
Agricultura familiar, territorios y políticas rurales en ámbitos pampeanos *

Silvia Gorenstein ** y Martín Napal ***

.....

Resumen

Partiendo del reconocimiento de los limitantes estructurales que rodean a la agricultura familiar bajo el actual modelo agrícola, se discuten las políticas vigentes en el ámbito pampeano bonaerense indagando en la macro visión que moldea las orientaciones más generales: cuáles son las prioridades y modalidades de intervención destinadas a la agricultura familiar, las tramas productivas donde se insertan y los sistemas locales desde donde operan. ¿Qué potencialidades tienen para fortalecer la integración de estos sectores frente a las dinámicas que polarizan económica y territorialmente? ¿Cuánto desarrollo autogenerado puede producirse frente a la creciente exogeneidad decisoria?

Palabras Clave: Agricultura Familiar; Desarrollo Rural, Complejos Agroalimentarios, Políticas Agrorurales.

* Este artículo retoma ampliamente los aspectos analizados en la ponencia «Agricultura familiar pampeana: tramas, territorios y políticas» presentada en las V Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales, UBA, 9 de noviembre de 2007.

** Investigadora del CONICET, Profesora del Departamento de Economía de la Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca.

*** Economista, tesista Maestría en Desarrollo y Gestión Territorial.

Summary

Taking into account the structural constraints faced by the familiar agriculture under the current agricultural model, the rural policies applied in the province of Buenos Aires need to be discussed, inquiring in the macro vision that shapes their general aspects.

Which are the priorities and modalities of the intervention devoted to familiar producers and the local productive systems in which they are included? Which are the possibilities to strength the integration of this sectors considering the dynamics that polarize the economy and the territory? How rural self development can occur in a context of increasing exogeneity?

Keys words: Familiar agriculture; rural development; agrofood systems; rural policies.

Introducción

La problemática de la pequeña y mediana producción en el agro pampeano trasciende el debate en torno a su importancia cuantitativa y/o en el valor de producción en ciertas tramas agrícolas o ganaderas. Su resignificación analítica y política involucra el reconocimiento del alto impacto social y territorial de la actual tendencia que profundiza sus condiciones de desplazamiento (económico - tecnológico). En otros términos, la desarticulación de la agricultura familiar pampeana es también la cuestión de los pueblos y poblados en vías de desaparecer y, en un sentido más general, de los patrones de ocupación territorial gestados por el modelo agroalimentario en curso. Las nuevas dinámicas en estos complejos productivos impactan tanto en las condiciones de reproducción de estos sectores como en las economías de las comunidades rurales, pueblos y pequeñas ciudades.

En lo que sigue se examinan diferentes ángulos de la economía agraria y rural bonaerense, combinando la información empírica a través de un recorrido que trata de vincular las lógicas que interactúan e inciden sobre las tramas y territorios donde se integran productiva y socialmente los sectores de la agricultura familiar. Luego se analizan las políticas y programas implementados en la provincia indagando en la macro visión que hoy moldea las orientaciones más generales: cuáles son las prioridades y modalidades de intervención orientadas a los sectores de la agricultura familiar, las tramas productivas donde se insertan y los sistemas locales desde donde operan?; qué potencialidades tienen para fortalecer la integración de estos sectores frente a las dinámicas que polarizan

económica y territorialmente?; cuánto desarrollo autogenerado puede producirse frente a la creciente exogeneidad decisoria?

Rasgos destacados de la agricultura familiar bonaerense

La realidad bonaerense, y pampeana en general, plantea condiciones que se alejan bastante de la ruralidad campesina de otras regiones del país y que, en términos más generales, reflejan buena parte de la evidencia empírica en América Latina. Como señalan Tsakoumagkos et.al (2002:19): «no se trata de una región con base campesina, lo cual no significa que no haya pequeños productores. Tales productores existen pero presentan caracteres intersticiales o marginales y, comparados con los de otras regiones, muestran siempre mayor vinculación a los mercados y cuentan con tierra cuyo precio de mercado y su valor de renta les abren posibilidades con las que no cuentan pequeños productores de otras regiones».

Estos sectores sociales son los que históricamente han construido la territorialidad agrorural bonaerense, demostrado «flexibilidad y eficiencia» –Lattuada et.al (2006:167)– para adaptarse a los diferentes esquemas de acumulación. Durante las dos últimas décadas, sin embargo, esta capacidad de adaptación se ha visto fuertemente amenazada frente a los cambios tecnológicos y organizacionales en la agricultura pampeana.

En primer lugar, existen factores y elementos de alta rigidez, fuertemente enraizados en las lógicas y dinámicas de acumulación de los complejos agroalimentarios (CAA), que constituyen una de las raíces centrales de este proceso de desplazamiento económico y tecnológico. Tanto en los CAA de commodities tradicionales (cereales, oleaginosas y carne), como en aquellos de producciones intensivas o no tradicionales, se profundiza la concentración y centralización del capital, con nodos estratégicos transnacionalizados (proveedores de insumos y tecnologías, traders globales, etc.), y se difunden innovaciones (técnicas y organizacionales) que elevan las barreras de entrada para los pequeños y medianos productores familiares. Bajo estas condiciones, el desplazamiento productivo implica la pérdida de su funcionalidad socio territorial¹

¹ Más allá del proceso de valorización de la tierra y los altos arrendamientos vigentes, lo que aquí se pretende resaltar es la tensión del modelo productivo en curso en relación con la lógica de reproducción de la agricultura familiar. Cabe destacar, a su vez, un cambio no menor en la naturaleza del proceso de desplazamiento en curso respecto al que se produjo en los 90. En efecto, la venta y/o liquidación de tierras de esos años –con el consecuente fenómeno emigratorio– hoy parece subsumirse en el renovado fenómeno del «rentista» agrario en parte asociado a sectores de la agricultura familiar.

En segundo lugar, se plantean obstáculos para acceder a fuentes de ingreso alternativas a la derivada de las explotaciones agropecuarias. La falta de nuevas oportunidades de empleo no-agrícola, combinada con una serie de cambios que afectan el nivel de ocupación (familiar y salarial) del agro zonal, constituyen las problemáticas más visibles de las localidades o pueblos más pequeños de la provincia, que atravesaron un proceso de crisis y «vaciamiento» poblacional durante los 90. Si bien la reactivación del agro, a partir de la devaluación cambiaria, refleja cierta revitalización de estas economías locales no parece alterar dos de las tendencias básicas derivadas del modelo agrícola vigente: crecientes circuitos deslocalizados de agentes e ingresos. (Gorenstein 2000) En este marco, en vastas zonas agrorurales bonaerense se plantea una especie de círculo vicioso: estructura económica fuertemente asociada a la actividad agropecuaria, y ausencia de atractivos para la radicación de nuevos emprendimientos y diversificación productiva, falta de oportunidades de empleo y expulsión o deterioro de los recursos humanos localizados (descalificación progresiva de la mano de obra, distanciamiento tecnológico de agentes productivos, envejecimiento poblacional, etc.). Entre otros efectos, deseconomías de aglomeración y complementación.

Algunos indicadores

El Censo Agropecuario del 2002 registra en la provincia 51.058 Explotaciones Agropecuarias (EAP) con una superficie agropecuaria total de 25.787.364 ha, es decir una disminución relativa de más de 20.000 EAP y de casi de un millón y medio de hectáreas respecto al censo de 1988. La mayor caída en el número de EAP se registró entre las que no alcanzan las 50 has, seguida en orden decreciente por aquellas ubicadas en los dos estratos siguientes, inferiores a las 1000 has. Las mayores a este tamaño, en cambio, prácticamente se mantienen en número y aumentan casi un 8% la superficie que controlan.

Midiendo el fenómeno de la agricultura familiar según la metodología del IICA - PROINDER (2006),² los sectores de la pequeña producción

² Para los propósitos de este trabajo se considera el reprocesamiento de la información del Censo Agropecuario del 2002 realizada por el IICA - PROINDER (2006) donde, partiendo de las características de la Explotación Agropecuaria que dirigen, se contemplan los criterios más generales que engloban la pertenencia a este estrato productivo:

1. el productor trabaja directamente la explotación;
2. no emplea trabajadores no familiares remunerados permanentes;
3. no tiene como forma jurídica la «sociedad anónima» o «comandita por acciones»;

y,

familiar bonaerense representaban, en el año 2002, algo más del 50 % de las explotaciones registradas. Un poco más de 27.000 EAP, con una superficie media de casi 150 has, y una superficie de unas 4 millones de has (Ver Cuadro 1).

En el marco de la trayectoria histórica del agro pampeano vinculada a «tendencias sistemáticas a la disminución del uso de mano de obra» (Neiman et.al., 2003:47), los últimos resultados censales no arrojan mayores sorpresas. El trabajo familiar sumado al del propio productor, en las explotaciones de pequeños agricultores, representa algo más del 32 % del trabajo permanente en el total de las EAP de la provincia (unos 118.000 puestos). La presencia relativa del trabajo familiar permanente es, entonces, bastante menor a la que se registra en el total del país (54 %) y ligeramente más baja que en la región pampeana (35 %).

El Cuadro 2 refleja el peso relativo de los tres subtipos de la PPA, según la definición precedente: un poco más del 40 % corresponden a PPA del tipo 1, y con respecto a la superficie total, también tienen mayor peso individual los establecimientos tipo 1 (67.4 %), más que duplicando la superficie ocupada por las EAP de tipo 2 y 3 sumadas.³

Inserción productiva

Buena parte de la literatura sobre el agro pampeano ha venido testificando sobre los rasgos estructurales de un modelo de producción que involucra, entre otros aspectos, costos y escala cada vez más elevados para la producción de los cultivos extensivos (trigo, girasol, soja...). Según la información del IICA - PROINDER, las EAP de pequeños productores explicaban un 14 % de la superficie dedicada a estas producciones (incluyendo cultivos forrajeros) y los pequeños productores de tipo 1 casi la mitad de la superficie –unas 662.000 ha–, mayoritariamente

4. tienen una superficie total de hasta 1000 ha y una superficie cultivada de hasta 500 ha o 500 unidades ganaderas (provincia de Buenos Aires).

A partir de esta combinación de criterios, se distingue al conjunto de pequeños productores (PPA) en tres subtipos según nivel de capitalización; los de tipo 1 son los pequeños productores más capitalizados, con los recursos que poseen pueden acceder a la reproducción ampliada; los de tipo 2 son aquellos que tienen limitaciones para la reproducción ampliada o evolución económica de su explotación; y, los de tipo 3, manifiestan condiciones de inviabilidad económica y se mantienen en el campo por ingresos extraprediales y/o apoyo de programas públicos.

³ La consideración del indicador de jornales equivalente al interior de la tipología, calculado en el agregado de la región pampeana, también revela la primacía del trabajo familiar en los establecimientos del tipo 1 (53 %) y la significativa diferencia en relación al agregado nacional (18 %), donde son las categorías más bajas (2 y 3) las que detentan la mayor parte del trabajo familiar. (IICA - PROINDER, op.cit.)

Cuadro 1: República Argentina: Indicadores de la Pequeña Producción Agropecuaria según grandes agregados territoriales. Año 2002. **Fuente:** CNA 2002, IICA - PROINDER (2006).

		EAP Totales	EAP PPA	PPA/Total (%)
Pcia. Buenos Aires	Número de EAP	51.116	27.168	53
	Superficie (Has)	25.788.670	4.029.070,1	16
	Jornales equivalentes trabajadores permanentes	38.014.240	12.487.200	33
	Superficie media (Has)	505	148	29
Región Pampeana	Número de EAP	103.700	58.733	57
	Superficie (Has)	4.800.000	8.082.113	18
	Jornales equivalentes trabajadores permanentes	76.645.120	27.549.600	36
	Superficie media (Has)	441	138	31
País	Número de EAP	333.533	218.868	66
	Superficie (Has)	174.808.564	23.519.642	13
	Jornales equivalentes trabajadores permanentes	244.214.560	132.158.560	54
	Superficie media (Has)	524	107	20

Cuadro 2: Provincia de Buenos Aires. Cantidad de pequeños productores y superficie operada según tipo. **Fuente:** CNA 2002, IICA - PROINDER (2006).

	PPA ₁	PPA ₂	PPA ₃
Número de EAP	11.375	9.175	6.618
% sobre total PP Pcia.	41,9	33,8	24,3
Superficie (ha)	2.714.576,4	905.833	408.660,7
% sobre total PP Pcia.	67,4	22,5	10,1
Sup. Media (ha/EAP)	238,6	98,7	61,7

con cereales, seguidos por oleaginosos y, de bastante menor cuantía, las forrajeras.

Estudios más recientes revelan, a su vez, que los procesos de toma y cesión de tierras entre los estratos de la PPA ocupan un papel destacado; en áreas agroproductivas con predominio de la agricultura se verificaría un mayor dinamismo de la toma de tierras entre productores familiares capitalizados en el marco de una estrategia que apunta a intensificar

la relación capital/hectárea. (González, 2005). El proceso inverso, asociado a la cesión de tierras por parte de pequeños propietarios, ha sido registrado en un trabajo efectuado en las regiones productivas que integran el Consejo Regional Buenos Aires Norte del INTA⁴. En este sentido, Slutzky, (2003) observa que una parte significativa de la superficie incorporada por las grandes explotaciones proviene del alquiler de tierras antes trabajadas por pequeños y medianos productores.⁵

La distribución territorial de los trabajadores rurales según su carácter familiar permanente o temporario/contratado puede utilizarse como un indicador indirecto de la distribución territorial de las cuencas de cultivos intensivos. Por un lado, el peso relativo que estos últimos tienen en la región sur, donde se encuentra la cuenca cebollera del valle bonaerense del Río Colorado, y en el área del cinturón hortícola de Mar del Plata y la cuenca papera de Balcarce. Por otro lado, la importancia del trabajo familiar en la gran cuenca hortofrutícola metropolitana bonaerense, donde según el estudio de Benencia y Quaranta (2005:106) predominan las empresas familiares con asalariados en el oeste, y con medieros en el sur.

El Cuadro 3 ilustra la distribución de las pequeñas explotaciones hortiflorícolas de la provincia según la tipología IICA - PROINDER. Se destaca la presencia de pequeños productores tipo 2 mientras que la horticultura familiar capitalizada (con otras limitaciones y requerimientos) se ubica, mayoritariamente, en las producciones con mayor tecnología incorporada (invernáculos)⁶. Nótese, asimismo, que los pequeños productores tipo 3, caracterizados como estrato en el cual los programas de asistencia técnica y financiera han operado como soporte fundamental

⁴ CRBAN - Diagnóstico para el PTR 2006-2008, página 12.

⁵ En el mismo sentido, un estudio reciente realizado en otra área pampeana, sur de Santa Fe, afirma: «La exclusión de unidades tiene como correlato la puesta en disponibilidad de tierras por parte de pequeños propietarios. En el trabajo se constata que alrededor de un 40 % de la tierra que se incorpora en arrendamiento es puesta en el mercado de alquiler de tierras por ex productores, en tanto el porcentaje restante por propietarios cuya actividad no esta relacionada al sector» (Cloquell et.al, 2005:55) En estas condiciones, la participación sea de contratistas y/o de asociaciones de hecho (como los «pools de siembra» que arriendan y manejan grandes extensiones de tierra) es muy importante en las provincias pampeanas, aunque no se soslaya su difusión en zonas extrapampeanas.

⁶ Dentro de este grupo se plantearían situaciones diferentes en el marco de estrategias que Benencia (1994) denomina de «expansión flexible»: las empresas familiares, con asalariados y/o medieros, combina la tierra en propiedad con la toma de tierra en arrendamiento o bien la intensificación de la producción a través de la adopción del invernáculo.

para su sobrevivencia, estarían ubicados, mayoritariamente, en el cultivo de aromáticas.

Cuadro 3: Provincia de Buenos Aires. Superficie ocupada en cultivos intensivos según tipología de PPA. Participación por tipo de PPA (en %). **Fuente:** Elaboración propia en base a información de IICA ? PROINDER 2006.

	Hortalizas	Flores	Aromáticas	Viveros	Cultivos bajo cubierta
PPA ₁	41,0	52,0	24,5	31,2	95,9
PPA ₂	48,2	47,0	44,7	57,5	1,6
PPA ₃	10,8	1,0	30,8	11,3	2,5

La pequeña producción asociada a tramas subtramas de producciones intensivas enfrenta problemas comunes, además de los específicos de cada localización. Entre los limitantes más importantes: la escala y calidad de la producción; las deficiencias de las instalaciones post cosecha; los excesivos costos logísticos y de transporte, la falta de acceso a créditos formales; la imperfección o inexistencia de los mercados a los que acceden; los circuitos informales en los que operan y, en ese marco, el mayor poder ejercido por los operadores comerciales; las actitudes adversas a la conformación de experiencias colectivas.⁷

Pluriactividad

De una cifra cercana a los 31.200 PPA (productores y socios), casi un 24 % desarrollaba actividades fuera de la explotación, dentro o fuera del sector agropecuario. La proporción era similar entre los que realizaban tareas relacionadas con la actividad propia y los que se desempeñaban en actividades diferentes. Si se comparan estos indicadores con los que se registraron a nivel nacional, el dato más interesante es que alrededor del 55 % de los PPA pluriactivos nacionales trabajaba como asalariado, mientras que a nivel provincial o de región pampeana sólo representaban un 37 y 35 % respectivamente.

Por su parte, otro estudio, que comparó estrategias entre unidades productivas localizadas en partidos agrícolas (Tres Arroyos y Pergamino), ganadero (Azul) y un área periurbana como Lujan, permite inferir que los ingresos extraprediales y/o las actividades remuneradas extraprediales resultaron «menos importante cuanto más capitalizado y más agrícola era el productor y, a la inversa, era más notable cuanto menos capitalizado y más ganadero» (Gonzalez, 2005: 85).

⁷ Para un desarrollo de estos temas ver: Carballo (coord, 2004).

Naturalmente, las posibilidades y dimensión de los ingresos extraprediales o de ingresos no agrícolas para la población rural están también asociadas a la variedad de situaciones locales regionales. Por un lado, no puede desconocerse la influencia que ejerce el entorno económico urbano regional con relación a la demanda de bienes y servicios del medio rural, así como ámbito donde se concentran diversos mercados de trabajo. Por otro lado, existen distintos tipos de territorios, zonas, centros, etc. y vinculaciones con la base agropecuaria.⁸

Las políticas agrorurales

Contexto y orientaciones nacionales

Desde fines del año 2001, se instalan nuevas condiciones macroeconómicas y sectoriales en el país. Entre otros efectos, se produce una fuerte recuperación de la competitividad del conjunto de bienes transables, particularmente, los agroalimentarios. Además de los commodities tradicionales (oleaginosos y cereales) surgieron nuevas ventajas en tramas antes orientadas al mercado interno.

En este marco, la pieza central de la política agropecuaria han sido las retenciones a las exportaciones; una estrategia que inicialmente tuvo el claro objetivo de recomposición fiscal⁹ y que, al interior de los CAA, reproduce un re balanceo de poder en el marco de las lógicas sistémicas y condiciones de acumulación que dista mucho de revertir la dinámica concentradora y excluyente de la década anterior. De este modo, se intensifica y fortalece la posición relativa de los grandes capitales que operan en la agricultura (sectorial y/o extrasectorial) quienes, tal como ya se señaló, extienden su control sobre tierras cultivables, hasta ahora, exentas de esta modalidad de explotación.

En rasgos estilizados las políticas públicas dirigidas al sector combinan los elementos siguientes:

- se mantiene la desregulación de los distintos mercados, resultante de la privatización, desconcentración y descentralización de las funciones antes ejercidas por las Juntas Nacionales de productos.¹⁰

⁸ Para una caracterización de los diferentes sistemas locales bonaerenses en función de estos elementos, véase Gorenstein, Napal y Olea, 2007.

⁹ El intento más reciente de implementar retenciones móviles se inscribe en el nuevo escenario de altos precios internacionales de los commodities y, en consecuencia, como un mecanismo para la contención de los precios internos.

¹⁰ Llama la atención la cantidad de organismos autárquicos generados desde los noventa a la actualidad, así como la superposición de funciones y objetivos entre estos y Direcciones de la SAGPyA.

Con este esquema, la política de «concertación» de precios de los productos que componen la canasta básica tuvo escasos resultados;

- las políticas destinadas a cadenas o tramas prioritarias son concebidas desde una visión de neutralidad, es decir, se traducen en acciones «neutras» – transversales y homogéneas para los distintos agentes que componen las distintas CAA¹¹. Como señalan Rossi y León (2005.) ello condiciona o imposibilita el fortalecimiento de los pequeños productores en torno a las distintas cadenas,« y en los casos de cadenas más o menos estructuradas, imposibilita la articulación de la pequeña producción con el núcleo dinámico de las mismas, en la medida que resulta casi imposible la interacción sinérgica entre «desiguales» en términos de escala económica»;
- la mayoría de las intervenciones toman la forma de apoyo y/o provisión de servicios genéricos (información, asesoramiento) sin diferenciación de usuarios; en el caso de inversiones en infraestructura rural e innovación tecnológica se adoptan los subsidios a la demanda. El PROSAP ha financiado proyectos de infraestructura de caminos, riego, etc., así como asociaciones para aumentar valor de las producciones regionales tales como servicios a la comercialización y transferencia de tecnología, entre otros. Si bien es un programa interesante desde el punto de vista de su impacto potencial en la superación de ciertas barreras al desarrollo de las áreas rurales (conectividad; provisión de infraestructuras, etc.), el acceso al financiamiento así como la definición y diseño de los proyectos exige la presencia y coordinación de una masa crítica institucional capaz de imponer en la agenda gubernamental sus demandas;
- continuidad de las políticas sociales compensatorias, a través de programas orientados a los sectores rurales más vulnerables (PPA, trabajadores, familias), en un contexto que augura redefiniciones de cierta importancia, al menos, en los montos de la asistencia financiera, y en términos organizacionales

Los Programas de Desarrollo Rural (PDR)

Durante la década del 90 del siglo anterior, los programas orientados a la pequeña agricultura familiar y, más en general, a la pobreza rural

¹¹ Los programas de financiamiento selectivo que promueve la SAGPyA para el desarrollo de determinadas actividades productivas o generales no llegan a representar el 10% de la cartera de créditos afectados al sector agropecuario a junio de 2006 (información contenida en <http://www.sagpya.gov.ar>, sección indicadores financieros).

se concibieron desde un prisma conceptual y político que enfatizaba en las ineficiencias de la intervención directa del Estado en la planificación y asignación de recursos. En este marco, la idea de una intervención estatal selectiva y de bajo costo, apuntando a los grupos rurales más vulnerables, resultaba atractiva para articular cierta respuesta pública financiada, además, por organismos financieros internacionales.

Desde estructuras ad-hoc en el ámbito de la SAGPyA, con unidades ejecutoras en las provincias o bien por parte del INTA, a través de sus Estaciones Experimentales distribuidas por todo el país, se llevaron adelante unos pocos programas, de carácter «transitorio»¹² y con una clara orientación compensatoria. La asistencia brindada involucró a pequeños productores rurales de tipo 2 y 3 –siguiendo los criterios ya señalados del IICA (2006)– con particular énfasis en éste último grupo. En dos de ellos, se asumieron criterios de diferenciación territorial apuntando a dar respuestas más específicas a situaciones socio territoriales determinadas (PRODERNEA, PRODERNOA y en septiembre de 2007 se implementó el PRODERPA).

La información contenida en el Cuadro 4 con indicadores de ejecución de los PDR en todo el país para el año 2005, revela que han sido asistidas unas 255.500 familias distribuidas entre PPA, trabajadores rurales y familias pobres de localidades de menos de 2000 habitantes. Se plantea una diferenciación básica asociada a las situaciones sociales bajo la «línea de pobreza». En efecto, del total de familias asistidas más de dos tercios lo fueron a través del PROHUERTA (INTA), destinado principalmente a la auto producción y consumo de alimentos de familias rurales situadas bajo este límite. La cobertura del Programa Social Agropecuario (PSA), alcanzó unas 50.000 familias rurales pobres, cifra bastante distante a su población meta (unos 160.000 PPA).¹³ El programa Cambio Rural, orientado en general a grupos de PPA mejor posicionados (PPA₁) representa sólo el 2% del total de familias asistidas, aunque alcanza más del 16% de los grupos asistidos por PDR.

¹² El término «transitorio» trasciende la referencia habitual al tiempo. Desde la perspectiva teórica que fundamenta el diseño de las políticas públicas neoliberales, la transitoriedad posee un sentido más holístico involucrando la marginalidad, en tanto no es el centro de las políticas dirigidas al sector, y el carácter excepcional (se imponen hasta tanto el mercado arregle las imperfecciones).

¹³ Considerando el período de ejecución junio de 1993 - marzo de 2006. Cabe destacar que en función del recálculo de PPA efectuado en el estudio IICA - PROINDER, la población objetivo total bajó a 148.217 familias rurales, distribuida entre un 82% de hogares con productores jefes, 15% de hogares de trabajadores rurales con residencia en este medio y 3% hogares de población rural no agraria con NBI. (Informe PROINDER, octubre 2006, mimeo).

El apoyo provisto por los PDR se ha centrado en la asistencia técnica; sólo un 2% de las familias rurales asistidas –excluyendo al PROHUERTA– han recibido capacitación. La asistencia financiera¹⁴ (9,5% de las familias rurales asistidas), ejecutada en el año 2005, alcanzó un promedio de \$ 3182 por familia beneficiaria.¹⁵ Este valor medio solo fue superado por los programas PRODERNEA/PRODERNOA, donde se alcanzaron niveles cercanos a los veinte mil pesos, un capital operativo mucho más razonable desde el punto de vista económico y menos distante desde el punto de vista del desarrollo en general, al menos si se compara con los escasos \$ 763 que alcanzó la provisión financiera promedio del PSA.¹⁶ La reciente implementación del PRODERPA, en la provincia de Chubut, no parece alterar sustancialmente estos criterios mínimos de asignación; en la medida que se otorgan unos \$ 1.300 por beneficiarios directo.

Si estas cifras se comparan con indicadores sectoriales claves, tales como el valor de las exportaciones y de las retenciones, la escasa significación de estas respuestas públicas se hace más evidente: la sumatoria de la asistencia financiera, provista desde los PDR, solo representa poco más de tres milésimas partes de las exportaciones primarias de la argentina y el dos por ciento de las retenciones a las exportaciones primarias en ese mismo año.

La ejecución de los PDR fue descentralizada y el Estado provincial, en tanto *partener* de estas políticas, debió establecer un área de atención específica; en términos relativos, sin embargo, Buenos Aires sólo captó menos del 5% de los fondos de los dos programas de alcance nacional para los que se obtuvieron estos datos. Así, el PSA destinó \$ 1.201.131¹⁷ –entre 06/1993 y 03/2006–, a la asistencia financiera de 185 de los 8735 proyectos ejecutados y los 44 millones de financiamiento en todo el país. Por su parte, el PROINDER proveyó \$ 3.821.631¹⁸ en asistencia financiera para 470 de los 8963 proyectos ejecutados y los 82 millones invertidos en todo el país, entre 01/2000 y 03/2006.

¹⁴ En la mayoría de los programas la asistencia financiera toma la forma de subsidio no reintegrable.

¹⁵ La asistencia financiera promedio fue levemente superior, a valor dólar, en el período 1999-2001 (\$/dólar 1.361) y bajó durante los dos primeros años de la post devaluación (\$1.120).

¹⁶ La cifra surge de promediar todos los ítems de asistencia financiera contemplados en el programa.

¹⁷ Aquí hay que tener en cuenta que son pesos/dólares para el período de vigencia de la ley de convertibilidad.

¹⁸ *ibid.*

Cuadro 4: Argentina Indicadores de Ejecución de los Programas de Desarrollo Rural-SAGPyA Valores acumulados. Año 2005. Valores acumulados. Año 2005. Fuente: SAGPyA (www.sagpya.gov.ar).

Programa	Total de grupos	Total de familias	Total familias que recibieron asistencia financiera (A)	Monto total ejecutado en el trimestre en asistencia financiera	Total familias que recibieron asistencia técnica (B)	Total familias que recibieron capacitación (C)
CAPPCA	---	3.537	191	245.334	942	2.595
PRAT	---	19.768	---	21.848.642	---	---
PROFAM (1)	125	6.334	---	---	6.334	---
Cambio Rural (1)	601	6.132	---	---	6.132	---
Programa Minifundio (1)	115	13.318	---	---	13.318	---
PSA	1.332	9.091	10.610	8.094.047	9.091	---
PROINDER	1.080	16.517	12.594	31.798.099	16.517	---
PROHUERTA (*)	0	176.970	---	---	176.970	---
PRODERNEA / PRODERNOA	329	3.833	811	15.047.390	3.833	3.636
Total	3.582	255.500	24.206	77.033.511	233.137	6.231
(1) Incluye valores acumulados hasta el 3er. Trimestre de 2005						
(*) Se incluyen sólo las Familias Rurales.						

En este marco, la provincia replica un área específica y operativiza su propio programa PROHUERTA – Huertas Bonaerenses – y el programa Cambio Rural. Este último, cuenta con sus propios técnicos para el asesoramiento de los grupos de productores y articula (explícita o implícitamente) con las áreas de extensión del INTA; asimismo, a través de las unidades operativas de extensión (Chacras) se desarrolló un programa de capacitación y asistencia técnica.

Las políticas orientadas a tramas no tradicionales

La promoción de producciones intensivas (conejos, cerdos, apicultura, arándanos...) lleva más de una década y sus resultados pueden extrapolarse a un gran número de experiencias en comunidades locales bonaerenses. Estos programas fueron concebidos como elementos complementarios de las estrategias de desarrollo local (rural y/o urbano), apoyando emprendimientos con bajos requerimientos de capital (tierra, equipamiento, etc.) que, más o menos rápidamente, permiten la generación de ingresos alternativos a los beneficiarios. Al mismo tiempo, como son actividades comparativamente intensivas en mano de obra, garanti-

zan la absorción de fuerza de trabajo familiar disponible (hijos, familiares sin remuneración), con un costo de oportunidad casi nulo, dadas las escasas alternativas de empleo (parcial o total) en sus entornos rururbanos.

Desde estos programas se conciben distintas prestaciones según el tipo de PPA. Así, por ejemplo, para el caso de la apicultura y cunicultura están básicamente vinculadas a los PPA₂ y PPA₃. La asistencia pasa por la imposición de un protocolo de buenas prácticas de producción, por la conformación núcleos de productores con potencial asociativo vinculado con la escala y la capacidad de negociación y, más recientemente, por la conformación de grupos de Cambio Rural Bonaerense en asociación con el INTA.¹⁹

Entre otros ejemplos conocidos, el caso de la cunicultura resulta elocuente de los efectos perversos, y contradictorios, que se combinan en una trama con bajas barreras de entrada para la agricultura familiar, pero fuertemente concentrada en su eslabón final. Nótese que a través de un accionar centrado en la etapa primaria, se indujo el surgimiento de cierto caudal de oferta, viabilizando la explotación de un nicho de mercado internacional por parte de unos pocos frigoríficos localizados en la provincia.²⁰ Dicho de otro modo, la promoción a la actividad cunícola significó un subsidio indirecto para el núcleo de la trama (frigoríficos) y esta lógica de intervención, sin una clara definición de mercado objetivo y un volumen acorde con los mismos encontró, más temprano que tarde, sus límites.

Este caso sugiere interrogantes más generales relativos al enfoque de los programas promocionales.²¹ Cuáles son las razones que explican

¹⁹ Por otra parte, para el caso de la ganadería ovina y bovina y la actividad forestal, con mayor incidencia en los PPA1, la asistencia pasa por la incorporación de nuevas tecnologías de producción, por la posibilidad de crédito subsidiado (a través del Banco Provincia) y en algunos casos aportes no reintegrables, por la capacitación.

²⁰ El primer ciclo de promoción de la cunicultura bonaerense (y nacional) debe ubicarse en los primeros años de la década del 90, cuando se produjo un rápido desarrollo y agotamiento de numerosos emprendimientos; las ventas externas se suspendieron hasta 2001, cuando Argentina volvió a vender carne fresca de conejo, siendo el principal destino la Unión Europea. Con la devaluación del año 2002 se incrementa la competitividad del producto, y la exportación toma gran fuerza llegando a un volumen récord hasta ese momento de 124 toneladas, por un valor cercano a los 500.000 dólares. Hasta mediados de 2002, un único frigorífico tenía autorización para exportar, posteriormente se sumaron unos siete frigoríficos exportadores, algunos con contratos de aprovisionamiento. (Némoz JP, 2006, INTA EEA Cuenca del Salado)

²¹ Una discusión en torno a esta orientación, evaluando resultados de aplicación en centros y localidades bonaerenses durante los años 90, puede verse en : (Gorenstein y Burachik, 1999)

la inexistencia de mecanismos complementarios (contratos o acuerdos) para asegurar condiciones mínimas de sostenibilidad a los pequeños productores beneficiarios?; dónde reside la dificultad para estipular acuerdos que involucren a los grandes actores o núcleos de este tipo de cadenas?

Desde el análisis de un caso hortícola, Gutman (2006) identifica algunos puntos críticos del accionar público que promueve la reconversión de PPA asociando a uno de los núcleos de la trama. Refiriendo al Programa BIA (Bajo Impacto Ambiental), que difundía prácticas productivas con bajo uso de fitosanitarios a través del otorgamiento de un sello de calidad diferencial, señala que:

1. se concentró en productores capitalizados, familiares o empresariales;
2. se formuló «desde la oferta», sin una previa evaluación de los potenciales productores beneficiarios ni de los posibles mercados de destino y, más aún, de la posibilidad de obtener un precio diferencial por los mismos;
3. tuvo una articulación nula con otros programas para apoyar el acceso a nuevas tecnologías (cultivos protegidos, nuevas variedades, innovaciones tecnológicas y organizativas).

De este modo, si bien el programa ha facilitado que un grupo de productores acceda a una firma de la gran distribución (cooperativa), a través de una estrategia de diferenciación de producto subsidiada por el sector público, sus alcances fueron «limitados en cuanto a la cobertura regional de este estrato de productores (...) y la posibilidad de generar asociaciones productivas más horizontales en términos de lograr una mayor interacción con las cadenas de distribución minorista tropezó con la baja tradición asociativa del sector». (Gutman, 2006: 5)

En suma, hay un consenso bastante extendido sobre la importancia de las tramas intensivas o no tradicionales como uno de los espacios de inserción competitiva de la agricultura familiar. Para fomentar este tipo de especialización productiva existe, desde hace cierto tiempo, políticas activas (nacionales y provinciales) de cuya implementación pueden extraerse las lecciones siguientes:

- La visión productivista opaca la perspectiva, de corto, mediano y largo plazo asociada a los mercados existentes o potenciales, fluctuaciones de precios, márgenes y otros elementos que hacen a la rentabilidad y sustentabilidad económica de los proyectos promocionados.

- El accionar se centra en el eslabón primario ignorando la lógica global (sectorial) de la trama o CAA. Se interviene, entonces, donde las barreras de entrada suelen ser bajas pero sin atenuar las dificultades para alcanzar la unidad económica mínima.
- No actúan sobre los nodos concentradores, desconociendo que las fuertes limitaciones para que se produzca la incorporación de la agricultura familiar como proveedora regular (de la agroindustria, de la gran distribución minorista, etc.) requiere de una política de incentivos específicos por parte del sector público. Aún en el segmento de los PPA con mayor capacidad empresarial se requiere arbitraje para amortiguar los costos de transacción implicados en la participación, supervisión y coordinación de muchos pequeños proveedores ²²
- Los programas no contemplan las potenciales complementariedades y sinergias entre otros programas, dotaciones, etc.
- Escasa incidencia en la generación de vinculaciones con instituciones científicas que puedan dar lugar a cambios tecnológicos que lleven a la PPA a tener un mayor dinamismo.

Relacionado con el punto anterior, algunas observaciones adicionales. Los problemas de adecuación tecnológica de los sectores de la pequeña producción agraria se entrelazan a un conjunto de rasgos básicos y comunes (escasa disponibilidad de tierra, condiciones ecológicas adversas, precios y condiciones de los mercados a los que pueden acceder, disponibilidad y costos de los insumos, entre otras) que trascienden a la política tecnológica y de innovación. En tal sentido, Graziano da Silva (1999:66, 63, 135) discute conceptual y políticamente la cuestión tecnológica para la agricultura familiar en Brasil planteando que la generación de «tecnologías adecuadas» y su adopción por parte de los PPA no resolverían la restricción básica y fundamental: la apropiación de los frutos del aumento de la productividad que la modernización trae consigo. En otros términos, la adecuación tecnológica no garantiza que estos sectores puedan capturar una mayor apropiación del excedente producido porque, más temprano que tarde, la producción debe ser realizada en «mercados capitalistas». En segundo lugar, alude a las dificultades y costos de la opción de generar tecnologías para la agricultura familiar. Por las características de este sector, cada problema tecnológico resuelto es apenas un caso particular difícilmente generalizable; pero, además,

²² Este factor, tal como se visualiza en diversos estudios, hace que los grandes compradores prefieran grupos reducidos de proveedores, en general, medianos y grandes.

están los limitantes – también estructurales – de las reales «alternativas tecnológicas» disponibles en el marco del contexto socioeconómico y político institucional vigente. Dicho de otro modo, la tecnología no es una «variable independiente» del patrón productivo vigente y, por lo tanto, los grados de libertad para modificarla están acotados.

De aquí se desprende que «la cuestión es política y no tecnológica» (Graziano da Silva, op.cit.:174). Para que la política agrícola y tecnológica (precios, créditos, I&D, transferencia, etc.) dirigida a este sector sea efectiva es preciso asegurar legal e institucionalmente, por mecanismos democráticos, las posibilidades de contrabalancear su escaso «poder económico real con el expresivo peso político que potencialmente poseen». (Graziano da Silva, op.cit.:174).

Otras políticas públicas con incidencia en el medio rural

Otro conjunto de programas que actúan sobre actores y/o territorios locales se articulan con las políticas agrorurales provinciales y nacionales. Si bien son unos cuantos (Manos a la Obra, Volver, Pueblos, Trabajo Dignifica, etc.), es posible identificar las grandes orientaciones y criterios de intervención que los rodean. En rasgos estilizados pueden delinearse los ejes siguientes:

- La población meta se constituye por los sectores sociales más vulnerables (familias pobres; pequeñas localidades con elevados niveles de pobreza; desempleados, microemprendedores, etc.).
- Otorgan subsidio para la ejecución, generalmente a nivel local, de proyectos asociativos vinculados al mejoramiento de la inserción comercial de micro y pequeños productores en cadenas de producciones intensivas o la implementación – asociada – de un eslabón de procesamiento de los productos primarios para agregarles valor (se suele mencionar aquí el caso de las extractoras comunitarias a cargo de cooperativas de PPA de miel).
- Utilizan metodologías participativas (diagnóstico; definición de objetivos y destinatarios de las propuestas; mesas de concertación local)
- Intervienen los Municipios y gestores públicos territoriales, contratados por las áreas ministeriales responsables²³
- Promueven nuevas actividades y fuentes de empleo, fomentando la cooperación y la articulación de redes socio territoriales

²³ En el programa Pueblos, estos gestores son seleccionados por el gobierno y la comunidad local.

- Proveen capacitación y asistencia técnica; inducción y fortalecimiento organizacional; pequeños financiamientos (subsídios directos o a través de compras de insumos y/o equipamiento)

En síntesis, los programas que intervienen sobre actores y territorios agrorurales son unos cuantos pero enfrentan fuertes desafíos para revertir o, de algún modo, atenuar los efectos de las dinámicas altamente concentradoras y excluyentes que operan desde las lógicas sectoriales de las cadenas productivas que impactan en estos territorios. Tres observaciones complementarias. Una, la superposición de acciones que se traduce en falta de coordinación entre las áreas responsables, desarticulación institucional, competencias explícitas o implícitas entre los equipos que operan en el territorio, y, en muchos casos, ejecuciones en un período limitado y suspensión de las políticas. Dos, la problemática relativa a las prácticas clientelares donde la «captura» del beneficiario puede darse en el marco de una puja entre dos frentes (área respectiva del municipio versus la intermediación territorial propia de los programas). Tres, los problemas derivados de los proyectos productivos promovidos en la medida que el apoyo otorgado no asegura los recursos estratégicos (tierra, tecnología, información. . .) para mejorar la capacidad de reproducción y sostenibilidad económica dentro de las cadenas productivas

A modo de conclusión: problemas y desafíos de las políticas rurales

En el actual escenario agrorural hay cambios en los actores y fuerzas sociales, hay demandas de nuevos empleos (agrarios, no agrarios), hay poblados que pueden desaparecer, hay requerimientos de otras infraestructuras físicas y coberturas de servicios básicos, problemáticas medioambientales, necesidades de financiamiento difíciles de resolver y, entre otros, nuevos tipos de conflictos entre distintos grupos sociales. El desafío planteado es cómo construir un nuevo entorno de políticas activas desde una redefinición conceptual de la visión «asistencial», focalizada en la pobreza rural, que predomina desde el inicio de los años 90.

En tal sentido, parece interesante rescatar las observaciones que formula Etxezarreta (2003:3) al analizar el tema en el contexto europeo;

«Es a partir de mediados de los ochenta²⁴ que se acepta que la modernización agraria no solo no puede resolver el proble-

²⁴ En este mismo documento la autora contextualiza el proceso, planteando que hasta esa etapa la crisis de la agricultura y el medio rural se había resuelto con la emigración a

ma del empleo rural ni de la equiparación de rentas de los agricultores, sino que lo empeora. El desarrollo rural ya no es la consecuencia de la organización social y espacial de la producción agraria. (...) El desarrollo rural no surge espontáneamente de la organización productiva, *se ha convertido en una opción social*». (subrayado propio)

La autora pone así el acento en dos elementos clave a la hora de discutir en torno a la agricultura y ruralidad. Por un lado, la cuestión de los condicionantes asociados a las lógicas globales sistémicas que configuran el nuevo modelo agrícola y agroalimentario. Por otro lado, la necesidad de definir socialmente el alcance y contenido del desarrollo rural. Este debate social supone dilucidar desde el cómo se sostiene un medio rural «poblado» hasta la dimensión del financiamiento (inversiones, bienes colectivos, etc.) que la sociedad esta dispuesta sostener.

En suma, la cuestión del modelo agrícola aparece íntimamente vinculada al tipo de ruralidad que hoy se plasma tanto en los ámbitos pampeanos como en los no pampeanos. Si como parece desprenderse de las tendencias en curso el desarrollo de la agricultura significa el creciente desanclaje de la población rural, involucrando la pérdida de funcionalidad socio territorial de amplios sectores de la agricultura familiar, ello exige replantearse las políticas vigentes. Se debe admitir, entonces, que el desarrollo rural es mucho más que una cuestión de asistencia a los «pobres» e implica el desarrollo de un marco de políticas de mediano y largo plazo que oriente inversiones, provisión de bienes públicos y, en un sentido más general, articule diversas dimensiones, planos y niveles de intervención (tramas o CAA, local-regional; municipios-regiones de alta ruralidad; zonas o regiones agro-productivas; sistemas o redes de innovación locales; por citar algunos ejemplos).

Referencias bibliográficas

- Benencia, Roberto: «Nuevas formas de organización del trabajo rural en la argentina. Su manifestación en la horticultura bonaerense». Realidad Económica 128. IADE Buenos Aires, 1994.
- Benencia, Roberto y Quaranta, Germán: «Producción, trabajo y nacionalidad: configuraciones territoriales de la producción hortícola del cinturón verde bonaerense», *Revista Interdisciplinaria de Es-*

las áreas industriales, pero desde los setenta, con la crisis y reconversión de la industria fordista, se agota esta forma de absorción de la emigración rural.

- tudios Agrarios*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, num 23, pp101-132. Buenos Aires, 2005
- Carballo, Carlos (Coord.), Tsakoumagkos, Pedro, Gras, Carlos, Rossi, Carlos, Plano, José Luis y Bramuglia, Guillermo: «Articulación de los pequeños productores con el mercado: limitantes y propuestas para superarlas», Serie de Estudios e Investigaciones N° 7, SAGPyA / PROINDER, Buenos Aires, 2004.
- Cloquell, Silvia; Albanesi, Roxana; De Nicola, Mónica; Preda, Graciela, y Propersi, Patricia: «La agricultura a escala y los procesos de diferenciación social», Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios, N° 23, Buenos Aires, 2005, pp. 35-58.
- da Silva Graziano, José: *Tecnología e Agricultura Familiar*, Editora de Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1999.
- Etxezarreta, Miren: «Las políticas de desarrollo rural integrado y la agricultura familiar», Universidad Autónoma de Barcelona, España, 2003.
- González, María del Carmen (coord.): *Productores familiares pampeanos: Hacia la comprensión de similitudes y diferenciaciones zonales*. Astralib, Buenos Aires, 2005.
- Gorenstein Silvia: «Rasgos territoriales en los cambios del sistema agroalimentario pampeano (Argentina)», *Revista EURE*, Vol XXVI, 78, Institutos de Estudios Urbanos Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 2000, pp 51-76.
- Gorenstein, Silvia y Burachik, Gustavo: «Empleo, pequeñas empresas locales y estrategias de desarrollo endógeno. Experiencias en la Argentina», *Revista Estudios Regionales*, 53, Málaga, 1999, pp. 31-57.
- Gorenstein Silvia, Napal Martín y Olea Mariana: «Territorios agrarios y realidades rururbanas. Reflexiones sobre el desarrollo rural a partir del caso pampeano bonaerense», *Revista EURE* Vol XXXIII N° 100, Santiago de Chile, 2007, pp 91-113.
- Gutman, Graciela: «Obstáculos y Desafíos para la Integración Competitiva de Pequeños Productores Agropecuarios en Tramas Regionales Reflexiones a partir de Estudios de Caso», ponencia *IX Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores en Globalización y Territorio*, Bahía Blanca, 2006
- Lattuada, Mario, Renold, Juan Mauricio, Binolfi, Luciana, De Biasi, Adriana: «Limitantes al desarrollo territorial rural en contextos de políticas sectoriales neutras o negativas», en Manzanal, Mabel, Neiman,

- Guillermo y Lattuada, Mario, *Desarrollo Rural. Organizaciones, instituciones y territorios*, Ediciones Ciccus, Buenos Aires, 2006, pp 153-175.
- Neiman, Guillermo, Bardomás, Silvia y Quaranta, Germán: «El trabajo en el agro pampeano. Análisis de la demanda de trabajadores asalariados» en Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios N° 19, Buenos Aires, 2003, pp.
- Némoz, JP (2006) «Carne de conejo. Perspectiva de Mercados» Cátedra Comercialización y Mercados, Postgrado en Agroeconomía, Universidad Nacional de Mar del Plata-Facultad de Ciencias Agrarias/INTA.
- PROINDER-IICA: «Los pequeños productores en la república Argentina. Importancia de la producción agropecuaria y el empleo en base al Censo Nacional Agropecuario 2002, Serie Estudios e Investigaciones 10, Buenos Aires, 2006.
- Rossi, Carlos y León, Carlos: «Temas Fundamentales en la Inserción de Pequeños Productores en Cadenas Comerciales para una Estrategia de Desarrollo Rural», documento del proyecto RIMISP-SAGPyA, <http://www.rimisp.org> Buenos Aires, 2005.
- Slutzky, Daniel: «A propósito del Censo Nacional Agropecuario 2002», Realidad Económica; Revista del IADE, Buenos Aires, num. 196, 2003, pp. 77-83.
- Tsakoumagkos, Pedro, Soverna, Susana y Craviotti, Clara: «Campesinos y pequeños productores» en las regiones agroeconómicas de Argentina», PROINDER, Serie Documentos de Formulación 2, Buenos Aires, 2002.