

CITAR como:

Manzanal, Mabel “El desarrollo rural en Argentina. Una perspectiva crítica”, en Jalcione Almeida e João Armando Dessimon Machado (Organizadores), *Desenvolvimento Rural no Cone Sul/Desarrollo rural en el Cono Sur*, Associação Holos Meio Ambiente e Desenvolvimento, ISBN 9788563304001, p. 10-55 (365 p.), Porto Alegre 2009 (e-book).

## **El desarrollo rural en Argentina Una perspectiva crítica<sup>1</sup>**

Mabel Manzanal<sup>2</sup>

### **Introducción**

Nos proponemos en este trabajo analizar la política pública en torno al desarrollo rural en Argentina. Específicamente nos ocuparemos del accionar de los Programas de Desarrollo Rural (PDR) que aparecieron en el país al promediar la década de 1980 y más específicamente en la de 1990. Porque consideramos que es recién en esta etapa cuando se concreta, en forma sistemática y duradera, un accionar vinculado al problema de la pobreza en ámbitos rurales desde el sector público.

Si bien, en etapas previas se realizaron algunas acciones públicas vinculadas con los sectores de menores recursos del agro, éstas fueron muy esporádicas y poco sistemáticas, como veremos más adelante.

La experiencia de los PDR marca un hito en materia de Desarrollo Rural en el país. Pues es a través de múltiples PDR (y a pesar de la desconexión entre ellos) que se logró que esta cuestión adquiriera una jerarquía y entidad propia. Y esto repercutió, asimismo, en su difusión dentro del ámbito privado, particularmente el de las Organizaciones no Gubernamentales (ONG). Pues si bien existían reconocidas ONG actuando en desarrollo rural, previo a la presencia de los PDR, eran muy pocas.

El surgimiento de los PDR y el impulso dado desde el Estado, llevó a que las ONG se constituyeran en referentes para el accionar en terreno, generándose consecuentemente una expansión de ONG que, podría decirse, continúa hasta el presente.

En este contexto, consideramos al desarrollo rural como el conjunto de acciones y prácticas públicas y privadas dirigidas a atender las necesidades de los productores y familias rurales de menores recursos para mejorar su calidad de vida.

Nuestra premisa es que el desarrollo rural debería implementarse con modelos y estrategias específicas, de acuerdo a los sujetos, actores y territorios a considerar en cada caso. Lo cual implica, por lo tanto, diferentes énfasis, calidades y cualidades de atención e intervención, en relación tanto a los problemas sociales, educativos, políticos, étnicos, como económicos, productivos y comerciales.

### **Antecedentes**

Desde el Estado, la preocupación por implementar programas que mejoren la situación de las familias de productores agropecuarios pobres tiene su primer y esporádico antecedente

---

<sup>1</sup> Este artículo se enmarca en los proyectos de investigación: UBACyT F009, Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad de Buenos Aires y PIP 5459/05, CONICET.

<sup>2</sup> Economista, Doctora de la Universidad de Buenos Aires, Investigadora Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET) - Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía de la UBA.

en el período democrático iniciado en 1973. Precisamente, bajo el tercer mandato de Juan Perón en el Gobierno, en la entonces Secretaría de Agricultura (a cargo del Ing. Horacio Giberti) se pone en marcha un Proyecto de Ley Agraria que no llegó a prosperar. Este proyecto (muy resistido por los sectores conservadores) tuvo una larga tramitación que trascendió el ámbito legislativo (Giberti, 2003: 179-184).<sup>3</sup> En él, entre otras consideraciones de importancia para el agro, se planteaba encarar la reconversión de áreas minifundistas.<sup>4</sup>

Sin embargo, fallecido Perón y en el clima de los bruscos cambios políticos característicos de aquella época (que desembocarán en el golpe militar de 1976) el tema quedó archivado. Es recién con la siguiente reinstauración democrática (fines de 1983) que comienza a resurgir la cuestión de la problemática del sector minifundista y de los sectores más pobres el ámbito rural. Y será, desde entonces, que logra posicionarse y consolidarse como una cuestión necesaria de la política pública.

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.<sup>5</sup>

Corresponde mencionar que los programas que existieron y se ejecutaron en períodos previos (posteriores a la crisis de 1930) tenían otras características. Eran proyectos, acciones y planes vinculados con propuestas de colonización, y un poco más tarde (1960-1970) con el 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-).

En aquellas etapas históricas, la preocupación por la pobreza era menor, siendo el centro de interés la inserción en la actividad agroindustrial, mercantil y capitalista de los sujetos beneficiarios. La identificación de los productores familiares participantes se aplicaba con criterios más amplios, no restringidos a la pobreza. Se discutía la importancia del acceso a la propiedad de la tierra y en ese sentido los sujetos eran arrendatarios y aparceros sin

---

<sup>3</sup> Según menciona Giberti, el anteproyecto fue originalmente enviado por el Ministerio de Economía (entonces a cargo de José Ber Gelbard) en consulta a la Comisión de Política Concertada con el Agro. Posteriormente y luego de revisado por la Secretaría de Agricultura, el Ministerio de Economía lo eleva a la Presidencia de la Nación (el 24-9-74, ya muerto el Gral Perón y bajo la Presidencia de Isabel Perón) para que fuera presentado en sesiones extraordinarias, pero esto no se concretó. Fue un diputado Vicente Musacchio (del Partido Intransigente) que hizo suyo este proyecto (junto con su bloque) y lo presentó en la Cámara de Diputados el 20-2-1975. De todos modos nunca fue tratado porque tenía resistencia de los sectores conservadores representados en la Sociedad Rural Argentina, Confederaciones Rurales Argentinas y, además, porque fue presentado cuando el poder de José Lopez Rega avanzaba sobre todas las esferas de la política pública.

<sup>4</sup> Según León y Rossi (2003: 111) en este anteproyecto se buscó establecer una política integral tanto para la tierra como para la producción, incorporando nuevas tierras y tierras subutilizadas a planes de colonización, e instrumentando medidas de concentración parcelaria para encarar el problema de l minifundio. Y, a través de la aplicación del impuesto a la `renta normal potencial', se pensaba encarar un proceso de transformación de enorme envergadura. Sin embargo, los sectores rurales tradicionales se opusieron a este proyecto identificándolo como "colectivante" y "las organizaciones que inicialmente se habían manifestado a favor, como la Federación Agraria Argentina, las Ligas Agrarias y la CGT, retiraron o negaron su apoyo". Según información oral del Ing. Horacio Giberti, las Ligas aprobaron, en la Comisión de Política Concertada, el Anteproyecto de Ley Agraria, pero lo consideraban insuficiente; entonces no hicieron ninguna declaración pública. La Federación Agraria lo aprobó y lo apoyó, proponiendo algunas modificaciones que, en su momento Giberti no aceptó. La Federación Agraria publicó luego algunas declaraciones en favor de ella pero nunca realizó acto público en ese sentido. La CGT lo apoyó en la Comisión de Política Concertada y en una declaración pública, que quince días después desconoció mediante otra declaración pública, ambas firmadas por el mismo secretario de Prensa.

<sup>5</sup> Según información oral del Ing. Horacio Giberti, el PRONAGRO no entró en funciones porque Lucio Reca -el entonces Secretario de Agricultura y Ganadería- recibió la embestida de la Sociedad Rural y el Presidente Alfonsín no lo apoyó. Cuando apareció el Plan Austral ya estaba oficialmente deshaciado.

tierra, además de colones productores con cierto grado de capitalización. En realidad, era otro momento en la concepción de la realidad socioeconómica de Argentina y en el pensamiento dominante en los organismos multilaterales de financiamiento.

Por ello, la problemática rural de esta etapa previa estuvo asociada con los planes de colonización promovidos desde el Consejo Agrario Nacional. Este fue creado el 31 de julio de 1941, como órgano de aplicación de la ley 12636, que había sido promulgada el 12 de setiembre de 1940 bajo la presidencia de Ramón Castillo. Esta ley se proponía solucionar: “los principales problemas agrarios de la República Argentina” poblando el interior del país, racionalizando las explotaciones rurales, subdividiendo la tierra, estabilizando la población rural sobre la base de propiedad. (Pfr. León y Rossi, 2003: 100)

En la etapa actual, las acciones de desarrollo rural de este período se inician en 1987, cuando 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.<sup>6</sup>

Esto constituyó un hecho inédito en el INTA pues, hasta entonces, estaba íntegramente organizado para la asistencia técnica a productores medianos y grandes, teniendo todos sus profesionales entrenados para la comprensión de realidades productivas de empresas y productores capitalistas, bien distintas al minifundio. Lo cual muestra como el desarrollo rural constituye (en todo sentido, institucional, profesional, programático y político) una experiencia reciente.

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 (gobierno radical de Raúl Alfonsín). Aunque indican que éste no logró concretarse por el embate combinado de medianos y grandes productores de la pampa húmeda y por el plan económico conocido como Austral.

El primer PDR se concreta recién a principios de la década del '90. Fue el Programa de Apoyo a los Pequeños Productores del Noreste Argentino (PNEA) cuya formulación y diseño había comenzado al promediar la década del '80, a poco de instalarse la nueva democracia.

Sin embargo, resulta paradójico que los PDR aparezcan junto con la consolidación del modelo político-económico neoliberal, que sustrajo a cientos de miles de pequeños productores de la actividad productiva. Es decir, cuando el Estado promueve políticas expulsoras de pequeños y medianos productores agropecuarios. Entendemos que esta contradicción se explica en que en aquella etapa:

- a) La estrategia de los organismos multilaterales promovía simultáneamente el ajuste macroeconómico y programas sociales que contrarrestaran sus efectos (la contradicción aparecía ya desde los que financiaban los PDR)
- 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.

Comenzó entonces a modificarse la idea preexistente de que no había pobreza rural en Argentina (modificación que se produjo sea porque la realidad así lo indicaba o por la presión de la circulación de dinero ávido de ser invertido). Concomitantemente con esta

---

6 Pfr. de Manzanal (2000: 81-84) desde aquí hasta el final de este apartado.

nueva percepción, instituciones crediticias, como el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola -FIDA-, vinieron al país para promover PDR a partir de préstamos y créditos por ellos otorgados.

Más allá de estas disquisiciones ligadas a la política, la economía y el poder, lo que efectivamente sucedió es que el modelo de país se transformó totalmente a partir de la aplicación del ajuste macroeconómico neoliberal iniciado desde 1975. Aunque estas profundas modificaciones recién comenzaron a aceptarse en forma generalizada con el aumento de la desocupación y de la pobreza de la segunda mitad de la década de 1990.

Lejos había quedado la imagen de una Argentina rica, que era granero del mundo y cuyas divisas provenían de la exportación de granos y carnes; con una rentabilidad diferencial en el ámbito mundial, por la alta productividad natural del área pampeana; con una temprana urbanización e industrialización sustitutiva, concentrada en las provincias pampeanas; con pequeños productores rurales produciendo alimentos para el creciente mercado interno o migrando y ocupándose en la nueva industria nacional. Y también con emigraciones masivas del campo a la ciudad que se percibían, preferente y mayoritariamente, como un resultado de la intensa demanda de empleo de las industrias localizadas en las áreas más urbanizadas y no como expresión de problemas sociales del campo.

El ajuste macroeconómico deterioró tan aceleradamente la situación socioeconómica de la pequeña producción agropecuaria, a través de la caída de los precios de sus productos y de sus ingresos, consecuencia de la desregulación y de las privatizaciones (además del deterioro en el aprovisionamiento de servicios básicos de educación, salud, transporte)<sup>7</sup> que, entonces, *la múltiple generación de PDR quedó ampliamente justificada.*

## **Los Programas de Desarrollo Rural en Argentina**

Cuando se busca enmarcar a los Programas de Desarrollo Rural (PDR) dentro de algún modelo de políticas públicas conocido, uno se pregunta si los PDR responden a un enfoque de desarrollo vinculado ¿al período de la planificación regional o al más reciente del desarrollo territorial?

En primer lugar, cabe reconocer que los PDR surgen en una etapa histórica que no coincide con el período de la Planificación ni tampoco con el presente, cuando está en plena difusión el Desarrollo Territorial Rural (DTR). Porque las propuestas de DTR aparecen recién 20 años después de los primeros intentos (1985) dirigidos a formular un programa de desarrollo rural para todo el norte argentino.

La concepción de `desarrollo´ de los PDR, a pesar de incluir en su denominación la palabra `desarrollo´ se ha mostrado, paradójicamente y desde sus orígenes, muy limitada. En primer lugar, porque se circunscribió a trabajar con grupos de actores rurales pobres. Es decir, cada grupo ha sido atendido individualmente y de acuerdo a sus requerimientos (con un objetivo general vinculado con mejoras en la calidad de vida o en las prácticas organizativas). Las acciones encaradas con cada grupo fueron puntuales y no se integraron a una perspectiva más amplia territorial o regional. En segundo lugar, porque sus alcances fueron limitados, tanto en número de grupos beneficiados como en el financiamiento destinado a estos fines.

De algún modo, el hecho que los PDR originales no hayan estado vinculados con la promoción del desarrollo de ámbitos regionales, ni focalizaran en el territorio, creemos que se explica porque surgieron en el medio de estas dos etapas en las que se subrayó la

---

<sup>7</sup> En Manzanal (2003: 83-84) aparece precisadas las diferentes medidas implementadas que afectaron a la pequeña producción agropecuaria.

importancia de pensar el desarrollo a través de las regiones y/o del territorio. Precisamente, cuando el Desarrollo Territorial Rural (DTR) comenzó a difundirse en el país, a través de instituciones internacionales, académicas y de financiamiento<sup>8</sup> empezó a incorporarse como enfoque en la mayoría de los programas vigentes y en gestión.

En realidad, fue en octubre de 2004 cuando se inició esta renovación en el tratamiento del desarrollo rural. Entonces, en Buenos Aires, el RIMISP, con el auspicio de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA) organizó un Seminario – Taller denominado: “Transformación Productiva e Institucional del Mundo Rural de la Argentina”, con el fin de discutir y comenzar a estudiar y diseñar una nueva estrategia sobre la base del DTR.<sup>9</sup>

Si se tiene en cuenta que la mayoría de las acciones vinculadas al desarrollo rural comenzaron a delinearse con el advenimiento de la democracia (1983) y se implementaron con la plena vigencia del neoliberalismo (al promediar la década del '90) debe reconocerse que existe una experiencia significativa en estas cuestiones. Pues son más de 20 años de trabajo desde el sector público y privado con PDR.

Los PDR surgieron y fueron implementados, fundamentalmente, desde áreas específicas de la SAGPyA y desde el INTA (dependiente de la primera). La mayoría de las propuestas iniciales se complejizaron con el correr de los años, involucrando a toda una malla de otros actores institucionales (gobiernos provinciales, locales, ONG, cooperativas, organizaciones de productores, redes, etc.).

Precisamente, es nuestro objetivo en este trabajo, reflexionar sobre esta experiencia de desarrollo rural en conjunto. Y para ello contamos con la información proveniente de trabajos previos y análisis más recientes.<sup>10</sup>

Los Programas de Desarrollo Rural -PDR- diseñados al promediar la década de 1980 e implementados a partir de 1995 perseguían como objetivo explícito alcanzar mejoras en la calidad de vida, la producción, la colocación en los mercados y las formas de organización y participación del sector de pequeños productores y pobres rurales.<sup>11</sup>

Los PDR que están o han estado en ejecución desde 1995 son el: PSA (Programa Social Agropecuario), PROINDER, PRODERNEA, PRODERNOA<sup>12</sup>, CAPPEDA (Proyecto

---

<sup>8</sup> Es por ejemplo el caso del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural -RIMISP- (con la propuesta de DTR de Schejtman y Berdegué); del Banco Interamericano de Desarrollo -BID- (Estrategia de Desarrollo Rural del 2005), del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola -FIDA-, del Banco Mundial (Más allá de las ciudades, 2005), de la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO, con el Proyecto de Desarrollo Regional 2005), de la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ, con Desarrollo Regional y Desarrollo de Empresas y la Economía Rural, 2005), del Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola -IICA-, etc.

<sup>9</sup> Para esta reunión se convocó a numerosos expertos argentinos, más o menos cercanos a la temática del desarrollo rural, bajo la consigna de discutir una nueva estrategia de desarrollo rural. En particular, la reunión se planteó como un hito en la generación de esa estrategia porque el Programa Multidonante para la Eliminación de la Pobreza en América Latina y el Caribe (conformado por el gobierno de Italia, el BID y el FIDA) aprobó en agosto de 2004 una muy importante donación (u\$s 800 millones) de asistencia técnica a la SAGPyA para contribuir a la formulación de dicha estrategia. Y, para ello, el mismo Programa Multidonante contrató al RIMISP para coordinar las acciones de asistencia técnica, que estarían a cargo de expertos argentinos.

<sup>10</sup> La información sobre los PDR que sigue proviene de Manzanal (2000, 2005) y Manzanal et al (2003).

<sup>11</sup> En el Apéndice, en los Cuadros 1, 2, 3 y 4, aparecen las principales características de estos programas -objetivos, perfil de los beneficiarios, tipo de asistencia, institución responsable, período de vigencia, cobertura geográfica, población objetivo, meta y beneficiaria-.

<sup>12</sup> En los cuadros que figuran en el Apéndice no aparece información sobre el PRODERNOA porque no se contaba con datos de ejecución sobre el mismo a mediados de 2005, cuando se relevó la información. Es un programa que pasó por muchos cambios y demoras (al igual que varios de los otros). Primero iban a participar, en el PRODERNOA, Catamarca, Jujuy y Salta; luego desiste Salta y se incorpora Santiago del Estero, Tucumán y La Rioja. Actualmente y de todos modos, sólo se está ejecutando en Catamarca y Tucumán y hasta mediados del 2007 se habrían incorporado unos 1.000 productores (Pfr: [www.desruralypoliticar.com.ar](http://www.desruralypoliticar.com.ar)).

Forestal), PROFEDER (Programa de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable) conformado por PROHUERTA, Minifundio, PROFAM y Cambio Rural. En la actualidad el PROINDER y el PRODERNEA terminaron.

Asimismo, en años recientes se sumaron otros dos programas. Uno es el PRODERPA (formulado en los años 2003 y 2004 y dirigido a la Patagonia). Y, aunque aún no se inició, cuenta con el financiamiento otorgado del FIDA -u\$s 20 millones para 8.000 familias de Chubut, Neuquén, Río Negro y Santa Cruz-. El otro, es el PRODEAR (Programa de Desarrollo de la Argentina Rural). Este fue formulado en el 2006 y estaría destinado a reemplazar al PRODERNEA, cubriendo las cuatro provincias del noreste, más otras del centro y oeste del país. Para éste también se prevé financiamiento del FIDA por u\$s 20 millones, más aportes del Estado Nacional y de los Estados Provinciales por u\$s 25 millones.

En lo que sigue expondremos tanto logros como dificultades y críticas que observamos en los PDR. En particular, queremos detenernos en el análisis de los problemas, porque en general son menos reconocidos y conocidos, porque tampoco se difunden.

Y desde nuestra perspectiva, pensamos que sólo a partir de la identificación de los problemas y limitaciones es posible construir un futuro diferente para los sectores más desprotegidos de las áreas rurales, rur-urbanas y pequeñas localidades. Es preciso discutir nuevas opciones, que efectivamente puedan transformar su realidad.

### *Una síntesis de los logros de los PDR<sup>13</sup>*

Los PDR operaron a nivel de beneficiarios y grupos organizados y, si bien con diferencias entre ellos, lograron:

- Hacer visible la cuestión campesina en forma generalizada y en diferentes ámbitos nacionales y provinciales; incluso a partir de diversos estudios e investigaciones principalmente ejecutados desde el componente institucional del PROINDER.
- Mostrar la necesidad de generar políticas específicas con instrumentos especialmente dirigidos a este sector de pequeños productores.
- Formar profesionales especializados en el sector pequeño productor agropecuario. Esto se fue dando a medida que comenzó a reconocerse que el tratamiento del sector campesino y pequeño productor requería una atención particular, diferente al resto del agro. Entonces, se evaluó la necesidad de formar profesionales idóneos y entrenados en este tema; llegando a conformarse, posteriormente, redes de técnicos, distribuidos en todas las regiones del país, con instrumentos y herramientas para encarar diagnósticos participativos y generar proyectos específicos.
- Aumentar el compromiso de muchos de los técnicos de los programas con la problemática de la pobreza rural
- Mayor conciencia social, en particular entre los beneficiarios de los PDR, sobre la importancia de la organización, para el logro de objetivos y el mejoramiento de la calidad de vida rural.
- Formalizar el trabajo familiar (a través de la facturación, la jubilación, el seguro social) y el accionar grupal (obtención de personería jurídica).
- Impulsar la generación de experiencias innovativas aunque acotadas (producción de lana fina; elaboración de queso de cabra con certificación de origen; fabricación de miel orgánica; ampliación y mejoras en sistemas de riego; ferias francas para la comercialización de excedentes de autoconsumo, huerta y manufacturas locales).

---

<sup>13</sup> Pfr. Manzanal 2005: 83.

- Atender necesidades específicas de las familias rurales pobres: por ejemplo, las familias consideran sumamente importante la asistencia técnica, en particular el rol del técnico visitándolos y capacitándolos en materia productiva y organizacional.
- Un creciente protagonismo por parte de algunos referentes o representantes de grupos de productores beneficiarios en la gestión de los recursos financieros (participando en reuniones locales y en ámbitos de gestión y dialogando e interpelando a legisladores provinciales y nacionales o gestionando en la SAGPyA, en el Congreso Nacional, etc.).
- Fortalecer el proceso organizacional para algunas zonas y grupos, a través de una mayor: i) presencia de representantes de una organización en otras organizaciones, ii) diversificación de actividades conjuntas y aumento de miembros, iii) formalidad (obtención de la personería jurídica), e iv) interacción con otras organizaciones o participación en redes.
- Mayor participación de los pequeños productores en diferentes instancias vinculadas con el accionar de los PDR, pudiendo los beneficiarios tanto enunciar sus problemas como plantear alternativas de acción para solucionarlos.
- Promover la intervención de los beneficiarios pequeños productores en instancias de decisión (en particular en el caso de algunos PDR en las que participan en cuestiones organizativas y, a veces también, en la asignación y control de recursos).
- Contribuir a la conformación de `capital social` (en casos particulares) a través de un proceso gradual de participación de los actores en las propuestas de desarrollo. En dichos casos, este proceso comienza con la participación de los beneficiarios en la formulación de diagnósticos participativos (dónde los pobres del campo comparten sus problemas y necesidades, los reconocen y elaboran propuestas). Sigue con la disponibilidad para trabajar en equipos, bajo diversas formas asociativas y cooperativas. Y se profundiza con la integración de los beneficiarios en la estructura de gestión de los programas. De este modo, se van consolidando procesos participativos que sientan las bases tendientes a lograr formas de mayor transparencia de la gestión.

### *Una síntesis de los problemas y dificultades de los PDR*

Es de hacer notar que los logros señalados se dan, sin embargo, en un marco de cuestiones críticas. La principal, es el hecho irrefutable que los alcances de los PDR están acotados a un número limitado de beneficiarios dentro de los pobres rurales<sup>14</sup>.

Más allá de esta cuestión central, otras problemáticas complejas restringen los logros de los PDR. Ellas son:

#### **a. Las evaluaciones y el seguimiento: limitaciones para analizar la correspondencia entre lo planeado y lo ejecutado.**

Los Programas carecen de una práctica sistemática de evaluación sobre la correspondencia entre lo planeado y ejecutado, a partir de revisiones y análisis de expertos, externos e imparciales respecto a los PDR. Asimismo, faltan indicadores de seguimiento y evaluación que permitan visualizar el cumplimiento de los objetivos propuestos en los PDR (como sucede con el fortalecimiento de la participación y la organización en el caso del PSA-PROINDER).

---

<sup>14</sup> Valga como ejemplo el PSA (por ser el PDR más representativo, por su mayor alcance en número de beneficiarios y ámbito territorial, por su continuidad y por su antigüedad de 12 años de ejecución -se inició en abril de 1993). En mayo del 2005 el PSA tenía atendidos 46 mil pequeños productores pobres sobre una población meta de 160.000. Es decir llegó con diferentes propuestas (crédito, asistencia técnica, capacitación) a un cuarto de la población meta. Pero, además, lo más significativo es que, en la mayoría de los casos, no logró modificar la situación de pobreza de esta población atendida (Manzanal, 2005: 84).

Las evaluaciones de PDR realizadas son puntuales y constituyen más la excepción que la regla. Por ejemplo, están las evaluaciones vinculadas a demandas específicas de las fuentes de financiamiento: como la del PRODERNEA de 2002, producto de una misión del FIDA que buscaba la reorientación del programa, la de CAPPICA de 2003, resultante de la finalización de este Programa. Por su parte, en el PSA-PROINDER se hicieron dos seguimientos (2002 y 2005) monitoreando una muestra de proyectos de grupos beneficiarios.

Además, corresponde subrayar que las evaluaciones y seguimientos que se realizan siguen métodos diversos. Lo cual dificulta la comparación de resultados entre diferentes PDR. Hay información que aparece en uno y no en otros; y otra que se repite sin indicar dónde se dan las superposiciones.

A partir de un estudio de caso en Salta y Misiones, Manzanal et al (2003: 65-66) muestran como los productores (diferenciados en tres tipos) reciben una sumatoria de asistencias a veces superpuestas. A su vez, Craviotti y Soverna (2003: 7) afirman que no es posible conocer correctamente a cuántos beneficiarios reales llega un programa, ni el conjunto de todos los programas porque: "... existen áreas sobre atendidas que no quiere decir, necesariamente, bien atendidas. Esta limitación *impide conocer, ..., cuánta es la población efectivamente incluida en el conjunto de los Programas de Desarrollo Rural de la SAGPyA*" (cursiva nuestra).

Todo esto está indicando, efectivamente, **la ausencia de una política integral de DR**. Pues ésta requeriría evaluaciones sistemáticas, regulares e instrumentadas con un criterio único y uniforme, que identificara superposiciones entre componentes (asistencia técnica, capacitación, etc.) entre tipos de proyectos y entre Programas.

## **b. El financiamiento: discontinuidad y restricciones**

Los problemas financieros, las restricciones presupuestarias son comunes en los diferentes Programas.

Estas dificultades fueron particularmente graves en los años de la crisis (previo al 2001 y en el 2002). Entonces fue evidente la falta de disponibilidad de fondos nacionales, provinciales y locales.

Precisamente, en un trabajo anterior, sosteníamos:

...los programas de desarrollo rural en la Argentina están acostumbrados a trabajar en situación de incertidumbre. Y esto no se refiere sólo a un problema de falta de recursos sino, y quizá peor, a un problema de certeza sobre la situación de recursos en el futuro inmediato. (...) Los programas operativos anuales pierden sentido cuando la entrega de los recursos no sigue las secuencias programadas (... que) no sólo afecta la credibilidad y sostenibilidad de los programas para los beneficiarios sino también para sus propios técnicos y referentes. (...) La distorsión entre programación y acción y la falta de regularidad en la entrega de los fondos es para los programas agropecuarios especialmente grave porque éstos están ligados a los ciclos agrícolas. (...) Los programas de desarrollo rural terminan desarrollando, cumpliendo y justificando metas readaptadas a la situación de crisis que estén pasando (sea vinculada a la crisis nacional, provincial o de la institución particular). ... la disponibilidad de personal, oficinas, movilidad y equipamiento es muy despareja entre PDR y no parece guardar una relación equivalente con la población beneficiaria atendida. Acciones de coordinación entre programas demandan un análisis exhaustivo del ítem recursos en sentido amplio. (Manzanal et al, 2003:23, cursiva nuestra)



Estas dificultades se señalan también en RIMISP (2004: 13) que afirma que: “...los Programas de Desarrollo Rural tuvieron una histórica discontinuidad de financiamiento”. Pero es interesante detenerse en que agrega que esto no: “impidió crear nuevos programas, (...) lo que hace suponer que *son productos de los intereses de las distintas fuentes de financiamiento*” (cursiva nuestra).

Esta afirmación debe considerarse en su cabal expresión. Para RIMISP la gran cantidad de programas de desarrollo rural existentes en Argentina y la sistemática y continuada insistencia en la creación de otros nuevos, dirigidos a nuevas zonas o a zonas agregadas de otra forma, responde a un objetivo diferente al enunciado explícitamente como *objetivo en estos Programas*. RIMISP está señalando que la razón de estos Programas es atender intereses económicos y financieros de las mismas fuentes que financian estos Programas y que dicen preocuparse por la pobreza rural. Y hay que subrayar que esto, dicho desde el RIMISP, tiene un significado mayor. Pues RIMISP es una institución articulada a aquellas fuentes de financiamiento. Por lo cual, difícilmente se la pueda acusar de ninguna animosidad o postura ideológica política contra las mismas.

Pero en esta cuestión de discontinuidad del financiamiento se encierra otra no menos grave. Porque, es normal que se considere que el desfinanciamiento es una de las principales causas del no cumplimiento de metas, de las dificultades de planificar actividades y de sostener el trabajo con los grupos de beneficiarios. Y esto, sin dejar de ser cierto, justifica el incumplimiento de objetivos y metas explícitas vinculadas con la atención de la pobreza, lo cual termina siendo funcional a quiénes *impusieron estos PDR para la consecución de intereses propios* y diferentes a los objetivos explícitamente enunciados en esos PDR.

### **c. La información: irregularidades en la difusión de los resultados y estudios**

Los estudios y análisis que hacen los PDR directa o indirectamente, sean internos o contratados externamente, no se difunden adecuadamente. Hay resultados y documentaciones de los proyectos que se desconocen y otros que, como se dice comúnmente, “se cajonean”.<sup>15</sup>

Vale mencionar que esto es una práctica frecuente en los organismos públicos con diferente tipo de documentación. En general no se valorizan los métodos que garantizan la transparencia de la información pública que, como tal, tendría que estar al alcance de quién la solicite.

El caso posiblemente más paradigmático dentro del ámbito del DR en Argentina sea la costosa consultoría encargada en el año 2005 al RIMISP (señalada arriba en nota al pie) cuyos resultados nunca se difundieron (ni total ni parcialmente). Sobre esta se tendió un velo de ocultamientos, sospechas de incumplimiento, inobservancia, sobre las que tampoco nunca se informó, ni se dio a conocer las acciones y/o responsabilidades emergentes de tan anormal situación.

En el presente, la falta de difusión de informes, resultados, acciones del sector público, no puede justificarse por falta de medios y recursos materiales y humanos. Ya que, quizá la mayor reivindicación de la era de Internet sea que constituye un instrumento inmejorable para la difusión, sin restricciones de tiempo y espacio de información a todo el mundo. Y, en este sentido, Internet es el medio más idóneo que se dispone actualmente para poner en práctica una efectiva transparencia de la agenda y de las prácticas de gestión pública (con sus respectivos, informes, análisis y evaluaciones). Propósito tantas veces enunciado pero tan escasamente practicado.

### **d. Los beneficiarios: un perfil desdibujado**

El perfil de los beneficiarios de los PDR también nos muestra la falta de una política estratégica con este sector.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> En el lenguaje de la “burocracia” significa que quedan en “algún cajón” de algún escritorio para retrasar o evitar su difusión.

<sup>16</sup> Más allá que reconozcamos que es en sí mismo una cuestión cambiante. En primer lugar, por la misma evolución socioeconómica de la realidad que va modificando el perfil del beneficiario a ser atendido. Y, en

Craviotti y Soverna (2003: 7), comentan que: “la población objetivo de estos Programas, con excepción de la del PROHUERTA, no alcanza a todos los pobres rurales. ... los programas sólo atienden a una parte de la población rural pobre y, aún dentro de esa parte, se reconocen tipos de actores para los cuales no hay oferta institucional o ésta es muy escasa (“los grises”) y hay zonas geográficas sin atención.”

Ocurre que, los sujetos de los PDR (los pequeños y medianos productores) no son tratados globalmente, pero tampoco son los únicos actores vinculados al desarrollo de los ámbitos rurales. Están, por ejemplo, los trabajadores transitorios rurales, a quienes se los trató de incluir a través del PROINDER. Pero, sin embargo, los resultados muestran la falta de una visión de conjunto. Porque, el PROINDER para poder incorporar a los trabajadores transitorios tuvo que imponer una restricción, que fue que estos trabajadores debían disponer de una parcela de tierra para poner en producción.<sup>17</sup> Mas tarde se demostró que aplicar esta sola condición resultaba insuficiente. Pues, algunos de los trabajadores transitorios, beneficiados con subsidios para autoconsumo del PROINDER, abandonaron el proyecto cuando encontraron un trabajo asalariado (porque su prioridad era disponer de este tipo trabajo, Pfr. Manzanal, 2005: 54).

Asimismo, hay beneficiarios de Cambio Rural y de PSA que tienen otro perfil distinto al tradicional de pequeños productores agropecuarios. Se trata de nuevos actores, que vienen del ámbito urbano y que incluso mantienen su vivienda principal en la ciudad. Son casos vinculados con la búsqueda de alternativas al desempleo urbano a través de actividades, frecuentemente intensivas, en el sector agropecuario (cunicultura, apicultura, etc.). La modalidad de trabajo con este tipo de actores plantea la necesidad de repensar el tipo de intervención propuesto por los PDR, que históricamente vienen trabajando con productores agropecuarios (Pfr. Manzanal et al, 2003: 46).

RIMISP (2004: 13) señala que los PDR suelen experimentar un corrimiento hacia arriba en el perfil de los beneficiarios focalizados. Y esto es una consecuencia de la mayor capacidad que tienen los sectores de mayores recursos para gestionar apoyo y, cuando corresponde, para devolver los créditos. Por ello es que luego se encuentra que los grupos de beneficiarios tienen un perfil no concordante con el que predeterminan los PDR (Manzanal et al, 2003: 45).

En realidad, cada programa está focalizado y, como tal, define el alcance de sus acciones en el marco amplio de atención a la pobreza. Pero el problema es que no se establecen criterios comparables que permitan reconocer la heterogeneidad social que se inscribe en ese marco general.<sup>18</sup> En este sentido, Craviotti y Soverna (2003:8) sostienen que hay dispersión de esfuerzos, lo cual evidentemente afecta la eficiencia de funcionamiento del Estado, de utilización de sus recursos y de acceso a los distintos servicios ofrecidos.

Nuevamente, en torno a esta cuestión (el perfil y los servicios a proveer) los PDR parecen adecuarse más a las necesidades (económicas e instrumentales) propias y de los organismos de financiamiento, que a conformar una política de DR rural única, estratégica y efectivamente dirigida a superar la problemática de la pobreza rural. Y esto es posible porque desde el Estado no se muestra un verdadero interés para conformar una política única de DR, que implicaría imponer una autoridad que encauce tanto Programa desperdigado.

---

segundo lugar, porque está influenciado por una histórica discusión académica sobre qué constituye un pequeño productor, un campesino, un productor pobre, etc..

<sup>17</sup> Esta restricción está asociada a que el PROINDER pertenece al ámbito de la SAGPyA y ésta se encuadra en el marco de acciones que se vinculen con las cuestiones productivas del agro. Esta separación sectorial (agro, industria, trabajo, etc.) propia de las instituciones públicas en general, es una restricción ‘burocrática’ que no condice con las actuales propuestas con perspectiva ‘territorial’ que las instituciones buscan instrumentar.

<sup>18</sup> Para subsanar el problema de las superposiciones se han realizado acuerdos entre los programas y diseñado sistemas informáticos de seguimiento como el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS) de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Y, en la misma SAGPyA, se ha preparado una base de beneficiarios de los programas arriba enumerados. Sin embargo, estos mecanismos no reemplazan lo que puede ofrecer una política articulada desde una visión única de desarrollo, aunque ejecutada con diversos instrumentos en función de los distintos tipos de beneficiarios (Craviotti y Soverna, 2003:8).

### **e. Los instrumentos y la metodología de intervención: ausencia de apropiación e integración de instrumentos en un mismo PDR y entre distintos PDR**

En la forma de intervención de los PDR y en la aplicación de sus instrumentos (como la asistencia técnica y la capacitación) aparecen un conjunto amplio de limitaciones, entre ellas merecen destacarse:

- Una inadecuación o falta de complementación de las PDR con las políticas públicas de otras áreas de gobierno nacional o provincial (sin contar con la no consideración en el diseño y accionar de los PDR de los condicionantes estructurales resultantes de la política macroeconómica).
- Mínima coordinación entre los distintos organismos públicos responsables de ejecutar los PDR e intervenir en DR. Hay una notoria falta de coordinación entre los programas orientados al mismo tipo de destinatarios, aún a nivel de la propia SAGPyA. Lo mismo se repite entre SAGPyA e INTA. La creación de una Comisión de Desarrollo Rural dentro de la SAGPyA ha sido una toma de conciencia de esta problemática. Aunque luego de varios años de funcionamiento sus resultados no resultan en evidencias concretas; siendo manifiesta la falta de orientación (y decisión) política en ese sentido.
- Problemas con la conformación de grupos:
  - En algunos casos el tope de integrantes constituye un recorte artificial que perjudica la concreción del proyecto. Es el caso de ‘grupos’ grandes que superan el tope determinado, como sucede con: comunidades aborígenes, asociaciones de PPM, asociaciones vecinales y Ferias Francas.
  - Falta de aplicación de criterios objetivos en la conformación de los grupos. Se señala que habría un sesgo a favor de los hombres, que también se observaría en la obtención de proyectos. Otro sesgo es la exclusión o inclusión de algunos productores respecto a otros (los más conflictivos quedan afuera o, inversamente, se seleccionan a los más conocidos, o participativos, etc.).
- Dificultades para financiar:
  - Necesidades básicas en el caso de proyectos con aborígenes (FIDA, 2002:40).
  - Pocos avances en procesos vinculados con la titularización de tierras.
  - Insuficiencia de recursos para obras o para equipamiento.
- Restricciones presupuestarias para ampliar y profundizar la capacitación:
  - Sesgo productivo en la capacitación a beneficiarios.
  - Debilidad de la capacitación destinada a técnicos.
  - Falta de capacitación dirigida a fortalecer la participación grupal de los pequeños productores.
- Limitaciones múltiples de asistencia técnica, con diferente origen y causalidad:
  - Ausencia de tradición de trabajo con el sector campesino por parte de los técnicos, que deriva en:
    - Desconocimiento de algunas prácticas aplicadas por las comunidades para el manejo de los cultivos, el aprovechamiento del monte o la cría ganadera.
    - Problemas de apropiación de las tecnologías propuestas por parte de los productores.
    - ‘Paquetes’ tecnológicos no apropiados a las condiciones de los productores, limitando la sostenibilidad de los proyectos.
  - Escasa o nula asistencia técnica asociada a consolidar procesos participativos y de organización de los grupos. La asistencia técnica es definida en general por la complejidad del proceso productivo.
  - Falta de capacitación en gestión empresarial asociativa, especialmente cuando se requiere:
    - Uso común de instalaciones y maquinarias.
    - Apoyo de gobiernos locales por la provisión de infraestructura de servicios.
  - Insuficiente asistencia técnica sobre manejo administrativo de los proyectos, en particular sobre formas de liquidación de gastos, de solicitud de presupuestos y facturación legalizada, etc.

- Rol de las ONG no acorde con las expectativas puestas en ellas; no se corroboró que los grupos apoyados por las ONG lograrían mayores avances en cuanto a lo socio-organizativo, además de desarrollar mejor proyectos (idea sustentada en que las ONG tienen mayor experiencia en desarrollo rural y cuentan -en muchos casos- con equipos interdisciplinarios).

Resulta evidente que la mayoría de estas cuestiones no son de difícil de resolución, fundamentalmente lo que se requiere es una política pública con decisión de encarar un proceso de transformación en el que participen los actores locales (beneficiarios, técnicos y referentes privados y públicos de provincias y municipios). Luego, si bien para la ejecución de las acciones acordadas se necesitarán recursos humanos capacitados y fuentes de financiamiento, entendemos que con la decisión política previa éstos no constituyen una restricción insoslayable.

#### **f. La participación y el fortalecimiento organizacional: contradicciones y legitimidad de las formas de representación**

La mayoría de los PDR postulan la participación y el fortalecimiento organizacional de los pequeños productores. Sin embargo, no puede afirmarse que exista una definida estrategia nacional, ni internacional, en relación a esta cuestión.

En general, y cuando se da, la participación funciona especialmente a modo de `consulta´ sobre determinados y delimitados temas. Lo cual ocurre durante la etapa de diagnóstico de los PDR. Luego, durante la elaboración y la negociación de los PDR, en general no se promueve la participación, ni la consulta.

Tampoco se contempla la presencia de equipos interdisciplinarios en terreno para la formación en metodologías participativas en todo el ciclo del proyecto. Ni se prevén capacitaciones para que los actores locales aprendan a manejarse en contextos grupales diversos, ni prácticas y aprendizajes sobre formas de concertación de intereses. Tampoco se capacita para promover organizaciones de la economía social, ni organizaciones de representación de intereses de los pequeños productores.

Todo lo anterior resulta aún más restrictivo cuando intervienen organismos internacionales en el financiamiento de los PDR. Pues con sus normativas y formalidades reducen los márgenes de libertad para la programación y acción a escala local, para recuperar la especificidad de cada lugar y de sus habitantes.

En definitiva, en materia de participación es bien diferente lo que sucede a nivel del `discurso´ de los PDR con los hechos concretos de la realidad:

- Porque los mecanismos diseñados son insuficientes para avanzar hacia el fortalecimiento de la participación. No hay ni un financiamiento adecuado, ni una cantidad de horas asignadas a los técnicos para esta tarea exclusiva. Es el caso del BIRF que, si bien propicia la participación, no financia actividades para promoverla (como sucede en el PROINDER). Tampoco se diseñan talleres de capacitación dirigidos específicamente a promover la participación.
- Se establecen mecanismos formales a cumplir que cuestionan en sí mismos las posibilidades de participación. Es el caso, por ejemplo, de la obligación de cumplimentar formularios, que son de tal grado de extensión y complejidad (PROINDER, PRODERNEA) que restringen casi toda posibilidad de intervención directa de los actores en la elaboración de los mismos. Además de constituirse en un "símbolo" de requerimientos absurdos y excesivos en relación a los servicios y fondos a recibir
- No se prevén mecanismos de evaluación que puedan analizar el avance de la participación de los actores beneficiarios.
- No se contempla la instrumentación de formas de participación acordes con las especificidades de los actores y de los territorios y culturas donde ellos habitan.
- No se discute, ni se desarrollan mecanismos para analizar la legitimidad de la representación de los beneficiarios que garanticen una participación representativa (a nivel local, provincial, regional y nacional). Se desconoce, en general, cuál es el aval con que cuentan los pequeños

productores que “representan” a otros pequeños productores en ámbitos de gestión pública, nacional, provincial y local.

- Se evalúa como participación al mero hecho de pertenecer a un grupo beneficiario del Programa: la mayoría de los PDR afirma que los beneficiarios tienen participación en la gestión sólo por participar en el diagnóstico participativo de su propio proyecto.
- La participación en el ciclo de los respectivos proyectos grupales varía según se trate del diagnóstico, de la formulación o de la gestión de los recursos. En general es alta la participación grupal durante el diagnóstico, se torna más individual durante la formulación (el técnico se suele reunir con cada productor individual, eliminándose así la posibilidad de capacitarse grupalmente durante la formulación conjunta) y es variable en la gestión de los recursos, dependiendo de si los proyectos son grupales o familiares o más o menos articulados con otros grupos y/o organizaciones.

En cuanto al fortalecimiento de las organizaciones de productores, no resulta ser éste un tema perseguido en los hechos por los PDR. Al respecto, Codutti (2003:41) señala que:

... ciertas organizaciones plantean que algunos programas han instrumentado estrategias tendientes a su fragmentación con el propósito de restarle poder de negociación. En este sentido, señalan que los programas que disponen de asistencia financiera trabajan con asociaciones zonales o locales de pequeños productores y no con las organizaciones que las reúnen o agrupan en el ámbito provincial, situación que estimula la eclosión de una multiplicidad de organizaciones locales de productores con escaso grado de representatividad y poder de negociación.

Esta situación la hemos observado también en algunas zonas de la Patagonia.

Finalmente, la mayor o menor participación a nivel local tiene también que ver con que si las instancias de decisiones, dentro de los PDR, sea descentralizada o centralizada. En este sentido cabe mencionar que, en general, los referentes provinciales consideran que sus PDR no son descentralizados porque las decisiones vinculadas con los recursos financieros (gestión de los fondos, distribución-asignación, aplicación) son centralizadas o tienen algún grado de centralización. En definitiva, todos los PDR dependen de recursos financieros de la Nación.

Sin embargo, los PDR tienen relativa autonomía en las decisiones operativas vinculadas con la ejecución en terreno (en la definición de la estrategia de trabajo, las zonas a trabajar y/o a promocionar, la selección de grupos de beneficiarios y de técnicos, el tipo de proyectos, el tipo de capacitación, la asistencia técnica) que quedan bajo la responsabilidad de las unidades provinciales.

#### **f. Debilidades y fortalezas de la articulación del PDR con actores locales (ONG, gobiernos provinciales, organizaciones de productores, etc.)**

La coordinación y articulación de los PDR se da en diferentes niveles y de diferentes formas. El problema aquí es que el propio concepto de articulación deviene en múltiples interpretaciones, sumamente variables y amplias por parte de quienes analizan determinados procesos o son los agentes ejecutores de los mismos. El concepto tiene una amplitud de interpretación que varía desde reconocer como articulación la simple mención de algún contacto esporádico entre agentes hasta una ejecución de proyecto común. Además, a nivel de terreno existe un tipo de articulación (centrada en acciones sociales y productivas entre los mismos beneficiarios) mientras que a nivel de las coordinaciones provinciales y nacionales existen otras (centradas en cuestiones de carácter técnico, estratégico o político).

En general las interacciones resultan en un modo de ampliar el radio de acción (zonas, recursos, sujetos beneficiarios) de los programas complementándose mutuamente. Pero también, han constituido una forma alternativa a la que recurrieron los PDR y las OSC para enfrentar la situación de crisis por la que pasaron (en particular hacia fines de la década pasada y comienzos de la presente).

Si bien las articulaciones son en su mayoría por actividades de asistencia técnica y capacitación, vinculadas a lo tecnológico productivo, bajo el rótulo de articulación entre programas y OSC se

esconden o existen, en realidad, relaciones de financiamiento. En general se trata de Programas que financian a OSC. Es el caso de PSA-PROINDER que trabaja con OSC financiando a algunos de sus técnicos en actividades de constitución de grupos, formulación de diagnósticos y proyectos y seguimiento de los mismos.

La heterogeneidad, las diferencias y los casos ‘fronterizos’ respecto a las articulaciones entre PDR y OSC pueden explicarse en:

- Las diferentes perspectivas de desarrollo en los PDR y OSC que luego determinan el eje central del trabajo a realizar. Por ejemplo, en algunos casos lo prioritario del accionar con los pobres rurales es promover mejoras de carácter productivo y en otras centrarse en lo organizativo.
- Las diferentes metodologías de trabajo de los PDR y OSC (que en buena medida dependen de las definiciones y perspectiva de desarrollo previas). Por ejemplo, algunos focalizan en el financiamiento, otros en la capacitación y asistencia técnica, otros prefieren que el financiamiento sea crédito y otros subsidio, y también pueden darse diferencias respecto al grado de injerencia que deberían tener los beneficiarios en la gestión
- La propuesta que el PDR u OSC tiene respecto a la articulación con otros programas y OSC y su estrategia de difusión.
- La diferente definición del sujeto beneficiario que tienen los PDR y OSC, tanto en cuanto a la precisión de su perfil como a la definición del sujeto prioritario dentro de la amplia gama de pobres rurales. Más allá que hay confusiones respecto a la definición conceptual y operativa del sujeto, no hay definiciones precisas (esto implica superposiciones en las zonas entre PDR, así por ejemplo CAMBIO RURAL tiene sujetos que también son de PSA y de PRODERNEA)
- Los ámbitos de competencia formales (sea administrativos, jurídicos y/o político-institucionales) de PDR, OSC y otras instituciones difieren en la práctica.
- La desconfianza entre los PDR, OSC y las organizaciones, en general, respecto a las intenciones de los otros. Es frecuente que se piense que, en realidad, se buscan unos a otros sólo para ‘posicionarse’.
- Las fuentes de financiamiento diversas que tienen los PDR y OSC que conllevan a diferentes estrategias, objetivos y sujetos beneficiarios.
- Las diferencias personales e incluso los enfrentamientos personales (Pfr. Manzanal et al 2003: 44-45).

Toda esta situación abona la tesis de la falta de complementación y articulación entre los PDR. Sin embargo, hay una práctica de articulación que se está aplicando, que está en ejercicio y en construcción (con muchas variaciones y particularidades, según zonas, instituciones, funcionarios o técnicos). El futuro de estas y otras articulaciones depende de que efectivamente los PDR coordinen sus acciones comunes y que acuerden y planifiquen su accionar, tanto a nivel nacional como local. Según Carballo (2001:16) “el aprendizaje social resultante del accionar de estos programas, los técnicos formados, beneficiarios con cierta organización, articulaciones y confianzas, entre distintos actores, constituyen actualmente una de las bases sobre la que asentar un proceso de cambio.”

## **Conclusiones**

Si bien los PDR contribuyeron a que la cuestión campesina se hiciera visible en forma generalizada en diferentes ámbitos nacionales y provinciales, debe reconocerse que sus logros fueron acotados a un número de beneficiarios limitado dentro de los pobres rurales.

Soverna señala que es difícil medir los efectos que las acciones nacionales (y provinciales) han generado sobre las economías campesinas, los procesos migratorios y la disminución de la pobreza rural. En especial porque las acciones fueron limitadas, sólo alcanzaron a una parte de la población rural pobre y, fundamentalmente, porque la inversión realizada fue exigua frente a la magnitud de las necesidades. Pero además, la autora afirma que se dificultó la posibilidad de un mejor desempeño de las acciones nacionales de Desarrollo Rural por la dispersión de esfuerzos y la falta de coordinación, resultado de la estrategia asumida de utilizar diversos instrumentos y criterios de focalización no complementarios; de que cada programa definió su propia estructura y mecanismos

de implementación; de que las características que asumen los proyectos en el ámbito nacional, tiene relación con las fuentes de financiamiento y las exigencias que éstas plantean. De este modo, cada una de esas estructuras en la SAGPyA estableció con el territorio (fundamentalmente con las provincias, pero también con áreas locales) distintas formas de vinculación que, en general, entorpecieron más que ayudaron a un mejor desempeño y complementariedad (Pfr. Soverna, 2004:7).

En consecuencia, nuestras reflexiones centrales son que los PDR:

- No son una política de Desarrollo Rural. Son una sumatoria de ofertas especializadas.
- Operan a nivel micro, es decir no están contemplados, o se ignoran, las restricciones del nivel macroeconómico.
- Se ejecutaron en un marco de aislamiento del resto de las acciones desarrolladas por el Estado nacional, provincial, incluso por la SAGPyA (y, en menor medida, también por el INTA).
- No abordan el problema de la pobreza rural en forma integral y por lo tanto tampoco lo solucionan.
- Han operado en situación de incertidumbre casi permanente, quedando afectado todo el ciclo de los respectivos proyectos que tienen actividades, necesariamente, concatenadas.
- La modalidad de promover microemprendimientos grupales no ha producido impactos ni a nivel del territorio, ni de los mercados regionales, ni de las organizaciones representativas e incluso no han resultado sustentables los proyectos individuales y/o grupales de los pequeños productores agropecuarios en sus aspectos económicos (a nivel de transformaciones sostenibles en los ingresos de los pp).

Por todo lo anterior, consideramos que una política de desarrollo rural que efectivamente atienda las necesidades de la población de menores recursos del ámbito rural (en sentido amplio) requiere constituirse en primer lugar en una política de Estado que:

- Sea parte constituyente de la política nacional de desarrollo regional o territorial, condición para incorporar las restricciones y posibilidades del contexto macroeconómico en la problemática rural en particular, y territorial en general. Y cuyas estrategias sean:
  - La coordinación interinstitucional entre el orden nacional, provincial y local; a partir de la convocatoria a las diversas organizaciones públicas y privadas cuyos temas, objetivos y estrategias sean pertinentes por su vinculación, particular o general, con la cuestión del desarrollo rural.
  - La articulación rural-local-regional, en función de una política de desarrollo territorial, superando las visiones sectoriales (productivas y sociales).
  - La participación social y colaboración entre instituciones públicas y privadas, gremiales, empresarias y académicas, de modo que la gestión, la producción y las áreas de ciencia y técnica (nacionales y provinciales) trabajen conjuntamente a favor de la generación de conocimiento e innovaciones para el desarrollo rural.
- Atienda las necesidades y demandas de los actores de cada ámbito local específico, conjuntamente con la búsqueda de mejoras en las condiciones de vida y de producción de los pobres rurales y el fomento de sus organizaciones representativas.

- Incorpore la participación, discusión y negociación con los representantes de los gobiernos provinciales, sus instituciones y organizaciones sociales, productivas y políticas, involucradas y representativas.
- Contemple el desarrollo de instituciones (normativas y leyes) que sean reconocidas, aceptadas, difundidas, y aplicadas con transparencia y bajo el control social de las organizaciones locales representativas.

Por último, no debemos olvidar que en Argentina, el problema del desarrollo rural se conjuga con el de las desigualdades regionales y con la integración al MERCOSUR que, a su vez, tiende a favorecer la tendencia hacia mayores desequilibrios. Por su parte, el crecimiento desigual, concentrado, es una realidad del modelo económico del presente, así como la integración en el Mercosur es un requisito de la realidad socioeconómica de este siglo. Por lo tanto, una política de Estado de Desarrollo Rural requiere *políticas compensatorias* para enfrentar los efectos regresivos hacia las provincias y regiones más pobres de la política macroeconómica. Esto es así, porque un efectivo desarrollo, con incorporación de los sectores más vulnerables, no es viable en un ambiente de extrema polarización económico-social y de frecuente, o permanente, conflicto social.

## Siglas

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BIRF: Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial)

DR: Desarrollo Rural

DTR: Desarrollo Territorial Rural

EAP's: Explotaciones Agropecuarias

FIDA: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola

INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

ONG: Organizaciones u Organismos no Gubernamentales

OSC: Organizaciones de la Sociedad Civil

PDR: Programas de Desarrollo Rural

PNEA: Programa de Apoyo a los Pequeños Productores del Noreste Argentino

PRODERNEA: Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste

PRODERNOA: Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noroeste

PRODEAR: Programa de Desarrollo de la Argentina Rural

PRODERPA: Programa de Desarrollo de la Patagonia

PROINDER: Proyecto de Iniciativas Rurales

PSA: Programa Social Agropecuario

SAGPyA: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación

## BIBLIOGRAFÍA

- Carballo, Carlos (2001) "Nueva Institucionalidad para el desarrollo rural en Argentina" trabajo presentado en las II Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales, Programa Interdisciplinario de Estudios Agrarios, Facultad de Economía de la Universidad de Buenos Aires.
- Craviotti C. y Soverna, S. (2003) "Propuesta para la definición de Políticas de Desarrollo Rural", Componente Fortalecimiento Institucional del PROINDER, Dirección de Desarrollo Agropecuario, SAGPyA, Buenos Aires.
- Codutti, R. (2003) "Asistencia técnica para la formulación de la estrategia de desarrollo rural de la provincia del Chaco", Informe final de Consultoría. PROINDER, SAGPyA. Diciembre, Buenos Aires.



- FIDA (2002) “Proyecto de Desarrollo Rural de las provincias del noreste. PRODERNEA. Misión de Reorientación”. Volumen I: Texto Principal. División de América Latina y el Caribe. Departamento de Administración de Programas.
- Giberti, Horacio (2003) “Cambiantes posiciones de la Sociedad Rural Argentina, CRA y la CGT respecto al proyecto de Ley Agraria”, *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, N° 19, 2° semestre, pp. 179-184, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, Buenos Aires.
- León, Carlos y Carlos Rossi (2003) “Aportes para la historia de las instituciones agrarias de la Argentina (II) El Consejo Agrario Nacional”, *Realidad Económica* 198, p. 95-123, IADE, Buenos Aires.
- Lombardo, Patricia y 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’, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- Manzanal, Mabel (con la colaboración de Andrea Nardi) (2005) “Modelos de intervención de los proyectos de desarrollo rural en Argentina a partir de 1995”, RIMISP, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural- Santiago de Chile.
- Manzanal, Mabel, Mercedes Basco, Ximena Arqueros y Andrea Nardi (2003) “Los pequeños productores y la institucionalidad para el desarrollo rural: alcances y propuestas”, PROINDER, SAGPyA, Buenos Aires.
- Manzanal, Mabel (2000) “Los programas de desarrollo rural en la Argentina (en el contexto del ajuste macroeconómico neoliberal)”, *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, N° 78, Vol. XXVI, septiembre, p. 77-101, Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- Manzanal, Mabel (2001) “Política de desarrollo regional para la Argentina (posibilidades en el contexto de las restricciones macroeconómicas)”, *Realidad Económica* 179, p. 104-122, IADE, Buenos Aires.
- Manzanal, Mabel (1995) "Globalización y ajuste en la realidad regional argentina: reestructuración o difusión de la pobreza?", *Realidad Económica* 134, p. 67-82, IADE, Buenos Aires.
- RIMISP (2004) “Síntesis de las Ponencias y del Debate del Seminario-Taller Transformación Productiva e Institucional del Mundo Rural de la Argentina”. 25 y 26 de Octubre. Buenos Aires.
- Soverna, S. (2004) “Políticas de desarrollo rural: situación actual y propuestas”. Trabajo presentado en el II Congreso Nacional de Políticas Sociales. Mendoza.

## **APENDICE**

**Cuadro 1**

**IDENTIFICACIÓN DE LOS PROGRAMAS**

(denominación, perfil del beneficiario, objetivos y prestaciones)

Programas de Desarrollo Rural en ejecución – Año 2005  
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos

N°	Sigla	Denominación	Perfil del beneficiario	Objetivos	Prestaciones o tipos de asistencia
1	<b>PSA</b>	Programa Social Agropecuario	Productores minifundistas	<p>Contribuir al mejoramiento de las actividades productivas y los niveles de ingreso de los productores minifundistas.</p> <p>Generar un espacio de participación que facilite la organización de los productores minifundistas, a los efectos de que puedan asumir su propia representación y desarrollen su capacidad de gestión.</p> <p>Promover la participación organizada de los pequeños productores en las decisiones de políticas, programas y proyectos a nivel local, provincial y nacional</p>	Asistencia financiera, asistencia técnica, apoyo a la comercialización y capacitación
2	<b>PROINDER</b>	Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios	Jefes de hogar trabajadores por cuenta propia o familiares sin remuneración fija de la rama agropecuaria que residen en localidades de hasta 2.000 habitantes o en áreas de población dispersa, con NBI.	<p>Mejorar las condiciones de vida de 40.000 pequeños productores agropecuarios pobres a través del aumento de sus ingresos en forma sostenible y el incremento de su organización y participación.</p> <p>Fortalecer la capacidad institucional a nivel nacional, provincial y local para la formulación, ejecución y seguimiento de las políticas de desarrollo rural.</p>	Financiamiento no reembolsable para inversión, asistencia técnica, capacitación, apoyo al mercadeo y fortalecimiento institucional.

Continuación del cuadro 1

N°	Sigla	Denominación	Perfil del beneficiario	Objetivos	Prestaciones o tipos de asistencia
3	<b>PRODERNEA</b>	Programa de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste Argentino	Pobladores pobres rurales que habitan en el área del proyecto, que explotan o no la tierra (3) y comunidades aborígenes.	Los objetivos específicos son: a) aumentar el ingreso proveniente de las actividades productivas de los hombres y de la mujer, tanto agrícolas como no agrícolas, diversificando la producción y promoviendo el cambio técnico y la elevación de la productividad, b) minimizar los costos económicos y sociales que conllevan los procesos de reconversión productiva necesarios para adecuarse a las nuevas políticas económicas y a los cambios institucionales del país, c) promover y consolidar las organizaciones de pequeños productores, d) contribuir a la conservación a largo plazo de los recursos naturales renovables, su manejo y la conservación del medio ambiente, e) contribuir a la mejoría de las condiciones de vida y a la conservación de los valores culturales de las etnias aborígenes, y contribuir a la mantener y reforzar el dominio sobre sus territorios y sus recursos, y f) fortalecer las instituciones públicas y privadas de desarrollo rural de la región.	Crédito, promoción de la organización y asistencia técnica, capacitación y comunicación., desarrollo comercial y agroindustrial, fondo de apoyo a las comunidades aborígenes, y actividades de género y con jóvenes rurales.

Continúa en la página siguiente

Continuación cuadro 1

N°	Sigla	Denominación	Perfil del beneficiario	Objetivos	Prestaciones o tipos de asistencia
4	<b>CAPPCA</b>	Proyecto Forestal de Desarrollo. Componente de Apoyo a Pequeños Productores para la Conservación Ambiental	Familias de pequeños productores	Desarrollar sistemas productivos sustentables en áreas degradadas, incorporando al árbol o jerarquizando su uso en prácticas agroforestales.	Apoyo financiero no reintegrable para sostener la extensión y facilitar la adopción por parte de productores de tecnologías o prácticas nuevas, extensión y transferencia de tecnología, proyectos de experimentación adaptativa, principalmente investigación agroforestal, y campañas de educación ambiental dirigidas a pequeños productores, población escolar y población en general.
<b>PROFEDER</b>	Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable	De acuerdo al tipo de intervención trabaja con: Pequeños y medianos empresarios agropecuarios, productores familiares, productores minifundistas y con población rural y urbana debajo de la línea de pobreza (1)	Objetivos específicos: a) promover y apoyar el fortalecimiento de la organización de productores, b) participar en la promoción de la formación y fortalecimiento de redes locales de innovación y conocimiento a través de la concertación con los actores locales, c) fortalecer sistemas de contención técnica locales, d) promover y fortalecer sistemas de capacitación permanente en las distintas habilidades que requiera este enfoque sistémico, e) contribuir a fortalecer un sistema de información a nivel local y f) ofrecer herramientas de apoyo técnico para lograr una buena articulación a los sistemas de financiamiento.	Asistencia técnica, capacitación, experimentación adaptativa, etc. a través de los subprogramas Cambio Rural, PROFAM, Minifundio y PROHUERTA. Además, promueve Proyectos Integrados, y de Apoyo al Desarrollo Local.	

Continúa en la página siguiente

Continuación cuadro 1

N°	Sigla	Denominación	Perfil del beneficiario	Objetivos	Prestaciones o tipos de asistencia
5	<b>CAMBIO RURAL</b>	Programa Federal de Reversión Productiva para la Pequeña y Mediana Empresa Agropecuaria	Pequeños y medianos empresarios agropecuarios	Mejorar la gestión empresarial, aumentar la eficiencia de los procesos productivos, consolidar formas de organización y fortalecer el poder de negociación	Asistencia técnica, capacitación, promoción y motivación, apoyo en seis áreas prioritarias específicas (análisis económico-financiero, diversificación, información, comercialización y mercados, asociativismo, desarrollo local) y vinculación al crédito
6	<b>PROFAM</b>	Programa para Productores Familiares	Productores familiares que cuentan con una menor dotación de recursos que las PyMEs agroalimentarias, y que trabajan en forma directa su establecimiento agropecuario, con colaboración principal de su familia	Las acciones del programa están orientadas a promover: a) el diagnóstico participativo de problemas, b) formas empresariales de producción y transformación, c) la ocupación de la mano de obra familiar y la generación de empleo local, d) la seguridad alimentaria de las familias, e) el acceso a información de mercados, f) la validez y adaptación de tecnologías, g) la organización de productores hacia formas autogestionarias para acceder con éxito a los mercados	Capacitación permanente y asistencia técnica (en aspectos productivos, de gestión empresarial, organizativos y de mercados)

Continúa en la página siguiente

Continuación del cuadro 1

N°	Sigla	Denominación	Perfil del beneficiario	Objetivos	Prestaciones o tipos de asistencia
7	<b>Programa Minifundio</b>	Proyectos de Investigación y Extensión para Pequeños Productores Minifundistas	Familias minifundistas. Integrantes de unidades domésticas de producción agropecuaria bajo cualquier forma de tenencia, que producen en el mercado en condiciones de escasez de recursos, con parcelas pequeñas en función del núcleo familiar, falta de tecnología, dificultad de acceso al crédito, poco poder de negociación en los mercados y debilidad organizativa	Mejorar la competitividad productiva, promover la diversificación y la integración a procesos agroindustriales, y fortalecer las organizaciones, como medios para acceder con éxito a diferentes mercados	Asistencia técnica, experimentación adaptativa, organización y capacitación
8	<b>PROHUERTA</b>	Promoción para la Autoproducción de Alimentos	Familias urbanas y rurales situadas bajo la "línea de pobreza", niños que asisten a escuelas de áreas socialmente críticas	Complementar la alimentación de los sectores de menores ingresos por medio de la autoproducción, en pequeña escala, de alimentos inocuos. Mejorar la dieta, incrementando la calidad y la cantidad de los alimentos consumidos. Mejorar el aprovechamiento y la distribución del gasto familiar en alimentos. Incentivar la participación comunitaria en la solución de los problemas alimentarios, procurando mayor capacidad de gestión y organización en la población. Generar, validar y sistematizar la información sobre tecnología adecuada para la producción de alimentos inocuos y para una mejor	Promoción de las actividades de huerta y granja orgánica, capacitación permanente a promotores y beneficiarios, asistencia técnica, acompañamiento sistemático de los emprendimientos y provisión de insumos (semillas y planteles de granja)

				condición alimentaria. Promover pequeñas alternativas productivas agroalimentarias que generen ingresos y se constituya en fuentes de trabajo	
--	--	--	--	--	--

**Fuente:** Elaboración propia en base a Manzanal, M. y otros (2003) con datos de PROINDER (2003); FIDA (2002); INTA (2002), SAGPyA (2005), página web de la SAGPyA (junio 2003), página web del INTA (enero 2002), y INTA (2004a).

(1) Además, el PROFEDER se propone trabajar con productores medianos – grandes y grandes, a través de convenios de asistencia técnica y de vinculación tecnológica, y capacitaciones que incluyen a técnicos del sector privado. Con otras audiencias, como profesionales, estudiantes e instituciones, trabaja a través de capacitaciones y cooperaciones técnicas.

(2) A través de los Proyectos Integrados el INTA impulsa la articulación de las personas y sus capacidades, a nivel de las regiones y las cadenas de valor agroalimentarias. La finalidad es fortalecer la organización de los productores y las instituciones, vinculando su accionar con otros grupos y empresas, mejorando la competitividad de los territorios. Además, el PROFEDER promueve Proyectos de Desarrollo Local que fomentan la articulación de los actores organizados con las instituciones y entidades del medio, en torno a un plan de acciones que integra las actividades agropecuarias, agroindustriales y de servicios en el marco de una comunidad.

(3) Como resultado de la reorientación que comenzó a funcionar en abril de 2003 se amplió el alcance de la definición de beneficiarios del proyecto, entendiéndose por éstos a todos los pobladores pobres rurales del área del proyecto. La redefinición del perfil involucra a la población rural en el campo y en asentamientos de menos de 2.000 habitantes, ya sea: a) familias de productores rurales con propiedades de hasta 25 Ha., con ingresos netos que no superen el equivalente a USD 2.500 anuales total por familia; b) colonos con títulos regularizados u otras formas de tenencia legales, con lotes de menos de 25 ha., que estén localizados en tierras que constituyen nuevas fronteras agrícolas; c) personas o familias pobres rurales que tengan o no explotación u ocupación de tierras o que se dediquen a cualquier actividad lícita productiva, de servicios, de comercio o transformación que tengan ingresos familiares netos inferiores a los USD 2.500 anuales o personas con menos de USD 500 anuales de ingreso neto; d) comunidades y familias de aborígenes existentes en las provincias que se dediquen a la agricultura, artesanías, actividades de pesca, caza y recolección u otra actividad comercial o productiva lícita.



**Cuadro 2**

**PERÍODOS DE FUNCIONAMIENTO E INSTITUCIONES RESPONSABLES**

Programas de Desarrollo Rural en ejecución – Año 2005  
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos

N°	Programa	Año inicio	Año de finalización	Institución responsable	Institución ejecutora	Fuente de financiamiento	Monto de financiamiento
1	<b>PSA</b>	Abril de 1993	No tiene fecha prevista	SAGPyA	SAGPyA	GOA/SAGPyA	\$11,6 millones año 2007
2	<b>PROINDER</b>	Mayo de 1998	Junio 2006 (1ª etapa), 2010 (2ª etapa)	SAGPyA	SAGPyA	BIRF 75% /GOA 25%	u\$s 100 millones (1ª etapa) u\$s 150 millones (2ª etapa)
3	<b>PRODERNEA</b>	Enero de 1999: Misiones, 2000: Chaco, 2002: Formosa y 2003: Corrientes Relanzamiento en abril de 2003	2007	SAGPyA	SAGPyA y Ministerios de Asuntos Agrarios de las Provincias	FIDA/ Provincias/ GOA	u\$s 16,5 millones total
4	<b>CAPPCA</b>	1997	Enero 2006	SAGPyA	SAGPyA	BIRF 53%/ GOA 47%	U\$S 5,4 millones total
<b>PROFEDER</b>		2003	No tiene fecha prevista	INTA	INTA	GOA/SAGPyA	
5	<b>CAMBIO RURAL</b>	Julio de 1993	No tiene fecha prevista	INTA	INTA	GOA/SAGPyA	\$9 millones año 2007
6	<b>PROFAM</b>	2003	No tiene fecha prevista	INTA	INTA	GOA/SAGPyA	\$ 6 millones año 2007
7	<b>Programa Minifundio</b>	1987	Continúa hasta el presente	INTA	INTA	GOA/SAGPyA	
8	<b>PROHUERTA</b>	Agosto de 1990	Continúa hasta el presente	INTA	INTA	GOA/Desarrollo Social	\$24.9 millones en año 2007

**Fuente:** Elaboración propia en base a Manzanal, M. y otros (2003) con datos de PROINDER (2003), y Entrevista a referentes de los programas (junio y julio de 2005). 2006. La información de la última columna y referida al año 2007 proviene de Susana Soverna, Componente fortalecimiento Institucional PROINDER, publicada en Marcelo Sili (editor) El desarrollo rural y agropecuario en Argentina. Desafíos para la cooperación internacional. Seminario sobre Cooperación Internacional en Agricultura y Desarrollo rural en Argentina. Informe Final. Noviembre 2007, Buenos Aires

### Cuadro 3

#### COBERTURA GEOGRÁFICA Y CRITERIOS DE FOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA

Programas de Desarrollo Rural en ejecución – Año 2005  
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos

N°	Programa	Cobertura geográfica	Criterios de focalización geográfica
1	<b>PSA</b>	Alcance nacional (excepto Santa Cruz y Tierra del Fuego)	Priorización de regiones NOA y NEA (debido a la cantidad de EAP's minifundistas según el CNA de 1988) Al interior de las provincias la incorporación de áreas queda sujeta al criterio de las UTCP's. Acción por demanda: no se excluyen zonas no focalizadas
2	<b>PROINDER</b>	Nacional (excepto Santa Cruz y Tierra del Fuego para el subcomponente AIR)	Para la asignación de recursos entre las provincias se tiene en cuenta la distribución de la población objetivo (porcentaje que representa la población NBI rural agropecuaria de cada provincia respecto del total nacional). En cada provincia el Programa seleccionó los departamentos en los que la cantidad absoluta de jefes de hogares rurales con NBI vinculados al sector agropecuario es superior al promedio provincial
3	<b>PRODERNEA</b>	Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones	La asignación estimada de los recursos entre las provincias tuvo como punto de partida el peso de la población objetivo, pero este criterio no es vinculante y se ajusta en función de los acuerdos alcanzados en el Consejo Coordinador del Proyecto
4	<b>CAPPCA</b>	Cinco áreas predefinidas en Neuquén, Salta, Chaco, Formosa y Misiones (1)	Áreas seleccionadas de acuerdo a: presencia de recursos degradados por uso no sustentable, pobreza rural, cercanía a áreas naturales protegidas, presencia de alguna entidad con experiencia de trabajo en la zona.
<b>PROFEDER</b>			
5	<b>CAMBIO RURAL</b>	Alcance nacional	No se priorizan áreas. Ajuste en función del número de grupos conformado en cada provincia y la demanda existente.
6	<b>PROFAM</b>	Alcance nacional (excepto Neuquén, La Pampa, Córdoba y Catamarca)	s/d
7	<b>Programa Minifundio</b>	Alcance nacional (excepto Santa Fe, Neuquén y Tierra del Fuego)	Existencia de pequeños productores minifundistas, de instituciones que pueden participar en el Proyecto junto al INTA y una Agencia de Extensión consustanciada con la problemática zonal y/o local.
8	<b>PROHUERTA</b>	Alcance nacional	No existe una priorización de áreas geográficas en función de criterios predeterminados, excepto lo que se define como escuelas de áreas críticas: situadas en áreas deprimidas, marginales o rurales dispersas. Contextualización geográfica en áreas con alta incidencia de población NBI o pauperizada.

**Fuente:** Elaboración propia en base a Manzanal, M. y otros (2003) con datos de PROINDER (2003). (Notas en página siguiente)

(1) Las áreas identificadas son: Departamento Minas (Neuquén), Departamento San Martín y Rivadavia Banda Norte (Salta), Departamentos 25 de Mayo, Presidencia de la Plaza y Sargento Cabral (Chaco), Pirané Sur (Formosa), Departamentos San Javier, L. N. Alem, Caingüás, Guaraní, 25 de Mayo, San Martín y Manuel Belgrano (Misiones).

**Cuadro 4**

**POBLACIÓN OBJETIVO, META Y ATENDIDA DE LOS PROGRAMAS**

Programas de Desarrollo Rural en ejecución – Año 2005  
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos

<b>N°</b>	<b>Programa</b>	<b>Población objetivo (1)</b>	<b>Población Meta (2)</b>	<b>Población atendida (Mayo de 2005)</b>
1	<b>PSA</b>	160.000 familias de productores minifundistas	160.000 pequeños productores	46.000 pequeños productores
2	<b>PROINDER</b>	127.565 familias vinculadas a la producción agropecuaria con NBI	40.000 pequeños productores y trabajadores transitorios pobres	40.300 familias
3	<b>PRODERNEA</b>	41.700 pobladores rurales pobres 10.550 familias aborígenes de Misiones, Chaco y Formosa	10.570 familias de pequeños productores y 1.500 familias aborígenes (60 comunidades)	3.685 familias de pobladores criollos y aborígenes (1.498 no aborígenes y 2.187 aborígenes)
4	<b>CAPPCA</b>	No definida	3.000 productores	1.984 productores (si considera la gente que ha recibido alguna capacitación, serían alrededor de 6.000 productores)
<b>PROFEDER</b>				
5	<b>CAMBIO RURAL</b>	100.000 productores agropecuarios medianos	s/d	4.734 productores asistidos (a julio de 2005)
6	<b>PROFAM</b>	s/d	4.607 familias previstas atender a diciembre 2005	5.002 familias atendidas (a marzo 2005)
7	<b>Programa Minifundio</b>	130.000 pequeños productores	13.056 familias previstas atender a diciembre 2005	12.732 familias atendidas (a marzo 2005)
8	<b>PROHUERTA</b>	18.277.000 personas pobres con NBI	s/d	2.824.268 personas (en el año 2002)

**Fuente:** Elaboración propia en base a Manzanal, M. y otros (2003), con datos de PROINDER (2003), SAGPyA (2005), SAGPyA-FIDA (2005) e información estadística de los PDR,