimista por demás asumir esto sin restricciones. De hecho, se recomienda cautela en la aceptación de esta hipótesis y se sugieren nuevas investigaciones con carácter más interdisciplinar (involucrando a sociólogos, psicólogos, pedagogos y antropólogos) para un análisis más específico de esta cuestión, principalmente el tema de la posibilidad e intensidad necesaria de cambio de la “cultura institucional” (que será también reflejo de cambios personal-profesionales).

### **Hipótesis 3-**

**“La reconsideración efectiva del proceso de ‘municipalización de la agricultura’ podrá permitir la puesta en práctica de un nuevo proceso de gestión pública, realmente democrático y participativo”.**

La aceptación de esta hipótesis remite al tema central de este trabajo. La importancia de la descentralización es incuestionable siempre que sea acompañada de componentes de autonomía y mecanismos que favorezcan la participación auténtica de la población. Una revisión en serio del proceso de municipalización de la agricultura debe ser diseñada a partir de elementos que consideren la ciudadanía plena y el potencial de participación directa, así como de la mejora de los posibles (pero necesarios) mecanismos de representación popular. Por otro lado (o mejor, como complemento) la creación de mecanismos de control público no estatales debe ser incentivada como forma de *publicizar* la gestión de las políticas públicas.

#### **Hipótesis 4-**

**“Serán necesarios cambios profundos en la cultura institucional tanto de la Investigación como de la Extensión Rural, para aprovechar el potencial existente para la construcción de instituciones verdaderamente integradas y al servicio de una concepción de desarrollo sustentable”.**

Esta hipótesis es aceptada totalmente sin restricciones, vista toda la discusión llevada a cabo en los Capítulos IV y V. Realmente los cambios culturales han sido intensos en la medida en que están presentes y arraigados valores muy fuertes y determinantes de diferencias intensas (que, como se refirió en la discusión de la hipótesis 2, se recomienda sean mejor analizados a la luz de las contribuciones de otras disciplinas) que conducen a un alto grado de corporativismo funcional y dificultan cualquier proceso integrativo (todavía más, determinan conflictos y luchas por recursos y espacios que tienen su reflejo en toda la organización).

### **3. TESIS**

Considerando todo el referente teórico utilizado y los análisis realizados a partir del trabajo empírico, se cree plenamente posible aceptar la tesis propuesta en este trabajo, que ya fue ampliamente discutida y defendida en los Capítulos anteriores, o sea:

**“La búsqueda de un modelo de desarrollo sostenible y de la efectividad de la participación ciudadana y democrática en la construcción del conocimiento y en la gestión del aparato estatal debe corresponder a la conformación de instituciones de Investigación y Extensión Agraria, concretamente integradas dentro de un criterio *ascendente*, partiendo de una perspectiva de**

**democratización y descentralización de la gestión a través de un proceso efectivo de municipalización de la agricultura”.**

#### **4. GRADO DE INFERENCIA**

Considerando las matrices comunes de origen e implantación tanto de la extensión rural como de la investigación agropecuaria, así como de la formación de su personal técnico, se cree que los resultados y aportaciones de esta investigación tienen alto grado de inferencia para realidades donde predomina especialmente la agricultura familiar, sea a nivel tanto nacional como internacional. Sin embargo, se recomienda que se hagan investigaciones y estudios para permitir adaptaciones a nivel local que intenten confirmar la especificidad de las recomendaciones/ aportaciones, antes de cualquier decisión técnico-administrativa.

#### **BIBLIOGRAFIA**

ABCAR. *A Extensao Rural no Brasil*. Rio de Janeiro: ABCAR, 1970.

ABCAR. *Supervisao nos Serviços de Extensao*. Rio de Janeiro: ABCAR, 1961.

ABRAMOVAY, Ricardo. *Paradigmas do Capitalismo Agrário em Questao*. Sao Paulo: Hucitec/ ANPOCS/Editora UNICAMP, 1992.

ACARESC- Serviço de Extensao Rural. *Plano Diretor 1968*. Florianópolis: ACARESC, 1968.

ACARESC. *Associação de Crédito e Assistência Rural de Santa Catarina*. Florianópolis: ACARESC, 1977 (documento de divulgação promocional).

ACARESC. *Extensao Rural em Santa Catarina: realizações e perspectivas 1979-1983*. Florianópolis: ACARESC, 1983.

ACARESC. *Extensao Rural- Relatório Anual 1970*. Florianópolis: ACARESC, 1971.

ACARESC. *Extensao Rural- Relatório Anual 1971*. Florianópolis: ACARESC, 1972.

ACARESC. *Municipalização da Agricultura*. Florianópolis: ACARESC, 1969. Contribuição do Sistema Brasileiro de Extensao Rural ao 3º Congresso Nacional de Agropecuária

ACARESC. *Plano Diretor 1966*. Florianópolis: ACARESC, 1966.

ACARESC. *Plano Diretor 1967*. Florianópolis: ACARESC, 1967.

ACARESC. *Plano Diretor 1969*. Florianópolis: ACARESC, 1969.

ACARESC. *Plano Diretor 1972- Extensao Rural*. Florianópolis: ACARESC, 1972.

ACARESC. *Plano Diretor 1974- Extensao Rural*. Florianópolis: ACARESC, 1974.

ACARESC. *Plano Diretor 1975- extensao rural, estado de Santa Catarina*. Florianópolis: ACARESC, 1975.

ACARESC. *Plano Diretor 1987/ 90 - PROATER 1987*. Florianópolis: ACARESC, 1987.

ACARESC. *Plano Diretor de Extensao Rural- 1970*. Florianópolis: ACARESC, 1970.

ACARESC. *Plano Diretor de Extensao Rural- 1973*. Florianópolis: ACARESC, 1973.

ACARESC. *Plano Diretor- 1963*. Florianópolis: ACARESC, 1963.

ACARESC. *Plano Diretor- 1964*. Florianópolis: ACARESC, 1964.

ACARESC. *Plano Diretor- 1965*. Florianópolis: ACARESC, 1965.

ACARESC. *Programa Estadual de Assistência Técnica e Extensao Rural- 1984/85*. Florianópolis: ACARESC, 1983.

- ACARESC. *Relatório Anual 1969*. ACARESC: Florianópolis, 1969.
- ACARESC. *Relatório de Atividades da ACARESC 1978*. Florianópolis: ACARESC, 1978;
- ACARESC. *Técnicas de Supervisão*. Florianópolis: ACARESC, 1965.
- ALONSO, Luis Henrique. Sujeto y Discurso: el lugar de la entrevista abierta en las prácticas de la sociología cualitativa. In: DELGADO, Juan Manuel y GUTIÉRREZ, Juan (eds). *Métodos y Técnicas Cualitativas de Investigación en Ciencias Sociales*. Madrid: Editorial Síntesis, 1995.
- ALTHUSSER, Louis. *Aparelhos Ideológicos de Estado: nota sobre os aparelhos ideológicos de Estado*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1992.
- ALTMANN, Rubens. *A Agricultura Familiar e os Contratos: reflexões sobre os contratos de integração, a concentração da produção e a seleção de produtores*. Florianópolis: Ed. do Autor, 1997.
- ALTMANN, Rubens. *Modernização da Agricultura Catarinense*. in: Informe Conjuntural, ano VIII, nº 337. Florianópolis: ICEPA-SC, outubro de 1990.
- ALVES, Alaor Caffé. *Estado e Ideologia- Aparência e realidade*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.
- ALVES, Eliseu. *Pobreza Rural no Brasil- desafios da Extensão e da Pesquisa*. Brasília: CODEVASF/Ministério da Irrigação, 1987.
- AMEUR, Charles. *Agricultural Extensión- A Step beyond the Next Step*. Washington, D.C.: The World Bank, 1994. World Bank Technical Paper Number 247).
- AMIN, Esperidiao & FONTANA, Victor. *Carta dos Catarinenses- um compromisso com o futuro*. Florianópolis, s/d.
- AMIN, Samir. *O Imperialismo e o Desenvolvimento Desigual*. Lisboa: Ulmeiro, 1977.
- AMMANN, Safira Bezerra. *Ideologia do Desenvolvimento de Comunidade no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1987.
- ANTEPROJETO DE LEI. *Minuta de Anteprojeto de Lei que autoriza o Poder Executivo a instituir a Agência Social Autônoma de Desenvolvimento Rural de Santa Catarina- EPAGRI e dá outras providências*. [s.l.] 1997. p. 16.

- APPY, Bernard. *Questao Fiscal: Crise e Concentração de Renda*. In: *Crise Brasileira- Anos Oitenta e Governo Collor*. Sao Paulo: Instituto Cajamar, 1993.
- ARMITAGE, João. *História do Brazil*. Rio de Janeiro: Typ. Imp. e Const. de J. Villeneuve, 1837 (apud QUEIROZ, op.cit., 1976).
- ARRETICHE, Marta T.S. *A descentralização como Condição de Governabilidade: Solução ou Miragem?*. Trabajo presentado al seminario “Políticas Econômicas e Mudanças Estruturais na América Latina”- Mesa IV: Estado, Governabilidade e Cidadania, Salvador, 1991.
- AURAS, Marli. *Poder Oligárquico Catarinense: da guerra aos “fanáticos” do Contestado à “Opção Pelos Pequenos”*. Tese de Doutorado. mimeo. Sao Paulo: PUC/SP 1991.
- BAIERLE, Sérgio Gregório. *A explosao da experiencia: emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos de Porto Alegre*. Porto Alegre: Cidade- Centro de Assessoria e Estudos Urbanos, 1996. mimeo.
- BARROS PINTO, Cezar de. *Depoimento durante o Seminário de Avaliação Externa do Plano Estratégico da EPAGRI*. Auditório da EPAGRI- Florianópolis, 18 de dezembro de 1997.
- BATAGLIA, Ondino Cleante. *Repensando a Pesquisa Agropecuária em Sao Paulo*. Sao Paulo: SAA/CPA, 1996.
- BEATTY, Willard W. Lições colhidas nos programas internacionais e bilaterais de educação comunitária. In: HENRY, Nelson B. (Org.). *Educação comunitária*. Rio de Janeiro: USAID, 1965. apud AMMANN, 1987.
- BEATTY, Willard W. *Memoirs of Harry S. Truman*. In: HENRY, Nelson B.(op.cit.) apud AMMANN, 1987.
- BECHARA, Miguel. *Extensao Agrícola*. Sao Paulo: Secretaria da Agricultura- Departamento da Produção Vegetal, 1954.
- BELATO, Dinarte. *Os Camponeses Integrados*. Dissertação de Mestrado. Campinas: UNICAMP, 1985.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *Cidadania e Democracia*. In: *Cidadania*. Lua Nova nº 33. Sao Paulo: CEDEC, 1994.
- BLONDEL, Jean. *As condições da vida política no Estado da Paraíba*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1957. apud QUEIROZ, 1976.

- BOBBIO, Norberto. *A Teoria das Formas de Governo*. Brasília: Ed.Universidade de Brasília, 1995.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo, Sociedade- Para uma teoria geral da política*. Sao Paulo: Paz e Terra, 1995.
- BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e Democracia*. Sao Paulo: Editora Brasiliense, 1995.
- BOBBIO, Norberto. *O conceito de sociedade civil*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1994.
- BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia. Uma Defesa das Regras do Jogo*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1992.
- BOBBIO, Norberto. *Qual Socialismo? debate de uma alternativa*. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1987.
- BOBBIO, Norberto. *Sociedade e Estado na filosofia política moderna*. Sao Paulo: Ed. Brasiliense, 1996.
- BOISIER, Sergio. Palimpsesto de las Regiones como Espacios Socialmente Construidos. In: LAURELLI, Elsa y ROFMAN, Alejandro: *Descentralización del Estado: requerimientos y políticas en la crisis*. Buenos Aires: CEUR, 1989.
- BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel. *Local y Global- La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus/United Nations for Human Settlements, 1997.
- BORJA, Jordi. *Estado y Ciudad- Descentralización Política y Participación*. Barcelona: PPU- Promociones y Publicaciones Universitarias, 1988.
- BRANDAO, Carlos Rodrigues. Os Caminhos Cruzados: formas de pensar e realizar a educação na América Latina. In: GADOTTI, Moacir e TORRES, Carlos Alberto (Orgs.). *Educação Popular: Utopia Latino-Americana*. Sao Paulo: Cortez: Editora da Universidade de Sao Paulo, 1994.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil (de 5 de outubro de 1988)*. Sao Paulo: Editora Atlas, 1988.
- BRASIL. *II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)*. Brasília: Gabinete da Presidência da República, 1974.
- BRASIL. Presidencia da República- Conselho de Desenvolvimento. *Programa de Metas*. Rio de Janeiro, 1958).

- BUCKLES, Daniel (org.). *Caminhos para a colaboração entre técnicos e camponeses*. Rio de Janeiro: AS-PTA, 1995.
- BUNCH, Roland. *Duas espigas de milho- Uma proposta de desenvolvimento agrícola participativo*. Rio de Janeiro: AS-PTA, 1994.
- CAMPOS, Pedro Ivo, MALDANER, Casildo. *Rumo à Nova Sociedade Catarinense- Plano de Governo*. março/87- março/91- Compromisso de Governo- 1º Caderno. Santa Catarina, setembro de 1986.
- CAMPOS, Pedro Ivo, MALDANER, Casildo. *Rumo à Nova Sociedade Catarinense- Plano de Governo*. março/87- março/91- Compromisso de Governo- 2º Caderno. Santa Catarina, outubro de 1986.
- CARNOY, Martin. *Estado e teoria política*. Campinas, São Paulo: Papirus, 1994.
- CARRIÓN H., Fernando y VELARDE S., Patricio. *Dependencia política y crisis administrativa*. Revista Foro, n.11- Gobiernos Municipales y Descentralización, enero 1990. pág. 20-26.
- CARVALHO, João Carlos Monteiro de. *Camponeses do Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1978.
- CASANOVA, Pablo González. El Estado y la Política. In: VUSKOVIC, Pedro y otros. *América Latina, hoy*. México: Siglo XXI Editores, 1990.
- CASTILLO, Alfonso y LATAPÍ, Pablo. Educação não-formal de Adultos na América Latina- Situação atual e perspectivas. In: WERTHEIN, Jorge (Org.). *Educação de adultos na América Latina*. Campinas: Papirus, 1985.
- CASTRO S., Pedro. *Teorías de Desarrollo- crítica a la teoría de la CEPAL*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 1992.
- CASTRO, Ana Célia. Ciência e Tecnologia para a Agricultura: uma análise dos planos de desenvolvimento. In: *Cadernos de Difusão de Tecnologia*, Brasília: EMBRAPA, 1(3): 309-344, set/dez. 1984.
- CASTRO, Maria Helena Guimaraes. *Descentralização e Política Social*. Cadernos Cepam, São Paulo: FPFL- Cepam, n.8, novembro 1991.
- CEAG/SC, Centro de Assistência Gerencial de Santa Catarina. *Evolução histórico-econômica de Santa Catarina; estudo das alterações estruturais (século XVII-1960)*. Florianópolis: CEAG/SC, 1980.
- CEPAL. *Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil*. Santiago: CEPAL, 1964. apud CASTRO, 1992.

- COHN, Amélia. *O Planejamento Social no Contexto de Crise*. Sao Paulo em Perspectiva, 5 (4): 43-49, outubro/dezembro de 1991.
- COMISSAO MISTA BRASIL-ESTADOS UNIDOS. *Relatorio*. Rio de Janeiro, 1949 (Department of State. Publication, 3487).
- CONWAY, Gordon R.. *Análise participativa para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: AS-PTA, 1993.
- CORAGGIO, Jose Luis. La Propuesta de Descentralización: en busca de un sentido popular. In: LAURELLI, Elsa y ROFMAN, Alejandro. *Descentralización del Estado: requerimientos y políticas en la crisis*. Buenos Aires: CEUR, 1989.
- CORREAS, Óscar. El neoliberalismo en el imaginario jurídico. In: *Direito e neoliberalismo: elementos para uma leitura interdisciplinar*. Curitiba, Editora do Instituto Brasileiro de Estudos Jurídicos, 1996, p.4 e 5).
- COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- CPPP/EPAGRI-SC (a). *Debate sobre os "Projetos Estratégicos- versao preliminar"*. Chapecó: CPPP/EPAGRI-SC, 16 de setembro de 1996 (documento elaborado por um grupo de técnicos do Centro de Pesquisa para Pequenas Propriedades-EPAGRI/SC, Chapecó).
- CPPP/EPAGRI-SC (b). *Análise sobre os Projetos Estratégicos Versao Preliminar- sugestoes tópicas*. Chapecó: CPPP/EPAGRI-SC, 7 de set. de 1996 (documento elaborado por um grupo de técnicos do Centro de Pesquisa para Pequenas Propriedades- EPAGRI/SC, Chapecó).
- CUMMINGS Jr, Ralph W.. *La asistencia externa en la extensión agraria: La experiencia de la AID*. In: FAO. Informe de la Consulta Mundial sobre Extensión Agraria. Roma: FAO- Editado por Burton E. Swanson, 1991.
- CUNHA, Idaulo José. *Evolução econômico-industrial de Santa Catarina*. Florianópolis: Fundação Catarinense de Cultura, 1982.
- CUNHA, Idaulo José. *O salto da indústria catarinense: um exemplo para o Brasil*. Florianópolis: Paralelo 27, 1992.
- CHALMERS, Alan. *O que é ciência afinal?* Sao Paulo: Ed. Brasiliense, 1993).
- CHAMBERS, Robert, PACEY, Arnold, THRUPP, Lori Ann (eds.). *Farmer First- Farmer innovation and agricultural research*. London: Intermediate Technology Publications Ltd, 1993.

- CHAMBERS, Robert, RICHARDS, Paul, BOX, Louk. *Agricultores Experimentadores e Pesquisa*. Rio de Janeiro: AS-PTA, 1989.
- CHAMBERS, Robert. *Pequenos Agricultores e Cientistas*. Brasília: EMBRATER, 1984.
- CHAUÍ, Marilena de Sousa. *Cultura e Democracia -o discurso competente e outras falas*. São Paulo: Cortez, 1997.
- CHONCHOL, Jacques. Políticas de desenvolvimento rural integrado na América Latina nos últimos 10 anos. In: *Seminário Agricultura - Horizonte 2000: Perspectivas para o Brasil*, 1983, Brasília- DF, Anais. Brasília: MA/SUPLAN/FAD, 1983. p.137-154.
- DALY, Herman E. y GAYO, Daniel. Significado, conceptualización y procedimientos operativos del desarrollo sostenible: posibilidades de aplicación a la agricultura. In: MARIN, Alfredo Cadenas (Coord.). *Agricultura y desarrollo sostenible*. Madrid: MAPA, 1995.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Editora Saraiva, 1994.
- DAVILA, Andrés. Las perspectivas metodológicas cualitativa y cuantitativa en las ciencias sociales: debate teórico e implicaciones praxeológicas. In: DELGADO, Juan Manuel y GUTIÉRREZ, Juan (eds). *Métodos y Técnicas Cualitativas de Investigación en Ciencias Sociales*. Madrid: Editorial Síntesis, 1995.
- DELGADO, Guilherme C. Mudança técnica na agricultura, constituição do complexo agroindustrial e política tecnológica recente. In: *Cadernos de Difusão de Tecnologia*, Brasília: EMBRAPA, 2(1): 79-97, jan./abr. 1985.
- DELGADO, Guilherme Costa. *Capital Financeiro e Agricultura no Brasil: 1965-1985*. São Paulo: Ícone/Editora da UNICAMP, 1985.
- DEZA, Xavier Vence. *Economía de la innovación y del cambio tecnológico*. Madrid: Siglo XXI, 1995.
- DIEESE-SC. *Anuario dos Trabalhadores- Santa Catarina*. Florianópolis: DIEESE-SC, Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos, 1997.
- DINON, Luiz De Lorenzi. *Centralização/Descentralização e Desenvolvimento*. In: Planejamento e Desenvolvimento Municipal. Florianópolis: UFSC/ Centro de Ciências da Educação, Revista, Ano 1, nº 1, p. 12- 15, janeiro de 1993.

- DOWBOR, Ladislau. *Da Globalização ao Poder Local: a Nova Hierarquia dos Espaços*. São Paulo: PUC, junho de 1995. mimeo.
- DRIESSEN, Fernando. *Palestra sobre a Estruturação da EPAGRI-SC e Reestruturação Administrativa da Secretaria de Agricultura*. Seminário Estadual dos Técnicos Agrícolas- Florianópolis, SC- CETRE, 01-02-92.
- EMATER-SC/ACARESC. *Relatório de Atividades 1979*. Florianópolis: EMATER-SC/ACARESC, 1979.
- EMBRAPA. Secretaria de Assistência Técnica e Extensão Rural. *Plano de ação estratégica da Secretaria de Assistência Técnica e Extensão Rural (1991/95)*. Brasília: EMBRAPA, 1991.
- EMBRAPA. Secretaria de Assistência Técnica e Extensão Rural (Brasília, DF). *Plano de ação estratégica da Secretaria de Assistência Técnica e Extensão Rural (1991/95)*. Brasília, 1991 (EMBRAPA-SER. Documentos, 1).
- EMBRATER. *Municipalização da Agricultura- contribuição da extensão rural*. Brasília: EMBRATER, 1989.
- EMBRATER. *PRONATER-85: Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural*. Brasília: EMBRATER, 1985.
- EMPASC. *Plano Diretor - 1990/2000- IIª Versão*. Florianópolis: EMPASC, agosto de 1990.
- EMPASC. *Plano Diretor da EMPASC (1991- 2000)*. Florianópolis: EMPASC, janeiro de 1991.
- EMPASC. *Programa Integrado de Pesquisa Agropecuária- Bienio 1977/78*. Florianópolis: EMPASC, 1976.
- EMPASC. *Relatório Anual 1976*. Florianópolis: EMPASC, 1977.
- EMPASC. *Relatório Anual 1977- Ano 2*. Florianópolis: EMPASC, 1978.
- ENGELS, Friedrich. *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. In: MARX, K. & ENGELS, F. *Obras Escolhidas- Tomo III*. Moscou, Edições Progresso, 1985.
- EPAGRI-SC . *Relatório Gerencial das Atividades Desenvolvidas pela EPAGRI- Exercício 1995*. Florianópolis: EPAGRI-SC, 1996b.
- EPAGRI-SC. *Cem anos de pesquisa agropecuária em Santa Catarina- 1895-1995*. Florianópolis: GED/EPAGRI, 1995

- EPAGRI-SC. *Cenários Alternativos para o Desenvolvimento Rural de Santa Catarina- versao preliminar*. Florianópolis: EPAGRI-SC, 1995.
- EPAGRI-SC. *Memo Circular nº 1152 de 11 de março de 1997*. Florianópolis: EPAGRI-SC, 1997(b).
- EPAGRI-SC. *Planejamento Estratégico e os Programas de Atuação da EPAGRI*. Florianópolis: EPAGRI, 1996a. Documento de Trabalho. mimeo.
- EPAGRI-SC. *Projetos Estratégicos- versao preliminar*. Florianópolis: EPAGRI-SC, julho de 1996c.
- EPAGRI-SC. *Projetos Estratégicos*. Florianópolis: EPAGRI-SC, 1996c.
- EPAGRI-SC. *Pronunciamento do Governador Paulo Afonso Vieira, por ocasião da comemoração dos 40 anos de Extensão Rural*. Florianópolis: GED/EPAGRI-SC, jan. 1997(a).
- EPAGRI-SC/ITAJAÍ. *Sugestões dos técnicos da Estação Experimental de Itajaí para o aperfeiçoamento do processo de Planejamento Estratégico da EPAGRI, no que se refere aos Projetos Estratégicos*. Itajaí: EPAGRI-SC/Itajaí, ago. 1996.
- EPAGRI-SC/SEDE. *Análise do Documento "Projetos Estratégicos"*. Florianópolis: EPAGRI-SC/Sede, 1996.
- EPAGRI. *Planejamento Estratégico do EPAGRI- Empresa de Pesquisa Agrícola e Difusão de Tecnologia de S.C.*. Florianópolis: EPAGRI, 1991. mimeo.
- EPAGRI. *Regimento Interno EPAGRI (regimento e normas nº 2)*. Florianópolis: EPAGRI, 1994.
- EPAGRI/GEDEM. *O processo de municipalização da agricultura em Santa Catarina- uma análise da situação atual e o seu futuro*. Florianópolis: EPAGRI/GEDEM-Gerencia Estadual de Desenvolvimento Municipal, agosto de 1994. mimeo.
- EPAGRI/GEDEM. *Rápido Estudo da Estrutura Organizacional do Setor Agrícola dos Municípios Catarinenses*. Florianópolis: EPAGRI/GEDEM, julho de 1995.
- ESTADO DE SANTA CATARINA. *Plano de Governo do Governador Antônio Carlos Konder Reis 1975-1979- Lei nº 5.088 de 6 de maio de 1975- Governar é Encurtar Distâncias*. Florianópolis: Estado de Santa Catarina, 1975.
- EVENSON, Robert y KISLEV, Yoav. *Investigación Agrícola y Productividad*. Madrid: Banco Mundial/ Editorial Tecnos, 1976.

FALS BORDA, Orlando. La Ciencia y el Pueblo. In: SALAZAR, María Cristina. *Investigación-Acción Participativa- Inicios y desarrollos*. Madrid: Editoria Popular: O.E.I.: Quinto Centenario, 1992.

FAO. *Guia para o Pessoal Supervisor dos Agentes de Acção Local*. Roma: FAO, 1983.

FAO. *Informe de la Mesa Redonda sobre la Adecuación de los Servicios de Extensión Rural a los Nuevos Desafíos del Sector Agropecuario*. Santafé de Bogotá, Colombia, del 11 al 14 de octubre de 1994. Santiago, Chile: FAO, 1995.

FAO. *La extensión rural como profesionalizadora y emancipadora de los agricultores- Reunión Internacional*, Lima, Perú, 21 al 23 de noviembre de 1995. Santiago, Chile: FAO, 1996.

FAPER. *Seminario Um Perfil para a EPAGRI Ano 2001- Conclusoes e Recomendações*. Florianópolis: FAPER, setembro de 1994.

FAZENDA, Ivani Catarina A.. *Interdisciplinariedade- Um projeto em parceria*. Sao Paulo: Edições Loyola, 1991.

FERNANDES, Rubem Cesar. *Privado porém público: o terceiro setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FERREIRA, Roberto Filho. *Quatro décadas de transformações estruturais em Santa Catarina- Análise Conjuntural de Santa Catarina*. Florianópolis: SEPLAN/SC, 3(5):57-65, jan.-jun. 1987.

FETAESC. *Avaliação da Assistência Técnica e Extensao Rural Oficial de Santa Catarina*. Florianópolis: FETAESC, 1994, mimeo.

FIORI, José Luis. *Em Busca do Dissenso Perdido*. Rio de Janeiro: Insigth Editorial, 1995.

FLORES, Murilo Xavier et alli. Planejamento Estratégico em Ciência e Tecnologia: teoria e aplicação. In: GOEDERT, Wenceslau J. et alli (Eds). *Gestao em Ciência e Tecnologia: pesquisa agropecuaria*. Brasília: EMBRAPA- SPI, 1994).

FONSECA, Maria Teresa Lousa da. *A Extensao Rural no Brasil, um Projeto Educativo para o Capital*. Sao Paulo: Edições Loyola, 1985.

FÓRUM PARA O APERFEIÇOAMENTO DO MODELO AGRÍCOLA CATARINENSE. *Avaliação Funcional do Setor Público Agrícola Catarinense*. Florianópolis: Fórum A. M. A./ Intersindical dos Trabalhadores S.A.A., março de 1993.

- FRANCO, Christóvão de Andrade. *Muito trabalho, com muitos resultados: a história da extensão rural em SC*. In: ACARESC- 30 anos a Serviço da Família Rural. Florianópolis: Secretaria da Agricultura e Abastecimento- ACARESC, 1989. Suplemento Especial.
- FRANCO, Efraín, SALAS, Maruja, TILLMANN, Hermann J. (eds.). *Agrónomos y Campesinos- Un intento de Encuentro. Seminario "La generación, difusión y utilización del conocimiento campesino y del científico sobre la papa*. Lima (Perú): SEINPA: Universidad de Hohenhein, 1990.
- FREIRE, Paulo. *Ação Cultural para a Liberdade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- FREIRE, Paulo. *Extensão ou Comunicação?* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1971.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia do Oprimido*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1975.
- FUNDAÇÃO IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Agropecuário*. Rio de Janeiro: IBGE, 1983.
- FUNDAÇÃO IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censos Agropecuários de Santa Catarina- 1960, 1970, 1980*. Rio de Janeiro: IBGE, 1991.
- FUNDAÇÃO IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Sinopse Preliminar do Censo Agropecuário de 1985*. Rio de Janeiro: IBGE, 1985.
- FURTADO, Celso. *Análise do "modelo" brasileiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.
- GADOTTI, Moacir. *Paulo Freire: uma biobibliografia*. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire; Brasília, DF: UNESCO, 1996.
- GENRO, Tarso e SOUZA, Ubiratan de. *Orçamento Participativo- a experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1997.
- GENRO, Tarso Fernando Herz. *Utopia Possível*. Porto Alegre: Artes e Ofícios Ed., 1995.
- GENRO, Tarso. *A regeneração da solidariedade*. In: Teoria & Debate, ano 10- nº 33, São Paulo, nov/dez 96/jan 97.
- GENRO, Tarso. *Orçamento Participativo e Democracia*. In: GENRO, Tarso & SOUZA, Ubiratan de. *Orçamento Participativo- a experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1997.
- GENRO, Tarso. *Política & Modernidade*. Porto Alegre: Editora Ortiz/Tchê!, 1990.

GEORGE, Susan. *O Mercado da Fome- as verdadeiras razoes da fome no mundo*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1978.

GIESE, Barbara. *A Atuação Política do Empresariado Catarinense dos Ramos Têxtil e Agroindustrial: demandas e canais de influência (1970-1985)*. Dissertação de Mestrado. mimeo. Florianópolis: UFSC 1991.

GONZÁLES GARCÍA, Marta I.; LÓPEZ CEREZO, José A.; LUJÁN LÓPEZ, José L. *Ciencia, Tecnología y Sociedad- una introducción al estudio social de la ciencia y la tecnología*. Madrid: Editorial Tecnos, 1996.

GOVERNO DE SANTA CATARINA- Governo Ivo Silveira. *Segundo Plano de Metas- Programa de Agricultura 1966-1970 e Plano para 1966*. Florianópolis: Governo do Estado de Santa Catarina, 1966.

GOVERNO DE SANTA CATARINA. *A Vez do Pequeno- uma experiência do governo de SC/ Esperidiao Amin*. Florianópolis: Casa Civil, 1986.

GOVERNO DE SANTA CATARINA. *Governo Jorge Konder Bornhausen- Santa Catarina 1979/1983*. Florianópolis: Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral, 1979.

GOVERNO DE SANTA CATARINA. *Planejamento Global Integrado, 1979/82*. Florianópolis: Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral, 1980.

GOVERNO DE SANTA CATARINA. *Plano de Metas do Governo Celso Ramos- 1º ano de trabalho- Santa Catarina- 1962*. Florianópolis: Gabinete de Planejamento, 1962.

GOVERNO DE SANTA CATARINA. *Resposta à Carta dos Catarinenses- Governo Esperidiao Amin, 4 anos*. Florianópolis: Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral, 1987.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA- Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico, Científico e Tecnológico. *Síntese Estatística de Santa Catarina*. Florianópolis: DEGE/GERES, 1996.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. *Viva o Campo*. Florianópolis: Governo do Estado/Secretaria de Estado do Desenvolvimento Rural e Agricultura, 1995.

GRAMSCI, Antonio. *Os Intelectuais e a Organização da Cultura*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1988.

- GRAZIANO DA SILVA, José. Condicionantes para um Novo Modelo Agrário e Agrícola. In: *Crise Brasileira- Anos Oitenta e Governo Collor*. Sao Paulo: Instituto Cajamar, 1993.
- GREGOLIN, Altemir. *Descentralização e Municipalização: o caso da assistência técnica e extensão rural de Santa Catarina*. Dissertação de Mestrado. mimeo. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1997.
- GRIFFIN, K. *La economía del cambio agrario*. México: Fondo de Cultura, 1982.
- GUIMARAES, Reinaldo. Educação Fundamental, Ciência e Tecnologia. In: *INFOCAPES- boletim informativo*, V.2, N.1- Brasília: CAPES, jan./mar. 1994.
- GUTIÉRREZ, Juan y DELGADO, Juan Manuel. Teoría de la Observación. In: DELGADO, Juan Manuel y GUTIÉRREZ, Juan (eds.). *Métodos y Técnicas Cualitativas de Investigación en Ciencias Sociales*. Madrid: Editorial Síntesis, 1995.
- HAYAMI, Yujiro y RUTTAN, Vernon W. *Desarrollo Agrícola- una perspectiva internacional*. México: Fondo de Cultura Económica, 1989.
- HAYWARD, John A.. *Extensión agraria: Experiencias y planteamientos del Banco Mundial*. In: FAO. Consulta Mundial sobre Extensión Agraria. Roma: FAO- Editado por Burton E. Swanson, 1991.
- HEARNE, Cannon C. El proceso de la actividad educativa de Extensión. In: *Fundamentos de Extensión Agrícola*. Montevideo: Programa de Cooperación Técnica- Organización de los Estados Americanos, 1954.
- HENTSCHKE, Roque. *Municipalização da Agricultura, a Experiencia de um Modelo Formal em Santa Catarina*. Monografia apresentada no Curso de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Paraná. Florianópolis, 1995.
- HOBBSAWN, Eric. Gramsci and Marxism Political Theory. In: *Approaches to Gramsci*. V. Showstack Sassoon, 1982. apud CARNOY, 1994.
- HOLDERBAUN, Virson e outros. *Acaresc, ano 30: Campo com apoio de técnica e assistência modernas*. In: ACARESC. 30 anos a Serviço da Família Rural. Florianópolis: Secretaria da Agricultura e Abastecimento- ACARESC, 1989. Suplemento Especial.
- HUIDOBRO, Juan Eduardo García. *Aportes para el Análisis de la Sistematización de Experiencias No Formales de Educación de Adultos*. Santiago: UNESCO, 1981. apud BRANDAO, 1994.

IANNI, Octavio. *A Sociedade Global*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1992.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1938. apud CEAG/SC, 1980.

ICEPA - Instituto de Planejamento e Economia Agrícola de Santa Catarina. *Síntese Anual da Agricultura de Santa Catarina*. Florianópolis: Instituto CEPA/SC, 1996.

ICEPA - Instituto de Planejamento e Economia Agrícola de Santa Catarina. *Sínteses Anuais de Santa Catarina*. Florianópolis: ICEPA- SC, 1980, 1986, 1990, 1995.

ICEPA/SC- ACARESC. *Troca x Troca - Avaliação*. Florianópolis: FUNDEPROR/SAA, 1986.

JANVRY, Alain de. Reformas en las áreas económicas y sociales: el desafío de un crecimiento equitativo en la agricultura de América Latina. In: *Revista Políticas Agrícolas*, vol. 1, nº 0, 1994, pp. 7-35.

JELIN, Elizabeth. Construir a Cidadania: uma visao desde abaixo. In: *Cidadania*. Lua Nova nº 33. Sao Paulo: CEDEC, 1994.

KAGEYAMA, Angela, SILVA, José Graziano da. A produção camponesa e o desenvolvimento recente do capitalismo no Brasil. In: *Seminário sobre Agricultura Brasileira nos Anos 90: Desafio e Perspectivas*, 1989. Curitiba, Univ.Fed. Paraná, 1989. p.153-177.

KAMP, Johan van der, SCHUTHOF, Peter. *Geração participativa de tecnologias- implicações práticas e teóricas*. Rio de Janeiro: ILEA/ AS-PTA, 1991.

KLEIN, Josephine. *O Trabalho de Grupo- psicologia social da discussao e da decisao*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1974.

KLEINÜBING, Vilson, KONDER REIS, Antônio Carlos. *Plano SIM- para viver melhor em Santa Catarina*. Florianópolis: Grupo Coordenador do Plano de Governo, agosto de 1990.

KOSMINSKY, Ethel. *Pesquisas qualitativas- a utilização da técnica de histórias de vida e de depoimentos pessoais em sociologia*. Sao Paulo: Ciência e Cultura, 38(1): 30- 36, janeiro de 1986.

KUHN, Thomas S.. *A Estrutura das Revoluções Científicas*. Sao Paulo: Editora Perspectiva, 1987.

LACERDA, Guilherme Narciso de. Reforma Administrativa, Desregulamentação e Crise do Setor Público. In: *Crise Brasileira- Anos Oitenta e Governo Collor*. Sao Paulo: Instituto Cajamar, 1993.

- LAFER, Celso. Prefácio. In: BOBBIO, Norberto. *A Teoria das Formas de Governo*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1995.
- LAGO, Paulo Fernando. *Santa Catarina- a Terra, o Homem e a Economia*. Santa Catarina: UFSC, 1968.
- LAW, Howard E. *Extensión Agrícola - principios básicos y métodos de enseñanza*. Caracas: Consejo de Bienestar Rural, Boletín Técnico Nº 4, junio 1955.
- LENIN, V.I. *Acerca del Estado*. In: Obras Escogidas- Tomo 3. Moscú: Editorial Progreso, 1981.
- LENIN, V.I. *El Estado y la Revolución*. In: Obras Escogidas- Tomo 2. Moscú: Editorial Progreso, 1981.
- LISBOA, A.M. *Desmistificando "Santa" Catarina*. Florianópolis, [s.n.], 1987. mimeo.
- MARÍN, Alfredo Cádenas. *Agricultura y desarrollo sostenible*. Madrid: MAPA, 1995.
- MATTOS, Carlos A. de. La Descentralización. ¿Una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional? In: LAURELLI, Elsa y ROFMAN, Alejandro: *Descentralización del Estado: requerimientos y políticas en la crisis*. Buenos Aires: CEUR, 1989.
- MAUCK, Willfred. Os programas bilaterais americanos de educação comunitária. In: HENRY, Nelson B. (Org.). *Educação Comunitaria*. Rio de Janeiro: USAID, 1965. apud AMMANN, 1987.
- MAX-NEEF, Manfred A.. *Desarrollo a Escala Humana*. Montevideo: Editorial Nordan-Comunidad/REDES Amigos de la Tierra, 1993.
- MAX-NEEF, Manfred. *Chamar Desenvolvimento a um Suicidio Colectivo!!!*. Lisboa: A Rede para o Desenvolvimento Local, nº 7, p. 17- 27, dez. 1992.
- MAZOYER, M.L.. *Ciência e tecnologia a serviço do desenvolvimento agrícola- Impasses e perspectivas*. Rio de Janeiro: AS-PTA, 1991.
- MICHELS, Ido Luiz. *Uma Crítica à Economia Política Catarinense*. Dissertação de Mestrado. mimeo. Campina Grande: Universidade Federal de Campina, 1993.
- MILLS, Charles Wright. *Poder e Política*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1965.
- MING, Lin, PERES, Eraldo et CUNHA, Julcemir. *Paysans et Vulgarizateurs au Secours du Service Public D'Appui aux Petits Agriculteurs Bresiliens- Histoire d'une lutte*. Paris: Fondation pour le Progrès de L'Homme, 1991.

- MINISTÉRIO DA AGRICULTURA. *Programa de Municipalização da Agricultura*. Brasília: M.A.- Coordenadoria Especial de Municipalização da Agricultura, 1983.
- MONEGAT, Claudino. *Plantas de Cobertura do Solo- características e manejo em pequenas propriedades*. Chapecó: Ed. do Autor, 1991.
- MUNTON, Richard, MARSDEN, Terry y WHATMORE, Sarah. El cambio tecnológico en una época de ajuste agrario. In: LOWE, Philip, MARSDEN, Terry y WHATMORE, Sarah (coords.). *Cambio tecnológico y medio ambiente rural (Procesos y reestructuraciones rurales)*. Madrid: MAPA, 1993.
- MUSSOI, Eros Marion. *A solução para a fome passa também pela cidadania e pela segurança alimentar*. Florianópolis: LeiaS, edição nº 7, set./out. de 1994.
- MUSSOI, Eros Marion. *Extensao Rural: uma contribuição ao seu repensar*. Brasília: EMBRATER, 1985.
- MUSSOI, Eros Marion. *Juventude Rural: em busca de um trabalho sob nova dinâmica*. Florianópolis: EPAGRI, 1993.
- MUSSOI, Eros Marion. *Living and working with peasants: learning about sustainability and agricultural systems starting from the University*. Paper presented in "Second European Symposium on Rural and Farming Systems Research", Granada, Spain- March, 27 to 29, 1996. Granada: ASFRE, 1996.
- MUSSOI, Eros Marion, NEUBERT, Enilto de Oliveira e AGOSTINHO, Vilma Machado. *Análise da Estrutura Orgânica da ACARESC*. Florianópolis: ACARESC, maio de 1991. (documento de consultoria interna- documento de trabalho).
- MUSSOI, Eros Marion, PINHEIRO, Sérgio Guimaraes, NEUBERT, Enilto de Oliveira, AGOSTINHO, Vilma Machado e AUGULSKI, Nazareno Dalsasso. *Formulação de um Organograma Funcional para os Centros de Tecnologia Agrícola- CTA's*. Florianópolis: EPAGRI, 1991. (Relatório de Consultoria Interna- Documento de Trabalho).
- MUSSOI, Olga Celestina Durand. *Autonomia e Abandono: a proposta educacional do governo Kleinübing*. In: Em Defesa da Escola Pública, ano 1- nº 1- novembro de 1992. Florianópolis: Forum Catarinense em Defesa da Escola Pública, 1992.
- NAVARRO, Zander, SCHMIDT, Wilson, PAEZ, Maria Lucia D'Apice, et alli. *Comentários ao "Plano Estratégico da Empresa de Pesquisa Agropecuaria e Extensao Rural de Santa Catarina"- Parecer da "Comissao de Especialistas"*. Florianópolis: [s.n.], dez. 1996.

- NÓBREGA, Mailson Ferreira da. *Desafios da Política Agrícola*. Brasil: Gazeta Mercantil S.A. Editora Jornalística/CNPq, 1985.
- NUNES LEAL, Vitor. *Coronelismo, enxada e voto*. Rio de Janeiro/Sao Paulo: Revista Forense Ed., 1948.
- O'DONNELL, Guillermo. *Uma Outra Institucionalização: América Latina e Alhures*. In: Lua Nova, nº 37. Sao Paulo, CEDEC, 1996.
- OFFE, Claus. *Capitalismo Desorganizado- transformações contemporâneas do trabalho e da política*. Sao Paulo: Editora Brasiliense, 1995.
- OLINGER, Glauco. *Municipalização da Agricultura*. Florianópolis: ACARESC, 1990.
- OLINGER, Glauco. *Municipalização da Agricultura*. Florianópolis: EPAGRI, 1996.
- ORTÍ, Alfonso. La apertura y el enfoque cualitativo o estructural: la entrevista abierta semidirectiva y la discusión de grupo. In: GARCÍA FERRANDO, Manuel, IBÁÑEZ, Jesús y ALVIRA, Francisco (comps.). *El análisis de la realidad social- Métodos y técnicas de investigación social*. Madrid: Alianza Editorial, 1994.
- PANCERI, Bernadete. *O Campo do Saneamento Ambiental Rural: estudo das percepções, habitus, e gênero na visao comunitária e institucional*. Dissertação de Mestrado. mimeo. Florianópolis: UFSC, 1997.
- PAULILO, Maria Ignez S. *Produtor e agroindústria: consensos e dissensos*. Florianópolis: Ed. da UFSC/Secretaria de Estado da Cultura e do Esporte, 1990.
- PAVÍA, Pilar Gaitán. Política y Descentralización. In: PAVÍA, Pilar Gaitán y OSPINA, Carlos Moreno. *Poder Local: realidad y utopía de la descentralización en Colombia*. Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1992.
- PEARSE, Andrew. *Seeds of Plenty, Seeds of Want- Social and Economic Implications of the Green Revolution*. Oxford: Clarendon Press, 1980.
- PÉREZ DÍAZ, Víctor. *Estado, Burocracia y Sociedad Civil*. Madrid: Ed. Alfaguara S.A., 1978.
- PINTO, Joao Bosco e outros. *Participação- mito ou prática de classe?* Ijuí: FIDENE/UNIJUI, 1986.
- PÍREZ, Pedro. *Gestión municipal y política local*. Revista Foro, n.11- Gobiernos Municipales y Descentralización, enero 1990. pág. 3-10.
- PITKIN, Hanna Fenichel. *The Concept of Representation*. Berkeley, Los Angeles, University of California Press, 1972. apud CHAUI, 1997.

PLOEG, Jan Dowe van der, DIJK, Gerrit van (eds.). *Beyond Modernization- The Impact of Endogenous Rural Development*. Assen: Van Gorcum, 1995.

PLOEG, Jan Dowe van der, LONG, Ann (eds.). *Born from Within- Practice and Perspectives of Endogenous Rural Development*. Assen: Van Gorcum, 1994.

PORTELA, José Francisco Gandra. *Investigadores e Agricultores: Tese, Antítese e Síntese*. "2ª Conferência Nacional dos Economistas", Lisboa, dez 1994. Lisboa: APEC, 1994.

POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder e o socialismo*. Rio de Janeiro: Edições Grall, 1985.

PRADO, Sérgio. Crise do Estado e Privatização: Limites da Visão Neoliberal. In: *Crise Brasileira- Anos Oitenta e Governo Collor*. São Paulo: Instituto Cajamar, 1993.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS NOVOS. *Decreto nº 3057/93 de 18/ 05/ 93- Regulamento do Conselho Municipal de Agropecuária*. Campos Novos: Secretaria da Agricultura, 1993.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAXAMBÚ DO SUL. *Regimento Interno da Comissão Municipal de Agropecuária de Caxambú do Sul- COMACS*. Caxambú do Sul, 1991.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CONCÓRDIA. *Lei Complementar nº 64, de 27 de maio de 1993. Dá nova redação à Lei Complementar nº 29, de 19. 09. 91, que criou o Conselho Municipal de Desenvolvimento Agropecuário*. Concórdia: Secretaria Municipal de Administração, 1993.

PREFEITURA MUNICIPAL DE IPIRA. *Regimento Interno do Conselho Municipal de Desenvolvimento Agropecuário de Ipira-SC*. Ipira, s.d..

PREFEITURA MUNICIPAL DE LUIS ALVES. *Regimento Interno do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Luis Alves*. Luis Alves, s.d.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MAFRA. *Decreto nº 1885, de 16 de dezembro de 1991- Regulamento da Comissão Municipal de Desenvolvimento Agropecuário*. Mafra: Secretaria Municipal de Administração, 1991.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAVILHA. *Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural do Município de Maravilha- Regimento Interno*. Maravilha, 1991.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO AMARO DA IMPERATRIZ. *Conselho Municipal de Desenvolvimento Agropecuário de Santo Amaro da Imperatriz (SC)- Regimento Interno*. Santo Amaro da Imperatriz, 1992.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SIDERÓPOLIS. *Lei nº 846/91, de 22 de maio de 1991- Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Siderópolis-Regimento Interno*. Siderópolis: Secretaria de Administração, 1991.

QUEDA, Oriowaldo e SZMRECSÁNYI, Tamás. O papel da educação escolar e da assistência técnica. In: *Vida Rural e Mudança Social*. São Paulo: Editora Nacional, 1976.

QUEDA, Oriowaldo. *A Extensão Rural no Brasil: da anunciação ao milagre da modernização agrícola*. Tese de Livre Docência. mimeo. Piracicaba: ESALQ/USP, 1987.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. *O Mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios*. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.

RAMOS, Celso. *Homem de Empresa no Governo*. Florianópolis: Seminário Sócio-Econômico de Santa Catarina, 1960 (S-97-Suplemento da Revista Paulista de Indústria, em Homenagem à Federação das Indústrias de Santa Catarina pela eleição de seu Presidente à Governadoria do Estado).

RAMSOWER, Harry C. Qué es Extensión. In: *Fundamentos de Extensión Agrícola*. Montevideo: Programa de Cooperación Técnica - Organización de los Estados Americanos, 1954.

RECK, F.M. *The 4-H Story*. Iowa: The Iowa State College Press, 1951.

REDCLIFT, Michael. Desarrollo Sostenible: ampliación del alcance del debate. In: MARIN, Alfredo Cádenas (Coord.). *Agricultura y desarrollo sostenible*. Madrid: MAPA, 1995.).

REDCLIFT, Michael. La función de la tecnología agraria en el desarrollo sostenible. In: LOWE, Philip, MARSDEN, Terry y WHATMORE, Sarah (cords.). *Cambio tecnológico y medio ambiente rural (Procesos y reestructuraciones rurales)*. Madrid: MAPA, 1993.

REIJNTJES, Coen, HAVERKORT, Bertus, WATERS-BAYER, Ann. *Agricultura para o futuro: uma introdução à agricultura sustentável e de baixo uso de insumos externos*. Rio de Janeiro: AS-PTA, 1994.

REPORT. *The Avail Development of Brazil's Cooperative Agricultural Extension Service*. apud FONSECA 1985.

- REZENDE, Gervásio Castro de. *Crise Externa e Agricultura: Brasil Anos 80*. Rio de Janeiro: FASE, 1988.
- RODRIGUES, Cyro Mascaranhas. Gênese e evolução da pesquisa agropecuária no Brasil: da instalação da Corte Portuguesa ao início da República. In: *Cadernos de Difusão de Tecnologia*, Brasília: EMBRAPA, 4(1): 21-38, jan./abril 1987.
- RODRIGUES, Melânia Mendonça e RICHARDSON, Roberto Jarry. Educação e Mao-de-obra Rural. In: RICHARDSON, Roberto Jarry e WANDERLEY, José Carlos Vieira (Orgs). *Educação Rural e Desenvolvimento*. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 1984.
- ROGERS, Everett M. and BURDGE. Rabel J.. *Social Change in Rural Societies*. New Jersey: Prentice-Hall Inc., 1972.
- ROGERS, Everett M. e CAVALCANTI, Carlos Ponciano B. *O Sistema de Convergência em Extensão Rural e a Seca no Nordeste Brasileiro*. Brasília: EMBRAPA, 1985.
- RÖLING, Niels. *Extension Science- Information systems in agricultural development*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.
- ROSANVALLON, Pierre. *A Crise do Estado Providência*. Lisboa: Editorial Inquérito, 1984.
- ROSANVALLON, Pierre. *L'Âge de l'autogestion*. Paris:Seuil, 1976. apud CHAUI, 1997.
- ROSENBERG, Nathan. *Progreso Técnico: El análisis histórico*. Barcelona: Oikos-tau, 1992.
- ROSENBERG, Nathan. *Tecnología y Economía*. Barcelona: Editorial Gustavo Gil, 1979.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Du Contract Social*. apud BOBBIO, 1995.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *On the Social Contract with Geneva Manuscript and Political Economy*. apud CARNOY, 1994.
- RUIZ, João Álvaro. *Metodologia Científica: guia para eficiência nos estudos*. São Paulo: Editora Atlas, 1996.
- SAA- SC. *Convênio- Minuta de Termo de Convênio entre Estado e Município*. Florianópolis: SAA-SC, 1993.

SAA/SC-SECRETARIA DA AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO. *Planejamento Estratégico do Setor Público Agrícola de Santa Catarina*. Florianópolis: SAA, 1991, mimeo.

SAAI- SECRETARIA DA AGRICULTURA, ABASTECIMENTO E IRRIGAÇÃO. *Municipalização- uma nova força para a agricultura*. Florianópolis: SAAI, 1989.

SAAI- SECRETARIA DA AGRICULTURA, DO ABASTECIMENTO E DA IRRIGAÇÃO. *Relatório de Avaliação do Programa de Municipalização da Agricultura*. Florianópolis: Comissão Estadual de Municipalização da Agricultura, março de 1991. mimeo.

SADER, Emir. *O Poder, Cadê o Poder? Ensaio para uma nova esquerda*. São Paulo: Boitempo Editorial, 1997.

SALIN, Celso Amorin. As políticas econômica e tecnológica para o desenvolvimento agrário das áreas de cerrados do Brasil: avaliação e perspectivas. In: *Cadernos de Difusão de Tecnologia*, Brasília: EMBRAPA, 3(2): 297-342, maio/ago. de 1986.

SANCHEZ DE PUERTA T., Fernando. *Extensión agraria y desarrollo rural: sobre la evolución de las teorías y praxis extensionistas*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Secretaría General Técnica, 1996.

SANTA CATARINA- GOVERNO DO ESTADO. *Projeto Catarinense de Desenvolvimento- 1971/74- Mensagem à Assembleia Legislativa*. Florianópolis: Governo do Estado, 1971.

SANTA CATARINA. *Lei nº 8.245, de 18 de abril de 1991- Dispõe sobre a organização da administração pública e sobre as diretrizes para a reforma administrativa do Poder Executivo e dá outras providências*. Diário Oficial do Estado de Santa Catarina. Florianópolis, v. 56, n. 14.174, 18 abr. 1991. p. 3-14.

SANTAMARINA, Cristina y MARINAS, José Miguel. *Historias de Vida y Historia Oral*. In: DELGADO, Juan Manuel y GUTIÉRREZ, Juan (eds.). *Métodos y Técnicas Cualitativas de Investigación en Ciencias Sociales*. Madrid: Editorial Síntesis, 1995.

SANTOS, Boaventura de Souza. *A Construção Multicultural da Desigualdade e da Diferença*. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1995. ( Conferência pronunciada no VII Congresso Brasileiro de Sociologia, realizado no Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro, de 4 a 6 de setembro de 1995). mimeo.

SANTOS, Lucy Woellner dos. *A Pesquisa Agropecuária em Santa Catarina, 1895-1994 - Uma proposta de Periodização*. Londrina: IAPAR-EPAGRI, 1995.

SANTOS, Lucy Woellner dos. *Alocação de Recursos e Objetivos Organizacionais: um Estudo sobre a Pesquisa Agrícola em Santa Catarina*. Dissertação de Mestrado. mimeo. Florianópolis: UFSC, 1993.

SANTOS, Lucy Woellner dos. *Alocação de recursos e objetivos organizacionais: um estudo sobre a pesquisa agrícola em Santa Catarina*. São Paulo: CYTED : NPGCT/USP, 1996.

SANTOS, Silvio Coelho dos. *Nova história de Santa Catarina*. Florianópolis: Silvio Coelho dos Santos, 1974.

SCALCON, David. Raízes históricas do Desenvolvimento e Educação Comunitária. In: HENRY, Nelson B. (Org). *Educação comunitária*. Rio de Janeiro: USAID, 1965. apud AMMANN, 1987.

SCOONES, Ian, THOMPSON, John (eds.). *Beyond Farmer First- Rural people's knowledge, agricultural research and extension practice*. London: Intermediate Technology Publications Ltd, 1994.

SCHILLING, Paulo R. *O fim da história ou o colapso da modernização?: o fracasso do neoliberalismo na América Latina*. São Paulo: CEDI/Koinonia, 1994.

SCHUH, George Edward, ALVES, Eliseu Roberto. *O Desenvolvimento da Agricultura no Brasil*. Rio de Janeiro: APEC, 1971.

SCHULTZ, Theodore W. *A Transformação da Agricultura Tradicional*. Rio de Janeiro: Zahar, 1965).

SEAGRO-SC. A extinção da EPAGRI. *Boletim Informativo do SEAGRO*, nº 51, jun.-jul. 1997, p. 2.

SECRETARIA DA AGRICULTURA E ABASTECIMENTO DE SANTA CATARINA. *Plano de Ação Governamental para o Setor Rural e para o Abastecimento Urbano de Santa Catarina- 1983/ 87*. Florianópolis: SAA, 1983.

SECRETARIA DE AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO/SC. *Plano de Ação da Secretaria de Agricultura e do Abastecimento 1979/83*. Florianópolis: SAA, 1980.

SEDRA- SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO RURAL E DA AGRICULTURA. *Proposta para o Desenvolvimento Rural Integrado com a Municipalização das Ações*. Florianópolis: SEDRA/ CEASA/ CIDASC/ EPAGRI/ ICEPA, fevereiro de 1995.

- SEIBEL, Erni J. *Ciclos Institucionais e Estilos de Gestao Pública : a Trajetória da Associação de Crédito e Assistência Rural do Estado de Santa Catarina*. Florianópolis: UFSC, 1994b. mimeo.
- SEIBEL, Erni J.. *Cultura Política, Ética e Gestao Pública*. Florianópolis: UFSC, 1995. mimeo.
- SEJENOVICH, Héctor y PANARIO, Daniel. *Hacia otro desarrollo- una perspectiva ambiental*. Montevideo: Editorial Nordan Comunidad/REDES, 1996.
- SEVILLA GUZMÁN, Eduardo. *Origen, Evolución y Perspectivas del Desarrollo Sostenible*. Paper presentado en el Congreso “Tecnología y Desarrollo Sostenible. 18 a 22 de septiembre de 1995. Campus Central de UFRGS, Porto Alegre- Brasil (mimeo).
- SILVA, Etienne Luiz. *O Desenvolvimento Econômico Periférico e a Formação da Rede Urbana de Santa Catarina*. Dissertação de Mestrado. mimeo. Porto Alegre: UFRGS, 1978.
- SILVA, José de Souza. *Análise do documento apócrifo “Governo Federal, EMBRAPA e Extensao Pública” sobre a Coordenação do SIBRATER na EMBRAPA*. Brasília: EMBRAPA/ Secretaria de Apoio aos Sistemas Estaduais-SSE, 1993. mimeo.
- SILVA, José de Souza. *Ascensao e Declínio das Instituições Públicas e Estratégias para a Sustentabilidade Institucional- a experiência da EMBRAPA*. Trabalho apresentado no Seminario Internacional “Modernización de Servicios Agropecuarios: Experiencias en otros países latinoamericanos”, realizado em Quito- Equador, 26 de julho de 1994 , e em Guayaquil, Equador, 29 de julho de 1994. mimeo.
- SILVA, José Graziano da. *A Modernização Dolorosa- Estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.
- SILVA, José Graziano da. A relação entre o setor público-privado na geração de tecnologia agrícola no Brasil. In: *Cadernos de Difusao de Tecnologia*. Brasília: EMBRAPA, 2(2):185-232, maio/ago. 1985.
- SILVA, José Graziano da. A relação setor público-privado na geração de tecnologia agrícola no Brasil. In: *Cadernos de Difusao de Tecnologia*, Brasília: EMBRAPA, 2(2): 185-232, maio/ago. 1985.
- SILVA, José Graziano da. O progresso técnico na agricultura. In: *Cadernos de Difusao de Tecnologia*, Brasília: EMBRAPA, 7(1/3): 13-46, jan./dez. 1990.

- SILVA, Ana Amélia da. *Esfera Pública e Sociedade Civil- uma (re)invenção possível*. São Paulo em Perspectiva, 8(2) 1994, 61-67.
- SINGER, Paul. *O Empresário e o Município- perguntas e respostas para as eleições municipais*. São Paulo: CIVES- Associação Brasileira de Empresários pela Cidadania, Fatos & Versões, 1996).
- SOBRAL, Fernanda. Estado e Pesquisa Agrícola no Brasil. In: *Cadernos de Difusão de Tecnologia*, Brasília: EMBRAPA, 5(1/3): 119-130, jan./dez. 1988.
- SOUSA, Ivan Sergio Freire de, SILVA, José de Souza. *Parceria: Base Conceitual para Reorientar as Relações Interinstitucionais da EMBRAPA*. Brasília, DF: EMBRAPA-SEA, 1992.
- SOUSA, Ivan Sergio Freire de, TRIGUEIRO, Michelangelo Giotto Santoro. Organização da Pesquisa Agropecuária Brasileira: o caso da EMBRAPA. In: *Cadernos de Difusão de Tecnologia*, Brasília: EMBRAPA, 6(2/3): 277-337, maio/dez. 1989).
- SOUSA, Ivan Sergio Freire de. *A sociedade, o cientista e o problema de pesquisa: o caso do setor público agrícola brasileiro*. Brasília: Embrapa/SPI, 1993.
- STROH, Paula Yone. As Ciências Sociais na Interdisciplinaridade do Planejamento Ambiental para o Desenvolvimento Sustentável. In: CAVALCANTI, Clovis (Org.). *Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável*. São Paulo: Cortez Editora; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1995.
- SWANSON, B.E.; RÖLING, N. y JIGGINS, J.. *Estrategias de extensión para la utilización de tecnologías*. In: FAO. *La Extensión Agrícola- Manual de Consulta*. Roma: FAO, 1987.
- TEIXEIRA MONTEIRO, Duglas. *Os Errantes do Novo Século: um estudo sobre o surto milenarista do "Contestado"*. S. Paulo: Livr. Duas Cidades, 1974. apud QUEIROZ, 1976.
- TESTA, V.M. e outros. *O desenvolvimento sustentável do Oeste Catarinense(Proposta para Discussão)*. Florianópolis: EPAGRI, 1996.
- THIOLLENT, Michel. *Metodologia da Pesquisa-Ação*. São Paulo: Ed. Cortez:Autores Associados, 1992.
- TIMMER, Willy Johanan. *Planejamento do trabalho em extensão agrícola*. Rio de Janeiro: Ministério da Agricultura/Serviço de Informação Agrícola, 1954.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *O antigo regime e a revolução*. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Hucitec, 1989.

- TOURAINE, Alain. *El regreso del actor*. Buenos Aires: EUDEBA, 1987.
- TURNES, Valério. *Comunicación personal vía E.Mail* (vturnes@mbox1.ufsc.br) en 12 de abril de 1998.
- UNIVERSIDAD DE HOHENHEIM. *Ciencia y Saber Campesino Andino- Conflicto y complementariedad*. Lima: Proyecto SEINPA: Universidad Hohenheim: PRATEC, 1990.
- VAN DEN BAN, A. W. y HAWKINS, H. S.. *Extensión Agraria*. Zaragoza: Editorial ACRIBIA, 1996.
- VAN DER KAMP, Johan & SCHUTHOF, Peter. *Geração participativa de tecnologias- implicações práticas e teóricas*. Rio de Janeiro: AS-PTA: ILEIA, 1991.
- VARGAS R., Humberto. *Entre la crisis y la gestión municipal*. Revista Foro, n.11- Gobiernos Municipales y Descentralización, enero 1990. pág. 27-34.
- Veja. *O imperio sem Rocky*. Sao Paulo (544): 32-4, 7 febrero de 1979. apud AMMANN, 1987.
- VELÁSQUEZ C., Fabio E. *La gestión municipal: ¿Para quién?*. Revista Foro, n.11- Gobiernos Municipales y Descentralización, enero 1990. pág 11-19.
- VILAÇA, Marcos Vinícios e ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti. *Coronel, Coronéis*. Rio de Janeiro: Ed. Tempo Brasileiro Ltda., 1965.
- VILLASANTE, Tomás R. *Las Democracias Participativas- de la participación ciudadana a las alternativas de sociedad*. Madrid: Ediciones HOAC, 1995.
- WAGNER, Sidy Emma. *Coletânea dos Atos Constitutivos da EMPASC*. Florianópolis: EMPASC, 1979. Série Documentos Oficiais, 4.
- WANDERLEY, Luiz Eduardo. *Apontamentos sobre a educação popular*. In: *Cultura do povo*. Sao Paulo: Cortez e Moraes, 1979, p 21-23.
- WANDERLEY, Luiz Eduardo. *Formas e Orientações da Educação Popular na América Latina*. In: GADOTTI, Moacir e TORRES, Carlos Alberto (Orgs.). *Educação Popular: Utopia Latino-Americana*. Sao Paulo: Cortez: Editora da Universidade de Sao Paulo, 1994.
- WATTS, L.H.. *Estructura organizativa de la extensión agrícola*. In: FAO. *La Extensión Agrícola- Manual de Consulta*. Roma: FAO, 1987.

WEBER, Max. *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*. Sao Paulo: Biblioteca Pioneira de Ciências Sociais, 1992.

WEFFORT, Francisco C. *Por que democracia?* Sao Paulo: Editora Brasiliense, 1984.

WEFFORT, Francisco. *Participação e Representação Formal*. A Paixão de Aprender, Secretaria Municipal de Educação- Prefeitura de Porto Alegre, nº 6, 6-13, marzo de 1994.

WERTHEIN, Jorge. Educação de adultos nos processos de desenvolvimento rural. In: WERTHEIN, Jorge (Org.). *Educação de adultos na América Latina*. Campinas: Papirus, 1985.

WORLD BANK. *Agricultural Extension and Research- Achievements and Problems in National Systems- Resúmen*. The World Bank- Report nº 15828, 6/26/96. Internet Address: "<http://www.worldbank.org/html/oed/s15828.htm>".

## **ANEXOS**

### **Anexo 2**

#### **Guión de las entrevistas**

Los principales temas tratados en las entrevistas fueron:  
(el vocabulario era adaptado a cada situación)

> Caracterización de los actores sociales:

\* Actividad ejercida/formación profesional/"preparo"(participación en movimientos sociales, partidos políticos, organización no gubernamentales, iglesia/pastorales).

\* Participación en el Consejo Municipal de Desarrollo Rural.

. motivaciones para participación.

> Consejo Municipal de Desarrollo Rural.

- \* Que funciones entiende tener el Consejo.
- \* Efectividad del Consejo.
- \* Composición del Consejo (miembros y organizaciones).
- \* Criterios generales de definición de los participantes, participación efectiva y representatividad.
- \* Como son definidos los representantes en las comunidades rurales.
- \* Nivel de decisión del Consejo Municipal.
- \* Implementación y acompañamiento de las decisiones tomadas en el Consejo.
- \* Relación del Consejo con el Concejo del Ayuntamiento.
- \* Como se decide los temas a ser tratados en el Consejo y mecanismos/antelación de las convocatorias.
- \* Posibilidades/dificultades de participación efectiva y nivel de democracia interna de los Consejos (número de representantes de los agricultores/ formas de manifestación de ideas).

> Instrumentos de representación/ mecanismos de representatividad (entre “representantes” y “representados”).

- \* periodicidad y formas de contacto entre los representantes y las “bases”.

> Descentralización de la gestión pública/municipalización.

- \* perspectiva personal y como la gente mira la cuestión.

> Modelo general de desarrollo rural y producción de conocimiento/tecnología.

- \* perspectiva personal y como la gente mira la cuestión.

> Actuación de las instituciones de Investigación Agropecuaria y Extensión Rural.

- \* estructura local.

- \* integración.

- \* que tipo de contacto y intensidad, ha tenido con estas dos instituciones.