

Los Programas de Desarrollo Rural en la Argentina (en el contexto del ajuste macroeconómico neoliberal)¹

Mabel Manzanal²

[Recibido 23/11/1999
y aceptado 02/08/2000]

Abstract

This paper discusses the strategies of Argentina's main rural development programs, and their accomplishments and possibilities in the context of neoliberal macroeconomic adjustment. It analyzes whether the actions being carried out are suitable and whether assistance to the rural poor (promoted by international financing organizations) is feasible in the face of the neoliberal policies' negative impact on small and intermediate farmers and ranchers. Although rural development programs began in Argentina with the restoration of democracy in the 1980s, the first significant actions were not taken until the 1990s. The different programs that have followed, often overlapping, are the object of our study.

Key Words: Social Policies, Rural Development, Macroeconomic Policies.

Resumen

Este trabajo expone las estrategias de los principales programas de desarrollo rural en la Argentina, y sus alcances y posibilidades en el contexto del ajuste macroeconómico neoliberal. Discute si se están dando, o no, los cursos de acción adecuados, y si es viable la asistencia a los pobres rurales, promovida por los organismos internacionales de financiamiento, frente al impacto negativo de las políticas neoliberales sobre los pequeños y medianos productores agropecuarios. El desarrollo rural se inicia en la Argentina junto con la recuperación democrática de la década del 80, pero las primeras acciones recién comienzan a ejecutarse a principios de los 90. Desde entonces se sucedieron y se superpusieron diferentes programas, que son el objeto de este artículo.

Palabras clave: Políticas Sociales, Desarrollo Rural, Políticas Macroeconómicas

¹Este artículo forma parte de una investigación en curso, dirigida por la autora y referida a los Programas de Desarrollo Rural en la Argentina. La misma se realiza con el apoyo financiero del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas –CONICET– y de la Universidad de Buenos Aires –UBA–, Argentina. Se trata de una versión actualizada de una ponencia presentada al IV Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Bogotá 22 al 24 de abril de 1998.

² Investigadora del CONICET, Facultad de Filosofía y Letras, UBA (Dirección: Rojas 575, 1405 Buenos Aires, Tel. y Fax 54-11-4431-1257, E-mail: postmaster@manzan.ba.ar)

1. Introducción

En la Argentina, a mediados de la década del 70, exactamente en 1976, con el derrocamiento del gobierno constitucional de Isabel Perón, y la asunción de la dictadura militar, con Martínez de Hoz como ministro de Economía, comienza a gestarse un nuevo modelo económico, expresado en el advenimiento de una política neoliberal que paulatinamente irá reemplazando al modelo keynesiano y a la política del Estado del Bienestar, aplicada durante las tres décadas previas. El advenimiento del neoliberalismo instalará una política económica de ajuste estructural que, con particularidades, avanzará más allá de los gobiernos que se suceden desde entonces, y que implicará el aumento de las desigualdades socioeconómicas y de las iniquidades sociales.

Fue a partir de la crisis de la deuda de principios de los 80 cuando esta política logró adquirir total legitimidad, en el orden nacional e internacional. Sin embargo, es recién desde el primer gobierno del presidente Carlos Menem, y específicamente desde 1991, con el Plan de Convertibilidad del ministro de Economía Domingo Cavallo, que surge un modelo con viabilidad social y económica adecuado a los objetivos de los Consensos de Washington y organizado para cumplir con los compromisos de la deuda externa. Durante la etapa anterior, si bien el ajuste ya estaba encaminado, no pudo cumplirse a fondo, ni tampoco en los términos ortodoxos del período menemista. Factores internos y externos lo impidieron, tanto durante la dictadura militar como durante el gobierno democrático de Raúl Alfonsín. Las causas fueron la falta de consenso social y la inestabilidad de la si-

tuación social y económica que no ofrecía garantías suficientes al inversor externo. Esto, por otra parte, fue causa y consecuencia de la sucesión de crisis económicas, de los períodos hiperinflacionarios y de las negociaciones fracasadas con el FMI (Fondo Monetario Internacional) e incluso con el empresariado nacional.

Entonces, fue realmente con el plan de ajuste del gobierno de Menem, específicamente con el plan de convertibilidad, que se logró encarar las privatizaciones y las desregulaciones que llevaron al desmantelamiento de los organismos públicos de control institucional y político. Es en este contexto que aparecen los impactos más regresivos sobre la situación socioeconómica de la población de menores recursos, incluso sobre amplios sectores de nivel medio que, mayoritaria, paulatina y acen- tuadamente, pasaron a engrosar la masa de excluidos del sistema productivo.

La tasa de desocupación en mayo de 1989 (cuando asume Menem como presidente) era del 8,1% y cuando en octubre de 1999 termina su gestión de dos períodos gubernamentales la desocupación era del 13,1% (con una subocupación de 14,3%). En el interregno primero bajó hasta el 6% (octubre de 1991). Esto fue en el inicio del plan de convertibilidad, pero desde entonces y con su ejecución comenzó un proceso de ascenso, pasó los dos dígitos para ya no volver al dígito. La mayor tasa de desocupación del período menemista fue la de mayo de 1995 de 18,4%.

Lo anterior, sumado a otros indicadores que dan cuenta del aumento de la pobreza en esos años (como la línea de pobreza del Ministerio de Economía), es lo que nos lleva a interrogarnos sobre la factibilidad, en el mediano plazo, del autosostenimiento de las potenciales

mejoras en los ingresos y/o en la ocupación de las familias de productores agropecuarios pobres, que son promovidas por diferentes Programas de Desarrollo Rural, existentes en la Argentina desde la década de 1980. ¿Cuáles son los alcances y las posibilidades de las estrategias de desarrollo rural que se dan en la Argentina en el contexto del ajuste socioeconómico neoliberal? Las propuestas que se centran en la expansión de la producción y de la productividad agropecuaria de las familias pequeño productoras pobres, ¿lograrán su inclusión productiva o estas familias continuarán manteniéndose en su situación de precariedad y exclusión?

2. El neoliberalismo y las políticas de desarrollo

En la Argentina, la etapa neoliberal condujo a un proceso paulatino de desvinculación del Estado, de sus roles tradicionales como promotor del desarrollo y garante de la igualdad de oportunidades, en materia de educación, salud y vivienda. Las privatizaciones y las desregulaciones generalizadas otorgaron concesiones, atribuciones y ventajas en precios y condiciones al inversionista privado, con frecuencia en áreas estratégicas de recursos naturales, transporte, energía, comunicaciones. Y fueron el antecedente de la desocupación y subocupación creciente y generalizada, y del empobrecimiento de un amplio espectro de sectores sociales urbanos y rurales, desde los de más bajos recursos hasta la denominada "clase media".

Schvarzer (1997:16) dice que la economía argentina presenta signos claramente contradictorios durante esta etapa. Afirma que si bien la tasa nominal de crecimiento del producto bruto parece muy elevada, se registra un inédito

grado de desocupación; y aunque la estabilidad de precios es un logro, viene acompañada por la mayor pobreza de las últimas décadas.

Y esto es resultado de una política económica dirigida a privatizar y delegar en el capital privado más concentrado, nacional e internacional, la propiedad, la administración y el control de sectores prioritarios en el desarrollo nacional, como los transportes, las comunicaciones, la petroquímica, lo cual tiene decisivos impactos negativos regionales y territoriales, porque el Estado nacional se auto-restringió en su competencia de organismo regulador del mercado en general de diferentes modos. Por ejemplo, desarticulando las respectivas instituciones regulatorias, de alimentos y materias primas, como granos, carnes, algodón, yerba mate, tabaco. También cediendo el ejercicio de funciones que son propias del Banco Central, como sucedió con el plan de convertibilidad del ministro Cavallo. Desde entonces la moneda nacional pasó a ser una institución con escaso significado frente al dólar, constituido en el patrón real de intercambio nacional.

Y lo anterior se tradujo en el debilitamiento de la autonomía para la ejecución de la política monetaria. Lo cual se reforzó cuando se permitió la participación activa de los organismos internacionales en el financiamiento, diseño y control de la política macroeconómica de ajuste y de la política social en general. O cuando se delegó en las ONG's –Organizaciones no Gubernamentales– una parte de la ejecución de la política social.

Cabe reconocer que la participación de los organismos internacionales per-

mite acceder a un financiamiento del que los Estados nacionales generalmente carecen. Pero también debe tenerse claro que esto implica la intervención de estos organismos en el diseño de los programas y proyectos sociales específicos, desde la estructuración general de la propuesta en cuestión hasta la formulación de los programas en particular. Así garantizan el cumplimiento de sus metas, tanto durante la formulación como durante la ejecución de sus propuestas. Y otra consecuencia, no menor, de esta intervención es el aumento de la deuda externa, porque *el financiamiento se hace utilizando préstamos internacionales*.

Todo esto subraya la importancia que estos programas efectivamente persigan intereses definidos localmente y transformen realmente las condiciones sociales y productivas de la población beneficiaria.

Finalmente la menor participación del Estado, resultado del modelo neoliberal y del ajuste, pretendió compensarse con el accionar de las ONG's en la ejecución de las políticas sociales, bajo la argumentación de que éstas tendrían beneficios operacionales, con menores costos operativos, y contribuirían a dar intervención y comprometer a la sociedad civil en temas públicos.

De hecho, la intervención de las ONG's, específicamente las vinculadas al desarrollo, en las políticas sociales se ha caracterizado por un gran dinamismo, tanto por su crecimiento acelerado como por la diversificación de sus campos de acción (Palomares *et al.*, 1996: 87).

El *boom* del accionar de las ONG's de desarrollo aparece justamente cuando el BM (Banco Mundial) y otros organismos multilaterales presionan a los gobiernos para que las incorporen en la ejecución

de sus políticas, determinando que parte de los fondos de proyectos se canalicen a la población a través de estas instituciones. Al respecto corresponde advertir que el surgimiento de nuevas ONG's, como resultado de la fuerte demanda operada, no siempre implicó la solvencia y capacidad necesarias requeridas por la actividad en cuestión.

En el ámbito rural y especializadas en desarrollo rural existen pocas ONG's con historia y experiencia de trabajo. Las ONG's que se ocupan de productores familiares suelen tener un alcance menor tanto en cuanto al número de beneficiarios como al tipo, variedad y extensión de los servicios que ofrecen, rara vez llegan a superar los 2.000 beneficiarios por ONG. Las de más antigua trayectoria con el sector son: INCUPO (Instituto de Cultura Popular), INDES (Instituto de Desarrollo Social y Promoción Humana) y FUNDAPAZ (Fundación para el Desarrollo en Justicia y Paz).

En el contexto hasta aquí descrito, con una polarización social creciente y con un Estado prescindente y/o carente de instrumentos para la implementación de una política de desarrollo nacional, se insertan los programas dirigidos a los pobres rurales. Algunos de éstos (como el PNEA –Programa de Pequeños Productores del Noreste Argentino–, PRODERNEA –Programa de Desarrollo Rural del Noreste Argentino–, PSA –Programa Social Agropecuarios–, PROINDER –Programa de Iniciativas de Desarrollo Rural–) pretendiendo implementar y alcanzar una propuesta integral de transformación productiva y de mejoramiento de los ingresos o del nivel de vida de los pobres rurales. Estrategias que, a escala nacional, se contradicen, pues forman parte de procesos macroeconómicos caracterizados por la marginación o exclu-

si3n sistemática del sector pequeño productor agropecuario.

Corresponde precisar que estos procesos no son exclusivos de la Argentina, con particularidades locales, nacionales y regionales, se repiten en toda América latina. Y esto porque Latinoamérica fue la primera destinataria de los Consensos de Washington, del ajuste macroeconómico. Precisamente Chiriboga (1997:14-17) en un análisis específico sobre el tema señala: "...la austeridad fiscal que acompañó a las reformas en la región ha implicado un deterioro importante en la provisión de servicios públicos, tales como carreteras, infraestructura de comunicaciones, electrificación, irrigación, educación y capacitación rural... *Con pocas excepciones, lo que caracteriza a la región como resultado de las reformas económicas es el debilitamiento, cuando no la desaparición, de las políticas sectoriales y de las organizaciones encargadas de prestar apoyo a los agricultores...* Las reformas implementadas no han logrado tampoco promover un sistema institucional alternativo de apoyo a los pequeños productores agropecuarios. De hecho, el principal efecto fue la reducción sustancial de la cobertura de los programas de crédito, asistencia técnica o comercialización entre este tipo de productores" (cursiva nuestra).

3. El desarrollo rural en la Argentina

Desde el Estado, la preocupación por implementar programas que mejoren la situación de las familias de productores agropecuarios pobres tiene su primer antecedente en el período democrático iniciado en 1973. Bajo el gobierno justicialista de Héctor Cámpora, en la entonces Secretaría de Agricultura (a

cargo del ingeniero Horacio Giberti) se pone en marcha un Programa de Reconversión de Áreas Minifundistas. Este, lamentablemente, tuvo una muy corta duración, debido a los bruscos cambios políticos característicos de aquella época. Habrá que esperar más de 10 años, a la siguiente reinstauración democrática (fines de 1983), para que la cuestión del desarrollo rural reaparezca y logre consolidarse.

Los programas que existieron y se ejecutaron en la década del 60 y principios de la del 70 tenían otras características. Eran planes de colonización o de desarrollo rural integral, como el del Río Dulce en Santiago del Estero o el del Instituto de Desarrollo del Valle Inferior del Río Negro –IDEVI–. La preocupación por la pobreza era menor o marginal, siendo el centro de interés la inserción y el desarrollo sectorial, agroindustrial, mercantil y capitalista de los sujetos beneficiarios. La identificación de los productores familiares participantes se aplicaba en su sentido más amplio. Es decir, accedían aquellos productores con mayor grado de capitalización. En realidad, era otro momento también en la ideología de los organismos multilaterales de financiamiento y en la realidad socioeconómica de la Argentina.

Lombardo y Tort (1998: 6) mencionan al Programa Nacional Agropecuario (PRONAGRO) diseñado en la Secretaría de Agricultura Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación (SAGPyA) en 1984, como el primer antecedente del período de reinstauración democrática a cargo del gobierno radical de Raúl Alfonsín. Aunque indican que no logró concretarse por el embate combinado de medianos y grandes productores de la pampa húmeda y por el plan económico conocido como Austral.

En realidad, las primeras acciones de desarrollo rural de este período se concretan recién a principios de la década del 90, nos referimos al PNEA. Aunque su diseño había comenzado al promediar la década del 80, a poco de conformarse la nueva democracia.

De todos modos, ya en 1987 el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) dependiente de la SAGPyA creó una unidad permanente, Unidad de Coordinación de Planes y Proyectos de Investigación para Productores Minifundistas, dirigida a generar y validar tecnología agropecuaria y forestal para estos productores.

Esto constituyó un hecho inédito en el INTA pues, hasta entonces, estaba íntegramente organizado para la asistencia a productores medianos y grandes, teniendo todos sus profesionales entrenados para la comprensión de realidades bien distintas a las del minifundio. Por ejemplo, se habían capacitado para el seguimiento de determinado rubro productivo, el estudio de la rentabilidad empresarial, de la tasa interna de retorno. Todas temáticas bien distintas, por cierto, de las que se requieren para comprender al pequeño productor minifundista. Aquí el campo teórico y metodológico de interpretación y la práctica profesional obliga a vincularse con el aprendizaje de la producción como sistema, la incorporación de la familia como unidad productora. El análisis por rubro pierde relevancia e importan la organización del trabajo familiar, la producción para el mercado o para el autoconsumo, el ingreso global familiar, sea monetario o no, resultante de la explotación o del trabajo extrapredial.

Es decir en todo sentido, institucional, profesional, programático y político, el desarrollo rural constituye en la Argen-

tina una experiencia reciente, cuya evaluación ayudará tanto a reorientar las acciones futuras como a guiar la práctica de los próximos gobiernos democráticos.

Aunque coincidiendo con el retorno de la democracia, parece extraño que estos programas aparezcan junto con la consolidación del modelo político económico neoliberal. Es decir, cuando el Estado asume un perfil más bajo en su rol social. Pero esto se explica en que:

a) La estrategia de los organismos multilaterales promovía simultáneamente el ajuste macroeconómico y programas sociales que contrarrestaran sus efectos.

b) Había disponibilidad internacional de capital para financiar programas de atención a la pobreza; especialmente porque estos recursos se prestaban contra garantías reales, ya que los créditos constituían deuda pública de los países prestatarios.

c) Comenzó a modificarse, en esos años, la idea previa sobre la ausencia de pobreza rural en la Argentina. Este país estaba fuera del concierto de naciones que requerían atención por sus índices de pobreza rural. Ese cambio de imagen atrajo la atención de las instituciones crediticias, como el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) que hasta entonces se ocupaba de países de América Latina tradicionalmente campesinos.

Aquella percepción tuvo su origen en que el desarrollo histórico de la Argentina fue diferente al que se dio en buena parte de los otros países latinoamericanos. Y ello porque:

a) Desde fines del siglo pasado y hasta bien avanzado el actual, el producto bruto interno y las divisas provenían de la exportación de granos y carnes, y estas producciones gozaban de una rentabilidad diferencial en el ámbito mundial, por la alta productividad natural del área pampeana, y estaban en manos de sectores grandes y medianos del agro.

b) Una temprana urbanización, concentrada en las provincias pampeanas, especialmente las centrales, Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba, permitió que muchos pequeños productores rurales se insertaran en el modelo económico dominante, sea produciendo alimentos para el creciente mercado interno o migrando y ocupándose en la nueva industria nacional. Se trata de las oportunidades ocupacionales de la etapa de industrialización sustitutiva de importaciones, bajo el predominio de las políticas desarrollistas y del estado del bienestar de las décadas del 50 al 70. Esta fue la época de las emigraciones masivas del campo a la ciudad, tras la intensa demanda de empleo de las industrias localizadas en las áreas más urbanizadas (sobre este desarrollo véase Manzanal 1993: 28-34).

Todo esto comienza a modificarse al promediar la década del 70, con el inicio del modelo neoliberal, instrumentándose para el agro exportador más concentrado un conjunto de medidas que constituían reivindicaciones históricamente demandadas por el mismo: como la disolución de la Junta de Granos y de Carnes, el cese de las retenciones a las exportaciones, el establecimiento de un tipo de cambio único, la reducción de los aranceles a la importación. Los efectos de estas medidas se diferencian según el sector de que se trate, dependiendo que su inserción productiva sea agroexportadora o doméstica. Son los

vinculados al mercado interno quienes debieron afrontar los efectos recesivos de la crisis sobre el mercado interno.

En las economías del interior no pampeano, usualmente reconocidas como "economías regionales", el ajuste estructural también mejoró la posición relativa de los grupos más concentrados del capital. Pero aquí los mayores beneficios se dirigieron hacia quienes integraban el moderno "agribusiness", dedicado a la producción para exportación de granos, leguminosas y oleaginosas. Una reproducción de las actividades pampeanas en áreas extrapampeanas.

De todos modos, los grandes capitales dedicados a las producciones regionales tradicionales, tabaco, algodón, caña de azúcar, yerba mate, también resultaron beneficiados vía mecanismos como la derogación de las leyes que regulaban estos mercados y la disolución de las instituciones que operaban en el mismo. Este es el caso de la Comisión Reguladora de la Yerba Mate (CRYM) o la privatización de la banca provincial de fomento. Estas medidas, además de permitirles a los mayores inversores un acceso más monopólico en precios y cantidades a sus respectivos mercados, condujeron al embargo económico de la pequeña producción, traduciéndose en algunos casos en su quiebra y en la expulsión de sus tierras, que de este modo quedaron liberadas para ser ocupadas por los grandes productores.

Analizar estos procesos permite comprender las causas del crecimiento y de la dinámica operada por la agricultura exportadora entre 1980 y 1994. Al respecto Schvarzer (1997: 19 y ss.) señala que: "la producción agraria y la pesquera resultaron las más dinámicas en térmi-

nos relativos... La rama agropecuaria creció 25%..., siendo su porción más activa la agrícola. El avance de la oferta de la región pampeana, y básicamente de la soja, explica tres cuartas partes de su aumento absoluto. Estos avances contrastan con la baja *performance* que exhibe el resto del sector agrario. La clásica actividad pecuaria permanece estancada... Se registran avances en... oleaginosas y cereales, sectores en los cuales Argentina posee ventajas comparativas naturales; al mismo tiempo se observan datos negativos, como el prolongado estancamiento de ramas tradicionales (carnes y cultivos regionales)... Estos cambios reflejan la mencionada "primarización" de las actividades productivas locales..."

Mientras esto ocurre, se deteriora aceleradamente la situación socioeconómica de la pequeña producción, por la caída de los precios de sus productos y de sus ingresos, consecuencia del ajuste, de la desregulación y de las privatizaciones. Expresamente de:

a) La liberación de cupos de siembra, cosecha, elaboración y comercialización de las producciones tradicionales.

b) La supresión del subsidio que recibían a través de la Caja de Subsidios Familiares de Empleados de Comercio -CASFEC- como en el caso de los productores algodoneros.

c) La disminución de los recursos distribuidos como sobreprecio para los productores tabacaleros entre 1991 y 1993.

d) La ausencia de crédito subsidiado por la privatización de la banca de fomento provincial.

e) La aplicación de un sistema impositivo regresivo, en tanto sus mayores recaudaciones provienen de tributos sobre el consumo (Impuesto al Valor Agregado -IVA) que derivan en una mayor carga sobre el sector, productivo y social, pequeño y mediano.

f) La tendencia a la eliminación de la economía informal, donde hasta entonces operaban los pequeños productores. A éstos se les obligó a inscribirse a los efectos previsionales como trabajadores autónomos, sin adecuar las normas vigentes a la realidad de estas familias: las cifras de aporte mensual que se les exigía superaban, en muchos casos, el monto equivalente a su ingreso mensual, o la doceava parte de su ingreso anual.

4. Los sujetos beneficiarios de los programas de desarrollo rural

Sobre quiénes son los sujetos beneficiarios de estos programas, cuántos son, cómo medirlos, qué especificidades tienen, hay una extensa producción, buena parte gestada desde el Estado nacional, principalmente desde la SAGPyA.

Una de las características, o exigencias, de los programas de alivio a la pobreza rural, promovidos por los organismos internacionales de financiamiento es la focalización de los potenciales beneficiarios. Soverna y Craviotti (1998: 18) se refieren a esto señalando expresamente que no quieren entrar en una discusión sobre las bondades o debilidades del método de focalización, pero afirman que en los proyectos de desarrollo rural resulta una necesidad que pretende asegurar que los beneficios de un proyecto se canalicen hacia quienes reúnan los criterios de pobreza, definidos en cada

caso; o, lo que es lo mismo, se persigue evitar el derrame de los beneficios a personas fuera de la población objetivo.

Focalizar los grupos beneficiarios de los programas vinculados con la pobreza requiere definir, previamente, el universo potencial de población, su importancia relativa y su localización; posteriormente los programas deberán establecer sus respectivos criterios de elegibilidad. Pero esta tarea resulta compleja por una suma de motivos. A las dificultades teórico-metodológicas provenientes de las diferentes conceptualizaciones e interpretaciones del sujeto beneficiario, se suma la inadecuada base de información disponible.

En los hechos, existe una gran diversidad de realidades que componen el universo de la producción familiar agropecuaria. A lo que se agregan las distintas líneas de pensamiento que intentan identificar y operacionalizar los conceptos de campesinado, minifundio, pequeña explotación pobre, pobreza rural. Todo lo cual adquiere mayor complejidad cuando aparecen las múltiples dificultades de relevamiento de los registros estadísticos, nacionales y provinciales.

Mencionaremos algunos de los autores que opinan sobre esta problemática:

Neiman (1997:1-4) se ocupa de las restricciones intrínsecas en el concepto de "pobreza". Y refiriéndose a la "pobreza rural" dice que: "no remite exclusivamente a contextos geográficos de relativo aislamiento, a carencias institucionales y/o a sujetos sociales típicos del campo, sino que abarca una noción más compleja dada precisamente por la actual reestructuración de la actividad". Se

está refiriendo a que en el presente la dinámica social y productiva del agro, las tendencias hacia la globalización y la reconversión, implican: (i) expansión de las actividades rurales no agrícolas; (ii) modificaciones en la relación capital trabajo que aceleran la declinación del bienestar de la población rural y la flexibilización de los mercados de trabajo; y (iii) aumento de las diferenciaciones regionales por el carácter fragmentado y desigual del desarrollo vigente.

Por su parte, Carballo (1996:57) dice que la producción familiar agropecuaria constituye: "un heterogéneo universo que incluye desde familias que producen para el autoconsumo hasta unidades con importantes niveles de capitalización totalmente vinculadas con los mercados."

Tsakoumagkos (1997:3) también advierte sobre la heterogeneidad, cuando afirma la existencia de: "imágenes del grupo de productores en cuestión que presentan cierto grado de contraposición entre sí, que van desde la del "sector o clase con presencia social y escasa visibilidad a escala nacional" hasta la de los "productores intersticiales en la trama agraria y con escasos rasgos campesinos". Es decir, la variedad y complejidad de situaciones que se dan en el presente indican las dificultades de aprehender esta realidad, y mucho más de cuantificarla.

Murmis (1995: 3 y ss.), para conocer la pobreza rural y la diversidad de situaciones ocupacionales, recurrió a los estudios sobre pobreza, basándose en los indicadores sobre necesidades básicas insatisfechas (NBI) de los Censos de Población de 1980 y 1991. Y trabajó tanto con el total de población (total de individuos) como con el de

hogares rurales (NBI). A través de la medición por (NBI) calcula que en 1991 había 338.596 hogares NBI en las áreas rurales, que comprenden las aglomeraciones con menos de 2.000 habitantes y la población dispersa. Estos hogares albergaban 500.000 trabajadores de más de 14 años, que representaban una *población rural pobre* de 1.500.000 personas; población que puede trabajar en el sector agropecuario o no.

Pero corresponde aclarar que estos hogares rurales pobres no necesariamente se dedican al agro. Llegar desde esta información a las familias de pequeños productores agropecuarios implica varias mediaciones y ofrece más de una dificultad. Por un lado, porque la delimitación por (NBI) no está suficientemente adecuada para el ámbito rural, se requiere una mayor precisión sobre qué es (NBI) rural; es común que se trabaje con parámetros urbanos. Pero, fundamentalmente, porque se necesita desagregar esta información por rama de actividad, para distinguir según sectores productivos (agro, industria, comercio y servicios). Precisamente SAGPyA (1997a: 4) avanzó sobre el cálculo de Murmis, pues contó con la información por rama de actividad. Y llegó a una estimación de mínima que calcula que habría 128.000 familias rurales agropecuarias pobres.

Vale señalar aquí que esta estimación nacional se hizo en el ámbito de la SAGPyA para calcular la población objetivo de uno de los programas que nos ocupan en este trabajo, el PROINDER. Y que en la misma se asimiló a las familias con NBI agropecuarias provenientes de datos del Censo Nacional de Población de 1991 con productores rurales pobres. En este procedimiento hay varias mediaciones o hipótesis que enten-

demos que no están suficientemente probadas.

A nuestro entender, para identificar y cuantificar a las familias minifundistas, campesinas, o pequeño productoras agropecuarias pobres, sería más conducente recurrir a datos de censos agropecuarios. Porque ofrecen la posibilidad directa de llegar hasta las "familias de productores agropecuarios", siendo la asociación entre "familia" y "grupo que habita una explotación pequeña, o pobre" mayor; aun cuando aquí habría que resolver cómo delimitar entre quiénes son pobres y quiénes no. Pero el principal problema de esta fuente, hoy en la Argentina, es su desactualización: el último de estos censos fue relevado hace más de 10 años, en 1988.

Al respecto, Tsakoumagkos (1997) registra en el ámbito nacional y a partir de datos del CNA'88 –Censo Nacional de Población 1988– tres estimaciones globales del sector. Son mediciones que (al igual que la de SAGPyA: 1997a) han surgido desde el Estado nacional como forma de cuantificar la población agropecuaria en condiciones de ser atendida por programas públicos; dos en la órbita del Ministerio de Economía (una en la SAGPyA y la otra en la Secretaría de Programación Económica) y la tercera a cargo de la Subsecretaría de Vivienda, de la Secretaría de Desarrollo Social, dependiente de Presidencia de la Nación.

El primero de estos tres cálculos –SAGPyA: 1992– se refiere a minifundio y su metodología fue cuestionada por nosotros en trabajos anteriores (Manzanal, 1995: 71). Insistimos al respecto porque el desconocimiento de sus limitaciones –así como la ausencia de otros cálculos alternativos– lleva a que las estimacio-

nes sobre minifundio resulten una referencia frecuente cuando se trata la problemática de la pobreza rural en la Argentina.

El segundo (Forni y Neiman: 1996) se refiere a explotaciones pobres -EAP's- y calcula que hay 160.000, equivalentes al 40% del total de establecimientos agropecuarios del país. Para operacionalizar su concepto a partir de información censal, los autores determinaron que las -EAP's- pobres eran las que estaban dirigidas directamente por el productor, no disponían de tractor y tampoco de servicios de maquinarias y no utilizaban trabajadores remunerados no familiares permanentes.

Y el tercero (González, Pagliettini, *et al.*: 1996) se refiere a las pequeñas explotaciones agropecuarias -PEAP- que suman casi 246.000, representando el 59% de las EAP's del país. Las autoras definen las PEAP como las que "el productor la dirige directamente, no utiliza trabajadores remunerados permanentes, no posee tractor o son obsoletos (15 años y más)". La cuantificación de las EAP's pobres de Forni y Neiman es más restrictiva, pues no admite la tenencia de tractor, ni aún obsoleto, y tampoco la utilización de servicios de maquinaria.

Todas estas estimaciones en sí mismas, y expresamente, dan cuenta de las dificultades de "aprehender" el universo de la pobreza rural. Sin embargo, necesitamos disponer de una aproximación al universo de referencia de las explotaciones agropecuarias pobres de la Argentina, a pesar de la complejidad del contexto descrito. Nos referimos a explotaciones pobres y no a pobreza rural en general, porque la mayoría de los programas de desarrollo rural que han estado vigentes en los últimos años se han

ocupado de los productores agropecuarios pobres, no de trabajadores rurales pobres.

Por eso, del análisis de los trabajos sobre el tema mencionados, y algunos otros resultantes de proyectos provinciales y centrándonos especialmente en el cálculo de Forni y Neiman, estimamos que en la actualidad las EAP's pobres habrían disminuido considerablemente. Lo cual es consecuencia de la política neoliberal que ha llevado al abandono de sus parcelas a muchos pequeños productores y al quiebre de sus actividades productivas (información relevada localmente en diferentes provincias). De todos modos, sólo podemos manejarlos con aproximaciones; y pensamos que la cifra actual estaría *bastante por debajo de las 150.000 familias pobres*. Estas continuarían localizándose mayoritariamente, más de la mitad, en las provincias del norte argentino y más intensamente aún en el noreste.

Por último, ¿qué producen los pequeños productores familiares o minifundistas de la Argentina? Una característica de la economía argentina es que no se dedican a los alimentos básicos de la canasta familiar. Los cereales, las carnes, las oleaginosas son producidos por el sector capitalista del agro. Los pequeños productores familiares de las economías regionales no pampeanas se ocupan mayoritariamente de los cultivos agroindustriales tradicionales. Según Carballo (1991:157) a fines de los 80 aportaban: el 10% de la producción de caña de azúcar, el 15% de la vid para vinificar, entre el 25% y el 30% del algodón, el 10% del tabaco. También producen yerba mate, té, hortalizas, ovinos, caprinos.

Estas magnitudes seguramente han disminuido considerablemente en

la última década, como resultado del propio deterioro del sector minifundista y del incremento de la participación de la gran explotación agropecuaria en el volumen total de estos rubros. En algodón, caña de azúcar, tabaco, yerba mate, por ejemplo, es conocido el *boom* productivo producido a partir de las transformaciones resultantes luego de la liberalización y de la desregulación del mercado. Expansión que se expresó en notables incrementos de productividad liderados por grandes empresas del agro, varias de ellas nuevas en el sector.

Por su parte, Tsakoumagkos (1997:8) señala que los pequeños productores detentan el 21% de la superficie cultivada del país, una cuarta parte de la destinada a granos, un tercio de la de cultivos industriales y hortalizas, un quinto de la de frutales, más del 40% de los caprinos, camélidos y especies granjeras (porcinos, conejos, etc.), un quinto de los bovinos y más del 10% de los ovinos.

5. Las particularidades de los programas de desarrollo rural

Es en este contexto que se insertan diferentes programas de desarrollo rural. Pero éstos no constituyen una política de Estado, ya que se carece de un marco legal e institucional que dé unidad al modelo de desarrollo, que diseñe la estrategia, coordine las acciones particulares de cada programa y que pauten su organización institucional, administrativa, territorial y sus respectivas prestaciones.

Los programas de desarrollo rural cuya población objetivo son los pequeños productores agropecuarios pobres,

que tienen una estrategia "integral" para la transformación y la inserción productiva del sector pequeño productor agropecuario y en los cuales el otorgamiento de créditos o subsidios cumple un rol central, son: el PNEA (terminado), el PRODERNEA (continuación del PNEA), el PSA y el PROINDER (ampliación del PSA). Cabe aclarar que el PRODERNEA y el PROINDER todavía no han iniciado la transferencia de recursos a la población beneficiaria y, por su parte, el PNEA ya las ha finalizado en 1997. Pero nos ocupamos igual de este último porque es un referente importante, más aún cuando su modalidad de acción se continúa en el PRODERNEA, y está en proyecto el PRODERNOA (Programa de Desarrollo Rural del Noroeste Argentino).

Debemos señalar que en el ámbito de la SAGPyA hay varios otros programas, como Mujer Campesina del Noroeste Argentino, Cambio Rural, Unidad de Minifundio, Pro-Huerta, Proyecto de Reordenamiento de Areas Tabacaleras (PRAT), Proyecto Forestal de Desarrollo (CAPPICA), Régimen de Promoción de Plantaciones Forestales (RPPF). Pero, en general, éstos no cumplen con el conjunto de las condiciones arriba mencionadas: o carecen de una estrategia integral para la transformación de los pequeños productores, o su componente principal es la asistencia técnica, no el crédito o el subsidio. Además, suelen tener una definición más amplia de la población objetivo (Cambio Rural, Pro-Huerta, PRAT) o sólo tienen algún componente específico para pequeños productores (CAPPICA, RPPF) en el marco de acciones más amplias (SAGPyA, 2000).

De todos modos, corresponde tenerlos en cuenta en otros análisis vinculados con la población minifundista, porque algunos suelen apoyar o complemen-

tar su accionar con el de los programas objeto de este artículo. Por ejemplo, en ciertas actividades o ámbitos espaciales, el PSA, el PNEA, la Unidad de Minifundio, el Pro-Huerta y Mujer Campesina han compartido la ejecución de proyectos.

Y además, vale recordar, que hay otras áreas del sector público, nacional y provincial, que tienen programas que llegan con sus beneficios y acciones hasta los pequeños productores. Es el caso de la Secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia, con el Fondo Participativo de Inversión Social –FOPAR– y el de Capitalización –FONCAP–; del Ministerio de Trabajo con el Proyecto Joven y el Plan Trabajar. Y todas importan, precisamente, por lo que significan como suma de acciones a las que de algún modo se ve "sometido" el sector pequeño productor agropecuario. Sin embargo, lo común es que no siempre puede captar estos beneficios, ni aprovecharlos adecuadamente, justamente por la ausencia de una política, de una estrategia coordinada.

En lo que sigue exponemos muy brevemente el origen, los objetivos y la organización institucional de cuatro de los principales programas objeto de este estudio. Mayores detalles aparecerán más abajo organizados en tablas. Salvo expresa mención, los datos que siguen han sido extraídos de SAPyA (1996: 69-82):

a) *PNEA*

Este es una de las primeras experiencias en desarrollo rural, comenzó a gestarse en 1984, pero su ejecución se concretó recién a principios de 1991 habiendo concluido en 1997. El objetivo del PNEA fue: "aumentar el ingreso de los productores minifundistas a través de su integración competitiva,

equitativa y sostenible en los mercados de productos, de insumos y de financiamiento".

Su organización institucional se conformó a partir de una Unidad Nacional de Coordinación, con sede en la SAGPyA y de los Ministerios de Agricultura de las provincias de Corrientes, Formosa y Misiones, como órganos ejecutores. El PNEA se continuó, como ya señalamos, en la región del noreste a través del PRODERNEA.

b) *PRODERNEA*

Este programa se dirige a un sector de pequeños productores agropecuarios de nivel económico mayor que los beneficiarios del PNEA. Su objetivo es: aumentar el ingreso familiar y las capacidades autogestionarias de los pequeños productores y de la población aborigen de la región. Algunos de sus objetivos intermedios son: diversificar y reconvertir la actividad productiva, mejorar el acceso a los mercados, constituir un fondo especial de financiamiento para pequeños productores, fortalecer las organizaciones de los pequeños productores.

Su coordinación general también está a cargo de la Unidad Nacional de Coordinación con sede en la SAGPyA. Su ejecución es responsabilidad de los respectivos gobiernos provinciales, habiéndose iniciado a fines de 1998 se extenderá hasta el 2002 (SAGPyA, 1997: 62 y ss).

Durante 1999 se comenzó a formular otro proyecto el PRODERNOA, con características similares al PNEA y PRODERNEA y dirigido a tres provincias del noroeste: Jujuy, Salta y Catamarca. Una diferencia importante, tanto del PRODERNEA como del PRODERNOA, respec-

to al PNEA, es que se dirigen a productores con capacidad empresarial, definidos como los que tienen "recursos suficientes para permitir la subsistencia de la familia a partir del ingreso predial y que, con el apoyo adecuado, producirían excedentes que pueden ser reinvertidos" (SAGPyA, 1999).

Estos tres proyectos (PNEA, PRODERNEA y PRODERNOA) tienen las mismas características en su financiamiento, se conforman a partir de un crédito de FIDA, que es tomado por la nación y transferido por la SAGPyA a los gobiernos provinciales. Las provincias asumen por ley el endeudamiento externo, que garantizan con la Coparticipación Federal, ejecutan el Proyecto a través de sus Ministerios del área agropecuaria y aportan los recursos de contraparte (SAGPyA, 1999).

c) PSA

Avanzada la década del 90 se gesta en la SAGPyA otra importante línea de acción para el sector pobre rural: el PSA, iniciado en abril de 1993, sin plazo de finalización, y de alcance nacional. Este cubre todo el país, con excepción de Santa Cruz y Tierra del Fuego. Cuando comienza su ejecución, ya estaba en marcha el PNEA en las provincias del noreste, con algunas estrategias y población similar al PSA.

En la medida que PSA y PNEA fueron, en el primer quinquenio de los 90, los programas más importantes para el sector pequeño productor agropecuario pobre, resultó necesario que acordaran pautas de funcionamiento coordinadas para evitar superposiciones y confrontaciones en las provincias respectivas. Informantes calificados sostienen que és-

tas no siempre se han podido cumplir eficazmente, lo cual es una demostración de la necesidad de diseñar una política unificada para el sector con una coordinación centralizada.

El principal financiamiento del PSA proviene de fondos del presupuesto nacional. A su inicio se le asignaron \$10 millones para la puesta en funcionamiento de los subprogramas. Posteriormente recibió fondos de una magnitud anual que osciló entre 4 y 9,5 millones de pesos, según los años considerados. El monto transferido a los beneficiarios (acumulado) fue de alrededor de los \$28 millones (SAGPyA, 2000:40).

Sus objetivos son: (i) contribuir, junto con los pequeños productores minifundistas agropecuarios, en la búsqueda de alternativas que permitan superar la crisis económica; y (ii) incrementar los ingresos de los productores minifundistas y promover su participación organizada en las decisiones de políticas, programas y proyectos.

El PSA funciona a través de una estructura descentralizada, que en el orden nacional está representada por una Unidad Técnica de Coordinación Nacional (UTCN), el Comité de Coordinación y el Consejo Asesor; y en el provincial, por la Unidad Técnica de Coordinación Provincial (UTCP). En ésta participan los gobiernos provinciales, el INTA, las ONG's y los productores. El coordinador provincial de cada UTCP depende de la UTCN.

También actúa un Comité de Coordinación Nacional, donde participan representantes de otros programas de la SAGPyA, del INTA, del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), de la Confederación Intercooperativa Agropecuaria Cooperativa Limitada (CONINAGRO), de las principales

ONG's vinculadas con el desarrollo rural.

d) *PROINDER, Proyecto de Iniciativas Rurales*

Avanzada la década del 90 se inicia una nueva etapa, en la que se acentúa la atención de los sectores en situación de pobreza extrema a través de donaciones o subsidios. El ejemplo más representativo de esta etapa es el (PROINDER), también con sede en la (SAGPyA) pero con financiamiento del Banco Mundial (BM). Este programa viene de algún modo a constituirse en la continuación y ampliación del PSA. Su principal componente —un fondo subsidiado— está a cargo del PSA.

A principios de diciembre de 1998 se hizo el acto de inauguración respectivo y su duración será hasta el 2003. El monto total es de US\$ 100 millones, aportados en algo menos del 70% por el Banco Mundial y el resto por la nación.

Este programa estuvo en formulación durante varios años; algo similar sucedió en su momento con el PNEA. En 1994 se inició el diagnóstico respectivo (Soverna y Craviotti, 1998:3). En diferentes versiones del mismo no figuraba expresamente el objetivo de "mejorar los ingresos"; aunque en la última aparece incorporado como una meta sin cuantificar. Su objetivo explícito es: "mejorar las condiciones de vida de la población rural pobre en un marco en que dicha población participe organizadamente en la toma de decisiones que la afecten y en condiciones de sustentabilidad de los recursos naturales y el medio ambiente". Entre los objetivos intermedios se mencionan: mayor cantidad y/o calidad de la producción, incorporar nuevas actividades productivas, mejorar la producción de autoconsumo, mejor posicio-

namiento en el mercado, mejor equipamiento.

Su principal componente es la creación de un fondo FAIR —Fondo de Apoyo a las Iniciativas Rurales— que subsidia inversiones de los beneficiarios. Esta es otra diferencia con el PSA, que otorga créditos que requieren devolución. Este Fondo tiene una metodología de aplicación similar a la que actualmente desarrolla el PSA: los beneficiarios organizados en grupos participan en el diagnóstico, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de sus subproyectos o iniciativas (Soverna y Craviotti, 1998:2).

El hecho de que el grueso del programa se basa en la entrega de subsidios y que se incorporan trabajadores rurales y población vulnerable (indígenas, mujeres y jóvenes) lo identifica especialmente con una nueva tendencia que pareciera estar delineándose en la formulación de proyectos de desarrollo rural. Se trata del énfasis en la pobreza rural en general, y no en los productores agropecuarios exclusivamente, y la orientación hacia un accionar de carácter más asistencial y menos autosustentable. La heterogeneidad y gravedad de las manifestaciones de pobreza en los ámbitos rurales lleva a abandonar la preocupación exclusiva en lo productivo y en las explotaciones agropecuarias. Y esto, inevitablemente, lleva a concluir que, más que transformaciones estructurales, interesa "asistir, paliar, atenuar la pobreza extrema", focalizando en los sectores más pobres que viven en ámbitos rurales, se dediquen al agro o no.

Este mismo sentido aparece en la derivación durante 1999 de una parte importante de los fondos de este pro-

Los Programas de Desarrollo Rural en la Argentina
Mabel Manzanal

Tabla 1

<i>Sigla</i>	<i>Institución responsable</i>	<i>Institución ejecutora</i>	<i>Población objetivo</i>
PSA	SAGPyA	SAGPyA	159.712 productores minifundistas
PROINDER	SAGPyA	SAGPyA	127.565 familias vinculadas a la producción agropecuaria con NBI.
PRODERNEA	SAGPyA	SAGPyA y Ministerios de Asuntos Agrarios de las Provincias.	41.700 familias con explotaciones menores a las 25 has de las provincias de Misiones, Formosa, Corrientes y Chaco y 10.550 familias aborígenes de Misiones, Chaco y Formosa.

fuente: SAGPyA (2000: 37) "Los programas nacionales de desarrollo rural ejecutados en el ámbito de la SAGPyA", *Serie Estudios e Investigaciones 1*.Tabla 2

<i>Sigla</i>	<i>Poblac. meta</i>	<i>Criterios de elegibilidad</i>	<i>Localiz. geogr.</i>	<i>Prestaciones o tipos de asistencia</i>
PSA	No tiene.	Grupos de al menos 4 familias en Patagonia, 6 en el resto del país, trabajo directo del productor en la explotación, vivienda permanente en el predio, ausencia de trabajo asalariado permanente, y contratación de mano de obra transitoria sólo en los momentos pico de trabajo, ingresos extraprediales provenientes del trabajo transitorio o la elaboración artesanal que no superen el salario del peón rural, nivel de ingresos provenientes de la explotación no superior al valor mensual de dos salarios del peón rural, y nivel de capital no superior a los \$20.000, excluyendo la vivienda familiar y la tierra.	Alcance nacional, excepto Santa Cruz y Tierra del Fuego.	Asistencia técnica. Capacitación. Apoyo al mercadeo. Asistencia con devolución solidaria de \$200 por familia, \$2.000 por grupo en proyectos de autoconsumo. Crédito de hasta \$1.200 por grupo, \$50.000 por familia en emprendimientos productivos asociativos.
PROINDER	40.000 pequeños productores y trabajadores transitorios pobres.	Residencia rural, trabajo directo en la explotación, no contratar más de 60 jornales anuales, trabajo familiar extrapredial no superior a los 270 jornales anuales, capital fijo no superior a los \$15.000, existencias ganaderas no superiores a las 500 cabezas ovinas o caprinas o las 50 bovinas, no disponer de un galpón de material o chapa de más de 50 m ² , presentar alguna de las necesidades que conforman el indicador NBI.	Nacional, excepto Santa Cruz y Tierra del Fuego. Focalización por departamento.	Financiamiento no reembolsable para iniciativas de inversión. Topes de hasta \$200 por familia y \$4.000 por grupo para proyectos de autoconsumo; \$1.500 por familia y \$22.500 por grupo para proyectos de bienes e infraestructura de uso comunitario y/o prediales, y \$1.500 por familia y \$50.000 por grupo para proyectos de infraestructura de uso comunitario. Asistencia técnica. Capacitación. Apoyo al mercadeo. Fortalecimiento institucional.
PRODERNEA	10.570 familias de pequeños productores y 3.450 familias aborígenes.	Pequeños productores y productoras con una cierta dotación de recursos productivos y capacidad de gestión empresarial, pero que enfrentan múltiples limitaciones Requisitos: residir en el área rural de ejecución del Proyecto y trabajar directamente su finca con uso predominante de mano de obra familiar, trabajar una explotación de hasta 25 ha de superficie total o una finca mayor que no supere las 25 ha de tierra apta; no ser moroso del PPNEA ni de otros programas de crédito; provenir el grueso del ingreso familiar de la explotación, con posible complemento de ingreso extrapredial de algún miembro de la familia; mantener una estructura productiva con una clara orientación comercial, que puede coexistir con producción de autoconsumo aunque ésta constituye una proporción menor de su ingreso familiar. Son elegibles también las comunidades aborígenes, independientemente de que se dediquen a la agricultura, artesanía, pesca, caza y recolección.	Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones. Focalización por departament. En las tres últimas.	Crédito de hasta \$5.000 por productor y \$50.000 por grupo; topes inferiores en actividades innovativas o rurales no agropecuarias. Promoción de la organización y asistencia técnica. Capacitación y comunicación. Desarrollo comercial y agroindustrial. Fondo de apoyo a las comunidades aborígenes. Actividades de género y con jóvenes rurales.

fuente: SAGPyA (2000: 38-9) "Los programas nacionales de desarrollo rural ejecutados en el ámbito de la SAGPyA", *Serie Estudios e Investigaciones 1*.

Tabla 3

<i>N</i>	<i>Sigla</i>	<i>Fecha de inicio</i>	<i>Fecha de finaliz.</i>	<i>Monto total</i>	<i>Inst. financiadora y % de financiaci3n</i>
1	PSA	Abril de 1993	Continúa hasta el presente	Sujeto a partidas presupuestarias. En promedio 9 millones de pesos anuales.	Gobierno Nacional (SAGPyA)
2	PROINDER	Mayo de 1998	mayo del 2003	\$100 millones	75% BIRF 25% Gobierno Nacional
3	PRODERNEA	Enero de 1999	enero del 2004	\$36 millones	45,7% FIDA 52,6% provincias 1,6% SAGPyA

Fuente: SAGPyA (2000: 41) "Los programas nacionales de desarrollo rural ejecutados en el ámbito de la SAGPyA", *Serie Estudios e Investigaciones 1*.

Tabla 4

<i>Nº</i>	<i>Sigla</i>	<i>Beneficiarios acumulados al 31-12-98</i>	<i>Asistencia financiera acumulada al 31-12-98</i>
1	PSA	38.959 familias.	\$28.265.207
2	PROINDER	No inició transferencias de recursos a beneficiarios.	-
3	PRODERNEA	No inició transferencias de recursos a beneficiarios.	-

Fuente: SAGPyA (2000: 41) "Los programas nacionales de desarrollo rural ejecutados en el ámbito de la SAGPyA", *Serie Estudios e Investigaciones 1*.

grama, aunque su objetivo fue subsanar una emergencia social resultante de una catástrofe natural. En efecto, en forma transitoria y a raíz de las inundaciones resultantes del fenómeno de la corriente de El Niño, se destinaron casi 31 millones de dólares (o pesos) para la implementación del Programa de Recuperación de la Capacidad Productiva de los Pequeños Productores afectados por las inundaciones (PROEMER). Este programa funcionó como un componente del PROINDER a partir de agosto de 1998, y otorgó subsidios individuales a productores en emergencia, habiéndose alcanzado 39.000 beneficiarios en las provincias de Corrientes, Santa Fe, Misiones y Santiago del Estero.

La falta o la escasez de otros recursos nacionales para enfrentar este problema social llevó a utilizar los fondos que existían en el PROINDER y que

tenían otros objetivos; esto influyó en la demora hasta fines de 1999 de la ejecución de los componentes originales del PROINDER y, de algún modo, da cuenta de la prioridad secundaria de este proyecto para ciertos sectores vinculados con el poder político.

En las cuatro tablas que siguen aparece una síntesis de algunas de las variables que caracterizan y distinguen a los tres programas que actualmente están en ejecución (no figura el PNEA concluido en 1977).

6. Enfocando algunas de las limitaciones de los programas de desarrollo rural

Al detenerse en el análisis del accionar individual del conjunto de estos programas y observar la existencia de

superposiciones, en términos de objetivos, territorio, sujetos y acciones, se evidencia que no es suficiente la coordinación y complementación que hasta ahora se daría entre ellos. Indudablemente se carece de una política de desarrollo rural orgánica. Siendo el resultado, ciertamente, más una sumatoria de diferentes programas y acciones que una estrategia coordinada y orientada en finalidades comunes.

Al confrontar, en el análisis, la estrategia de los programas de desarrollo rural con los impactos sociales y regionales de las políticas de ajuste en la Argentina surgen aspectos contradictorios o poco claros. Como algunos de los que siguen:

a) No se instrumentan, nacional, regional, ni localmente, modos de superar las restricciones que opone un mercado recesivo, concentrado y altamente competitivo, especialmente para familias pequeño productoras que no tienen ningún tipo de control sobre el mismo. Si bien se centran en mejoras de carácter productivo en el ámbito de cada familia individual, y aunque se soliciten grupalmente, persiguiendo aumentar los ingresos familiares, monetarios y no monetarios.

b) Se carece de diagnósticos regionales que indiquen las acciones específicas y prioritarias a realizar en cada zona a promover, como así también el tipo de proyectos particulares de desarrollo rural para los grupos respectivos. Los programas trabajan sin coordinación con políticas de desarrollo regional, ni provincial, que los contengan y los potencien. Por ejemplo, donde predomina la emigración rural, una estrategia adecuada requiere conocer las causas de los respecti-

vos procesos migratorios, para definir hasta qué punto se trata de tendencias que continuarán en el futuro o no. Recién después es posible determinar si las prioridades están en las mejoras de las condiciones de vida y en la retención de población en el campo, o en la ampliación del campo laboral de las localidades y asentamientos pequeños y medianos circundantes y en la adecuación de sus servicios a una nueva demanda ampliada.

c) Los montos de crédito o subsidio que se otorgan a las familias beneficiarias no se condicionan con la magnitud de recursos necesarios para encarar las modificaciones que el sector requiere para salir de su situación de pobreza y carencia estructural. Los dos programas nacionales más importantes han entregado \$1.200 el PSA y \$1.700 el PNEA, por familia en promedio. Estos montos pueden ser muy importantes para cada familia individual. Los bajos ingresos anuales de buena parte de las familias pequeño productoras hace que estas cifras puedan llegar a representar más del 30% de su ingreso total anual, además del valor adicional que conlleva el hecho de que sea monetario. Sin embargo, no significan, ni permiten cambios estructurales en el desarrollo productivo de los minifundistas.

d) Son escasos los montos totales destinados al crédito y a los subsidios (en el 2000 está funcionando sólo el PSA con limitados recursos, y a la espera del inicio del PRODERNEA y del PROINDER) frente a los que se dedican a capacitar para la organización, para la actividad productiva, técnica, administrativa y financiera en el predio y para la formación de huertas para el autoconsumo: Cambio Rural, Unidad de Minifundio, ProHuerta, Mujer Campesina (varios de los cuales se encontrarían también desfinanciados en el 2000). El hecho

de que las familias productoras agropecuarias pobres hayan recibido algún tipo de asistencia no significa que hayan logrado "soluciones" o autonomía para independizarse. Porque cada minifundista necesita atención *con crédito y asistencia técnica específica y una multiplicación de acciones aplicadas en forma coordinada*. Más aún teniendo en cuenta que son entre 100.000 y 130.000 familias productoras agropecuarias pobres que requieren transformar sus condiciones productivas y niveles de vida para lograr una inserción autosustentable en el mercado, y no mero asistencialismo.

e) Llegan a un número limitado de beneficiarios. El dato disponible, en cuanto a la cantidad de productores atendidos por los programas vigentes, es impreciso y sobredimensionado. No es posible asegurar que la información disponible referida a beneficiarios, según tipo de "operaciones", crédito, asistencia técnica, capacitación, sea la correcta y no contenga superposiciones. Porque no se individualiza a los beneficiarios año tras año. Lo común es sumar el total de beneficiarios de todo el período bajo análisis, o todas las "operaciones", y de este modo indicar el "total de familias atendidas". Pero este procedimiento da un número de beneficiarios para el conjunto de programas que, seguramente, es una cifra bastante mayor a la que surgiría si se hiciera el seguimiento de cada beneficiario individualizado con nombre y apellido, independientemente de la cantidad de beneficios que cada uno recibió. Entonces, es en este contexto de potencial sobredimensionamiento que debemos considerar el total de beneficiarios atendidos por el PNEA entre 1991 y 1997 y por el PSA entre 1993 y fines de 1998. El primero alcanzó 8.000 y el segundo 39.000.

f) Se multiplican y superponen las acciones, lo que también se deduce del punto anterior, sin conformar una política coherente. Como hemos visto se da una suma de diferentes programas, que en casos particulares tienen algún tipo de coordinación. Lo cual dificulta aún más la comprensión por parte de los beneficiarios sobre los diferentes modos de operar de cada uno.

g) Se financian, la mayoría, a través de la generación de deuda externa. Las consecuencias sociales y económicas que esto implica exigen que efectivamente se dirijan a una verdadera transformación productiva del sector pequeño productor pobre. Es decir, es aceptable en tanto se cambie deuda por crecimiento y por mayor participación en el producto bruto interno de los pequeños productores. Porque la deuda importa un embargo económico para el desarrollo del país y compromete las posibilidades de las generaciones futuras, lo cual no implica cuestionar en sí misma la generación de deuda. Por el contrario, aceptamos que reemplaza la ausencia de recursos del presupuesto nacional para la atención de la política social y que, además, la responsabilidad de estos programas por el crecimiento de la deuda es realmente mínima, dados sus exiguos montos. No cabe duda que los sectores de mayor poder económico son los verdaderos beneficiarios del incremento del endeudamiento nacional.

h) En la medida que los proyectos no conducen a transformaciones estructurales, y en tanto se acerquen a formas asistencialistas, se tornan riesgosos como facilitadores del clientelismo político. Cuando lo que se hace es "aliviar" situaciones extremas de pobreza se favorece el accionar discrecional de las administraciones locales. El accionar clientelístico perjudica a los proyectos que sí preten-

den fortalecer los valores y la cultura del trabajo en el campo. Un ejemplo al respecto es lo que está sucediendo en muchos ámbitos locales con el "Programa Trabajar" del Ministerio de Trabajo de la nación que otorga subsidios transitorios a los desocupados. Es común que participen de estos planes productores agropecuarios pobres. Porque por las características temporales de su trabajo aparecen como "desocupados" en diferentes momentos del año, aunque en realidad no lo sean. El hecho de contar con un monto mensual de dinero garantizado, opera alejando a estos sujetos de sus actividades normales, del esfuerzo que ella representa y de la capacitación familiar que implican. Es común esta situación en provincias con un alto peso de empleo público. Lo hemos observado, por ejemplo en La Rioja, Catamarca y Formosa, donde la población rural que trabajaba en el campo y que ahora cobra un sueldo público, o un subsidio por desempleo, se aleja cada vez más de la posibilidad de insertarse productivamente, porque se acostumbra a otra dinámica de vida y trabajo, como es la seguridad de contar todos los meses con un sueldo, sin los sacrificios, ni la zozobra implícita en el trabajo agrario.

Buena parte de las restricciones mencionadas resultan y se explican en el contexto de política neoliberal actual. Así, dividir poco dinero entre muchos y llegar a más beneficiarios tiene que ver con los intereses políticos de los gobiernos, con su falta de recursos, resultante del ajuste y con su escaso interés por la problemática de la pobreza. Para éstos, lo importante es alcanzar una masa mayor de población, ya que es una meta que opera favoreciendo el consenso político. Asimismo, ampliar el número de beneficiarios podría favorecer a los fun-

cionarios de organismos de financiamiento internacional como un indicador de su eficiencia y productividad profesional.

Por otra parte, los programas de desarrollo rural no son los únicos que alcanzan a la población beneficiaria, ésta está inmersa en un contexto productivo y económico en donde los mayores impactos que recibe son negativos y provienen de la ejecución del ajuste neoliberal. Frecuentemente, la población beneficiaria siente que son más los derechos adquiridos y universales que está perdiendo con el ajuste, en subsidios a su producción, en atención a la salud, en servicios de educación y en previsión social, que los beneficios que recibe a través de los programas sociales focalizados. Lo cual se profundiza cuando resulta que éstos solamente llegan a algunos, a aquellos que reúnen las características de "elegibles", por ser los más pobres.

El ajuste y la desregulación han implicado para los pequeños productores que muchos de los servicios sociales que durante el Estado del Bienestar recibían gratuitamente, ahora deban proveérselos privadamente. Por ello, es común que las familias reclamen por beneficios sociales que han perdido; como es el caso de la seguridad social que obtenían de sus instituciones reguladoras los productores algodoneros, tabacaleros y yerbateros. O se sientan inseguras y perseguidas por el Estado porque no están registradas como autónomos, ni pagan impuestos. Cuando, en los hechos, su condición de marginalidad económica implica que no tienen capacidad para afrontar pagos mensuales regulares, ya que sus ingresos son estacionales y excepcionalmente superiores a los US\$ 6.000 o US\$ 7.000 anuales. Al respecto, sabemos que la Dirección General

Impositiva ha presionado a los productores con inspecciones realizadas en el ámbito rural al momento que entregan su mercadería a los acopiadores.

7. Reflexiones finales: visualizando la dirección del accionar futuro

Por lo visto hasta aquí, resulta difícil inferir que las acciones de desarrollo rural mencionadas se trasladen como beneficios autosustentables para el sector pobre del agro. Tal como están diseñadas, es de poner en duda que estas acciones logren que las familias en cuestión, *efectivamente*:

- a) Mejoren a mediano plazo sus ingresos de forma autosustentable;
- b) Logren su integración productiva "real";
- c) Alcancen la superación de la histórica inestabilidad, precariedad y flexibilidad ocupacional que las caracteriza;
- d) Tengan garantizada su seguridad social.

Porque la estrategia de desarrollo rural expuesta no está pensada para imponerse y superar los escollos y condicionantes del contexto macroeconómico, que orgánica y sistemáticamente tiende hacia la exclusión, marginación e invalidación del sector pequeño productor agropecuario. Desde luego que existen mecanismos para enfrentarse a estos procesos, instituciones, grupos y ONG's que intentan hacerlo. Pero para hacer prevalecer sus propuestas tienen que librar una "contienda muy desigual", con sectores con

mayor poder político y económico que persiguen otras finalidades.

También es cierto que los propios beneficiarios, a través de su mayor participación en las decisiones de los respectivos programas, son un factor de peso para estas transformaciones. Más aún considerando que la mayoría de los programas cuentan con componentes que promueven su organización, capacitación y participación, con el fin de desestructurar las limitaciones históricas que viene padeciendo. El camino para esto es dotarlo de poder, de habilidades y de conocimientos, para que asuma responsabilidades, tome decisiones, ejerza autoridad y en el largo o mediano plazo genere procesos de cambio. Lo cual es factible en la medida que los beneficiarios lleguen a organizarse y peticionar por sus propios medios, autónomamente de la asistencia de sus respectivos programas. Y esto implica una capacidad para participar diferente a la que tienen y se le transmite en el presente, significa superar las restricciones (económicas, sociales, políticas, ideológicas, educativas y participativas) que les impone el actual modelo neoliberal, que es la antítesis del surgimiento, fortalecimiento y consolidación de los sectores pequeño productores.

En otras palabras, parece evidente que la estrategia de desarrollo rural y la política económica no persiguen objetivos complementarios, son contradictorios. Entonces, o los objetivos explícitos de la estrategia de desarrollo rural son sólo aparentes o su finalidad real es complementar al ajuste desde el "asistencialismo".

Esta disyuntiva es más evidente cuando se recuerda que el actual contexto se caracteriza por un debilitamiento de los movimientos sociales populares,

una nueva organización o "estabilización social", donde los temas de "cambio social" pierden vigencia.

Entonces, la viabilidad de un cambio a favor de las mayorías excluidas, o incluidas precariamente, tiene más posibilidad de gestarse a través del accionar político de estas mayorías, que económico. De aquí que importe su fortalecimiento organizacional contra las consecuencias negativas del modelo, como son la reducción de ingresos, el desempleo, la inseguridad, el deterioro de la educación, la salud y el ambiente. Para reintroducir en el juego social a las poblaciones "invalidadas" por la coyuntura (Castel; 1997: 23) hay un importante papel que corresponde a ellas mismas, a través de su oposición bajo diferentes formas y estilos al modelo que las excluye, que las "invalida" de pertenecer al conjunto social. Y es a partir de este accionar que se viabilizará la posibilidad de que el Estado cumpla un rol acorde con esa coyuntura.

Corresponde preguntarse, entonces, si existe otro modo de actuar en el contexto de estas restricciones. Entendemos que sí.

En primer lugar, si se considera que lo productivo es *realmente* importante para la capacitación e inserción laboral de estas familias, pero los recursos son notablemente escasos: ¿por qué no concentrarse *únicamente* en los proyectos que *efectivamente* promueven el trabajo cooperativo o grupal integral, tanto en el uso de la tierra, en los insumos, en la mano de obra, en la transformación agroindustrial y en la comercialización? Es decir, practicar un estudio más exhaustivo de los proyectos que se aprueban y los que

no, para asegurar la consecución de los mejores.

Esto significaría aceptar un menor número de beneficiarios aún, centrarse sólo en los que tienen potencialidad para transformaciones socioproductivas reales. Pero a sabiendas de que estos casos constituirán el ejemplo multiplicador para futuros proyectos y beneficiarios. Todo lo contrario de la desazón que se acumula con la sucesión de metas incumplidas. Precisamente, en un trabajo anterior (Manzanal; 1998:73) y a partir del análisis de una experiencia frustrada de comercialización conjunta de hortalizas entre campesinos de Cachi, Salta, señalábamos: "No puede obviarse el hecho de que las experiencias fracasadas suman restricciones a las previamente existentes."

Además, la oposición entre políticas universales y focalizadas no tiene sustento, por el contrario podrían complementarse, como señala Rubén de Dios (1998:130). Focalizar *debe significar soluciones, transformaciones reales*. Si no, los programas focalizados operan como un instrumento de exclusión por partida doble. Por un lado por la notable magnitud de potenciales beneficiarios que dejan afuera, como señala este mismo autor. Y, por otro, porque al no aportar solución alguna a sus destinatarios, producen retrocesos en la confianza, en las organizaciones y en la voluntad de participación.

Dentro de esta misma línea de acción, es menester que los programas generalicen la participación y el compromiso de los beneficiarios. Y esto sólo se logra con la aplicación de métodos "transparentes" de todas las decisiones y acciones a realizar. Por ejemplo, un tema al respecto es la

generación de deuda por parte de los programas y los proyectos, que por mínimo que sea no es inocuo y debe ser conocido por la población beneficiaria. Precisamente, porque estos programas promueven su participación y deben hacerlo con pleno conocimiento de las posibilidades y limitaciones que se les ofrecen, en el presente y en el futuro. En nuestra relación con las familias productoras detectamos que en su mayoría desconocen los orígenes de los fondos que reciben. Creemos que al saberlo, sus actitudes y exigencias, respecto a objetivos y resultados, cambiarán en buena medida. Se tornaría más importante la necesidad de promover acciones tendientes a modificar su inserción marginal, socioeconómica y productiva.

Un modo de actuar como el que aquí se sugiere necesita acuerdo social, que garantice un alto grado de consenso, concientización y compromiso por parte de la población involucrada sobre las prioridades y la distribución de los recursos para fines sociales. Y esto lleva, nuevamente, a la necesidad de la coordinación y complementación entre programas del Estado. Se trata de una realidad que no debería soslayarse por intereses sectoriales y personales de corto plazo y por mostrar rendimientos diferenciales según áreas del gobierno. Si bien se han realizado numerosas compilaciones sobre los programas con financiamiento externo, dependientes de diferentes Secretarías del Estado, no ha habido resultados en el campo de la coordinación y complementación entre ellos. Y creemos que esto es así porque se anteponen, desde las esferas de mayor responsabilidad del gobierno, intereses particulares frente a los generales de la sociedad.

Es en cuestiones de este tipo, origen y formas del financiamiento, tipo de actividades promovidas y coordinación y complementación entre programas, donde se impone informar, capacitar. Y en definitiva dar intervención a la población beneficiaria a partir de formas de representación democrática. Porque es desde este aprendizaje que los beneficiarios estarán en condiciones de participar en las decisiones; lo cual obliga a transparentar los procedimientos y disminuir el clientelismo y las ventajas individuales o corporativas. Asimismo, el entendimiento que los beneficiarios tengan de los procesos que los involucran es el primer paso en la comprensión de su entorno socioeconómico y, por lo tanto, en la búsqueda de alternativas y soluciones a sus propios problemas.

Desde luego que para que estos procesos de capacitación sean viables se requiere un tiempo prolongado de maduración que creemos se mide en décadas y no en lustros como en los programas que nos ocupan, en general con una vida de 4 a 5 años.

Estos además funcionan atados a metas de cumplimiento y rendimiento estricto que no conciben con el desarrollo de estos procesos de capacitación y participación y con las características intrínsecas de la población beneficiaria a la que se dirige. Precisamente, en Manzanal (*ibid*:74) afirmábamos que estas familias necesitan continuidad en su atención, no puede suceder que reciban capacitaciones de promotores y equipos que un año están y al siguiente desaparecen: "Los procesos formativos, de concientización, de participación, de organización del sector, requieren tiempo, una lenta, consistente, continuada y prolongada práctica... una década en la historia

de marginalidad que soportan estas familias y en el ciclo de vida familiar es poco tiempo y, sin embargo, en términos de proyectos reales que se ejecutan en el presente, es mucho".

Deberá reconocerse que para que las acciones de desarrollo rural produzcan mejoras efectivas y sustentables en las condiciones de vida de los pobres rurales necesitarán vincularse y coordinarse entre sí.

Todo esto significa que *se necesita "una política" de desarrollo rural, que sea parte de una estrategia de desarrollo local y regional y que comprometa y dé participación efectiva a los beneficiarios en sus diferentes instancias.*

Organizar y encaminar desde una estrategia central una multiplicidad de programas públicos evitaría muchos problemas relacionados con la escasez de recursos y fundamentalmente alcanzaría a los beneficiarios con propuestas: *acotadas* a su capacidad para asimilar diferentes proyectos; *integrales*, por la coordinación de diferentes áreas de acción; *sostenibles* en el largo plazo, por la sumatoria de recursos; y *resolutivas* para alcanzar la consecución de los objetivos planteados. Sin contar con el exceso de trámites burocráticos que se evitarían.

Sin lugar a duda, no es una tarea fácil, pues implica un esfuerzo de organización de los recursos humanos y técnicos, disponibles individual y desigualmente en cada área del Estado y o en cada programa.

Pero lo más importante es que se necesita voluntad y decisión a un nivel político superior. Y esto no significa sólo la intención de "coordinar", sino esencialmente *determinación* para encarar la transformación socioeconómica del sec-

tor pobre del agro como una de las prioridades de la política de Estado.

Finalmente, para poder avanzar frente a los intereses en pugna que todo cambio implica, se necesita, en primer lugar, *conocer con profundidad esta problemática específica*, luego, *dar participación* a los distintos sectores involucrados (productores, funcionarios, técnicos) en la cuestión, en tercer lugar, tener *capacidad para arbitrarlos* conflictos de intereses y, finalmente, *demostrar resolución y firmeza* para encarar verdaderas transformaciones orientadas a mejorar la situación previa.

Bibliografía

- Aspiazu, Daniel, (1994). "La industria argentina ante la privatización, la desregulación y la apertura asimétrica de la economía". En D. Aspiazu y H. Nochteff. *El desarrollo ausente*. Buenos Aires: Tesis.
- Basco, Mercedes, (1997). *Modalidades de asistencia técnica a los productores agropecuarios en la Argentina*. Buenos Aires: IICA.
- Carballo, Carlos, (1991). "Los pequeños productores y el desarrollo rural en la Argentina". *Realidad Económica*, 110.
- _____ (1995). "Programa Social Agropecuario y Cambio Rural. Dos intentos para atenuar la crisis entre los agricultores familiares". *Realidad Económica*, 136.
- Castel, Robert, (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Chiriboga, Manuel, (1997). "Desafíos de la pequeña agricultura familiar frente a la globalización". *Perspectivas Rurales*, 1.
- Chudnovsky, Daniel; López, Andrés & Porta, Fernando, (1995). "Más allá del

- flujo de caja. El boom de la inversión extranjera directa en la Argentina". *Desarrollo Económico*, 137.
- De Dios, Rubén, (1998). "Políticas para la pequeña producción agropecuaria o el derecho a permanecer". *Realidad Económica*, 158.
- Forni, Floreal & Neiman, Guillermo, (1994). "La pobreza rural en la Argentina". Documento de trabajo N° 5, mimeo inédito, CEPA (Comité Ejecutivo para el Estudio de la Pobreza en la Argentina), Buenos Aires: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Programación Económica.
- González, María & Pagliettini, Liliana, et al. (1996). *Hábitat rural y pequeña producción en la Argentina. Situaciones de pobreza rural y pequeña producción agraria*. Subsecretaría de Vivienda, Buenos Aires: Secretaría de Desarrollo Social.
- Kosacoff, Bernardo, (1995). "La industria argentina, un proceso de reestructuración desarticulada". Pablo Bustos (comp.), *Más allá de la estabilidad*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert.
- Lombardo, Patricia & Tort, María Isabel, (1998). "Estrategias de intervención para pequeños y medianos productores agropecuarios en la década del 90", mimeo, *Jornadas Extraordinarias de Estudios Agrarios "Horacio Giberti"*, Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- Manzanal, Mabel, (1993). *Estrategias de sobrevivencia de los pobres rurales*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- _____ (1995). "Desarrollo y condiciones de vida en asentamientos campesinos. El caso de Cachi en los valles calchaquíes salteños". Buenos Aires: Tesis de Doctorado, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- _____ (1998). "Vicisitudes de la comercialización de hortalizas entre los pequeños productores agropecuarios. El caso de la producción de tomate fresco en Cachi, Salta". *Realidad Económica*, 153.
- Murmis, Miguel, (1995). "Pobreza rural: datos recientes y diversidad de situaciones ocupacionales", mimeo, PROINDER. Dirección de Planeamiento y Desarrollo Agropecuario, SAGyP, Buenos Aires.
- Neiman, Guillermo, (1997). "Empobrecimiento y exclusión. Nuevas y viejas formas de pobreza rural en la Argentina", mimeo. I Congreso Internacional de Pobres y Pobreza en la Sociedad Argentina, CEIL - UNQ, 4 al 7 de noviembre.
- Petras, James & Vieux, Steve, (1995). *¡Hagan juego!*, Barcelona: Icaria-Más Madera.
- Redar Argentina (1993). "Boletín Redar Argentina, Red de Agroindustria Rural", Año 2, 3.
- _____ (1994). "Boletín Redar Argentina, Red de Agroindustria Rural", Año 3, 5.
- _____ (1994a). "Boletín Redar Argentina, Red de Agroindustria Rural", Año 3, 6.
- Schvarzer, Jorge, (1997). "Problemas actuales de la estructura productiva argentina. Elementos para un diagnóstico". *Realidad Económica*, 151.
- SAPyA (1992). "El minifundio en la Argentina". Buenos Aires: Dirección de Planificación y Desarrollo Agropecuario (inédito).
- _____ (1996). "Programas y proyectos agropecuarios y pesqueros". Buenos Aires: Dirección de Planeamiento y Desarrollo Agropecuario.
- _____ (1997). "Programa de Crédito y Apoyo Técnico para Pequeños Productores Agropecuarios de Noreste Argentino, Informe Final". Buenos Aires: Unidad Nacional de Coordinación PNEA.