

XX Congreso Internacional de Economistas  
Agrarios

*La*  
*Economía*  
*Agraria*  
*Argentina*

*Consideraciones  
sobre su evolución y  
situación actual*

ASOCIACIÓN  
ARGENTINA DE  
ECONOMÍA AGRARIA  
1988

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	
EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS DEL SECTOR AGROPECUARIO ARGENTINO	
Horacio Giberti.....	1
EVOLUCIÓN Y RASGOS DE LA ESTRUCTURA AGRARIA PAMPEANA	
Osvaldo Barsky, Amaldo Boceo e Ignacio Llovet.....	117
EL MINIFUNDIO EN LA ARGENTINA: POLÍTICAS ALTERNATIVAS PARA UNA REALIDAD POCO CONOCIDA	
Mabel Manzanal .....	143
EL EMPLEO AGROPECUARIO EN LA ARGENTINA	
Floreál Forni, Roberto Benencia, Guillermo Neirnan y Susana Aparicio.....	165
LA COMPETITIVIDAD DE LA PRODUCCIÓN DE GRANOS ARGENTINA EN EL MERCADO INTERNACIONAL, EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS	
Marcelo Regúnaga.....	199
EL COMERCIO AGRÍCOLA EN LA ARGENTINA	
Félix Cirio y Manuel Otero .....	227
LA MODERNIZACIÓN AGRÍCOLA PAMPEANA Y SUS CONDICIONANTES ESTRUCTURALES INTERNOS Y EXTERNOS. UNA APRECIACIÓN ESTRATÉGICA	
Humberto Pereira.....	251

CAMBIO TECNOLÓGICO EN LA REGIÓN PAMPEANA Edith Ohschatko .....	271
LA AGROINDUSTRIA EN LA ARGENTINA Silvia Gorestein, Ricardo Gutiérrez, Graciela Peri y Rodolfo Romanelli .....	299
LA EXTENSIÓN RURAL EN LA ARGENTINA Roberto Benencia y otros.....	337
LA ADMINISTRACIÓN DE LA EMPRESA AGRARIA AR GENTINA Rodolfo Guillermo Frank.....	367
LAS ORGANIZACIONES DE REPRESENTACIÓN DE INTE RESES DEL AGRO ARGENTINO R. Martínez Nogueira .....	391

**EL MINIFUNDIO EN LA ARGENTINA:  
Políticas alternativas para una realidad poco conocida**

*Mabel Manzanal\**

La otra cara del país

En la Argentina la miseria rural también existe, a pesar de ser una realidad frecuentemente desconocida o minimizada. No es raro que estudiosos de otras latitudes se sorprendan, al conocer que las "fértil y ricas pampas" coexisten con otras zonas rurales de extrema pobreza, una realidad tangible, que va más allá de cualquier definición valorativa. Más sorprendente aún es que la profundidad y magnitud de esta crítica realidad sea desconocida también, y todavía, por muchos argentinos. Prácticamente la población que vive en la marginalidad y la indigencia suele identificarse y visualizarse sólo a través de aquéllos que habitan en las villas miserias urbanas. Claro es que estos pobres están más cerca de las grandes concentraciones de población y por eso se perciben más fácilmente y por más personas. Pero lo cierto es que si el sector dirigente nacional siempre trató de ocultar esta "cercana" realidad, porque mostraba la cara inversa de la supuesta riqueza de que gozábamos los argentinos, ¡cuánto más fácil aún ha sido ocultar aquélla "otra realidad" estar tan lejos y apartada!

Lo cierto es que, minimizada por muchos lados, la pobreza rural crítica en la Argentina es percibida con dificultad y por un sector minoritario de la población. Esto ha de ser causa y consecuencia de que no haya existido nunca una política para el campesinado, ni planes o proyectos de alcance nacional, ni instituciones públicas especializadas en esta problemática, ni aún, dentro de ciertos organismos públicos, áreas atendiendo a esta cuestión. Tampoco ha llegado todavía a este sector social el apoyo internacional de fuentes de Investigadora del CONICET-CEUR y profesora titular de Economía (FF y L-UBA).financiamiento multilaterales o bilaterales, que otros países de América Latina gozan desde hace décadas.

El apoyo al sector minifundista ha sido siempre muy limitado, marginal y restringido, cubriendo sólo algunos aspectos aislados de su realidad, como la educación, la capacitación en alguna actividad artesanal, a veces el crédito para compra de insumos, etc. Y hasta se podría decir que ha estado más a cargo de organizaciones no gubernamentales (ONG) que del propio Estado. Y aún cuando el Estado, nacional o provincial, intervino fue por la voluntad y el esfuerzo de reducidos grupos de funcionarios concientizados, quienes con enormes dificultades movilizaron recursos humanos y materiales, frecuentemente desconocidos en la burocracia estatal. De esta forma el Estado llegó a grupos de minifundistas, que por este tipo de acciones puntuales resultaron privilegiados entre sus pares. En general se trató de programas de carácter

asistencial o bien de ciertas acciones dirigidas a la actividad productiva minifundista, pero carentes de objetivos y métodos precisos. Todas estas acciones, costosas en su consecución, fueron riesgosas en los años de la dictadura, tanto hacerlas como haberlas hecho antes<sup>1</sup>.

Fue con el advenimiento de la democracia en la Argentina, cuando por primera vez se instrumenta desde el Estado nacional un proyecto de largo alcance para este sector social. Un programa tendiente a promover y beneficiar a más de 13.000 productores minifundistas de provincias nordestinas. Sin embargo, este proyecto, luego reformulado, aún no se ha concretado, a pesar de haberse iniciado las tratativas en 1984. En su nueva versión (fines de 1987) el programa beneficiaba a 6.000 productores, pero aún no se cuenta con la aprobación definitiva del Banco Interamericano de Desarrollo, uno de los organismos multilaterales de financiamiento (el otro es el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola —FIDA—)

Mientras tanto muchos pequeños productores pobres (llamados minifundistas en Argentina, o campesinos en la literatura especializada) sobreviven muy por debajo de los niveles mínimos de subsistencia. Son hombres, mujeres, niños y ancianos, algunos criollos, otros aborígenes, que trabajan como hacheros, o cosecheros, o como simples peones de campo, mientras también producen en su pequeña parcela, un poco para el consumo y otro poco para el mercado, según lo determinen factores climáticos, políticos o económicos, no manejados por ellos. Todos trabajan en su campo y en el ajeno de sol a sol; el tiempo de la crianza de los niños, de la escuela, de la jubilación y del descanso es muy marginal y a veces desconocido.

Y no es que esta situación ocurra bajo las formas capitalistas de intercambio de bienes y de fuerza de trabajo, donde el sector trabajador tiene cierta posibilidad de acceder a algunas seguridades sociales y económicas mínimas. En las áreas minifundistas las relaciones feudales o casi feudales son cotidianas, a pesar de la extrañeza que esta afirmación pueda producir en quienes conocen otra imagen de la Argentina, asociada a la "pampa pródiga". Frecuentemente el productor intercambia sus productos por insumos para la producción o para el consumo, por el transporte de su mercancía, o por los servicios de maquinaria para arar o rastrear. Asimismo es común la presencia del aparcerero o el mediero entregando el 20% o el 50% de su producción como pago por el arriendo, sin gozar de la seguridad de un contrato, ni menos aún de algún servicio social. Todas estas son también realidades tangibles y concretas en el campo argentino. El minifundio y sus limitaciones estructurales Los minifundistas tienen una alta representatividad dentro del conjunto de productores localizados en las llamadas economías regionales (o áreas de producción no pampeana). Y esto es tanto por su número absoluto, como veremos, como por su funcionalidad al sistema económico global, al que se integran en términos de subordinación. Dado que "proveen insumos agroindustriales a bajo costo, adecuándose a los ciclos expansivos o recesivos de

<sup>1</sup> Como se verá más adelante, en Argentina no existió una política explícita para el sector minifundista. Ni la reforma agraria, ni los proyectos de colonización, ni programas de desarrollo rural integral (aplicados en otros países latinoamericanos) fueron desarrollados en el país. Y algunas experiencias aisladas, como por ejemplo los proyectos de colonización, no se dirigieron a los sectores rurales más pobres.

la demanda; mano de obra barata a las grandes explotaciones, asumiendo el costo de su mantenimiento a través de la producción para autoconsumo; mano de obra no calificada o los sectores industrial y de servicio; (y absorbe) la población subocupada, evitando mayores conflictos sociales". (SAGyP, IICA y PNUD, 1987:3).

Entendemos que los minifundistas de la Argentina son asimilables a la categoría de campesinos con ciertas particularidades propias. No es nuestro interés entrar en este trabajo en el debate sobre la cuestión del campesinado, y en especial sobre quiénes serían, según una definición u otra, campesinos o no en la Argentina, a partir de una defensa de nuestra propia definición. El objetivo del trabajo es otro, es mostrar que la pobreza rural es una realidad nacional y que en vez de ignorarse debe ser enfrentada con todos los medios posibles. Por esto en esta parte solamente queremos precisar y definir nuestro concepto sobre quiénes son los minifundistas en la Argentina, asimilados aquí y en muchos otros trabajos de estudiosos de esta temática al concepto de campesino con ciertas especificidades (Tsakoumagkos, 1986 :1; Aparicio, 1986a:5). Pues producen para el mercado mayoritariamente, en especial para el mercado interno de productos agroindustriales; suelen insertarse en el mercado de trabajo como peones asalariados una parte de su tiempo, para completar los ingresos de sus fincas; su inserción dentro del complejo latifundio-minifundio es de menor importancia respecto a su funcionalidad en la cadena agroindustrial, en la cual por otra parte no son únicos participantes, ya que también en ella intervienen frecuentemente otros productores, como chacareros, farmers y empresarios agrícolas medianos y grandes; los productos de los campesinos o minifundistas no son sólo producidos por ellos sino que en general deben competir con los de otros productores de mayor tamaño. Todo lo hasta aquí mencionado son características que diferencian a los minifundistas argentinos de la concepción clásica de campesinos (ver Tsakomagkos, 1986: 2).

De todos modos los minifundistas en la Argentina son campesinos que viven a niveles de subsistencia, fundamentalmente porque su inserción subordinada en la producción y en el mercado les impide toda posibilidad de acumulación, y esta ausencia de capitalización es la característica determinante en la clasificación de minifundio en la Argentina.

Los minifundistas no son capitalistas, tienen una racionalidad diferente. No persiguen en su actividad la obtención de la máxima ganancia, sino el máximo ingreso, para poder hacer frente a sus necesidades más urgentes y las de su familia. Para esto su esfuerzo se concentra en lograr el mejor aprovechamiento de la mano de obra familiar, que es por otra parte su único bien disponible.

Esta racionalidad está asociada, en alguna medida y en ciertos casos, a su propia cultura. Muchos de ellos son indígenas o son sus descendientes y conservan la herencia cultural recibida y transmitida generación tras generación, en cuanto a prácticas sociales, productivas y de intercambio. Esta realidad está aún presente en las provincias del norte, donde la cultura indígena ha sido más importante y donde precisamente el minifundio tiene mayor presencia.

El determinante decisivo que explica esta racionalidad es la nula posibilidad de capitalización que tienen estos productores. No siempre obtienen

excedentes y cuando lo obtienen es escaso y les es extraído —precisamente por su situación de dependencia, su relación subordinada— en los mercados con los que se vinculan, como el de comercialización de sus productos, el de compra de sus insumos y artículos de consumo, el de tierras, el financiero, etc. En este sentido el minifundio puede definirse como una unidad de producción-consumo cuyo grado de escasez en recursos naturales y de capital, en relación con los requerimientos promedios para la actividad y la zona en cuestión, impide su capitalización y lo obliga a basarse en el trabajo familiar. Con el agregado que cuando surgen dificultades económicas, que restringen el mantenimiento de la totalidad de la fuerza de trabajo familiar, el minifundista no puede desprenderse de ella, como haría un empresario capitalista. Todas estas consideraciones excluyen al minifundio de cualquier caracterización que lo asimile a una empresa, así sea una microempresa (Cfr. Basco, 1987:2 y Rofman, 1986:45).

En síntesis, el minifundio es una economía campesina que se mantiene a nivel de subsistencia y en una relación de subordinación respecto a los otros sectores económicos, productivos y sociales, porque cada unidad presenta varias de las siguientes características —si no todas—simultáneamente: a) capital y recursos naturales escasos en cantidad y calidad; b) baja calidad de los insumos utilizados, y por lo tanto baja calidad del producto final; c) localización en un medio natural que, en general, sufre un progresivo proceso de deterioro, por su uso intensivo, poco diversificado y sin posibilidades

de rotación; d) tenencia de la tierra precaria; e) demanda irregular y estacional del trabajo extrapredial; f) baja remuneración de la mano de obra ocupada fuera de la parcela; g) especialización productiva en un único cultivo de renta; en general a causa de las dificultades de ser reemplazado o asociado a otro cultivo de renta, por el tamaño de la tierra y por sus condiciones naturales deterioradas; h) carencia de crédito institucional y de la banca comercial, lo cual lleva a que el minifundista dependa del crédito usuario obtenido a través del bolichero o del comerciante de ramos generales, del productor grande, etc., o bien de las muy limitadas formas populares de ahorro (la colecta, las ayudas familiares, etc.); i) carencia de asistencia técnica adecuada a su propia realidad, siendo por el contrario afectado por la difusión de maquinaria y productos químicos ahorradores de mano de obra (los que derivan en la expulsión de la población excedente de sus lugares de origen); j) dificultad de acceder a los servicios públicos de educación y salud por restricciones económicas, culturales, de distancia y de tiempo disponible; k) debilidad organizativa para la defensa de sus intereses, resultante del predominio del trabajo individual característico del medio rural, de la carencia de interlocutores en el ámbito estatal y privado, de su inserción subordinada en el contexto socioeconómico global, etc; l) escaso poder de negociación en las transacciones de los precios de los productos que el minifundista compra y vende, una de cuyas manifestaciones en su inserción en procesos de comercialización indirecta y con excesiva intermediación<sup>2</sup>.

<sup>2</sup>La caracterización anunciada es una síntesis analítica de las ideas y conceptos enunciados en el IICA (1987, PAG.9) Mizrahi (1987, p.10) y SAGyP.,IICA, PNUD (1987 P.2).a los enunciados por estas publicaciones podría agregarse según otras fuentes Nicaragua.

Todas estas características se influyen y determinan unas a otras, y constituyen en realidad un círculo vicioso de la pobreza, del cual el minifundista no puede salir si no son atacadas en forma integral y con decisión de cambio estructural. De otra manera el minifundista continuará en su situación de subordinación y dependencia, manteniendo las relaciones desiguales que entabla con los otros sectores sociales.

Los minifundistas importan por su número y por su representación

La Argentina, en el contexto de América Latina, es uno de los países que tiene el menor porcentaje de población rural pobre en relación a su población total, o a su población rural, sin embargo, su magnitud absoluta no es poco significativa. Los países y áreas latinoamericanas que detentan mayores índices de pobreza rural son "el nordeste de Brasil, la subregión andina, México, Centroamérica (El Salvador, Honduras, Guatemala y Panamá) y El Caribe (Haití, República Dominicana y Jamaica)" (IICA, 1987: 5). Según estimaciones realizadas por el BID, la población rural pobre de América Latina en 1980 era de 69.4 millones de personas, calculando que en el área Andina, Centroamérica y El Caribe constituían el 15% de la población rural respectiva, mientras que en Argentina y Uruguay representaba un 10% de la población rural (Cfr. IICA, 1987:5). Dado que la población rural argentina en 1980 fue de 4.754.554 habitantes, estas cifras indicarían que la población pobre respectiva rondaría los 480.000 habitantes. A nuestro entender esta cifra está bastante subestimada, lo cual quizá tenga alguna relación con la imagen que se tiene y difunde del país. Si bien se carece de información precisa y referida específicamente a esta población, se pueden realizar algunas inferencias.

En realidad, en la Argentina no se ha practicado desde hace 20 años un censo agropecuario nacional, el último data de 1969. Toda la información recopilada sobre el agro desde entonces es parcial, sólo cubre algunas provincias, en diferentes momentos, relevada por distintas reparticiones, con metodologías no compatibles, o bien se trata de empadronamientos que no cubren todo el universo de análisis. Dado que muy pronto, durante 1988, se llevará a cabo un nuevo censo nacional agropecuario, será entonces posible contar con información más cercana y ajustada a los hechos. Mientras tanto sólo se cuenta con aproximaciones y con los cálculos realizados para 1969, cuya proyección, según diferentes evidencias provenientes de relevamientos provinciales o de estudios de casos, indican que el problema de la pobreza rural, en general, ha tendido a agravarse, en cuanto a la calidad de vida del productor individual y la profundización del proceso de subdivisión parcelaria. Este resultado no es sorprendente, si se tiene en cuenta que en todo el transcurso de estos casi 20 años las medidas de política económica y los planes de desarrollo han desconocido y/o dejado de lado este problema o lo han agravado, como efecto indirecto de la tendencia a una distribución más regresiva del ingreso. Al respecto coincidimos con Aparicio (1986b:2) cuando señala: "es aún difícil de evaluar las repercusiones de estos procesos en términos de la estructuración de las clases sociales en el agro. Sin embargo, se cuenta con evidencias que señalan la existencia de población rural en situaciones de extrema pobreza". Y más adelante agrega "durante este período se produce una ampliación de la brecha entre precios al productor y precios al consumidor. . . (y) ante la

imposibilidad de ampliar la escala de la explotación muchos productores medios se transformaron en minifundistas o vendieron su chacra. Este proceso se ha verificado en especial en las zonas citrícolas, vitícolas y frutícolas en general" (ibídem: 17). Es así que si bien desde la década del 60 la agricultura en la Argentina ha experimentado en promedio una notable expansión en producción y productividad, se trata de cambios que sólo beneficiaron a ciertos sectores sociales y regionales mientras otros sectores sociales y regiones permanecieron estancados, por esto es que Rodríguez Sánchez (1987:92) señala: "se puede afirmar qué tan destacable es el fenómeno del crecimiento agropecuario, después de varias décadas de estancamiento, como el de la persistencia de importantes bolsones de pobreza rural.

Un bien conocido trabajo (Basco y Rodríguez Sánchez, 1978: 132) calculaba que había en 1969 en el país 234.335 explotaciones subfamilia-res (asimilables a la definición dada aquí a minifundio). Estas representaban el 44,5% de las explotaciones agropecuarias del país y ocupaban el 3% de la superficie en explotación. Las provincias del noreste (Chaco, Formosa, Misiones y Corrientes) y del noroeste (Tucumán, Santiago del Estero, Salta, Jujuy, Catamarca y La Rioja) concentraban la mayor proporción de explotaciones minifundistas respecto al total de sus respectivas explotaciones agropecuarias. Esta proporción era del 64% en el noreste y de 55% en el noroeste, siguiéndole Cuyo (Mendoza y San Juan) con 46%.

Importa señalar que una magnitud de casi 235.000 unidades productivas minifundistas implican una población del orden del millón de habitantes, población vinculada directamente al minifundio. Esta cifra es mucho mayor a la calculada en el informe para 1980 del BID, y a su vez es significativa en el contexto de la población argentina de esos años. Es decir, sobre 23.400 millones de habitantes en 1970, la población en situación de pobreza en áreas rurales era superior al 4% de la población total y al 20% de la población rural.

Cálculos más actuales (a partir de los datos del censo de 1980 y de la elaboración de los mismos realizada por el INDEC—1984) figuran en un trabajo (Schmalenberger, 1987) sobre las regiones del noroeste y del noreste. En el mismo se identifica la cantidad de minifundios con la cantidad de hogares con necesidades básicas insatisfechas y cuyo jefe trabaja en el sector agropecuario y en la categoría cuenta propia. Esta metodología arrojó 118.200 hogares asimilables a minifundios, 52.800 en el NOA y 65.400 en el NEA (Cfr. Basco, 1987:4). Cantidad de hogares que representaban una población económicamente activa de 272.000 personas, cifra nada despreciable para estas dos regiones. Asimismo equivaldrían a una población total de alrededor de 600.000 personas, sólo en dos regiones.

Cabe recordar por otra parte que, en cifras redondas, había en 1969, unas 48.000 explotaciones minifundistas en el noroeste y unas 60.000 en el noreste. Si nos tomáramos la licencia de asimilar estos "hogares" rurales calculados para 1980 con los minifundios calculados para 1969, concluiríamos que hubo un aumento del minifundio del orden de un 10% promedio, en 10 años aproximadamente. Si un promedio similar de expansión se hubiera dado sobre el total de minifundios localizados a lo largo y ancho del país, entonces más de un millón de personas habrían estado en 1980 directamente afectadas por grados críticos de pobreza rural. Si esta hipótesis, que no es demasiado

arriesgada, fuera cierta, la población rural pobre representaría en 1980 más del 20% de la población rural argentina y más del 3.5% de la población total.

Es claro que en el contexto argentino estas magnitudes, seguramente cercanas a la realidad, no son despreciables, y es ésto lo que obliga a considerar que el minifundio es un problema social importante. Más aún cuando sólo estamos mencionando la población directamente involucrada, sin tener en cuenta que el sector minifundista mantiene también un conjunto de relaciones indirectas y subordinadas al sistema económico global, que son resultado de su inserción funcional en el desarrollo capitalista dependiente. Porque el minifundista es, además de productor agropecuario, fuerza de trabajo, consumidor, vendedor y/o demandante de productos, insumos y artículos de consumo. Mejorar su situación, no es sólo un apremio social, moral y ético para toda la sociedad, es, también, una estrategia posible para la política de desarrollo socioeconómico nacional. Porque la elevación de su nivel de vida provocará un efecto multiplicador y dinámico sobre el mercado interno, por sus múltiples funciones e interrelaciones. Asimismo, buena parte de las producciones regionales están vinculadas íntimamente con formas productivas minifundistas. Hay en todo este proceso una cadena de relaciones que, aunque conocidas, deseamos acentuar en los párrafos que siguen.

Desarrollar la Argentina es actuar sobre dos frentes simultáneamente, el mercado interno y el externo. A pesar de opiniones discrepantes en el ámbito de la política económica oficial, entendemos que el mercado interno no está saturado, ni mucho menos. Los niveles de subsistencia en que se encuentran amplios sectores de la población son un claro ejemplo de que todavía quedan por satisfacer muchas demandas dentro del país.

Promover el mercado interno es desarrollar las economías regionales y viceversa, tanto por la población marginada que existe en estas zonas, como porque estas economías están productivamente orientadas hacia este mercado. Impulsar el desarrollo de las regiones extrapampeanas y del mercado interno es, entre otras cuestiones, mejorar la distribución del ingreso hacia los sectores más postergados y generar formas que retengan el ingreso regional en las áreas donde se produce. Para ésto la promoción de la organización y la participación de la población juegan un rol decisivo, en tanto constituirán un freno a los procesos de monopolización y oligopolización nacional y regional.

Aquí es donde este proceder llega a los minifundistas, cada una de estas medidas contribuirá a disminuir sus niveles de dependencia y subordinación. Se trata de acciones con las que nunca fueron beneficiados. También alcanzan a los minifundistas las propuestas ligadas específicamente con los productos regionales, en pos de su crecimiento, desarrollo o reemplazo. Porque en gran parte de estas producciones el minifundista está presente, entre muchas otras situaciones basadas en la producción de subsistencia podemos recordar por ejemplo los casos del tabaco en Corrientes y Misiones, el azúcar en Tucumán, el algodón en Chaco, Formosa y Santiago del Estero, la yerba mate en Misiones, la pequeña ganadería para la producción de carne, lana y pelo (con ovinos, cabras y llamas) que se extiende desde la puna de Salta y Jujuy hasta la meseta patagónica en Chubut y Neuquén, los pequeños productores de vacunos en La Rioja y San Luis, los productores de olivo y vid de La Rioja, etc. (ver

Tsakoumagkos, 1986).

El desarrollo de las economías regionales, la promoción del mercado interno y externo y la redistribución del ingreso, conducen necesariamente a la elevación del nivel de vida del sector minifundista. Sin embargo, deberán asimismo levantarse las limitaciones estructurales que lo condicionan. Y es sabido que esto último no resultará tan fácil ni automático. De todos modos, entendemos que, aún en la actual situación de crisis nacionales e internacional, hay salidas alternativas, hay vías de acción posibles, hay caminos a seguir, algunos en forma simultánea y otros sucesiva, algunos que tienen más vigencia, otros que son prioritarios para la acción; pero en definitiva lo cierto es que es posible diseñar un modelo de acción en beneficio de la población rural más pobre.

#### Alcance de las políticas y acciones desarrolladas para el sector minifundista

Hablar hoy día de las posibilidades de encarar una acción a favor de los minifundistas implica capitalizar las experiencias realizadas o no, en el país y fuera de él. ¿Cuál es el estado de la cuestión en el mundo, cuáles han sido sus fracasos y logros, qué ha pasado en la Argentina al respecto?, son sólo algunas de las preguntas que debemos hacernos para justificar y encuadrar cualquier propuesta alternativa.

En la Argentina podríamos decir que prácticamente no ha habido políticas públicas dirigidas con prioridad al sector minifundista, aunque algunas de las experiencias mundiales al respecto se han reproducido —como por ejemplo, los programas de colonización y de expansión de la frontera agropecuaria— su alcance ha sido limitado y nunca han estado concentradas en beneficio exclusivo de los grupos de productores minifundistas, sino que éstos eran sólo una parte de los posibles beneficiarios. Además, en muchos casos, como la expansión de la frontera agropecuaria en el chacosalteño, los beneficiarios fueron en su mayoría empresarios grandes y medianos —cuando no empresas multinacionales— hacia quienes por otra parte estuvo dirigida.

A partir de la década del 50, con más énfasis en la del 60, comienzan las primeras experiencias vinculadas a la formulación de propuestas, planes y acciones, para enfrentar la pobreza rural<sup>3</sup>. En una primera etapa estas políticas consideraron que el problema central era enfrentar la cuestión de la tenencia y tamaño de la tierra. Y esta definición del problema llevó a la etapa de implementación de las "reformas agrarias" en América Latina. Es el momento en que se hacía hincapié en el problema del latifundio, como centro de las dificultades de expansión y crecimiento de los países y de la pobreza de

<sup>3</sup> La caracterización anunciada es una síntesis analítica de las ideas y conceptos enunciados en el IICA (1987, PAG.9) Mizrahi (1987, p.10) y SAGyP, IICA, PNUD (1987 P.2).a los enunciados por estas publicaciones podría agregarse según otras fuentes Nicaragua.

amplios sectores rurales. Se consideraba que la solución pasaba por subdividir estos latifundios y entregarlos a pequeños productores en condiciones de ponerlos a producir eficientemente. México, Venezuela, Perú, Bolivia, fueron algunos de los países latinoamericanos en los que se implementó la reforma agraria. Sus resultados, sin embargo, si bien disímiles, no han cumplido en general con las expectativas previas. Un informe del BID calcula que estas reformas apenas cubrieron el 15% de la superficie explotable y beneficiaron sólo al 22% de los destinatarios<sup>4</sup>.

En síntesis podría afirmarse que las evaluaciones realizadas indican que el problema fundamental fundamental] ha sido la ausencia de acciones complementarias a la entrega de la tierra, como por ejemplo el asesoramiento técnico y productivo de la organización y de la capacitación campesina, el apoyo en el ámbito de la complementación de la producción con procesos agroindustriales de comercialización alternativa, etc. Sin embargo, aquí también jugara\* otros factores que no deben soslayarse, como fue la lucha sociopolítica por la propiedad la tierra. Los grandes propietarios presionaron en esta puja para encontrar alternativas que no implicaron la expropiación. Así es como se llega a la alternativa de los programas de colonización, localizados en general en zonas de baja productividad y en tierras fiscales improductivas.

Las políticas de colonización y expansión de la frontera agropecuaria, desplegadas con énfasis a comienzos de la década del 70, no fueron dirigidas con exclusividad a los pequeños productores. Se trata de programas de inversión y acción pública y privada, tendientes a localizar productores agrícolas, algunos desplazados de sus lugares de origen, que incorporaban infraestructura a los predios a entregar (caminos, puentes, alambrados, riego, etc.) y frecuentemente su objetivo estaba vinculado a la contención del éxodo rural hacia las ciudades. Las experiencias en la Argentina no estuvieron dirigidas en beneficio de los productores minifundistas, a lo sumo hacia pequeños productores con cierto grado de capitalización y en muchos casos ni siquiera alcanzaron a éstos, pues los precios de venta de las parcelas que se entregaban las tornaban inaccesibles. También ocurrió que las adjudicaciones respondían al clientelismo político o de otra índole. Estos favoritismos implicaron que frecuentemente los predios no llegaron a manos de agricultores, sino que fueron profesionales, funcionarios, técnicos o representantes de otras ocupaciones urbanas los que supuestamente querían, y debían, hacerse cargo del manejo productivo de un predio rural, del que poco o nada sabían. El caso del Instituto de Desarrollo del Valle Inferior del Río Negro (IDEVI, y la colonización del río Dulce en Santiago de Estero, no escapan a estas consideraciones.

Estos programas se han caracterizado, en América Latina, por demandar ingentes inversiones, sin reflejarse las mismas en una rentabilidad acorde. En general, sus localizaciones fueron marginales y ésta fue una de las causas de la necesidad de las considerables magnitudes de inversión. Y por consiguiente, también, de sus limitados resultados, dadas las características de baja productividad y escasas alternativas que ofrecían los suelos utilizados en el marco de la tecnología disponible en aquel momento.

<sup>4</sup>Citado en IICA (1987 :11).

Así es como al promediar la década del 70 se llega a los programas de desarrollo rural integrado, que de alguna manera intentan capitalizar los resultados recogidos de las dos experiencias anteriores<sup>5</sup>.

Estos programas se dan en una etapa en que todavía los recursos y las fuentes de Financiamiento internacional promovían proyectos con grandes inversiones y proveían sus fondos. La búsqueda de integración se basaba en la ejecución simultánea de un conjunto de componentes. Estos componentes variaban según los países, pero en términos generales estaban dirigidos a enfrentar problemas en el ámbito de la producción, la comercialización, la provisión de insumos y artículos de consumo, el crédito, la organización y capacitación, la salud, la educación, la vivienda, la nutrición, etc.

Estos programas siguen teniendo vigencia hoy aunque en muchos países han sido reformulados en diferentes aspectos (así, por ejemplo, el caso de Brasil, que en 1985 reformula su estrategia creando el Programa de Apoyo al Pequeño Productor Rural del Nordeste). Aunque la primera experiencia se inició en México en 1973, en algunos países su aplicación es más reciente (Ecuador y Costa Rica, 1980) o bien se encuentran en la actualidad en plena etapa de reformulación (Brasil) o de ampliación de su cobertura regional (Colombia).

Tampoco este tipo de acciones han sido aplicadas en la Argentina. Como se ha señalado, es recién en 1984, junto con el advenimiento de la democracia, cuando empieza a delinearse un programa dirigido específicamente al sector minifundista. Comenzó a realizarse venciendo muchas dificultades, resultantes de la imagen que se tenía de la Argentina en el exterior, como país donde la pobreza rural no constituía un problema social y económico. Vencer estos prejuicios y escollos implicó un enorme esfuerzo de las autoridades nacionales y del equipo directivo y técnico de la Secretaría de Agricultura y Ganadería de aquella época. Si bien estos prejuicios pudieron ser superados, hoy día otros problemas continúan limitando las posibilidades de concretarlo. El principal escollo parece ser el hecho de haber llegado tarde a la distribución de los fondos destinados a estas actividades. Llegado tarde significa que ahora la concepción de los principales organismos de financiamiento internacional ha cambiado. Ya no existe la magnitud de los fondos que existían en la década del 70 para financiar proyectos de variadas características. La crisis mundial llega con sus restricciones económicas y financieras, no sólo a la Argentina sino también a los organismos de financiamiento internacional. Las pausas regresivas y recesivas de! Fondo Monetario Internacional, observables en el diseño, formulación e implementación de la política económica nacional, alcanzan también a los proyectos de desarrollo basados en el financiamiento externo. De aquí que los proyectos de desarrollo rural en ejecución deban ser redefinidos, como así también aquéllos que están en plena etapa de formulación.

5 Sin embargo, en numerosos países fueron utilizados como sustitutos procesos de reforma agraria.

No es diferente lo que ha ocurrido en la Argentina con el Programa de Apoyo a Pequeños Productores del Norte Argentino. En la actualidad sólo beneficiará a 6.000 productores de los 13.000 iniciales, tendrá un presupuesto de 30 millones de dólares y no los 44 millones originales y se localizará en cuatro provincias (Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones) de las seis del principio (habiéndose excluido a Salta y Jujuy).

Aparentemente esta nueva política de los organismos internacionales está tendiendo a aumentar el componente social (gastos en salud, educación, nutrición, vivienda) más que el productivo. Esto parece ser el resultado de una reflexión y evaluación vinculada con los costos sociales que ha producido el ajuste dictado por el FMI y aplicado por los países "deudores" y subdesarrollados. Al respecto puede ser esclarecedora la siguiente cita de Basco referida al rol del Banco Mundial: "... las medidas del ajuste ideadas para equilibrar la demanda y la oferta agregada, a menudo, si no inevitablemente, deprimen la producción, el empleo y el consumo. Estos costos son típicos de una recesión. El primer apoyo del Banco se centró casi exclusivamente en el mejoramiento de la eficiencia de la asignación de recursos y en el fortalecimiento de las instituciones con miras a restaurar el crecimiento y mejorar la balanza de pagos en economías en ajuste. Este apoyo era reflejo del criterio de que la restauración pronta del crecimiento era la manera más eficiente de ayudar a los pobres. Más recientemente, con la experiencia de los primeros esfuerzos del ajuste, y a medida que el crecimiento sostenido ha resultado más elusivo de lo que se esperaba en un principio, el Banco ha ampliado sus esfuerzos por ayudar a los países en ajuste a hacer directamente frente a los efectos sociales del ajuste" (p. 7).

Simultáneamente con las acciones desplegadas por el sector público se debe mencionar la función cumplida por las Organizaciones no Gubernamentales -ONG-. Estas, durante la dictadura fueron cuestionadas, como tantas otras instituciones dirigidas en beneficio de los sectores populares. En estos años, su actividad se restringió y acentuó en la formación de recursos humanos y en acciones conjuntas y/o concertadas entre distintas ONG, para poder dar una respuesta más eficaz y segura a los grupos comunitarios. Muchas de estas funciones fueron reconocidas al surgir el gobierno democrático, que en algunos casos consideró que eran actividades reaplicables, que podían y debían incorporarse a sus propios programas; comenzó entonces el Estado a actuar con frecuencia junto con las ONG. Asimismo en Misiones, el INTA participa en proyectos de desarrollo productivo con el IN-DES (Instituto de Desarrollo Social y Promoción Humana.)

<sup>6</sup> Así por ejemplo están los proyectos en Que participan conjuntamente el INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria) y el INCUPO (Instituto de Cultura Popular) en el noroeste de Corrientes (para la generación y transferencia de tecnología para el sistema productivo de pequeños productores) y en el este de Santiago del Estero (para la reactivación algodonera como alternativa de desarrollo socioeconómico para 750 pequeños productores de Los Junes).

Las ONG que trabajan en las áreas rurales canalizan recursos propios y de instituciones financieras en programas de promoción social integral. Estos programas recaracterizan por la elevada participación de la población beneficiaria y por el acento en la promoción de la organización de esta población. Se trabaja al decir prioritarias por los grupos. Este trabajo se asienta sobre el principio teórico de que los hombres y los grupos humanos crecemos, nos desarrollamos y maduramos en el proceso vital de la solución de nuestras necesidades... Esto implica que el grupo a través de sus líderes naturales y de sus estructuras orgánicas de participación, es quien realiza su propio diagnóstico, fija los objetivos, diseña alternativas. . . el rol de las ONG, es fundamentalmente una asistencia técnica, subsidiaria que apoya y acompaña, suministrando elementos técnicos, información, apoyo financiero, apoyo en la gestión ante organismos del Estado. . . " (Encuentro, 1986: 5).

El problema es que el impacto de las ONG es limitado en su extensión. En general trabajan con un número reducido de beneficiarios (hay programas destinando a menos de 100 beneficiarios, otros pueden superar algunos miles de productores). Sin embargo, por la riqueza y profundidad de su acción constituyen una instancia necesaria a ser tenida en cuenta en cualquier programa de desarrollo referido a las zonas y/o a los productores con los que ellas estén trabajando, como así también con los que no estén trabajando, por la necesaria transmisión de experiencias que estas organizaciones pueden aportar. Al mismo tiempo entendemos que la solución del problema de la pobreza rural no puede dejarse en manos exclusivas de las ONG, pues su capacidad material y humana es limitada, por lo cual su accionar no puede llegar a atacar verdaderamente al problema estructural y global de la pobreza rural en la Argentina.

Las mismas ONG sostienen que aunque durante la dictadura han cumplido un rol "claramente sustitutivo de la acción del Estado, con el alcance limitado, que suponen los limitados recursos de las ONG en nuestro país. . . Está claro que para nosotros no es el mejor rol para nuestro trabajo, pero sin embargo, nos hemos visto obligados a cumplirlo en determinados momentos con todas nuestras limitaciones. Parecería que un contexto en el cual el Estado, tuviera la voluntad y los medios, para realizar una acción de apoyo a los sectores populares, podría definirse el rol de las ONG como de una acción complementaria con la del Estado, por lo menos en los siguientes campos: a) apoyo de asistencia técnica a los grupos de base para la formulación de programas y proyectos financiados por el Estado; b) viabilizar el mejor contacto de los grupos de base y el Estado en una acción sin connotaciones políticas; c) servir de voceros, viabilizadores, para que las necesidades y aspiraciones de los grupos populares, sean tenidos en cuenta a la hora de formulación de políticas para el sector. Otro aspecto importante del rol complementario de las ONG con respecto al Estado, está dado por la posibilidad de transferencia de experiencias y metodologías de trabajo de las ONG al área gubernamental". (Encuentro, p.5).

Es decir, las ONG no compiten con el Estado, en realidad lo complementan y en algunas áreas y etapas suplen una deficiencia por ausencia de aquél. Su accionar postula un estilo de funcionamiento que "marca un claro enfrentamiento con el modelo de planificación convencional, que se basa en

criterios verticales, explicitados e implementados desde la cúspide del poder político y que se basa en consideraciones tecnocráticas y no participativas. La opción ideológica que se presenta descansa en un proceso progresivo, orientado al beneficiario, el que aprende con destreza creciente a plantear objetivos, a identificar y priorizar necesidades, a evaluar recursos y capacidades, a asignar responsabilidades, etc". (Rofman, 1986: 55).

La acción de las ONG en la Argentina es reciente comparándola con otros países de América Latina, no supera los 20 años. Asimismo no hay más de 20 ó 30 ONG consolidadas para el desarrollo (excluyendo las dedicadas a asistencia) y en desarrollo rural son alrededor de 8 las ONG que actúan<sup>7</sup>. Una parte de éstas a su vez están asociadas e intercambian experiencias en una asociación de nivel superior denominada Encuentro de Entidades no Gubernamentales para el Desarrollo. En general sus objetivos se encuadran en la organización de grupos de productores, el apoyo para la producción, la tecnología y la comercialización, la asistencia crediticia, la promoción de la articulación entre los distintos grupos, la capacitación de los productores y la formación de promotores entre los mismos campesinos para llevar adelante estos programas. De este modo, en el ámbito productivo las ONG han trabajado en el mejoramiento de las producciones tradicionales, en el reforzamiento de la producción de bienes de consumo, en el mejoramiento de las prácticas de comercialización, en la búsqueda de tecnología apropiada y, actualmente, también están trabajando en la búsqueda de productos alternativos a las producciones tradicionales. A su vez, muchas de estas organizaciones se han especializado en el ámbito de la cultura, la educación y la comunicación popular, realizando cursos de capacitación dirigidos a la formación de dirigentes y a la capacitación en las mismas comunidades para el manejo productivo de las parcelas (por ejemplo cursos de alambradores, manejo de ganadería, producción y aprovechamiento de alimentos). Pero en todos los casos se prioriza que la acción sea a través de la promoción de la organización.

Una limitante en el funcionamiento de estas ONG ha sido la escasa difusión que han hecho de su labor. Esto atenta contra la capitalización de experiencias entre las mismas ONG, como así también dificulta la evaluación y control de la tarea realizada de modo de introducir correcciones a tiempo y adecuarlas. En este sentido entendemos que, dadas la especialidad y dificultades humanas y materiales que pueden tener las ONG para la acción y el desarrollo, debería buscarse la forma de completar su tarea con la de otras ONG que están más vinculadas al análisis y a la investigación para la acción, que a la acción misma.

Concluyendo, entendemos que la función de las ONG constituye una instancia necesaria en el camino hacia la solución de los problemas

<sup>7</sup> Estas ONG y las áreas de acción respectiva que hemos podido identificar son el CEDEC (Centro para el Desarrollo de Comunidades, Río Negro, Bariloche), CIPED (Centro de Investigaciones y Promoción Educativa, Chaco), INDES (Instituto de Desarrollo Social y Promoción Humana, que en los últimos 10 años ha concentrado su trabajo en Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones), ISSAN-INTEC Instituto Técnico Cooperativo, Formosa y Santa Fe), INCUDES (Instituto Cuyano de Desarrollo Social, Mendoza y San Luis), INCUPO (Instituto de Cultura Popular, Santa Fe, Corrientes, Chaco, Formosa, Santiago del Estero, Tucumán, Catamarca y Salta), INPADES (Instituto Patagónico de Desarrollo Social, Chubut), FUNDAPAZ (Fundación para el Desarrollo en Justicia y Paz, con una zona de trabajo coincidente a la de INCUPO).

de los pobres rurales, porque por "estar trabajando en terreno suelen conocer mejor la población que se desea servir, con quienes desarrollan relaciones y, eventualmente, confianza mutua" (Mizrahi, 1987:35). De este modo una política hacia el sector minifundista debería partir de la acción mancomunada de diferentes instituciones, por un lado el Estado con sus diferentes organismos que se vinculan o pueden vincularse con la cuestión de la pobreza rural, por otro las ONG para el desarrollo, complementadas con otras no gubernamentales, las ligadas a la asistencia y a la investigación para la acción. En el apartado que sigue volveremos sobre las características de esta propuesta.

### Las políticas alternativas para los productores minifundistas

Aún enmarcada en la crisis nacional y mundial, la cuestión del minifundio es uno de los problemas nacionales que debe ser considerado imposterizable desde las políticas globales nacionales y desde el proceso de consolidación de nuestra democracia. Los motivos son muchos, y varios ya han sido enunciados. Más allá de las fundamentadas razones éticas y morales, la democracia como sistema de gobierno, por su subsistencia y por sus principios, no se puede permitir la persistencia de estos bolsones de pobreza esparcidos por todas las regiones argentinas. Sabemos que los minifundistas se encuentran diseminados a lo largo del país y pesan menos en número y en "voto" que los pobres urbanos, pero también sabemos que intentar buscar soluciones factibles a la pobreza rural implica actuar indirectamente sobre la pobreza urbana; ya que a partir del mejoramiento de los niveles de vida de la población rural, se ayuda a disminuir las migraciones hacia los centros urbanos, fuente de conflictos sociales e individuales de diverso tipo.

Asimismo toda estrategia de desarrollo nacional que postule, junto con el crecimiento del producto nacional, la redistribución de los ingresos no puede soslayar a este sector social. Y no únicamente para cumplir con el objetivo de la redistribución, sino fundamentalmente porque el crecimiento nacional asociado a la redistribución implica promover las economías del interior extrapampeano y el mercado interno nacional (además del externo). Las zonas minifundistas, sus productos, sus consumos, y, aún, su ocupación extrapredial, están íntimamente vinculados al mercado interno, porque la mayoría de las producciones del interior extrapampeano están orientadas fundamentalmente a este mercado, así como las producciones de los productores minifundistas.

En este contexto consideramos que levantar las restricciones que impiden superar la situación de pobreza a los sectores sociales minifundistas constituye una necesidad para el país de carácter político, social y económico, que no puede ser postergada. Es a partir de esta consideración que encuadramos la propuesta que sigue, la que debe accionarse desde múltiples ángulos posibles (públicos y privados, nacionales, provinciales y/o municipales).

Entendemos que la crisis actual no debe conducir a una visión limitada y de mínima de lo que se puede y debe hacer. Por el contrario debe partirse de

una visión superadora que permita visualizar recursos y posibilidades más allá de los conocidos para hacer frente a esta situación de pobreza. Es decir, el Estado debe asumir al minifundio como un problema nacional y encontrar las instancias nacionales e internacionales que les permitan enfrentarlo, buscando en los organismos internacionales de financiamiento los recursos económicos que la Argentina nunca dispuso en beneficio de este sector social.

Lo anterior quiere decir que se requiere una decisión política del Estado nacional para enfrentar a la pobreza rural y desde esta posición es entonces posible que se genere una actitud de exigencia y de búsqueda dinámica de las fuentes tradicionales y no tradicionales de financiamiento, necesarias para superar la pobreza rural. El hecho de que estas fuentes hayan restringido sus recursos en los últimos años no debe limitar la acción pública, en la medida en que sigue habiendo países que continúan recibiendo dichos fondos, aunque sean menos en número y magnitud. También es un requisito que el gobierno en este contexto sepa mostrar la crudeza y profundidad del problema del minifundio en el país, delimitando e identificando precisamente a los sujetos sociales respectivos. Para esto además deberá relacionar la cada vez más crítica situación de los pobres rurales con las consecuencias sociales del ajuste económico, resultante del pago de la deuda externa y de las directivas impartidas por el Fondo Monetario Internacional.

Al mismo tiempo y por otra parte, el Estado debe impulsar la significación de partidas del presupuesto nacional, provincial, de organismos descentralizados, de fondos especiales, etc. para financiar acciones y programas para el sector minifundista, que se encuadran dentro de una acción concretada y programada. Corresponde que comience por asignar fondos del presupuesto nacional para este fin, y luego, a través de acciones coordinadas, oriente en la misma dirección a los gobiernos provinciales.

En el ámbito de la coparticipación federal y de la promoción industrial deberán buscarse también formas de asignar recursos para superar la pobreza rural, otorgando asignaciones específicas dirigidas hacia la promoción del sector minifundista. Por ejemplo, es posible que el Fondo Especial para el Desarrollo Regional derive recursos para enfrentar la cuestión de la pobreza rural, en tanto constituye uno de los más graves problemas de las economías regionales. Asimismo en la futura ley de promoción industrial sería necesario contemplar la forma de promover actividades que pueden ser llevadas a cabo por asociaciones de pequeños productores y que se encadenen a procesos de transformación de los productos respectivos (deshidratación de hortalizas y legumbres, jugos y concentrados de frutas, alcohol y otros derivados de la destilación de la caña de azúcar, etc.). Los fondos especiales por productos, creados o a crearse (vitivinicultura, caña de azúcar, tabaco, algodón, yerba mate, pesca, etc.) también deberían destinar partidas especiales para la promoción y/o reconversión de las respectivas áreas minifundistas, la promoción de organizaciones de pequeños productores, etc.

Las acciones a realizar, en lo posible, no deberían desplazar del campo a los productores rurales pobres, sino que tendrían que incrementar sus ingresos, sea con el mejoramiento del predio, su reconversión o la complementación con otras actividades.

Algún organismo deberá constituirse en el responsable de impulsar, presionar y coordinar estas acciones entre las diferentes instituciones participantes. Su función será esencialmente coordinadora, promotora y organizadora de las prioridades. Esta función debe ser cumplida por alguna área del sector público nacional (por ejemplo, la Secretaría de Desarrollo Regional o ciertas direcciones de la SAGyP, que trabajan en el tema del minifundio) y su nivel debería ser similar al de una Secretaría de Estado.

Finalmente, importa señalar el tipo de proyectos y promover para enfrentar los problemas estructurales señalados. En primer lugar consideramos que la situación de subordinación y dependencia que tiene el productor campesino en su inserción dentro del sistema y del mercado capitalista debe revertirse, para poder avanzar hacia la producción de cambios socioeconómicos que se constituyan en duraderos y progresivos; cambios que por otra parte no beneficiarán sólo a los productores minifundistas, sino que también están dirigidos al desarrollo regional y a la expansión del mercado interno. Para lo cual el camino es fortalecer al productor minifundista en sus relaciones con los otros sectores sociales y la única vía posible es la organización de estos productores. Los campesinos podrán aumentar su poder de negociación en la medida que se unan en las demandas hacia el Estado, en las ofertas de productos, en las compras de los insumos, en el uso de la maquinaria, en la solicitud de crédito, etc. Para esto necesitan actuar conjuntamente, y organizarse en instituciones, formales o informales. Se parte de la promoción de la organización de los pequeños productores por zonas o regiones minifundistas, pero también es posible promover representaciones de segundo o tercer grado (que agrupen a los minifundistas de una provincia o de una región, etc.). De ese modo la organización se constituye en el objetivo principal y básico de cualquier proyecto para este sector social.

Con la organización en funcionamiento, en formación o en fortalecimiento, puede comenzarse a diseñar las características específicas del programa de que se trate. Dentro de esta perspectiva no es importante su magnitud económica, Pueden desarrollarse tanto grandes proyectos, como pequeños. La idea es que la magnitud del monto influirá principalmente en la forma más o menos simultánea de llevar a cabo los distintos módulos, así como en la cantidad de módulos a encarar. Se propone un programa con intervención del Estado, que deberá actuar sumándose a los esfuerzos realizados por otras instituciones (públicas y privadas), interesadas y vinculadas con los problemas del sector minifundista<sup>8</sup>. Para esto se desarrollará alguna forma institucional que permita un ámbito posible de coordinación de las acciones, y en el que alguna de las entidades participantes retenga la dirección y control del proyecto —rol que a su vez podría ser rotativo—. Este proceder es indispensable para facilitar la toma de decisiones y para que la evaluación y control pueda ser utilizada para corregir los errores o desviaciones y consolidar los

<sup>8</sup> El estilo del programa que se propone resulta de una combinación y evaluación de distintas experiencias y proyectos existentes en la actualidad. Nos importa señalar especialmente que un modelo base de esta propuesta es el Programa de apoyo a pequeños productores de Cachi, que se realiza en la provincia de Salta, con participación de la SAGyP, PNUD, INTA, entre otras varias instituciones.

aciertos. Por lo dicho anteriormente, una de las instituciones participantes deberá ser la organización de los productores, a través de la cual corresponde que se organice la participación de los minifundistas desde el momento de la formulación del programa.

Desde la etapa del diseño de los proyectos, los productores serán los participantes y protagonistas principales y desde este momento comenzará el proceso de capitalización y de participación del conjunto institucional, donde podrán expresar y concertar los intereses y posibilidades de cada uno.

La factibilidad del programa se basa en aplicar una política que tienda a descentralizar las acciones, bajo la responsabilidad de diferentes instituciones, siendo una de ellas la que coordine los esfuerzos del conjunto. Para lo cual la capacitación, además de la participación, se constituyen en condicionantes decisivos del programa. Para favorecer la descentralización y redundar en el fortalecimiento de todas las instituciones participantes, la capacitación debe encararse como un proceso de enseñanza-aprendizaje. Desde la identificación y formulación del programa, comienza la capacitación. Es responsabilidad de la entidad coordinadora articular las distintas opciones que se presenten en el proceso de diseño. Ambos aspectos, capacitación y participación de los beneficiarios, tienden a asegurar que el proyecto se realice a la medida de la comunidad minifundista y en este sentido garantizan su aceptación y consecución.

La importancia de la capacitación-participación del productor, clave en el diseño y formulación de la propuesta, aparece con mayor claridad en el proceso de transferencia de tecnología. La capacitación participativa deja de lado la atención individual y la simple transferencia de conocimiento, implica que el productor realmente llegue a formular y adoptar los nuevos criterios que se discuten. Por ejemplo, en la incorporación de nueva tecnología su participación debe ser tal que contribuya en la decisión y definición del tipo de tecnología "apropiada" a sus condiciones sociales, productivas y económicas; de modo que, finalmente, la nueva tecnología que se "transmite" sea adoptada. Por esto la definición de lo "nuevo" debe ser conjunta, y éste es el sentido por el cual la capacitación se convierte en un proceso mutuo de enseñanza-aprendizaje.

La definición de los componentes básicos y complementarios dependerá de varios aspectos, como las características y tipos de financiamiento disponible al iniciar el proyecto, las alternativas de financiamiento, la posibilidad de compatibilizar estas "ofertas" con las necesidades expresadas como prioritarias por los minifundistas, la definición técnica del componente que debe ser considerado básico, etc. Una vez que el conjunto de instituciones intervinientes determina posibles campos de acción y/o componentes considerados necesarios, se estará en condiciones de que el equipo técnico coordinador estructure el programa final (distinguiendo los componentes básicos de los complementarios, los que tienen financiamiento de los que requieren una búsqueda de fondos, los que son imprescindible iniciar de los que pueden esperar, los que deben iniciarse simultáneamente de los que pueden hacerlo sucesivamente, etc.).

Es claro que un componente básico en los proyectos de desarrollo rural es

el mejoramiento de la producción, pero la experiencia ha demostrado que este componente aislado es totalmente insuficiente. A nuestro entender lo que ocurre es que se trata de un componente que en realidad es una combinación de tres: producción-tecnología-comercialización. Estos componentes siempre fueron considerados separadamente y además se priorizó, en general, la producción. Sin embargo, la producción no se realiza hasta que no es vendida en el mercado y antes pasa por una determinada forma de producir, un cierto proceso tecnológico, que resulta ser también condición de la forma y tipo de la comercialización final. Es en este sentido que no se puede pensar la producción aisladamente, sin los otros dos componentes, ya que si la producción no se vende no se realiza como tal —nos estamos refiriendo a los cultivos de renta del minifundista—. Por lo cual, actuar sobre el proceso de producción implica actuar simultáneamente sobre la producción, la tecnología y la comercialización.

También existen componentes complementarios a la producción, que en algunas oportunidades son considerados de apoyo a ésta y su importancia varía según el caso de que se trate; así por ejemplo, seguridad social, salud, vivienda, nutrición, la complementación agro industrial, etc.

Entre los componentes de un programa para los pequeños productores, corresponde mencionar al crédito, frecuentemente considerado como uno de los componentes básicos. Porque muchas de las acciones a encarar dependen de si el productor dispone de medios económicos y materiales para llevarlas a cabo.

En este sentido deben buscarse nuevos procedimientos de acceso al crédito, de los sistemas de garantía exigidos y de las formas de pago, tornándolas accesibles al pequeño productor. Por ejemplo, entre las nuevas modalidades se encuentran los grupos solidarios, donde un número de productores con actividades similares y que se conocen entre sí, se asocian para pedir un crédito con responsabilidad solidaria. Estos sistemas elevan el tamaño medio de los créditos que se piden, eliminando la enorme dispersión y costos para la entidad financiera de los microcréditos individuales. Al mismo tiempo, dado que los minifundistas no tienen posibilidades de otorgar garantías, este sistema introduce otra forma de garantía, que es la solidaridad entre los miembros: cada uno se compromete por todos los demás. Otra posibilidad es implementar el crédito escalonado, que se realiza a partir de préstamos iniciales pequeños y de corto plazo, que se van aumentando en monto y plazo a medida que el solicitante se constituye en un cliente conocido del Banco y él mismo se familiariza con los procedimientos bancarios y comerciales. Otro recurso es la complementación con las ONG, para que éstas cumplan con la tarea de capacitación, asistencia técnica y selección de los beneficiarios del crédito (Cfr. Mizrahi, 1987:21-24).

La asociación que se promueve para el crédito puede utilizarse también para la inversión, la compra y el uso grupal de maquinaria e insumos, cuya disponibilidad individual sería costosa y muy ineficiente. Por ejemplo, el uso en común de unidades de almacenamiento y semiprocesamiento de la producción, de herramientas, de arados, de tractores, de vehículos, de animales de tiro, etc.

El aspecto más conflictivo en la asignación del crédito —que además está

decir, debe otorgarse en tiempo para que el productor disponga de los fondos necesarios al momento de iniciar los primeros gastos destinados a la puesta en producción de su parcela— es la forma de devolución. En general el minifundista, a pesar de los deseos y presiones de las entidades bancarias y financieras, no está en condiciones, cuando un programa se inicia, de devolver el crédito en las condiciones usuales de los préstamos comerciales, es decir a tasa regulada. El sistema que al respecto se ha mostrado accesible para los pequeños productores es el crédito de devolución en especies. Es decir, la entrega y devolución del crédito se mide en función del producto principal del productor, y se cancela en un plazo de 1 a 5 años, según el tipo de préstamo (corriente o de inversión). Es decir, el productor al final del período termina pagando, en dinero, el equivalente de las toneladas del producto en cuestión recibidas como crédito y también calculadas en dinero, al iniciar la operación. Su riesgo se vincula con la evaluación de los precios de su principal producto. Que sea mayor o menor el riesgo depende de la participación de esta producción en el total producido por el productor y de la evolución del precio de sus otras producciones. Con el crédito a valor producto existe bastante experiencia y numerosas variantes que pueden aplicarse.

Finalmente, merece mencionarse que la experiencia indica que las tasas de recuperación de los créditos otorgados a productores minifundistas, así como a pequeñas unidades informales de productores, es muy buena: "las tasas de pago de sus préstamos es comparable con las de productores formales de mayor envergadura" (Mizrahi, 1987:15).

Concluyendo, todo lo hasta aquí esbozado intenta señalar un problema de gravedad, muy desatendido a lo largo de la historia institucional del país, y los motivos por los cuales resulta prioritario y urgente tomar medidas a la brevedad para enfrentarlo. Hemos desarrollado asimismo las formas alternativas que existen y tiene el Estado para intervenir sobre esta situación y comenzar a superar la pobreza extrema en la que se debate una masa importante de la población argentina, cuyos derechos hasta el presente no han sido tenidos en cuenta. Si bien lo que se propone es una acción que requiere del Estado, la tarea ya ha comenzado, tanto desde el Estado como desde las ONG. Importa ahora profundizarla con decisión real de cambio estructural.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALBERTI, G; GOLBERT, L. y ACUÑA, C. "Intereses industriales y gobernabilidad democrática en la Argentina", Organización Techint, Buenos Aires, oct-dic, 1984.
- BAUMEISTER, E. "Estructura agraria, ocupacional y cambio tecnológico en la región cerealera maicera. La figura del contratista de máquinas, CEIL, Buenos Aires, 1980.
- BERGER, S. (editor) "Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism and the transformation of politics", Cambridge University Press, Cambridge, 1981.
- CAVAROZZI, M. "Autoritarismo y democracia (1955-1983), CEDAL, Buenos Aires, 1983.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, "Las estructuras de programación en el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria", Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 1983.
- CUNEO, D. "Comportamiento y crisis de la clase empresario argentina", Ed. Pleamar, Buenos Aires, 1967.
- DAHL, J.A. "Dilemmas of Pluralist Democracy, Autonomy vs. Control", New Haven, Yale University Press, 1982.
- DEIMAZ, J. "Los que mandan", Ed. Eudeba, Buenos Aires, 1968.
- DE OLARIAGA, N. "El ruralismo argentino", Ed. El Ateneo, Buenos Aires, 1948.
- FERRER, A. "La Economía Argentina" Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1963.
- FIORENTINO, R. "La política agraria para la región pampeana en las últimas décadas", Buenos Aires, CISEA, PPA, Doc. Nro. 5, 1984.
- FLICHMAN, G. "La renta del suelo y el desarrollo agrario argentino", México, Ed. Siglo XXI, 1977.
- FLICHMAN, G. "Notas sobre el desarrollo agropecuario de la región pampeana argentina", Buenos Aires, Estudios CEDES, Vol. I, Nro. 4-5, 1978.
- GIBERTI, H.C.E., "El desarrollo agrario argentino", Buenos Aires, Ed. Eudeba, 1965.
- GIBERTI, H.C.E., "La historia económica de la ganadería argentina", Buenos Aires, Ed. Solar, 1970.
- LINZ, J.J., A Century of Politics in Spain, en Berger, S. (editor), "Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism and the transformation of politics", Cambridge, Cambridge University Press, 1981.
- LOWI, T. "American Business, Public Policy, Case-Studies and Political Theory", en World Politics, Vol. 6, jul. 1964.
- MARGENA T, N. "Las Organizaciones corporativas del sector agropecuario y su posición frente a la renta potencial", Buenos Aires, CICSO, 1973.
- MARTÍNEZ NOGUEIRA, R. "Restricciones políticas y administrativas en el diseño y la implementación de políticas: un marco analítico", en Revista Latinoamericana de Sociología, Nro. 2-3, 1971.
- MARTÍNEZ NOGUEIRA, R. "Análisis institucional de la Asociación Argentina de Consorcios regionales de Experimentación Agrícola", AACREA, Buenos Aires, 1984.
- MURMIS, M. y PORTANTIERO, J.C., "Estudios sobre los orígenes del peronismo", Buenos Aires, Ed. Siglo XXI, 1972.

- NEMIROVSKY, L. "Estructura económica y orientación política de la agricultura en la República Argentina", Buenos Aires, 1933.
- NEWTON, J. "Historia de la Sociedad Rural Argentina", Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1982.
- O'RONNELL, G. "196&1973 El Estado burocrático autoritario", Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1982.
- OLSON, M. "The Logic of Collective Action", Cambridge, Harvard University Press, 1965.
- OSZLAK, O., "La formación del Estado argentino", Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1982.
- SABATO, J.F., "La pampa pródiga: claves de una frustración", Buenos Aires, CISEA, 1980.
- SABATO, J.F., "Notas sobre la formación de la clase dominante en la Argentina moderna (1880-1914)", Buenos Aires, CISEA, 1979.
- SIDICARO, R., "Podery crisis de la gran burguesía agraria", en Rouquié, A. (editor), Argentina Hoy, Buenos Aires, Ed. Siglo XXI, 1983.
- SHANNON, F.A., "American Farmer's Movements", Princeton, Princeton University Press, 1957.