

**Globalización ¿para quién?  
¡Por un desarrollo global  
incluyente!  
Volumen II  
Estado, Política y  
Recomposición Institucional en  
el Sector Rural en  
América Latina**

Concepción Sánchez Quintanar  
Ana Patricia Sosa Ferreira  
Jaime Matus Gardea  
*(Editores)*

Colegio de Postgraduados  
Instituto de Investigaciones Económicas  
Secretaría de Agricultura, Ganadería y  
Desarrollo Rural

## ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN</b>	/
<b>INTRODUCCIÓN</b>	///
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>MUNDIALIZACIÓN Y CAMBIO EN LAS FUNCIONES ESTATALES</b>	
Globalización, ajustes estructurales y agricultura: la experiencia de Venezuela. Alejandro Gutiérrez. Venezuela	3
Globalidad, nación y multietnicidad en México. Juan José Lomelí Sánchez. México.	21
Crisis agrícola y políticas públicas: nuevos elementos para discusión. Luiz Fernando Paulillo. Brasil.	35
Economía y reinención del Estado Mexicano. José G. Vargas Hernández. México.	55
<b>CAPITULO II</b>	
<b>SECTOR RURAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	
El PROCEDE y el ejido: opiniones campesinas sobre las políticas neoliberales. Susana Aurelia Preciado Jiménez. México.	73
Políticas agrarias y mercado de tierras: un estudio en el Bajío. María Tarrío García y Héctor Ruiz Rueda. México.	91

Análisis de algunas estrategias y políticas públicas relacionadas con la problemática forestal en la Provincia de Neuquén, República Argentina. Sonia Fernández. Argentina.	109
Neoliberalismo y políticas de desarrollo rural Argentina. ¿Inclusión o exclusión productiva de pequeños productores agropecuarios pobres? Mabel Manzanal. Argentina.	133
Transformaciones en el agro cubano durante la década de los años 90. Niurka Pérez Rojas, Dayma Echeverría León, Ernel González Mastrapa y Miriam García Aguilar. Cuba.	153

### **CAPITULO III**

#### **ACCIONES ESTATALES ESPECÍFICAS PARA EL CAMBIO**

Modernización rural con inclusión: experiencias educacionales en Chile. Carlos Amtmann. Chile	
La diversidad en la generación de renta agropecuaria y empleo en asentamientos rurales en Brasil. Sonia María Pessoa Pereira Bergamasco, Luis Antonio Cabello Norder, Leonardo de Barros Pinto y Rosa Angela Pereira de Oliveira. Brasil.	185
El programa de crédito especial para la reforma agraria brasileña PROCERA y la reproducción social de los asentados: un estudio en el estado de Sao Paulo. Jorge Wirley Jerson y Sonia María Pessoa Pereira Bergamasco. Brasil.	209

### **CAPITULO IV**

#### **REORGANIZACIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES Y PROCESOS DE CAMBIO**

Hacia una concepción plenamente institucional del gobierno municipal. José Rojas Herrera. México.	229
--	-----

Actores sociales y cultura política local en una sociedad rural en proceso de cambio. Armando Sánchez Albarrán. México.	247
La descentralización en el Distrito de Riego Morelia-Queréndaro, nuevos roles, nuevas relaciones en la gestión del agua. Xóchitl Prado Rentería. México.	265
Colonización, ganadería campesina y desarrollo sustentable en la selva Lacandona, Chapas. Conrado Márquez Conrado. México.	279
Las instituciones locales y el manejo de sus recursos naturales en el campo mexicano. Beatriz E. De la Tejera, Raúl García Barrios, Ángel Santos Ocampo y Eloisa Valdivia de Ortega. México.	299
Transformaciones organizacionales para el desarrollo rural sustentable argentino. Dinámica y procesos grupales. R. Thorton, E. Frank, G. Santucho, E. Viglizzo. Argentina.	317
El análisis de la participación y el poder de una estrategia de intervención para pequeños y medianos productores: el programa Cambio Rural. Patricia Lombardo. Argentina.	337

#### **CAPITULO IV**

<b>REFLEXIONES</b>	<b>357</b>
--------------------	------------

**NEOLIBERALISMO Y POLÍTICAS DE DESARROLLO  
RURAL EN ARGENTINA  
-INCLUSIÓN O EXCLUSIÓN PRODUCTIVA DE LOS  
PEQUEÑOS PRODUCTORES AGROPECUARIOS  
POBRES?**

Mabel Manzanal\*  
**ARGENTINA**

**INTRODUCCIÓN**

El plan de ajuste económico aplicado en la Argentina años 90 implicó el desmantelamiento de los organismos públicos de control institucional y político (vía privatizaciones y desregulaciones). Conjuntamente, la ausencia de contención social, tuvo efectos regresivos sobre acción socioeconómica de la población de menores que mayoritaria, paulatina y, acentuadamente, i a engrosar la masa de excluidos del sistemativo.

Este contexto pone en cuestión las posibilidades de las estrategias y acciones de desarrollo rural que se han ejecutado en el país. Al respecto nos preguntamos: ¿es factible en el mediano plazo, el autosostenimiento de las as potenciales en los ingresos y/o en la ocupación de familias de productores agropecuarios pobres atendidos os programas respectivos?, ¿estas estrategias favorecen inclusión productiva del sector beneficiario, o no pueden contrarrestar los efectos de las políticas de ajuste nacional : tienden a su exclusión?.

El universo aproximado de población al que apuntan estrategias de desarrollo rural ronda las 200 000 familias De pequeños productores, dentro de las cuáles habría algo 3S de 150 000 familias pequeño productoras pobres, minifundistas o campesinas, concentradas (más de la mitad) las provincias del norte argentino (y más intensamente en las del noreste). Asimismo, las unidades familiares

representan casi la mitad de las explotaciones agropecuarias argentinas.

Los productores minifundistas o campesinos se dedican mayoritariamente a los productos agroindustriales tradicionales de las economías regionales. Según Carballo (1991: 157) en 1989 los minifundistas aportaban: el 10% de la producción de caña de azúcar, el 15% de la vid para vinificar, entre el 25% y el 30% del algodón, el 10% del tabaco. También producen yerba mate, té, hortalizas, ovinos, caprinos. Sin embargo, los alimentos básicos de la canasta familiar son producidos por el sector agropecuario capitalista, y ello ha implicado que este sector haya tenido históricamente un rol central en la definición de la política económica nacional.

## **LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL**

Desde el Estado, la preocupación por implementar programas que mejoren la situación de las familias de productores rurales de menores recursos se inicia con la reinstauración democrática (fines de 1983). Aunque la ejecución de las primeras acciones se realiza a principios de la década del 90. Se trata de una experiencia reciente cuya evaluación se necesita para orientar las acciones futuras, y guiar la práctica de los próximos gobiernos democráticos. Estos programas se inician cuando comienza a instalarse en la Argentina el modelo político económico neoliberal, paradójicamente cuando el Estado asume un perfil más bajo en su rol social. Lo cual se explica porque:

- 1) La política de los organismos multilaterales promueve simultáneamente el ajuste macroeconómico y programas sociales que contrarresten sus efectos.

- 2) Existe una fuerte disponibilidad internacional de recursos para financiar programas de atención a la pobreza (a través de la constitución de créditos con garantía real - deuda pública).

- 3) Comienza a gestarse una nueva imagen sobre la pobreza rural en la Argentina, que había estado históricamente fuera del concierto de naciones que requerían

atención por sus índices de pobreza rural. Pero una revisión de esta percepción implicó que instituciones crediticias, como el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola -FIDA-, comenzara a ocuparse del sector pobre del agro.

La política neoliberal produjo medidas y efectos diferenciados en el agro argentino según se observe al sector capitalista integrado al familiar; y dentro del capitalista los efectos también difieren según su inserción sea agroexportadora o doméstica. Para el agro exportador más concentrado se instrumentaron un conjunto de medidas que constituían reivindicaciones históricamente demandadas por el mismo sector: como la disolución de la Junta de Granos y de Carnes, el cese de las retenciones a las exportaciones, el establecimiento de un tipo de cambio único, la reducción de los aranceles a la importación.

En las economías regionales las medidas económicas del ajuste estructural también estuvieron dirigidas a mejorar la posición relativa de los grupos más concentrados del capital. Pero aquí los beneficios mayores fueron para los que integraban el moderno "agribusiness", dedicado a la producción para exportación de granos, leguminosas y oleaginosas (una reproducción de las actividades pampeanas en las áreas extrapampeanas).

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

El estrangulamiento a que se vio sometida la pequeña producción es un resultado de la caída de los

precios de sus productos y de sus ingresos en general, consecuencia del ajuste, de la desregulación y de las privatizaciones. Sus instrumentos fueron: a) la liberación de cupos de siembra, cosecha, elaboración y comercialización de las producciones tradicionales, b) la supresión del subsidio que recibían algunos productores (como los algodoneros) a través de cajas compensadoras o de subsidios familiares -como CASFEC, c) la disminución de los recursos distribuidos como sobreprecio para los productores tabacaleros entre 1991 y 1993, d) la ausencia de crédito subsidiados por la privatización de la banca de fomento provincial, e) la mayor presión tributaria resultante de un sistema impositivo regresivo (como el Impuesto al Valor Agregado -IVA- que recae sobre el consumo) y f) la tendencia a coaccionar al sector informal de la economía (dónde opera la mayoría de los pequeños productores) obligándolos a inscribirse a los efectos previsionales como trabajadores autónomos con aportes mensuales que suelen superar, en muchos casos, la doceava parte de su ingreso anual.

En este contexto agropecuario se insertan los programas de desarrollo rural, cuyas características mencionaremos sucintamente en lo que sigue.

1) Una de las primeras experiencias en desarrollo rural, concebida en la década de los 80 pero iniciada en noviembre de 1991, fue el Programa de Apoyo a los Pequeños Productores del Noreste Argentino -PNEA- de la Secretaria de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación -SAGPyA-. El monto total financiado por el PNEA fue de US\$ 23 millones, aportados por el Fondo Internacional de Desarrollo Agropecuario (FIDA), el Banco Interamericano de Desarrollo -BID- y los Gobiernos Provinciales y la Nación. Comenzó a gestarse en 1984, pero su ejecución se concretó recién a principios de 1991 habiendo concluido en 1997. Las provincias involucradas fueron Corrientes, Formosa y Misiones.

El objetivo del PNEA fue aumentar el ingreso de los productores minifundistas a través de su integración competitiva, equitativa y sostenible en los mercados de productos, de insumos y de financiamiento y entre sus



estrategias de acción figuraban: promocionar organizaciones autogestionarias de productores, capacitar productores y técnicos y modificar la estructura productiva mediante el otorgamiento de créditos de inversión y evolución (US\$ 11 millones).

Las familias atendidas por el programa llegaron casi a 8 000 (el doble de la meta programada) y de éstas, 7 200 recibieron créditos y asistencia técnica y 800 sólo asistencia técnica (SAGPyA; 1997: 23). La atención por provincias fue de 4 700 en Misiones, 1550 en Formosa y 1 700 en Corrientes.

2) La continuación del PNEA es el PRODERNEA (\$36 388 000). Este Programa se dirige a un sector de pequeños productores agropecuarios de nivel económico mayor que los beneficiarios del PNEA. Su objetivo final es aumentar el ingreso familiar y las capacidades autogestionarias de los pequeños productores y de la población aborígen de la región; algunos de sus objetivos intermedios son: diversificar y reconvertir la actividad productiva, mejorar el acceso a los mercados, constituir un fondo especial de financiamiento para pequeños productores y fortalecer las organizaciones de estos productores. El ámbito de acción cubre las provincias del NEA (noreste argentino), Misiones, Corrientes, Formosa y Chaco. La meta del PRODERNEA son 10 570 familias de pequeños productores y colonos rurales y 60 comunidades indígenas (Pfr. SAGPyA; 1997: 62 y ss).

3) Avanzada la década del 90 se gesta en la SAGPyA otra línea de acción para este sector social, el Programa Social Agropecuario -PSA-, iniciado en abril de 1993 y sin plazo de finalización. Cubre todo el país, con excepción de Santa Cruz y Tierra del Fuego. Es financiado principalmente con fondos del presupuesto nacional (de una magnitud promedio de US\$ 10 millones anuales). Sus objetivos son: a) contribuir, junto con los pequeños productores minifundistas agropecuarios, en la búsqueda de alternativas que permitan superar la crisis económica, b) incrementar los ingresos de los productores minifundistas y c) promover su participación organizada en las decisiones de políticas, programas y proyectos.

El PSA se desarrolla a través de dos líneas de acción: a) Subprograma de emprendimientos productivos asociativos, a través del cual se otorgan créditos (hasta \$1 200 por familia y por año), la asistencia técnica y la capacitación. Se calcula que a través de éste han recibido asistencia financiera y técnica unas 20.000 familias, b) Subprograma de Capacitación, para los productores(ras) y para los técnicos y promotores.

4) A mediados de la década del 90 se inicia una nueva etapa, en la que se acentúa la atención a los sectores en situación de pobreza extrema a través de donaciones o subsidios. El ejemplo más representativo es el Programa de Iniciativas de Desarrollo Rural -PROINDER- también con sede en la SAGPyA pero con financiamiento del Banco Mundial. Se constituye en la continuación y ampliación del PSA (se prevé su ejecución entre 1998-2002, con un monto total de US\$ 100 millones, aportados en algo menos del 70% por el Banco Mundial y el resto por la Nación). Será ejecutado por la SAGPyA y se prevé alcanzar unos 32 000 beneficiarios.

Las entregas de fondos son principalmente subsidios, esto lo identifica con una nueva orientación dónde, más que las transformaciones estructurales, interesa "asistir, paliar, atenuar la pobreza extrema", focalizando en el sector más pobre de la pequeña producción. El objetivo explícito que se señala es: mejorar las condiciones de vida de la población rural pobre en un marco en que dicha población participe organizadamente en la toma de decisiones que la afecten y en condiciones de sustentabilidad de los recursos naturales y el medio ambiente.

5) Finalmente, Cambio Rural (Programa Federal de Reconversión Productiva para la Pequeña y Mediana Empresa Agropecuaria) busca, junto con los pequeños y medianos productores agropecuarios, alternativas que permitan superar la crisis económica. Se propone mejorar la calidad de vida de la familia rural y reactivar la inversión, asegurando la sostenibilidad de nueva base agroecológica.

Sus estrategias centrales son: a) el trabajo en grupo de los productores y b) la promoción de una articulación más directa entre las actuales estructuras de investigación y extensión y el productor agropecuario. Se lleva a cabo en todo

el país desde 1993, no tiene fecha de finalización, se realiza con financiamiento presupuestario. El INTA es el responsable de su coordinación operativa y de su ejecución presupuestaria, también ejecutan los gobiernos provinciales. Participan alrededor de 19 800 productores reunidos en 1 600 grupos (Basco; 1997: 105).

Este programa a diferencia de los otros, no es en sí mismo una fuente de financiación directa, le trabaja para asistir a los grupos de productores para que estén en condiciones de articularse con el sector bancario (Carballo; 1995: 54), con una diferencia más sustantiva: se dirige a un productor que tiene cierta capacidad financiera y económica para articularse con el sector bancario, y seguramente, con mayor grado de autonomía (quizá el PRODERNEA sea el que más se le asemeje en el futuro con relación al perfil del beneficiario).

6) Además de los señalados, existen otros programas y proyectos, nacionales -en el ámbito de la SAGPyA-, provinciales y de ONG's que también se ocupan de productores familiares, aunque en general tienen un alcance menor en cuanto al número de beneficiarios a atender. Al observar el accionar individual de estos programas, surge inmediatamente una primera cuestión: la coordinación y complementación entre ellos es insuficiente y muchas veces inexistente, aún a pesar de las conexiones formales establecidas.

## **EL NEOLIBERALISMO, SUS DETERMINANTES Y LIMITACIONES**

En la Argentina, la etapa neoliberal condujo a un proceso paulatino de desvinculación del Estado de sus roles tradicionales como promotor del desarrollo y garante de la igualdad de oportunidades (en materia de educación, salud, vivienda). Las privatizaciones y las desregulaciones generalizadas (fueron el antecedente de la desocupación y subocupación creciente y generalizada y del empobrecimiento de un amplio espectro de sectores sociales urbanos y rurales, desde los de más bajos recursos

hasta la denominada "clase media".

Schvarzer (1997:16) dice refiriéndose a este proceso: "La economía argentina presenta signos claramente contradictorios. La tasa nominal de crecimiento del producto bruto parece muy elevada, pero se registra un inédito grado de desocupación. La estabilidad de precios es un logro, pero está acompañada por la mayor pobreza de las últimas décadas. Y así sucesivamente. Una parte de estas contradicciones se origina en la propia lógica del nuevo modelo económico; otra ... se deriva de problemas de medición y de las formas en que se presentan los resultados, ...en la medida en que la tendencia de las series ofrece argumentos para apoyar o criticar la política económica, surge la tentación de organizar los datos de modo favorable a quiénes exponen los resultados..."

Diferentes análisis -Aspiazú (1994), Chudnovsky, López y Porta (1995), Kosacoff (1995)- dan cuenta que se trata de una política en beneficio de los sectores más concentrados de capital nacional e internacional. Sectores que pueden acceder a las privatizaciones, gracias a la desregulación del mercado de capitales y de trabajo ayudados además, por los subsidios implícitos en casi la mayoría de ellas.

Las causas de este proceso desarticulador de la economía nacional están en la propia lógica del modelo neoliberal, pero específicamente nos interesa subrayar tres de ellas:

- 1) La existencia de una abultada deuda pública externa, que legitimó la implementación de diferentes medidas dirigidas a afrontar su financiamiento, como fueron la implementación de los programas de ajuste macroeconómico, y la intervención de organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional -FMI-Banco Mundial -BM) en la política nacional, cumpliendo el rol de representar los intereses de los acreedores externos y velar o garantizar los pagos respectivos.

- 2) La globalización mundial, que legitimó el neoliberalismo a escala global y con él, los programas de ajuste y estabilización y la intervención pautada de los organismos internacionales.

3) La falta de autonomía de los gobiernos nacionales para implementar acciones con algún grado de independencia de las propuestas resultantes de los "consensos de Washington" de los años ochenta. Si bien se entiende (y se expresa explícitamente) que en las negociaciones con las instituciones internacionales, los gobiernos nacionales tienen un rol de contraparte, son la "otra parte" que busca el acuerdo, no son -ni deberían ser los que tienen que aceptar taxativamente lo que se les impone desde afuera (precisamente este rol aparece sumamente debilitado en casos como el argentino). El cambio de política operado en el BM a partir de 1979 fue un paso en el aumento de la injerencia externa y conjuntamente en el debilitamiento del poder decisorial de los gobiernos nacionales. En efecto, el BM pasó de ofrecer préstamos para proyectos concretos a conceder préstamos estructurales de ajuste y préstamos sectoriales de ajuste, condicionados a la realización de determinados cambios políticos (lo cual posteriormente se generalizó a otros organismos multilaterales y a la banca internacional).

Pero corresponde mencionar que la falta de autonomía de los gobiernos nacionales no es exclusivamente una consecuencia de presiones externas es también resultado de la ausencia de voluntad política para avanzar en un sentido diferente, con la legitimación y la fortaleza que da representar los intereses de la mayoría de la población.

Estas tres restricciones son la causa original del debilitamiento creciente de los estados nacionales para la formulación y ejecución de sus políticas de desarrollo (en términos de política de infraestructura, de mercado, monetaria y crediticia). Debilitamiento que se materializa a través de la cesión de recursos e instituciones de control estratégicos a partir de las privatizaciones, de las desregulaciones, de la convertibilidad y del creciente control y ejecución de la política por parte de otras instituciones no nacionales o no estatales, como los organismos internacionales y las ONG 's.

Más específicamente, el estado nacional: a) delegó al capital privado más concentrado -nacional e internacional-la

propiedad, la administración y el control de sectores prioritarios en el desarrollo nacional, como los transportes, las comunicaciones, la petroquímica, b) se autorrestringió en su competencia de organismo regulador del mercado en general y en especial de alimentos y materias primas -en granos, carnes, algodón, yerba mate, tabaco- al desarticular las respectivas instituciones regulatorias, c) perdió independencia y posibilidades para el ejercicio de una política monetaria autónoma, porque cedió funciones propias del Banco Central a través de la "convertibilidad" (la moneda nacional pasó a ser una institución carente de significado mientras que el dólar se constituyó en el patrón real de intercambio nacional), y porque a través de las privatizaciones de la banca provincial limitó sus posibilidades de promoción del desarrollo regional, d) permitió la participación activa de los organismos internacionales en el financiamiento, diseño y control de la política macroeconómica de ajuste y de la política social en general y e) delegó en las ONG's una parte de la ejecución de su política social.

Cabe subrayar, que los organismos internacionales no sólo promueven la política social, sino que además tienen una participación activa en el diseño de los programas y proyectos sociales específicos. Intervienen para pautar la política social, pero también al momento de formular los programas en particular. De este modo "se garantiza" el éxito en la formulación y en la ejecución de su propuesta específica. Además, la política social de los organismos internacionales de financiamiento se hace utilizando préstamos internacionales, que constituyen deuda externa, comprometiéndose recursos futuros, con las consiguientes consecuencias (sobre el devenir socioeconómico de las actuales y futuras generaciones), si dichos préstamos no transforman las condiciones de vida de la población pobre beneficiaria de los mismos.

Por su parte, la intervención de los Organismos no ornamentales -ONG's específicamente los vinculados al desarrollo- en las políticas sociales se ha caracterizado por gran dinamismo, tanto por su crecimiento acelerado, 3-no por 'a diversificación de sus campos de acción (Pfr. zornares et al;

1996: 87). La menor participación del resultado del modelo neoliberal y del ajuste pretendió pensarse con el accionar de las ONG's en la ejecución de políticas sociales, bajo la justificación de que éstos tendrían beneficios operacionales, con menores costos operativos. Pero además, contribuirían a dar intervención y —prometer a la sociedad civil en temas públicos. El boom accionar de las ONG 's de desarrollo aparece justamente el BM y otros organismos multilaterales presionan a los gobiernos para que las integren en la ejecución de sus políticas, determinando que parte de los fondos de proyectos sea canalizada a la población a través de estas instituciones. El ámbito rural y con relación a los pequeños productores existen pocas ONG's con historia de trabajo con el sector. El nacimiento de nuevas ONG's, como resultado de la fuerte demanda operada, no siempre implicó la solvencia y capacidad necesaria requerida por la actividad en cuestión.

### **INTERROGANTES Y DILEMAS SOBRE LAS ACCIONES DIRIGIDAS A ENFRENTAR A LA POBREZA RURAL**

Nuestra preocupación en torno al resultado de los programas dirigidos a los pobres rurales surge de analizar contradicciones. En primer lugar, el objetivo explícito de —mejorar los ingresos de las familias pobres o su nivel de vida enfrenta al contexto macroeconómico recesivo en el que operan, contexto que tiende a excluir a los pequeños productores pobres del sistema productivo nacional.

Y esto torna controvertible su viabilidad programática porque se trata de propuestas de transformación productiva, a escala nacional, en procesos —macroeconómicos caracterizados por la exclusión sistemática del sector pequeño productor agropecuario. Específicamente, nos inquieta si en los países dependientes como la Argentina, donde domina el ajuste neoliberal aplicado rígidamente, estas políticas: ¿pueden efectivamente mejorar, a mediano o largo plazo, los ingresos de las familias rurales pobres o se constituirán en meros paliativos destinados a sectores excluidos del desarrollo productivo nacional?; ¿la finalidad explícita de la integración productiva es "real" o deben ser consideradas prioritariamente

como acciones de carácter social?.

En buena parte de los programas, los componentes que promueven la organización de los beneficiarios, su capacitación y participación persiguen desestructurar las limitaciones históricas que padece el sector y que éste es el camino para dotar de poder (empoderamiento) a los beneficiarios, a través de la incorporación de habilidades y conocimientos para asumir responsabilidades, tomar decisiones, ejercer autoridad y generar procesos de cambio.

Nosotros consideramos que estos componentes cumplen su objetivo si los beneficiarios se organizan y peticionan por sus propios medios sin la asistencia del programa. Y ello implica superar los escollos que le impone el actual modelo de política macroeconómica, que no sólo constituye la antítesis del surgimiento, fortalecimiento y consolidación de los procesos que buscan construir el "empoderamiento" de los sectores pequeño productores, sino que además tiene una fortaleza política y económica como nunca antes en la historia del desarrollo del capital. En otras palabras, la política económica y las estrategias de desarrollo rural no son propuestas complementarias, aunque ambas provienen del sector público son contradictorias.

Esta contradicción es aún más evidente si tenemos en cuenta que el actual contexto se caracteriza por un debilitamiento de los movimientos sociales populares, una nueva organización o "estabilización social", dónde los temas de "cambio social" pierden vigencia, a causa de: a) el dominio de lo económico sobre lo político, b) la crisis de los enfoques estructurales con la consiguiente desacreditación de la gestión estatal en la regulación de las políticas y c) la consolidación y multiplicación de la ideología conservadora y liberal, enormemente fortalecida por el ejercicio conjunto dominante de poder financiero, con su respectiva producción ideológica.

En realidad, para afianzar la transformación e inserción socioproductiva del sector pobre del agro debe producirse clara conciencia del poder de obstrucción y tratamiento de las fuerzas populares que tienen los ores dominantes, que no casualmente controlan y dominan en el presente el desarrollo



capitalista a escala mundial.

De todos modos, el camino emprendido en los efectos de desarrollo rural debe profundizarse para relativamente producir procesos de inclusión productiva de campesinos. Por ello precisaremos algunas de las cualidades o dificultades observadas, porque entendemos su explicitación y concientización contribuirá a fortalecerlos.

1) Se suelen centrar en mejoras de carácter productivo y en el ámbito de cada familia (supuestamente para aumentar los ingresos familiares -monetarios y no monetarios-) cuando en esta dirección una transformación fundamental y duradera, con perspectiva de autosostenerse, superar las restricciones que opone un mercado masivo, concentrado y altamente competitivo, sobre el que Familias pequeño productoras no tienen ningún tipo de rol. Además, los montos de crédito o subsidio son de reducida magnitud, lo cual dificulta la concreción de las superadas transformaciones de fondo, más aún cuando se 3de sectores sociales históricamente marginados. Los programas nacionales más importantes entregaron: 200 por familia el PSA, y un promedio de \$1 700 por familiael PNEA.

2) Aún con escasos fondos por familia, llegan a un número muy reducido de beneficiarios respecto al universo familias pequeño productoras que requieren ser atendidas. La cantidad de familias atendidas con crédito y/o renda por la mayor parte de los programas vigentes es Jato bastante impreciso y creemos, sobredimensionado.

Nuestra indagación al respecto nos indica que el motivo principal de este abultamiento de los casos se debe a que los mismos productores han recibido diferente tipo de asistencia (a veces sólo asistencia técnica, o crédito, o ambos, o sólo capacitación) y lo común es identificar la suma de estas "operaciones" como si fueran la cantidad total de familias atendidas.

Lo importante es que cualquiera que sea el alcance sobre la población que tengan, sus resultados impliquen transformaciones socioproductivas reales. Teniendo en

cuenta, además, que estos casos -aunque fueran limitados en número- constituirán el ejemplo multiplicador para futuros proyectos y beneficiarios (todo lo contrario de la desazón que se acumula con la sucesión de metas incumplidas).

3) Se contraponen con sus efectos de largo plazo, porque los programas con asistencia externa importan un embargo económico para el desarrollo del país que se acrecienta en la medida que se financian acciones que no son capaces de modificar la inserción productiva marginal de las familias involucradas. A lo que debe añadirse que, frecuentemente, la población beneficiaría visualiza que son más los derechos adquiridos y universales que pierden, que los beneficios sociales -en salud, educación y previsión social- que reciben a través de los programas sociales. Porque el ajuste y la desregulación ha implicado que ahora muchos de estos servicios deban proveérselos por su cuenta, privadamente. Por ejemplo, es común que las familias reclamen por beneficios sociales que les han quitado, como la seguridad social que recibían los productores algodoneros, tabacaleros y yerbateros a partir de sus instituciones regulatorias. O se sientan inseguros y perseguidos porque el Estado (alguna unidad distinta a la que los atiende a través de los Programas) los considere fuera de la ley, al no estar inscritos como autónomos, ni pagar impuestos, cuando sus condiciones de marginalidad económica implican que no tienen capacidad para afrontar pagos mensuales regulares (sus ingresos son estacionales y excepcionalmente superiores a los US\$ 6 000 o 7 000 anuales).

Los organismos de financiamiento internacional exigen que sus préstamos tengan una contraparte de los Estados nacionales, esta depende de la capacidad económica de las distintas naciones prestatarias (que se suele medir a través del PBI/cápita). En Argentina, la contraparte que tiene que poner el Estado nacional ronda el 30% (depende del nivel del PBI/cápita). En algunos casos particulares de fuerte contraposición entre los intereses de las partes que negocian un proyecto (institucionales nacionales vs representantes de los organismos financieros) surge preguntarse: ¿en qué medida algunos de estos proyectos no se pueden hacer con

recursos exclusivos del presupuesto nacional y sin los condicionamientos que imponen los organismos internacionales, pero con el interés puesto en el cumplimiento de objetivos viables, sean sociales o productivos?. Esto indudablemente exigiría un alto grado de consenso, concientización y compromiso de la población sobre sus límites y posibilidades, y un acuerdo social en relación a prioridades y distribución de los recursos para fines sociales.

4) Se multiplican y superponen. Esto ya es un problema en sí mismo, pero además, se suman los programas sociales que responden a intereses políticos del momento que con su accionar, perjudican a los que tienen fines plausibles. Cuando el objetivo explícito es "aliviar" situaciones extremas de pobreza (como las resultantes de la desocupación) y cuando tienen una ejecución en el ámbito local que permite la discrecionalidad de cada administración, entonces la utilización de estos recursos con fines clientelísticos es una realidad frecuente que termina perjudicando a los que sí pretenden fortalecer los valores y la cultura del trabajo en el campo. Un ejemplo es lo que está sucediendo en muchos ámbitos locales con el "Programa Trabajar" del Ministerio de Trabajo de la Nación que otorga subsidios transitorios a los desocupados. Es común que se haga partícipes de estos planes a productores agropecuarios pobres (que por las características temporales de su trabajo aparecen como "desocupados" en diferentes momentos del año, pero que en realidad no lo son). El hecho de contar con un monto mensual de dinero garantizado opera alejando a estos sujetos de sus actividades normales (se acostumbran a "recibir" todos los meses un sueldo sin el esfuerzo, los sacrificios y la zozobra implícita en el trabajo agrario). Otro ejemplo, es el "Programa Joven", que subsidia a las empresas a través de programas de capacitación de jóvenes. En algunos ámbitos provinciales, las empresas los incorporan durante el tiempo que tienen legalmente asignado y cuando se termina los reemplazan por otros jóvenes (ahora están capacitados pero siguen sin trabajo -mientras tanto las empresas consiguieron disponer de mano de obra capacitada gratis).

La coordinación y complementación entre programas del Estado es una necesidad que no puede soslayarse por intereses sectoriales y personales de corto plazo y por mostrar rendimientos diferenciales según áreas del gobierno. Se han realizado numerosas compilaciones sobre los programas con financiamiento externo que dependen de diferentes secretarías del Estado, pertenecientes a distintos ministerios -Interior, Economía, Trabajo- y/o a la *Secretaria General de Gobierno*. *Pero no ha habido resultados en el campo de la coordinación y complementación entre ellos y creemos que esto es así porque se anteponen -desde las esferas de mayor responsabilidad del gobierno- intereses particulares frente a los generales de la sociedad-*. Y es en este tipo de cuestiones dónde se debería dar participación a la población beneficiaria, para que conozca y comprenda la competencia y complementación entre programas y las razones por las cuáles los beneficios que les llegan son exiguos, a pesar de las ingentes sumas que demandan los numerosos proyectos con financiamiento internacional en manos del Estado. Esta comprensión es el primer paso en la búsqueda de alternativas y soluciones.

5) No persiguen transformaciones estructurales ni limitan la continuidad de la migración rural hacia centros pequeños y medianos, resultado del despoblamiento rural, de la recesión, de los altos índices de desocupación, etc. Esta migración rural a la localidad más cercana o a la localidad-centro mediano- implica aumentar las dificultades de administración y control de estos municipios y las penurias de la población que llega desde el campo hasta ellos para cambiar sus condiciones ocupacionales (las localidades intermedias no han sido capacitadas para recibir contingentes migratorios, por el contrario el ajuste las ha obligado a asumir nuevos servicios -educación, salud- sin otorgarles las contrapartidas presupuestarias necesarias para el ejercicio de estas funciones).

Estas y otras dificultades similares, seguramente, no pueden modificarse en el mediano plazo, pues su carácter estructural requiere períodos largos para comenzar a visualizar las transformaciones de una política más certera,

destinada a incluir a los productores pobres en el proceso productivo y en el devenir del desarrollo nacional. De todos modos, creemos que primero se necesita un diagnóstico que determine si las prioridades para el sector están en las mejoras de las condiciones de vida y en la retención de población en el campo, o en la ampliación del campo laboral de las localidades y asentamientos pequeños y medianos y en la adecuación de sus servicios a la nueva demanda ampliada.

Finalmente, es importante reconocer que para consolidar mejoras reales y de largo plazo en la calidad de vida de los pobres rurales se necesita cambiar la política de ajuste por un nuevo modelo de política económica, que favorezca el crecimiento con desarrollo (lo que significa incluir y no excluir a las grandes mayorías de la población). Y si bien en aspectos específicos ya aparecen algunos sectores reclamando modificaciones, en los hechos la viabilidad de este cambio pasa fundamentalmente por la oposición al modelo, la resistencia y el reclamo sistemático de los desocupados, los ocupados informales y precarios y los sectores marginales en general.

### **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

Aspiazu, Daniel. (1994), "La industria argentina ante la privatización, la desregulación y la apertura asimétrica de la economía", en D. Aspiazu y H. Nochteff, *El desarrollo ausente*, Tesis, Buenos Aires.

Aguilera, María E. (1997). "Modalidades de intermediación en la contratación de cosecheros citrícolas en Tucumán", Seminario: *Empleo rural en tiempos de flexibilidad*, Facultad Nacional de Ciencias Agronómicas, UBA, 1 y 2 de diciembre.

Basco, Mercedes. (1997). *Modalidades de asistencia técnica a los productores agropecuarios en la Argentina*, IICA, Buenos Aires.

Carballo, Carlos. (1991). "Los pequeños productores y el desarrollo rural en la Argentina", en *Realidad Económica* No.

110, IADE, Buenos Aires.

\_\_\_\_\_ (1995). "Programa Social Agropecuario y Cambio Rural. Dos intentos para atenuar la crisis entre los agricultores familiares", en *Realidad Económica*, No. 136, IADE, Buenos Aires.

Chudnovsky Daniel, López, Andrés y Porta, Fernando. (1995). "Más allá del flujo de caja. El boom de la inversión extranjera directa en la Argentina", en *Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales*, No. 137, abril-junio, IDES, Buenos Aires.

Kosacoff, Bernardo. (1995). "La industria argentina, un proceso de reestructuración desarticulada" en Pablo Bustos (comp.), *Más allá de la estabilidad*, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires.

Manzanal, Mabel. (1993). *Estrategias de sobrevivencia de los pobres rurales*, Biblioteca Política Argentina, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

Petras, James y Vieux, Steve. (1995). *¡Hagan juego!*, -Icaria- Más Madera, Barcelona.

Argentina. (1993). *Boletín Redar Argentina, Red de industria Rural*, Año 2, N° 3, INTA, Buenos Aires.

\_\_\_\_\_ (1994). *Boletín Redar Argentina, Red de industria Rural*, Año 3, N° 5, INTA, Buenos Aires.

\_\_\_\_\_ (1994<sup>a</sup>). *Boletín Redar Argentina, Red de Industria Rural*, Año 3, N° 6, INTA, Buenos Aires.

Schvarzer, Jorge. (1997). "Problemas actuales de la estructura productiva Argentina. Elementos para un óstico", en *Realidad Económica*, No. 151, IADE, re-noviembre, Buenos Aires.

SAPyA(1996). "Programas y proyectos agropecuarios y  
lucros", Dirección de Planeamiento y Desarrollo  
agropecuario, Buenos Aires.

SAPyA (1997). "Programa de Crédito y Apoyo Técnico para  
dueños Productores Agropecuarios de Noreste Argentino, 1-  
^orme Final", Unidad Nacional de Coordinación PNEA, Aires.