

XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Tucumán, San Miguel de Tucumán, 2007.

# **Programas de desarrollo rural, ¿por qué el “desarrollo” no aparece?.**

Romero, Fernando Gabriel (UNS / CEISO).

Cita:

Romero, Fernando Gabriel (UNS / CEISO). (2007). *Programas de desarrollo rural, ¿por qué el “desarrollo” no aparece?. XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Tucumán, San Miguel de Tucumán.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-108/1008>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia  
19 a 21 de septiembre de 2007  
Departamento de Historia - Facultad de Filosofía y Letras  
Universidad Nacional de Tucumán  
Mesa temática 113:  
Conflictos, organizaciones y movimientos sociales en la historia agraria  
argentina y latinoamericana desde comienzos del siglo XX a la actualidad  
Coordinadores:  
Waldo Ansaldi (UBA)  
Gabriela Gresores (UBA)

## **PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL, ¿POR QUÉ EL “DESARROLLO” NO APARECE?**

**Fernando Gabriel ROMERO\***

“(…) son problemas de escala de producción y de tamaño de las unidades productivas. Si bien en términos generales no hay problemas de rentabilidad, en muchos casos lo que se produce, aun en forma rentable, no es suficiente para mantener a una familia y reinvertir. En definitiva, se trata de lograr que los pequeños y medianos productores alcancen niveles de integración y fortalecer su articulación con los mercados existentes y a los que la Argentina accederá.

(…) Surge así el nuevo rol del Estado, como aliado estratégico del sector privado, promoviendo la incorporación de tecnologías de producto y no sólo de producción.”

SOLÁ, Felipe, “Una reforma cultural”, en: *Clarín, Suplemento Rural*, 12 de agosto de 1995, p. 5.

### **Introducción**

El trabajo analiza los denominados programas de desarrollo rural impulsados desde la década de los noventa hasta la actualidad por diferentes estamentos públicos en la Argentina. En este sentido, nos orientamos a la dilucidación de ciertos interrogantes claves: ¿cuál es su génesis histórica?; ¿cuál es el entramado de interacciones sociales, económicas, políticas e institucionales que constituyen estos programas?; ¿qué rol desempeñan en las políticas agropecuarias?; ¿cuál es el proceso subjetivo que se gesta en los actores intervinientes, principalmente, en referencia a la adecuación de los programas a sus necesidades y problemas, los niveles de participación y la concreción de resultados? Con estas indagaciones, nos propusimos tanto la descripción de la dinámica de implementación de los programas de desarrollo rural como explicar el por qué de la ausencia de plasmación del mentado “desarrollo”.

Para tal tarea, el ámbito regional del sudoeste bonaerense constituyó el campo de investigación escogido para un abordaje en profundidad. Esta subregión es una zona de transición entre lo que se denomina la Pampa Húmeda y la Pampa Seca, y de transición también hacia el sur, con la Patagonia. Sus límites se pueden convenir coincidentemente con la circunscripción de la VI<sup>o</sup> Sección Electoral de la provincia de Buenos Aires y su superficie alcanza los 101.809 kilómetros cuadrados. En lo político-administrativo involucra, actualmente, a veintidós municipios<sup>1</sup>; siendo Bahía Blanca la ciudad

- \* Profesor y Licenciado en Historia (UNS). Asistente (Jefe de Trabajos Prácticos) de la Cátedra de Sociología de la Universidad Nacional del Sur e investigador del Colectivo de Estudios e Investigaciones Sociales (CEISO). Correo electrónico: [fgromero@criba.edu.ar](mailto:fgromero@criba.edu.ar)

<sup>1</sup> Los 22 partidos que integran el SO bonaerense son: Adolfo Alsina, González Chaves, Bahía Blanca, Benito Juárez, Coronel Dorrego, Coronel Suárez, Coronel Pringles, Coronel Rosales, Daireaux, General Lamadrid, Guaminí, Laprida, Monte Hermoso, Patagones, Pellegrini, Puán, Salliqueló, Saavedra, Tornquist, Tres Lomas, Tres Arroyos y Villarino. En

principal, tanto desde el punto de vista económico como poblacional. De este espacio se seleccionó como unidad de análisis los 12 partidos que componen el área de influencia de las Estaciones Experimentales Agropecuarias (EEAs) Bordenave y Ascasubi del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)<sup>2</sup>; estas últimas dependen, a nivel regional, del Centro Regional Buenos Aires Sur (CERBAS) y, a nivel nacional, de la Comisión Coordinadora Secretaría de Agricultura, Ganadería Pesca y Alimentación (SAGPyA)/INTA.

Vale señalar que fueron utilizadas fuentes con un alto grado de heterogeneidad; documentación de entidades vinculadas a los programas, publicaciones periódicas y la actividad de observación del investigador en reuniones grupales de productores y en el área de estudio, entre otras, constituyeron instrumentos esenciales para el discernimiento de las cuestiones planteadas. Por otra parte, se realizaron 77 entrevistas a productores “beneficiarios” de los programas oficiales y 31 a los agentes de extensión vinculados a los mismos.

### **I. “Desarrollo” y “productores agropecuarios”: discusiones viejas y actuales**

En los últimos años, en torno al concepto de “desarrollo” se han ido desarrollando distintas discusiones políticas y académicas que han influido en las prácticas y visiones concretas con que se enfocan algunas problemáticas presentes en el medio rural. Estos replanteos teóricos abrevan en una larga tradición histórica –que no es mi objeto reproducir aquí– cuyos orígenes pueden remontarse a los economistas clásicos y recorren en su devenir aspectos vinculados al crecimiento económico, la tecnología, la política, la cultura, la sociedad y la economía regional e industrial. Para el estudio en cuestión, vale resaltar que ha cobrado importancia el enfoque denominado Desarrollo Territorial Rural, del cual podemos caracterizar sintéticamente sus principales criterios orientadores del diseño de políticas de superación de la pobreza rural: a) interdependencia de la transformación productiva y el desarrollo institucional; b) concepción amplia de lo rural que integra actividades no agropecuarias y las conexiones rural-urbano; c) el territorio como espacio de identidad social; d) integración de agentes heterogéneos del territorio; e) la participación de las comunidades y gobiernos locales.<sup>3</sup> Podemos arribar, entonces, a que esta reutilización del concepto de “desarrollo” mantiene –aunque con modificaciones– las consideraciones generales como proceso de transformación social y económico-productiva.

---

2004, por sus antecedentes históricos, económicos, ambientales y culturales, el partido de Patagones fue incorporado por ley nacional dentro de la región Patagónica; de esta manera es el único partido bonaerense que la integra. No obstante, el enfoque adoptado lo involucra de dentro del subespacio estudiado.

<sup>2</sup> Los 12 partidos seleccionados son: A. Alsina, Salliqueló, Guaminí, Puán, Cnel. Pringles, Cnel. Suárez, Cnel. Rosales, Bahía Blanca, Tornquist, Saavedra (correspondientes a la EEA Bordenave) y Villarino y Patagones (correspondientes a la EEA Ascasubi).

<sup>3</sup> SCHEJTMAN, Alexander-BERDEGUÉ, Julio, “Desarrollo Territorial Rural”, en: BENGGOA, José (ed.), *Territorios Rurales*, Santiago de Chile, Catalonia, 2007, pp. 45-83.

Hechas estas consideraciones vinculadas a la temática, queremos dejar en claro nuestro punto de partida: una posición crítica a los diferentes enfoques de “desarrollo” actualmente predominantes, en los cuales el carácter esencial del sistema capitalista, el Estado y la llamada “globalización” se presenta incuestionado.<sup>4</sup> Lejos, pues, de adoptar un tono optimista y de fascinación por esta visión consideramos este estudio como un abordaje que permite visualizar los contrastes entre las propuestas de los programas de desarrollo rural en la Argentina reciente y la situación social del medio rural.

Por otro lado, este estudio reconoce la inconveniencia de pensar a los agentes socioeconómicos desde una perspectiva plana y homogeneizadora de “productores rurales” o “productores agropecuarios” sin consideración por definiciones y delimitaciones que distingan las especificidades de la estructura social agraria y de distintos campesinados.

En este sentido, la tipología de pequeño productor agropecuario también adquiere niveles de poca precisión en cuanto puede aludir tanto a campesinos tradicionales o de subsistencia como a pequeñas explotaciones en términos de superficie y ocupación pero con diferentes grados de capitalización y rentabilidad.<sup>5</sup>

Asimismo, la categoría de producción familiar presenta un carácter amplio -aunque más adecuada- que unifica actores heterogéneos; entendiéndose por aquellas a las explotaciones que incorporan trabajo manual personal y/o familiar de manera permanente. Estas unidades productivas conviven en la región pampeana junto a explotaciones capitalistas (aun cuando ambos tipos funcionan dentro del sistema capitalista). A fines de considerar los agentes socioeconómicos que intervienen en este estudio –los cuales exceden el carácter de explotaciones chacareras agrícolas y/o ganaderas e incluyen producción intensiva urbano-rural- reconocemos tres agrupamientos básicos de productores familiares: a) productores familiares aburguesados, que explotan regularmente trabajo asalariado (categoría que incluye a los denominados chacareros ricos); b) productores familiares medios, aquellos que operan sus explotaciones predominantemente con trabajo personal y/o familiar sin contratar mano de obra (agrupamiento que comprende a los chacareros medios); c) productores familiares “pequeños” o pobres, con unidades que generan ingresos insuficientes, por lo que deben recurrir a formas de

---

<sup>4</sup> No coincidimos con la utilización del concepto de globalización debido a que oculta y neutraliza el carácter esencial de las relaciones internacionales a nivel mundial. Entre los autores que han adoptado una postura crítica pueden mencionarse: VILAS, Carlos, “¿Globalización o imperialismo?”, en: *Realidad Económica*, Buenos Aires, IADE; N° 174, 16 de agosto al 30 de septiembre de 2000, pp. 68-87; PETRAS, James, *Globaloney (La globalización de la tontería). El lenguaje imperial, los intelectuales y la izquierda*, Buenos Aires, Antídoto, 2000.

<sup>5</sup> Cfr., CARBALLO, C., *Articulación de los pequeños productores con el mercado. Limitantes y propuestas para superarlas*, Buenos Aires, Ministerio de Economía-SAGPyA-Dirección de Desarrollo Agropecuario, 2004. El autor ofrece una conceptualización alternativa que otorga como principales características las siguientes: a) predominio de trabajo familiar en las tareas productivas; b) acceso limitado o nulo al crédito; c) importantes componentes de capital fijo depreciado; d) escala productiva que difícilmente le permite superar las necesidades de reproducción simple.

trabajo familiar extrapredial, entre las que suele destacarse la venta de su fuerza de trabajo (condición en la que pueden englobarse los denominados chacareros pobres o “pequeños”).<sup>6</sup>

La tipología precedente permite enfocarnos en los denominados productores familiares que en líneas generales intervienen como “beneficiarios” de los programas de desarrollo rural (productores familiares medios y productores familiares pobres) y dar cuenta de la existencia de grandes asimetrías al interior de los “productores rurales”. Por lo tanto, toda vez que utilicemos la categoría genérica y amplia de “productor rural” o “productor beneficiario” debemos considerar que las mismas presuponen delimitaciones más precisas de la estructura social rural.

## II. Los Programas y proyectos de Desarrollo Rural en la Argentina

A partir de la década de 1990, se iniciaron cambios tendientes a la privatización de la extensión rural. En un contexto que deslegitimaba las políticas proteccionistas, la intervención y regulación estatal; se postuló el retiro del Estado de campos de actividad en los que había desempeñado un papel central. No obstante, el gobierno nacional, por entonces, decidió desarrollar procesos de reconversión productiva y superación de la pobreza rural con el fin de atemperar las consecuencias de la política de ajuste estructural.

En los últimos años, sobre todo a partir de 2001, se inició un proceso de revisión de las estrategias de extensión oficial que, en líneas generales, fueron definidas según los siguientes propósitos: la promoción de la innovación tecnológica y organizacional más que la incorporación de tecnología; el desarrollo de las capacidades de los actores del sistema más que el aumento de la producción, y el fortalecimiento de la competitividad sistémica regional en un ámbito de equidad social más que la eficiencia individual. Además, se plantea el fomento del desarrollo político, social e institucional territorial, incorporando la dimensión ambiental y el manejo sostenible de los recursos naturales y ecosistemas frágiles.<sup>7</sup>

No obstante, los modelos de intervención adoptados expresan aún un alto grado de continuidad –tanto en su forma como su contenido y su puesta en práctica- con aquellos que fueron implementados por la SAGPyA a partir de la década anterior. Estos programas de desarrollo rural tienen como objetivos centrales mejorar las condiciones de vida de los pequeños productores rurales y sus formas organizativas a través de la promoción y facilitación de su acceso a recursos productivos, crédito, asistencia técnica, capacitación y articulación de mercados. Entre los principales programas que se han aplicado en la Argentina podemos mencionar: Programa Social Agropecuario (PSA), Proyecto de

---

<sup>6</sup> Cfr., AZCUY AMEGHINO, Eduardo, “Producción familiar, producción capitalista y descampesinización: aspectos teóricos y problemas interpretativos”, en: *Jornadas de Investigación y Debate “La Argentina rural del Siglo XX: fuentes, problemas y métodos”*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, 2006.

<sup>7</sup> ALEMANY, Carlos, “Apuntes para la construcción de los períodos históricos de la Extensión Rural del INTA”, en: THORNTON, Ricardo-CIMADEVILLA, Gustavo, *La extensión rural en debate. Concepciones, retrospectivas, cambios y estrategias para el MERCOSUR*, Buenos Aires, INTA, 2003, pp. 163-165.

Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER), Programa de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste Argentino (PRODERNEA), Componente de Apoyo a Pequeños Productores para la Conservación Ambiental del Proyecto Federal de Desarrollo (CAPPCA) y el PROFEDER (Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable).

En la actualidad, y con relevancia en las áreas de influencia en cuestión, el PROFEDER constituyó desde 2002 una instancia de reorganización de los principales programas y proyectos de desarrollo rural; estableciéndose a través del INTA los lineamientos de acción principales que deben realizarse. Asimismo, se implementa el PSA; siendo la unidad responsable y la unidad ejecutora la propia SAGPyA. En este trabajo se exponen algunos resultados operados por el PSA y el PROFEDER en el SO bonaerense. Consideramos que una caracterización sintética de los mismos y la enumeración de su presencia actual en los partidos seleccionados constituyen pasos expositivos necesarios para su comprensión.

## **II.1. Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (PROFEDER)**

Los instrumentos del PROFEDER ponen de manifiesto las estrategias que implementa el INTA a través de su Departamento de Extensión y Programas de Intervención y de todo el sistema de extensión, según los distintos grupos de población objetivo con los que trabaja: a) con el sector de productores medianos se efectúa el Programa Cambio Rural; b) Con el sector de productores familiares “pequeños” y/o pobres se implementan proyectos participativos a través del Programa Minifundio y del Programa para Productores Familiares (PROFAM); c) Con la población rural y urbana situación de pobreza se trabaja en huertas familiares, comunitarias y escolares a través del Programa Pro-huerta. Todos estos programas se plantean la participación de los productores beneficiarios en las instancias de formulación, ejecución y seguimiento del proyecto propio en forma grupal y con asistencia técnica.

### **II.1.1. Cambio Rural**

El Programa Federal de Reconversión Productiva para la Pequeña y Media Empresa Agropecuaria fue creado por la SAGPyA en julio de 1993. Desde entonces, el INTA es la institución responsable y la unidad ejecutora.

Las prestaciones del programa son la asistencia técnica, la capacitación, la promoción y la motivación de los productores, la vinculación al crédito y el apoyo en seis áreas específicas: a) análisis económico financiero, b) diversificación, c) información, d) comercialización y mercados, e) asociativismo, f) desarrollo local.

La modalidad de organización de la prestación consiste en la organización de grupos integrados por 8 a 12 pequeños y medianos productores que tienen por objetivo buscar soluciones

conjuntas a sus problemas empresariales. Cuando cada grupo se constituye elabora un plan de trabajo en el cual quedan definidos los objetivos que llevará adelante.

Los grupos cuentan con la orientación técnica de un “promotor-asesor” que los asiste en aspectos productivos, de gestión de la empresa, organizativos y de mercados. El programa establece que el trabajo del promotor asesor deberá ser remunerado por el programa y por un aporte que hacen los propios integrantes de la agrupación. La disminución gradual del pago de la asistencia técnica por parte del programa es una cuestión que adquiere centralidad y se relaciona con la transformación de un modelo de extensión y transferencia de tecnología público en un modelo mixto público-privado, en el cual el costo de la misma es asumido por el productor. La labor de los promotores asesores está coordinada por los agentes de proyecto que se encuentran articulados a las estructuras de extensión e investigación del INTA.

Entre los documentos y publicaciones ligadas a Cambio Rural surge una concepción del asociativismo que considera que el mismo facilita la incorporación de técnicas que requieren una inversión significativa y una escala superior a la individual. Algunas modalidades de emprendimientos asociativos que pueden llevarse a cabo son la utilización compartida o la adquisición grupal de maquinaria, la compra conjunta de insumos, las mejoras en servicios de electrificación, telefonía rural, caminos, seguros, etc.

Entre diciembre de 2006 y marzo de 2007, en el ámbito de la EEA Bordenave se constató la existencia de 23 grupos Cambio Rural (11 apícolas, 4 agrícola-ganaderos, 3 chinchillas, 1 turismo rural, 1 cerdos, 1 ovinos, 1 ganadero orgánico y 1 agrícola) y en el área de influencia de la EEA Ascasubi 16 grupos (6 apícolas, 4 agrícola-ganaderos, 2 chinchillas, 1 siembra directa, 1 cunicultura, 1 horticultura, 1 ganadería vacuna).

### **II.1.2. Programa Minifundio**

Bajo esta denominación general se desarrolla, desde 1987, el Proyecto de Investigación y Extensión para Pequeños Productores Minifundistas. El perfil de los beneficiarios son productores familiares pobres, 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.

Los objetivos del programa son 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. Los tipos de prestaciones que otorga son la asistencia técnica, la experimentación adaptativa, la organización y la capacitación. Los técnicos son de planta permanente del INTA o contratados afectados a los proyectos.

Entre diciembre de 2006 y marzo de 2007, en el ámbito de la EEA Ascasubi se constató la existencia de 2 grupos Minifundio en el área de riego del valle bonaerense del Río Colorado; uno en el partido de Villarino y otro en el partido de Patagones. En la zona de influencia del EEA Bordenave no se desarrolla el Programa Minifundio.

### **II.1.3. Programa de Fortalecimiento de Productores Familiares (PROFAM)**

El PROFAM es un programa que se desarrolla desde el año 2003 y apunta a un perfil de beneficiario que son los productores familiares que cuentan con menor dotación de recursos que las pequeñas y medianas empresas agroalimentarias, y que trabajan en forma directa su establecimiento agropecuario, con colaboración principal de su familia. El programa tiene la finalidad de asistir al productor familiar a fin de contribuir a un proceso de cambio en su organización, mejorar sus habilidades productivas de gestión empresarial y comercialización, para obtener alternativas que permitan mejorar su nivel de ingresos y calidad de vida. A su vez se plantea: el diagnóstico participativo de los problemas; la ocupación de mano de obra familiar y empleo local; la seguridad alimentaria de las familias; la conformación de grupos de productores hacia formas autogestionarias para acceder con éxito a los mercados y para facilitar el diseño e implementación de alternativas que mejoren la rentabilidad de sus establecimientos; mejorar la habilidad de organización empresarial a fin de acceder a escalas de producción que posibiliten optimizar recursos y competir mejor en los mercados; favorecer el acceso a información y capacitación que facilite procesos de incorporación de tecnología y transformación, incrementando el valor agregado de producción. La actividad desarrollada por el programa consiste básicamente en asistencia técnica y acciones de apoyo y orientación a los productores participantes en lo organizativo, tecnológico y comercial.

Entre diciembre de 2006 y marzo de 2007, en el ámbito de la EEA Bordenave se constató la existencia de 2 grupos PROFAM (uno de cunicultura y otro agrícola ganadero) y en el área de influencia de la EEA Ascasubi existen 4 grupos: uno de ovinos, un grupo de cultivos extensivos (trigo, girasol, verdes de invierno), uno cultivos intensivos (cebolla, zapallo y maní) y otro de cultivos alternativos (aromáticas, frutilla y alcaparra).

### **II.1.4. Programa Pro-huerta**

Este programa se desarrolla desde agosto de 1990 y si bien integra el PROFEDER, más que un programa de desarrollo rural tiene las características de un programa de seguridad alimentaria.

El perfil del beneficiario del programa son familias urbanas y rurales situadas en condición de pobreza, y niños que asisten a escuelas de áreas socialmente críticas. Asimismo, su principal objetivo es el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores de bajos ingresos a través de la autoproducción en pequeña escala, esto posibilita el acceso a los alimentos frescos e inocuos a través

de la propia iniciativa de los beneficiarios. Además, el Pro-huerta, se propone mejorar la dieta, incrementando la calidad y la cantidad de los alimentos consumidos; mejorar el aprovechamiento y la distribución del gasto familiar en alimentos; e incentivar la participación comunitaria en la solución de los problemas alimentarios, procurando mayor capacidad de gestión y organización en la población.

Entre las prestaciones, el proyecto incluye la capacitación para garantizar la autoabastecimiento de alimentos a la par que pueden mencionarse la 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 plántulas de granja). Las huertas y granjas pueden ser de tipo familiar, comunitario, grupal, institucional o escolar. El programa establece un mecanismo de devolución de la prestación en caso de que se generen excedentes de producción proponiéndose donar los mismos a instituciones sin fines de lucro. A su vez, se provee a los beneficiarios de los elementos necesarios para la iniciación de los diferentes modelos de autoproducción y se realizan actividades de experimentación adaptativa como soporte tecnológico de la propuesta del programa, a cargo de los propios técnicos; el programa no otorga asistencia financiera.

La demanda del proyecto supera las posibilidades de atención por parte de los técnicos; por lo tanto, se establece un nivel de complementariedad con otras instituciones y actores diversos involucrados en la problemática social tanto rural como urbana.

En los partidos correspondientes a las áreas de influencia de las EEAs de Ascasubi y Bordenave llega a miles de beneficiarios y se constata su articulación con los otros Proyectos del PROFEDER.

## **II.2. Programa Social Agropecuario (PSA)**

El PSA es un programa de desarrollo rural creado en el ámbito de la SAGPyA que adopta como criterio de focalización prioritaria a las regiones NOA y NEA, debido a la cantidad de EAPs minifundistas según el Censo Nacional Agropecuario (CNA) de 1988. El PSA comenzó a funcionar en abril de 1993 -“*como un componente de las políticas sociales que decidió implementar el Gobierno Nacional, acompañando el plan económico de 1991*”<sup>8</sup>- y continúa implementándose en la actualidad.

Los objetivos del programa son: contribuir al mejoramiento de las actividades productivas y los niveles de ingreso de los productores minifundistas; promover espacios de participación que faciliten la organización de los productores minifundistas, a efectos de que puedan asumir su propia representación y desarrollen su capacidad de gestión; promover la participación organizada de los pequeños productores en las decisiones de políticas, programas y proyectos en los niveles local, provincial y nacional.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> SOLÁ, Felipe, “Un programa social con rigor técnico y transparencia administrativa”, en: PROGRAMA SOCIAL AGROPECUARIO, Buenos Aires, SAGPyA, 1995.

<sup>9</sup> V., PROGRAMA SOCIAL AGROPECUARIO, *El Programa Social Agropecuario: cinco años de política social con pequeños productores minifundistas*, Buenos Aires, SAGPyA, 1998.

El perfil del productor que atiende el programa se caracteriza por la escasa disponibilidad de capital; cuenta con escasa superficie de tierra o con tierras marginales; su principal fuente de ingresos proviene del trabajo directo de la explotación; no contratan trabajo asalariado, salvo transitoriamente, en los momentos de mayor demanda del ciclo productivo; su nivel de ingresos no supera el equivalente a dos salarios mensuales de un peón agropecuario permanente. Los beneficiarios deben nucleares en grupos de al menos 4 familias en la región Patagónica y 6 en el resto del país.<sup>10</sup>

Las tareas que desarrolla el programa son: asistencia técnica, asistencia financiera (bajo la forma de créditos no bancarios), capacitación y apoyo a la comercialización. Para estas acciones se forman grupos de emprendimientos productivos asociativos que apoyan la creación o fortalecimiento de actividades productivas generadoras de bienes o servicios agropecuarios y agroindustriales mediante formas asociativas de productores pequeños.

A través de distintas publicaciones, el PSA postula promover el desarrollo de emprendimientos asociativos que *“aporten a la reconversión productiva a través del cambio hacia rubros no tradicionales (...) la integración vertical, incorporando pasos post-cosecha, y la intensificación de sus actuales producciones, incorporando nuevas tecnologías.”*<sup>11</sup> No obstante, existen en el seno del programa cuatro tipos de proyectos; los cuales en algunos casos (sobre todo en los dos primeros) no parecen ajustarse al propósito precedente: a) de autoconsumo, dirigidos a estimular las producciones destinadas a la subsistencia familiar; b) proyectos tradicionales: destinados a mejorar las producciones que están realizando con destino al mercado; c) proyectos innovadores: los cuales buscan promover nuevas alternativas productivas o de incorporación de pequeñas agroindustrias; d) proyectos de experimentación adaptativa: que experimentan con tecnologías apropiadas para el sector pero que aún no han sido incorporadas.

Los beneficiarios participan en las instancias de formulación, ejecución y seguimiento del proyecto propio en forma grupal y con asistencia técnica así como en las decisiones de la Unidad de Coordinación del Programa a nivel provincial a través de sus representantes.

En el ámbito del SO bonaerense, en el relevamiento realizado en el período diciembre de 2006 y marzo de 2007, se constan la existencia de 4 grupos (2 en el partido de Villarino, 1 en Patagones y 1 en Bahía Blanca). No obstante, durante la década de 1990 registró un mayor número de grupos tanto en los partidos mencionados como en el resto del sudoeste bonaerense.

---

<sup>10</sup> PROGRAMA SOCIAL AGROPECUARIO, *Primer encuentro de pequeños productores beneficiarios del Programa Social Agropecuario*, Buenos Aires, SAGPyA, 1995, p. 2.

<sup>11</sup> Ibid.

### III. El sudoeste bonaerense: ¿un “desarrollo rural” inexistente?

Al igual que los cambios operados en el resto del país durante el período 1991-2001, el escenario rural del SO bonaerense asistió a las dificultades financieras y crisis de numerosas explotaciones agropecuarias (EAPs) que conllevó a buena parte de ellas a la quiebra y desaparición. Como consecuencia, los partidos del SO bonaerense observaron una disminución de su población o una mengua importante en su ritmo de crecimiento; siendo la situación aún más notoria si se observa el despoblamiento de los pueblos rurales y la continuidad del proceso de éxodo rural.

Una aproximación cuantitativa a los fenómenos mencionados a través de la comparación de los datos de los CNA de 1988 y 2002, nos evidencia una disminución relativamente inferior de las EAPs en el conjunto de los partidos seleccionados (-21%) y en la subregión (-24,5%) en referencia a la registrada en el total de la provincia de Buenos Aires (-32%). Sin embargo, la caída del número de EAPs que se registra en las unidades de hasta 1.000 ha. representó valores porcentuales similares en el conjunto de los partidos seleccionados, el total de la subregión y la provincia de Buenos Aires. Esta situación nos permite reconocer un proceso de concentración de la producción, el capital, la tierra y el ingreso en las unidades de más de 1.000 ha. -y de modo particular en unidades de más de 5.000 hectáreas- cuyos guarismos son notoriamente superiores a los provinciales (cuadro 1).<sup>12</sup>

**Cuadro 1: cantidad de EAPs por escala de extensión en números absolutos y variación intercensal en porcentajes, 1988 y 2002.**

	Total 1988	Hasta 5 ha.	5,1 a 10 ha.	10,1 a 25 ha.	25,1 a 50 ha.	50, 1 a 100 ha.	100,1 a 200 ha.	200,1 a 500 ha.	500,1 a 1000	1000,1 a 2500 ha.	2.500 a 5000 ha.	Más de 5000 ha.
12 partidos seleccionados 1988	9418	137	149	348	594	959	1601	2782	1456	991	255	95
12 partidos seleccionados 2002	7458	57	73	199	340	623	1151	1164	1392	1048	298	130
Variación % 12 partidos seleccionados 1988/2002	-21	-58	-51	-43	-43	-35	-28	-17	-4	6	17	37
SO Bs. As. 1988	15052	204	215	514	876	1514	2552	4485	2445	1607	419	129
SO Bs. As. 2002	11.360	90	118	275	530	953	1728	3187	2160	1663	488	188
Variación % SO. Bs. As. 1988/2002	-24,5	-56	-45	-46	-39	-37	-32	-29	-12	3,5	16	46
Pcia. Bs. As. 1988	75479	4880	3365	6647	8404	11448	12734	14727	7144	4519	1218	393
Pcia. Bs. As. 2002	51116	2180	1426	2918	4527	7017	8827	11449	6433	4588	1265	477
Variación % Pcia. Bs. As. 1988/2002	-32	-55	-58	-56	-46	-39	-31	-22	-10	1,5	4	22

Fuente: Elaboración propia en base al Censo Nacional Agropecuario, 1988 y 2002.

<sup>12</sup> Vale señalar que la transformación en el tamaño de las explotaciones es un proceso que se desarrolla desde tiempo atrás; lo que aquí se intenta poner a foco son las particularidades que asume el mismo para el período 1988-2002 en el SO bonaerense. V., PUCCIARELLI, A., “Cambios en la estructura agraria de la pampa bonaerense (1960-1988”, en: *Ciclos*, Año III, vol. III, N° 5, pp. 69-91, Buenos Aires, 1993; AZCUY AMEGHINO, Eduardo, “La evolución histórica de las explotaciones agropecuarias en Argentina y Estados Unidos: los casos de Iowa y Pergamino 1987-1988”, en: *Jornadas de Estudios Agrarios “Horacio Giberti”*, Buenos Aires, 1998.

La repercusión de estas circunstancias en la configuración poblacional permite dar continuidad a las tendencias de urbanización iniciadas durante el período de industrialización sustitutiva, cuyo auge coincide con la etapa intercensal 1947/1970. En dicho período, las ventajas de aglomeración aparecen con más fuerza en ciertas áreas de su territorio, provocando la localización mayoritaria de las nuevas ramas industriales y el desarrollo de otro tipo de actividades, particularmente, comerciales y de servicios. El desplazamiento de la población rural al ámbito urbano de la región se agudiza a partir de la década del sesenta, período que coincide con la mayor tasa de crecimiento de la ciudad de Bahía Blanca. Vale destacar que en la década de los setenta parecería que las áreas rurales demostraron una mayor capacidad de retención de la población; esto podría asociarse a un menor ritmo de crecimiento en las actividades urbanas capaces de absorber la mano de obra desplazada del espacio rural circundante. Sin embargo, el análisis desagregado del conjunto de partidos que componen el SO bonaerense nos indica que la mayor parte de los mismos experimentaron una continuidad en el aumento sustancial de la participación de la población urbana sobre la población total a partir de la década del sesenta. Cierta excepcionalidad al proceso generalizado de urbanización –lo cual explica las diferencias entre los partidos seleccionados y el conjunto de la subregión- se expresa en los partidos de Puán y Villarino y Patagones cuyas poblaciones rurales aumentaron entre 1970 y 1980 e incrementaron sus porcentajes relativos en la relación población rural sobre población total.

De este modo, es plausible suponer que el despoblamiento relativo y absoluto de las áreas rurales de los distintos partidos de la región, fue el resultado, al menos en un primer período, de un proceso migratorio intrarregional hacia los centros urbanos de los mismos y hacia el núcleo urbano de Bahía Blanca. Sin embargo, la falta de información censal sobre el origen de la población discriminada por partido, impide cuantificar estos flujos migratorios intrarregionales y la migración afuera de este subespacio. Vale señalar que dicho proceso de éxodo rural se topó en la década de los noventa y los primeros años de la siguiente con una desocupación y subocupación récord que dificultó su absorción laboral; registrándose en Bahía Blanca guarismos de los más altos del país (22,3% de desempleo y 12,7 de subempleo en mayo de 2002, según el INDEC).

**Cuadro 2: Tamaño de la población total, urbana y rural, 1970-2001 en números absolutos.**

Partidos	P. Total 1970	P. Urb. 1970	P. Rural 1970	P. Total 1980	P. Urb. 1980	P. Rural 1980	P. Total 1991	P. Urb. 1991	P. Rural 1991	P. Total 2001	P. Urb. 2001	P. Rural 2001
12 partidos seleccionados	420.885	340.597	80.288	479.959	396.203	83.756	528817	460544	68273	544784	489526	55258
SO Bonaerense	571.107	439.392	131.715	635.613	508.184	127.429	687.989	584.388	103.601	705.625	617.969	87.656
Pcia. Buenos Aires	8.774.529	8.011.892	762.637	10.865.408	10.122.513	742.895	12.594.974	11.986.709	608.265	13.827.203	13.324.241	502.962

Fuente: Elaboración propia en base a datos de los Censos Nacionales de Población y Vivienda de 1970, 1980, 1991 y 2001.

**Cuadro 3: Variación intercensal de la población total, urbana y rural**

<b>Partidos</b>	<b>Variación relativa % Pob. Total 1970/1980</b>	<b>Variación relativa % Pob. Urb. 1970/1980</b>	<b>Variación Relativa % Pob. Rur. 1970/1980</b>	<b>Variación relativa % Pob. Total 1980/1991</b>	<b>Variación relativa % Pob. Urb. 1980/1991</b>	<b>Variación relativa %Pob. Rur. 1980/1991</b>	<b>Variación relativa % Pob. Total 1991/2001</b>	<b>Variación relativa % Pob. Urb 1991/2001</b>	<b>Variación relativa % Pob. Rur. 1991/2001</b>
12 partidos seleccionados	14,0	16,3	4,3	10,1	16,2	-18,5	3,0	6,3	-19,0
SO Bonaerense	11,3	15,6	-3,2	8,2	15	-18,7	2,6	5,7	-15,4
Pcia. Buenos Aires	23,8	26,3	-2,6	15,9	18,4	-18,1	9,8	11,1	-17,3

Fuente: Elaboración propia en base a datos de los Censos Nacionales de Población y Vivienda de 1970, 1980, 1991 y 2001.

La pregunta que se desprende, entonces, es si puede hablarse del crecimiento de otros centros urbanos regionales, especialmente, en aquellos partidos donde la caída de la población rural no ha sido compensada por el aumento registrado en su ciudad principal.

En tal sentido, podría inferirse que a partir de 1980 la población rural desplazada tendió a localizarse en los centros urbanos menores más cercanos al área rural, por tratarse especialmente de núcleos familiares de chacareros medios y “pequeños”. Así, en el conjunto del espacio regional se sigue manteniendo una marcada concentración de la población en la ciudad de Bahía Blanca que -a pesar de cierta desaceleración de su tasa de crecimiento en el último período intercensal- actualmente posee el 40,3% de la población regional. Otros centros urbanos de importancia, como Punta Alta y Tres Arroyos -cuyas respectivas poblaciones superan los 50.000 habitantes- permanecen relativamente estancados o han atenuado fuertemente su crecimiento poblacional.

Los restantes centros urbanos, cabeceras de partido muestran un comportamiento bastante heterogéneo aunque en general se nota también una menor tasa de crecimiento de su población a partir de los años 80, lo cual asociado a las bruscos descensos de la población rural y a la lentificación del ritmo de crecimiento del conjunto del SO bonaerense podría estar hablando de un proceso de emigración extrarregional. El análisis detallado permite observar, para el período intercensal 1991/2001, que en 6 partidos la población total disminuye (Adolfo Alsina, González Chaves, Benito Juárez, Coronel Dorrego, Puán y Tres Lomas) y en 3 partidos la tasa de crecimiento relativo es inferior al 2% (Patagones, Saavedra y Tres Arroyos). La información contenida en el cuadro 3 es una prueba del descenso sostenido del ritmo de crecimiento relativo de la población total y urbana entre 1970 y 2001, a la par que el patrón de descenso de la población rural entre 1980 y 2001 se mantiene en valores similares. La comparación de la variación relativa de la población total del SO bonaerense nos muestra que ésta pasa de 11,3 % y 8,2%, para los períodos 1970/1980 y 1980/1991 respectivamente, a 2,6% para la etapa 1991/2001.

Por otro lado, el análisis y la comparación de la información estadística nos permiten reconocer pueblos rurales cuya población ha descendido marcadamente. Actualmente, son 29 los pueblos con ritmo de crecimiento negativo en los 12 partidos seleccionados; mientras que en el conjunto del SO bonaerense son 47 las localidades rurales que se encuentran en la misma situación. Los poblados cuya población decrece representan el 53,7 % de las localidades rurales de los partidos seleccionados y el 49,5% de las del conjunto de la subregión.

Vale suponer entonces que existe una fuerte correspondencia entre la disminución de EAPs pertenecientes a chacareros medianos y “pequeños” y el despoblamiento del medio rural en el sudoeste bonaerense. Asimismo, existen otros factores que coadyuvaron al despoblamiento de las localidades rurales; entre las vale destacar: el cierre de las estaciones de ferrocarril; el aislamiento y las dificultades para el acceso a información y de medios de comunicación; el deterioro de los establecimientos educativos formales; los cambios en la composición de la mano de obra rural; la escasa frecuencia de transportes públicos; el deterioro de la infraestructura de servicios y la atracción que representan los centros urbanos en términos de acceso a bienes, servicios, oportunidades e información.

#### **IV. La experiencia de los programas de desarrollo rural en el SO bonaerense**

Distintas investigaciones han contribuido al conocimiento de los programas de desarrollo rural en la Argentina tanto aquellas realizadas por estudios independientes, trabajos de consultoría, monitoreo, y seguimientos como la documentación elaborada por la SAGPyA y el INTA. Probablemente, una de las aproximaciones más completas y ajustadas a la temática sea la realizada por Manzanal en 2005.<sup>13</sup> Teniendo en cuenta la densa experiencia condensada en estos programas tanto en el ámbito nacional y regional, nos proponemos a continuación analizar una serie de variables problemáticas que influyen –a nuestro juicio- tanto en los resultados particulares (situación de los productores) como globales (situación del medio rural influenciado) de los programas de desarrollo rural. Vale advertir que dichas variables no suponen una cobertura totalizadora del análisis efectuado ni enfatizar su peso determinante en la configuración sino la posibilidad de adoptar una secuencia metodológica que nos permita arribar a algunas conclusiones provisionarias.

##### **IV. 1. Aspectos técnico-productivos**

Los programas intervienen sobre la base del asesoramiento técnico de los productores rurales que en términos productivos se traduce en la fijación de objetivos en relación a aumentar la

---

<sup>13</sup> MANZANAL, Mabel, “Modelos de intervención de los proyectos de Desarrollo Rural en Argentina a partir de 1995”, 2005, p. 53-54, disponible en: [www.rimisp.org](http://www.rimisp.org) [Consultado: 6 de marzo de 2006]

productividad del suelo, mejorar el manejo, implementar nuevas variedades vegetales o razas animales, el control sanitario, la dotación de infraestructura (galpones de empaque, salas de extracción, depósitos) y la incorporación de maquinarias y nuevas tecnologías. En Minifundio, Pro-huerta y PSA se añaden a estos objetivos otros de carácter “social” (vivienda, educación, integración social, seguridad alimentaria).

Dentro de las producciones principales atendidas por los programas analizados queremos resaltar algunas caracterizaciones particulares de dos de ellas que por diferentes motivos se destacan.

#### **IV.1.1. Apicultura**

Esta producción, en la actualidad ha experimentado un fuerte crecimiento –al igual que en el resto del país- y aproximadamente el 30% de la producción apícola provincial procede de esta subregión. La Argentina ha pasado a ocupar en 2005 el segundo lugar como productor mundial de miel (el primer lugar lo ocupa China y el tercero Estados Unidos).

En los 12 partidos seleccionados se registró la presencia de 17 grupos Cambio Rural dedicados a la actividad. Si bien se han registrado dificultades en término de incrementar las cosechas debido a la sequía que afecta a la región, la rentabilidad ha mejorado en algunos grupos mediante un mejor control de las colmenas productivas y la diversificación de la producción (material vivo). Además, se ha incorporado la implementación de planillas que permiten seguir la trazabilidad del producto, así como calcular costos de producción y rentabilidad.

No obstante, la mayoría de los productores mantienen una explotación tradicional basada casi exclusivamente en la producción de miel, cera y núcleos; lo cual se contrapone con una explotación integral en la que se busca obtener ingresos adicionales a través de subproductos (polen, jalea real, propóleos, mieles orgánicas, servicios de polinización, etc.).

Las bajas barreras de entrada y su carácter complementario influenciaron para que la actividad apícola fuera incorporada como estrategia de frente a las dificultades económicas (productivas, laborales, etc.) tanto en el medio rural como el urbano.<sup>14</sup>

Vale destacar que los alertas sanitarios dispuestos por la Unión Europea en la campaña 2003-2004 por la contaminación de la miel con nitrofuranos afectaron la producción apícola repercutiendo en modificaciones del perfil del productor. En las entrevistas a apicultores se ha registrado que, frente a la crisis y la caída de la demanda internacional, éstos buscaron asesoramiento a través de la vinculación con Cambio Rural.

---

<sup>14</sup> GORENSTEIN, Silvia (coord.) y otros, “Diagnóstico y Propuestas para la elaboración de la estrategia de Desarrollo Rural en la Provincia de Buenos Aires”, en: *Documentos de Diagnóstico y Estrategia de Desarrollo Rural*, Buenos Aires, Ministerio de Asuntos Agrarios, 2006.

#### IV.1.2. Agricultura y ganadería

Los cambios del contexto macroeconómico en el período post-convertibilidad reforzaron la expansión agrícola provincial y en general la producción primaria. Siguiendo la zonificación agroproductiva del estudio de PROINDER<sup>15</sup> podemos observar que el SO bonaerense, a través de sus 22 partidos, reúne la presencia de 5 de las 8 zonas definidas para la provincia de Buenos Aires. El cuadro 4 nos permite distinguir que la mayoría de los partidos seleccionados se incluyen en la Zona Mixta del Sudoeste (8 partidos), dos partidos en la Zona de Riego y de Ganadería árida del Sur, un partido a la Zona Mixta del Noroeste y un partido a la Zona Mixta Centro Sur.

**Cuadro 4: Zonas agroproductivas del Sudoeste Bonaerense**

Zonas Agroproductivas	Partidos	Características agroproductivas
Zona Mixta del Sur Oeste	-Adolfo Alsina -Bahía Blanca, -Coronel. Rosales -Coronel. Suárez -Guaminí, -Puán -Saavedra -Tornquist.	-Cultivos extensivos: trigo-girasol -Ganadería vacuna -Presencia de producción intensiva: cunicultura, chinchillas y apicultura.
Zona Mixta Centro Sur	-Tres Arroyos -González Chaves -Coronel Dorrego -Monte Hermoso -Coronel Pringles	-Predominio del cultivo trigo-girasol con avance de la soja. -Explotación de ganadería vacuna y ovina.
Zona Ganadera de la Cuenca del Salado	-Laprida -Gral. Lamadrid -Benito Juárez	-Ganadería como actividad predominante. -Cultivos extensivos: trigo-girasol.
Zona Mixta del Noroeste	-Pellegrini -Salliqueló -Tres Lomas -Daireaux	-Cultivos extensivos: girasol y en menor medida trigo, soja y sorgo.
Zona de Riego y Ganadería árida del Sur	-Villarino -Patagones	-Horticultura intensiva: cebolla y en menor medida zapallo, ajo, pimiento, papa y tomate. -Cultivos extensivos: trigo, maíz y Avena. -Ganadería Vacuna. -Producción intensiva: apicultura, cunicultura y chinchillas.

Fuentes: Elaboración propia en base a información proveniente de los programas de desarrollo rural analizados y observación de campo; Dirección de Estadística de la Prov. de Bs. As.; PROINDER, op. cit.; GORENSTEIN, S., (Coord.) y otros, op. cit.

En los últimos años, asistimos –al igual que en el conjunto del país- a una tendencia a la intensificación de la expansión agrícola que se expresa por los aumentos significativos en la producción de los principales granos (excepto el girasol) explicados por aumentos en la productividad. Además, se registran avances en la producción de soja en la zona Mixta del Noroeste, la zona Centro Sur (principalmente en Tres Arroyos, González Chaves y Coronel Dorrego) y en la zona mixta del Sur Oeste (principalmente Coronel Suárez).

En este marco se redujo significativamente la demanda de mano de obra permanente (familiar y asalariada) en un contexto de fuerte reorientación de las nuevas ocupaciones temporarias relacionadas

<sup>15</sup> PROINDER, *Registro de programas e instituciones de desarrollo rural en la Provincia de Buenos Aires*, Ministerio de Asuntos Agrarios, 2005

con la provisión de servicios a la producción (manejo de maquinarias informatizadas con GPS y con monitores de rendimiento en siembra, cosecha y fertilización).

En los 12 partidos seleccionados se registró la existencia de 13 grupos Cambio Rural vinculados a la agricultura y la ganadería. A su vez, dentro de los PROFAM se constató la presencia de 3 proyectos de este tipo de producción (1 agrícola-ganadero, 1 ovinos, 1 cultivos extensivos). La mayoría de estas intervenciones consiste en la provisión de información, asesoramiento e innovación tecnológica; en este sentido merece destacarse la búsqueda de incorporación de siembra directa, ensilado y mejoramiento de los plántulos de ganado.

#### **IV. 2. Comercialización**

Las retenciones a las exportaciones constituyen la pieza central de la política sectorial coloca un marco general en el que se desenvuelven las actividades y la intervención estatal en la fijación de precios de productos que componen la canasta básica. No obstante, se mantienen ciertos rasgos estructurales originados durante la década de 1990: descentralización de las funciones ejercidas por las Juntas Nacionales de productos y orientación estratégica de los programas de desarrollo hacia la competitividad en el mercado exterior. Es de resaltar, por otro lado, que la ganadería - predominantemente vacuna- se encuentra en un proceso de transformación tanto en términos de intensificación ganadera (feedlots) como de disminución de superficie dedicada a la actividad y de número de cabezas; situaciones influenciadas por la alta rentabilidad de la producción granaria. En parte, tales circunstancias conllevan a presentar algunas dificultades en la oferta normal de ganado que no alcanza a satisfacer la demanda real (consumo interno y exportación) y al surgimiento de reglamentaciones estatales a las exportaciones y a los precios del mercado interno.

Los programas han promovido el asociativismo entre los productores incentivando las compras conjuntas de insumos a bajo precio y la venta grupal. En algunos casos, las mismas han operado a través de cooperativas ya existentes u organizadas por los grupos. Vale destacar, en el caso de PSA, la organización de una feria franca en la cual se vende la producción hortícola durante los fines de semana en el partido de Villarino.

Por otro lado, los productores familiares medios y “pequeños” se enfrentan a fuertes asimetrías entre los actores que intervienen en los circuitos de comercialización en términos de capacidad económica y tecnológica que se traduce en una fuerte disparidad de poder en la fijación de precios, acceso a mercados y capacidad de supervivencia.

#### **IV. 3. Lógica de funcionamiento**

Nuestras entrevistas permiten constatar el problema de la escasa capacitación y entrenamiento de los técnicos y el desconocimiento de ciertas prácticas aplicadas por los tipos de productores con que

operan los programas. A su vez, tanto productores como técnicos consideran sumamente importante la asistencia técnica, el rol del agente de extensión visitándolos y capacitándolos en materia productiva y organizativa y, el acompañamiento y capacitación para la realización de gestiones. Los congresos, jornadas y exposiciones que reúnen productores de diferentes zonas también son considerados instancias valiosas de formación y de intercambio de experiencias.

En muchos casos, el grupo es sólo un medio para acceder a los recursos del programa, es decir, se construye exclusivamente para tal fin. Lo cual conlleva a la aparición de una lógica asistencial y clientelar tanto entre el técnico y los productores beneficiarios como entre las instituciones y el técnico extensionista. Asimismo, dicha circunstancia trae, en ocasiones, el surgimiento de conflictos entre los integrantes con la consiguiente posibilidad de disolución o alejamiento de buena parte de ellos.

Los propios técnicos extensionistas reconocen sus carencias de instrumentos para realizar diagnósticos participativos, interactuar y hacer propuestas. A esas limitantes de capacitación se le conjuga una la situación laboral y económica precaria o al menos pluriactiva: la mayoría de las veces no tienen una dedicación exclusiva a un programa y trabajan en diferentes ámbitos, y suelen tener contratos de corto plazo repetidamente renovados. Además, algunos técnicos aportan especialmente sus vehículos sin recibir pago adecuado por el uso, desgaste y amortización correspondiente.<sup>16</sup>

La participación de los productores beneficiarios es escasa en la toma de decisiones de la mayoría de los programas; en muchos casos asumidas por las instituciones o los agentes de extensión. En ocasiones se presenta lo que suele llamarse un corrimiento hacia arriba en el perfil de los productores focalizados, quizás asociado a la mejor respuesta que se obtiene de los mismos (recursos para gestionar el apoyo del programa, potencialidad para permanecer en el programa y devolver los créditos, pertenencia a alguna organización como comisiones barriales, asociaciones de productores, iglesias, etc.). Esta circunstancia actúa produciendo un proceso de desidentificación y distanciamiento entre productores de distinto rango en la estratificación social.

Por otra parte, el número de beneficiarios que no provienen originalmente del ámbito agropecuario tiende a incrementarse, incluso aquellos que mantienen su vivienda principal en la ciudad. Esta situación estaría indicando una búsqueda de alternativas a distintas situaciones de pobreza, desempleo y “pequeña” producción familiar tanto en el medio rural como en el urbano.

Por otra parte, la pluriactividad de los productores que realizan trabajos extraprediales -agrícolas y no agrícolas-, como parte de las estrategias de subsistencia, supervivencia y/o capitalización intervienen en los obstáculos que encuentran los agentes de extensión al momento de convocar las reuniones de grupo como a capacitaciones.

---

<sup>16</sup> MANZANAL, Mabel-CARACCILO BASCO, M.-ARQUEROS, M.X. y NARDI, A., “Los pequeños productores y la institucionalidad para el desarrollo rural: alcances y propuestas”. Informe de Avance N° 3, PROINDER, SAGPyA, Buenos Aires, 2003, p. 25.

#### IV. 4. Articulaciones entre actores

Desde nuestra perspectiva, la noción de articulación significa vínculo o unión entre dos o más actores sociales con el objetivo de realizar, coordinar, potenciar y/o complementar distintas acciones. Las articulaciones que a nuestros fines se tomaron en cuenta fueron aquellas que se producen sin subordinación jerárquica.

Debemos indicar que, en muchos casos, nos encontramos con lo que hemos denominado con una *articulación aparente*; concepto mediante el cual nos referimos tanto a situaciones en las cuales las relaciones entre distintos actores parecen o simulan una articulación que no es tal como a las distintas manifestaciones discursivas orales y/o escritas que declaman situaciones de articulación que no existen o no se corresponden con la práctica. Esta articulación aparente se traduce en la práctica en la multiplicación y superposición de programas y líneas de acción por diferentes organismos públicos y entidades civiles; lo cual presenta dificultades al momento de resolver las limitaciones de recursos económicos, equipamientos e infraestructura.<sup>17</sup>

Hecha esta observación, podemos señalar que se han podido observar ejemplos de articulación del PROINDER con el Pro-huerta, Minifundio y PSA pero que en términos generales expresan solamente relaciones de financiamiento a distintas iniciativas. Asimismo, con un nivel mayor de involucramiento se comprueba el desarrollo de actividades conjuntas entre Cambio Rural, Minifundio, PROFAM y Pro-huerta sobre todo en términos apoyatura técnico-productiva. Además, se establecen acciones de apoyo de los agentes de extensión del PROFEDER hacia el Programa Cambio Rural Provincial. Vale agregar también que otro nivel de articulación de los programas es el que se presenta entre las EEAs de INTA a nivel bilateral y a través del CERBAS.

En los programas analizados en el área de estudio pudo observarse el siguiente esquema de articulaciones con organismos públicos: a) Universidades: se desarrollan actividades, principalmente a través de las facultades de Agronomía de distintas universidades nacionales (Buenos Aires, La Plata, Luján y del Sur); b) Escuelas rurales: coordinación con maestras y huertas escolares; c) Municipios: participación en proyectos de desarrollo impulsados por los municipios, secretarías de producción, mesas de desarrollo y comités de crisis; d) Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia de Buenos Aires: Cambio Rural Provincial, Programa Ovino y Chacras Experimentales; e) Ministerio de Trabajo y Desarrollo Humano bonaerense y Comisión Provincial de Erradicación del Trabajo Infantil (COPRETI).

Por otra parte, se expresan vinculaciones con organizaciones de la sociedad civil del siguiente modo: a) Asociaciones y cooperativas locales de productores; b) Entidades religiosas: Iglesia Católica

---

<sup>17</sup> Para observar algunos planteos de la articulación y coordinación de actores véase: RIMISP, “Síntesis de las ponencias y del debate del Seminario-Taller Transformación productiva e institucional del Mundo Rural de la Argentina”, Buenos Aires, 25-26 de octubre de 2004, p. 14.

(a través de Cáritas y la Pastoral Migratoria) y distintas iglesias evangélicas; c) Sociedades de Fomento: sobre todo a partir de las convocatorias de Pro-huerta; d) Asociaciones empresariales: AACREA (a través de articulaciones de grupos Cambio Rural agrícola-ganaderos), Bolsa de Cereales de Bahía Blanca y Cámara Arbitral de Cereales de Bahía Blanca (a través del Proyecto Agroradar); e) Organizaciones no gubernamentales: “Casita Madre Teresa”, “Manos Abiertas” y Fundación Barrera Zoofitosanitaria Patagónica (FUNBAPA).

A su vez, los técnicos de distintos programas, las entidades de la sociedad civil y los organismos públicos han desarrollado a nivel local estrategias basadas en las interacciones entre sí planteándose diversos objetivos: integrar recursos en sus acciones con los productores, defender sus intereses gremiales, discutir las estrategias de desarrollo rural, revertir la superposición de los programas y /o buscar financiamiento.<sup>18</sup>

No obstante, se registran también situaciones de competencia y desconfianza entre estos actores que conlleva a disputas en torno a los beneficiarios, la superposición de esfuerzos e incluso a intentos de neutralización mutua.<sup>19</sup> La multiplicidad de anclajes institucionales y los diferentes objetivos, intereses y reglamentaciones de las distintas entidades sumados a la falta de cobertura y oferta de servicios conlleva a situaciones de *articulación aparente* y a la ausencia de soluciones integrales a la situación de los productores más afectados económica y socialmente.

## V. Reflexiones finales a modo de conclusión

Es de nuestro interés expresar algunas caracterizaciones esenciales que se desprenden del desarrollo de nuestro trabajo. La primera cuestión es que la operatoria de los programas de desarrollo rural se lleva a cabo por fuera de una auténtica e integral política de desarrollo rural. O mejor dicho, la cuestión de los programas de desarrollo rural -su desarticulación y el carácter fragmentario de su cobertura- está estrechamente ligada a políticas destinadas al sector rural (con fuerte peso de lo agropecuario) que en términos generales benefician y aceleran los procesos concentración del capital, la producción, la tierra, la comercialización y el ingreso a la par que producen un proceso demográfico de despoblamiento de las áreas rurales y de acentuación de las diferencias regionales y/o subregionales.

Esta apreciación no se contradice con que, en buena medida, la focalización de los programas sobre algunos agentes socioeconómicos expresa un paliativo tanto para los productores -sobre todo desde los puntos de vista técnico-productivo y organizacional, y, en menor medida, comercial- como para los agentes de extensión que los asisten técnicamente. Como se ha señalado, no sólo se registran condiciones de pluriactividad en los productores -en donde se expresan una pluralidad de situaciones

---

<sup>18</sup> MANZANAL, Mabel y otros, op. cit., Informe Final, pp. 62-63.

<sup>19</sup> MANZANAL, Mabel y otros, op. cit., Informe de Avance N° 3, pp. 44-45.

de trabajo extrapredial- sino también en los técnicos, que en muchos casos también presentan condiciones de precariedad laboral y económica.

Por otra parte, el papel de articulación entre actores sociales ha alcanzado resultados bastante focalizados y, como ya dijimos, fragmentarios; dando como resultado el fenómeno de *articulación aparente* que pone en evidencia las diferencias de objetivos e intereses.

Este fenómeno tiene mucha similitud con el aspecto participativo; es decir, los agentes del programa promueven tanto en su discurso oral como escrito una lógica participativa pero mediante distintas argumentaciones (idiosincrasia individualista del productor, falta de tiempo, eficiencia técnica, etc.) suelen excluirse a los productores de la toma de muchas decisiones. Esta circunstancia conlleva a una situación que podría ser denominada como *participación aparente*.

En términos positivos, vale destacar que el hincapié puesto por los programas en el asociativismo ha generado un fortalecimiento de experiencias previas o generado nuevas. No obstante, estas tienen diferentes grados de concreción práctica en los que debe distinguirse desde un máximo (organización cooperativa de la producción y/o la comercialización) a un mínimo (puntuales compras de insumos y ventas de producción).

Por último, las cuestiones de reingeniería organizacional de las explotaciones, transferencia de tecnologías e incrementos de la productividad, no parecen a primera vista -salvo determinadas situaciones como factores climáticos, problemas sanitarios, etc.- ser el eje central cuya “escaso desarrollo” lleva a la expulsión de la población del campo y de las áreas rurales. Dichas situaciones están determinadas por políticas aceleradoras de la dinámica concentradora del sistema capitalista. No obstante, los llamados programas de desarrollo rural operan desde una lógica productivista y, en buena medida, adoptan un discurso empresarial a tono con los intereses más poderosos que manejan el sector. Por lo tanto, en virtud de la superación de la situación que afecta a los productores familiares medios y “pequeños”, más que la adopción de distintos programas, se impone la necesidad de adoptar *políticas* que no operen “únicamente” sobre el ensamblaje tecnológico-productivo-organizacional, sino que atiendan una problemática rural diversa que incluye, además de los aspectos antes mencionados, la comercialización, el transporte público, las condiciones agroproductivas regionales, las industrias transformadoras, la educación, la salud, el fomento a la colonización, el reconocimiento de la tierra como un bien social, la resolución de la problemática del uso y la tenencia de la tierra mediante una reforma agraria integral, la promoción del arraigo de los jóvenes en el medio rural, la protección de la producción familiar media y “pequeña”, la promoción de formas cooperativas, el trabajo rural, y la producción ambiental y socialmente sustentable. Tales son las condiciones que exige un desarrollo social y económico soberano de superación de la pobreza y del éxodo de las áreas rurales; obviamente, las bases del poder económico y político de un país dependiente y de beneficios al gran capital y a los grandes terratenientes no pueden ser las encargadas de garantizarlo.