



HACIA UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO RURAL PARA LA ARGENTINA

PROGRAMA III: ORGANIZACION Y ADMINISTRACION
PARA EL DESARROLLO RURAL

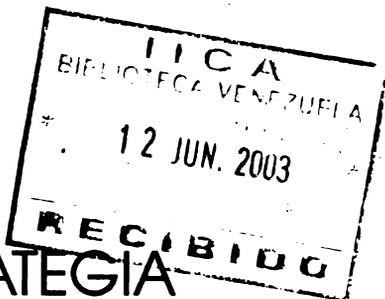
II CA
BIBLIOTECA VENEZUELA
12 JUN. 2003
RECIBIDO

1. The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions and activities. It emphasizes that proper record-keeping is essential for transparency and accountability, particularly in the context of public administration and government operations. The text highlights how detailed records can help identify inefficiencies, prevent fraud, and ensure that resources are used effectively.

2. The second part of the document focuses on the role of technology in modern record-keeping. It explores how digital systems and software solutions can streamline the process of data collection, storage, and retrieval. The author notes that while technology offers significant advantages, it also presents challenges such as data security, system integration, and the need for staff training. The document suggests that a balanced approach, combining traditional methods with modern technology, is often the most effective solution.

3. The final part of the document discusses the importance of regular audits and reviews. It explains that periodic audits are necessary to verify the accuracy of records and to ensure that all procedures are being followed correctly. The text also touches upon the importance of having clear policies and procedures in place to guide the record-keeping process. The author concludes by stating that a strong record-keeping system is a cornerstone of good governance and is essential for the long-term success of any organization.

PROGRAMA DE DESARROLLO
AGROINDUSTRIAL RURAL
PRO DAR
PROGRAMA III - IICA



HACIA UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO RURAL PARA LA ARGENTINA

Mercedes Caracciolo de Basco

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION
PARA LA AGRICULTURA

Oficina en Argentina
Abril de 1993

00005859

IICA
E50
844

Basco, Mercedes Caracciolo de

Hacia una estrategia de desarrollo rural para la Argentina - Buenos Aires, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Oficina en Argentina, 1993.

102 p. - (Programa III: Organización y administración para el desarrollo rural.)

ISBN: 950-99340-4-6

- 1.- DESARROLLO RURAL - ARGENTINA**
- 2.- PRODUCTORES MINIFUNDISTAS - ARGENTINA**
- 3.- ORGANIZACION DE PRODUCTORES - ARGENTINA**
- 4.- CAPACITACION PRODUCTORES - ARGENTINA**

**© 1993 INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA/
OFICINA EN ARGENTINA - DEFENSA 113 10°
(1065) BUENOS AIRES - ARGENTINA
TEL. 331-8541/8542 - 345-1209/1210 FAX 345-1208**

IMPRESION: GRAFICA MACOR

ISBN:950-99340-4-6

**Impreso en Argentina - Printed in Argentina
Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723**

Las ideas y planteamientos contenidos en los artículos firmados son propios de los autores y no representan el criterio general del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

**BUENOS AIRES - REPUBLICA ARGENTINA
1993**

AGRADECIMIENTOS

Mi sincero agradecimiento a los siguientes compañeros y amigos que con sus comentarios y sugerencias contribuyeron a mejorar esta propuesta: Gustavo Alvarez, Susana Aparicio, Silvia Baudrón, Gastón Bordelois, José Catalano, Manuel Chiriboga, Pilar Foti, Diana Medrano, Hugo Torres y Ruy de Villalobos. También mi agradecimiento a la secretaria del Programa de Desarrollo Rural en Argentina, Mónica Brá, que con la mayor paciencia reescribió, en múltiples ocasiones, los borradores de este documento.

Mercedes Caracciolo de Basco

PRESENTACION

EL impulso y apoyo al desarrollo rural es uno de los objetivos del IICA, a través de su Programa de Organización y Administración para el Desarrollo Rural.

La Oficina del IICA en la Argentina ha desarrollado varias acciones de apoyo institucional, orientadas a lograr un desarrollo rural sostenible, competitivo y con equidad.

El desarrollo rural debe ser entendido como el proceso de cambio y modernización de las zonas rurales atrasadas y empobrecidas, que convierte, tanto a los propios productores de bajos recursos, como al Estado, a las Organizaciones no Gubernamentales (ONG's) y a los empresarios privados locales y regionales, en actores de la modificación de esa realidad. En particular, trata de apoyar la transformación de los pequeños productores en sujetos sociales organizados con capacidad de negociación, demanda y concertación.

Los objetivos del Programa de Organización y Administración para el Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe son: i) Realizar investigaciones sobre las condiciones en que se desenvuelven los sectores rurales de bajos ingresos y categorías sociales específicas, como la mujer, con la finalidad de proponer modelos que aseguren la modernización incluyente de la agricultura; ii) fortalecer la estructura, administración y gestión de los sistemas institucionales, tanto a nivel nacional, regional como local, promoviendo la descentralización, la articulación con las ONG's y la participación de los productores y de la población rural; iii) apoyar la formación de cuadros profesionales de las instituciones públicas y privadas de los países en aspectos concernientes al desarrollo rural; iv) apoyar la consolidación de actividades cooperativas de investigación, capacitación e intercambio horizontal en desarrollo rural a nivel re-

gional y subregional; v) Apoyar la institucionalización de la temática de género en los diferentes Programas del IICA y en las acciones de cooperación técnica; vi) fomentar la formación de redes de agroindustria rural, así como de propuestas de políticas que la incentiven.

Por ello, la Oficina del IICA en la Argentina ve con especial agrado la colaboración de Mercedes C. de Basco al presentar sus ideas sobre el tema y las ha incluido en el documento denominado "Hacia una estrategia de Desarrollo Rural para la Argentina".

El trabajo intenta dar una conceptualización sobre el desarrollo rural y la necesidad de contar con políticas diferenciadas y con proyectos locales para una modernización equitativa y democrática del sector agropecuario.

La propuesta de Mercedes C. de Basco adquiere mayor importancia en este momento, ya que el Gobierno iniciará un Programa Social Agropecuario, dirigido a fomentar el desarrollo rural en Argentina.

Invitamos a todos los lectores a participar en el diálogo y apreciación del documento, así como hacemos llegar sus comentarios y sugerencias.

Hugo A. Torres Soto
Representante Adjunto del IICA en la Argentina

CONTENIDO

	Pág.
RESUMEN EJECUTIVO	9
1. El productor minifundista	
1.1. Conceptualización	17
1.2. Localización, cuantificación, estructura productiva y situación económico-social	20
2. La propuesta: políticas diferenciadas y proyectos locales para una modernización equitativa y democrática	
2.1. Fundamentación	26
2.2. Políticas diferenciadas: aspectos socio institucionales	30
Rol del Estado	34
Rol de las Organizaciones de productores	37
Rol de las Organizaciones no Gubernamentales (ONG's)	41
Fortalecimiento del sistema institucional para el desarrollo rural	45
Especificidades de género	48
Especificidades de la población aborígen	57

2.3. Políticas diferenciadas: aspectos económico-productivos	62
Tenencia de la tierra	64
Producción para autoconsumo	66
Generación y transferencia de tecnología	67
Mercadeo y agroindustria	73
Financiamiento	83
Infraestructura pública	87
Generación de empleo rural	88
Agricultura sostenible	89
Producción orgánica de alimentos	93
Identificación de proyectos	
2.4. Capacitación como instrumento para el fortalecimiento de las organizaciones de productores	96

RESUMEN EJECUTIVO

La posibilidad de elaborar una propuesta de desarrollo rural no depende sólo de disponer de alternativas técnicas efectivas en temas como crédito, tecnología, capacitación, etc. Depende, fundamentalmente, del marco político existente en el país para considerar e intentar resolver los problemas de un cierto sector social y productivo. En principio, es preciso que se reconozca que ese sector, en este caso el minifundista -aproximadamente 194.000 unidades productivas- realiza un aporte a la producción y que está compuesto por ciudadanos con derechos y obligaciones, cuya realización fortalece el sistema democrático. Consecuentemente, que hay que identificar e instrumentar políticas de desarrollo en su favor.

El retorno a la democracia, a fines de 1983 permite que las puertas de las instituciones públicas comiencen a abrirse, que se escuchen otras voces, otras necesidades. Sin embargo, hoy existen también serias dificultades que tienen que ver con la baja competitividad de la producción agropecuaria para posicionarse en el mercado internacional, con las limitaciones del Estado para asumir un rol de promotor del desarrollo rural y con el insuficiente desarrollo de la sociedad civil -organizaciones de productores, ONG's-. En este sentido, la institucionalización del desarrollo rural debería ser el primer paso en la búsqueda de soluciones. Para cumplir esta tarea no es necesario ni deseable volver al Estado productor de un sinnúmero de bienes y servicios y regulador de toda la actividad económica, pero es imprescindible un Estado que planifique en función de un modelo de país integrado tanto socialmente como internacionalmente y consecuentemente que reoriente el gasto y la inversión pública en función de políticas y programas diferenciados. Las políticas y programas diferenciados son los que contemplan las especificidades según tipo de productor, localización, género, etnia, edad y en relación a la sostenibilidad de los recursos naturales. Dichas políticas y programas en lo que hace al desarrollo rural deberían ser promovidas principalmente por la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca y concertadas y ejecutadas con los otros pilares de la estrategia: las organizaciones de productores, las organizaciones no gubernamentales y otros actores de la sociedad civil como las Universidades, etc. Un acuerdo sólido entre estas partes permitiría negociar mejor con agentes del

sector privado que tienen mayor poder de negociación, (bancos, empresas de comercialización o industrialización, etc) en programas y proyectos.

Este trabajo se ocupa de las funciones diferentes que tendrían que cumplir el Estado nacional, provincial y municipal fundamentando la importancia de avanzar hacia una descentralización y desconcentración de decisiones y recursos a nivel de provincias y municipios. En este sentido, se propone que es necesario instrumentar proyectos locales que involucren a los municipios, a las organizaciones de pequeños productores y a otros actores locales. Este enfoque no idealiza lo local como ámbito exclusivo y meta última de la participación de los pequeños productores. De lo que se trata es de partir de lo local para trascender a ámbitos mayores, de ir de lo más próximo y concreto a lo más lejano y por lo tanto más abstracto para los productores, trascendiendo no sólo lo local sino lo sectorial agropecuario. Las organizaciones de pequeños productores podrían buscar articulaciones con otros grupos, otras instituciones, otros espacios, de modo de incidir en el núcleo de los problemas.

La propuesta institucional intenta superar enfoques centralistas del desarrollo rural, así como enfoques donde "lo local" son iniciativas aisladas sin articulación con los niveles provinciales y centrales y sin un marco de políticas nacionales de desarrollo rural.

Para alcanzar una institucionalidad del desarrollo rural, descentralizada, desconcentrada, articulada, eficaz, eficiente y con participación de la sociedad civil es necesario crear o fortalecer modelos institucionales a nivel nacional, provincial y municipal que variarán en cada provincia y localidad, según su disponibilidad institucional y su interés en el tema. Los nuevos modelos institucionales podrían basarse en: i. la articulación -tales como joint ventures entre Estado y ONG's u organizaciones de productores- ONG's o universidades-Estado, etc. o ii. la integración mediante figuras jurídicas como fundaciones o corporaciones para el desarrollo de una o más microregiones con participación de instituciones del Estado y de la sociedad civil o iii. la transferencia de algunas funciones del Estado a universidades u ONG's tales como capacitación, asistencia técnica, seguimiento y evaluación de proyectos, intermediación financiera, etc.- Asimismo, es necesario crear o ampliar redes para el intercambio de información y de experiencias en distintos temas del desarrollo rural, como tecnología, capacitación, agroindustria, etc.

Los organismos multilaterales de cooperación técnica y financiera tienen también una responsabilidad en contribuir a la gestación y consolidación de nuevos sistemas institucionales para el desarrollo rural: sistematizando y difundiendo modelos novedosos y viables, promoviendo el intercambio entre funcionarios, técnicos y productores de los países de América Latina y priorizando la cooperación y el financiamiento de proyectos que impliquen distinto tipo de vinculaciones entre el Estado y la sociedad civil.

Por lo relativamente nuevo de la temática en el país, el documento le dedica una parte significativa a la necesidad de modificar, mediante las políticas de desarrollo rural, las diferencias que existen entre varones y mujeres en el acceso y control de las actividades productivas, de los ingresos y de los servicios que ofrecen los proyectos. La estrategia propone evitar los proyectos aislados de mujeres y por el contrario promueve que las actividades con mujeres campesinas atraviesen horizontalmente todas las acciones/componentes de programas de desarrollo -crédito, tecnología, mercadeo, agroindustria, capacitación y organización, etc.- y que se considere la problemática específica de la mujer para acceder a los mismos, para lo cual es preciso modificar su situación de subordinación. La capacitación de técnicos/as y campesinos/as y la sensibilización de los funcionarios públicos, mediante el diálogo con productoras mujeres son instrumentos eficaces para una mayor equidad de género. Lo anterior requeriría adecuar las estructuras institucionales con personal capacitado, recursos y poder de decisión, de modo que las actividades de promoción de la mujer no se confinen a un área menor de la institución, sino que estén insertas en todas las áreas de las instituciones. Se sugiere la evaluación ex-ante de las políticas macro, sectoriales y de desarrollo rural, de manera de medir su impacto diferencial según género.

Dentro de la población campesina, las comunidades aborígenes presentan una problemática específica, tanto por constituir parte de los sectores sociales más marginados como por sus orígenes, historia y peculiaridades culturales. Se calcula en aproximadamente 431.000 personas la población aborigen existente en el país, de los cuales un 70%, es decir unos 301.700, viven en áreas rurales. El problema central que reivindican tiene que ver con el despojo que han sufrido de sus tierras. La mayor parte de la población indígena rural vive en reservas ubicadas en ecosistemas extremadamente deteriorados, en situaciones de tenencia

precaria y con limitadísimas dotaciones de tierra. Las políticas de desarrollo rural hacia este sector deberían contemplar fuertemente la resolución de la tenencia de la tierra y metodologías de educación, a todos los niveles, que incluyan los conceptos de etnia y nación.

Con relación a los aspectos económico-productivos, la estrategia propone que se realicen diagnósticos que permitan definir por tipo de productores cuál es el sendero de su viabilidad o de su reconversión: i. el cambio de productos hacia rubros no tradicionales; ii. la diversificación incorporando nuevos rubros; iii. la intensificación de sus actuales producciones incorporando tecnología; iv. la integración vertical incorporando pasos post-cosecha. Cualquiera sea el sendero elegido, se plantea que es necesario para los productores minifundistas constituirse en asociaciones para alcanzar mayor escala económica.

Los instrumentos propuestos en lo económico-productivo se refieren a tenencia de la tierra, producción para autoconsumo, generación y transferencia de tecnología, mercadeo y agroindustria rural, financiamiento, infraestructura pública, generación de empleo rural y agricultura sostenible.

En el trabajo se sostiene que la tenencia precaria y la escasez de tierra son los principales factores explicativos de la pobreza rural. En este sentido, se propone el fortalecimiento de los Institutos o Direcciones Provinciales de Tierras para que puedan acelerar la mensura y privatización de las tierras fiscales ocupadas por pequeños productores y el saneamiento de títulos. En los casos en que la limitada superficie no pueda reemplazarse con tecnología, formas asociativas o cultivos alternativos debería pensarse en programas de acceso a la tierra mediante crédito para la compra de tierras, a través de la creación de Bancos de Tierras. Asimismo, puede pensarse en otras alternativas como microempresas de servicios de apoyo a la producción y agroindustrias rurales o calificación laboral para ingresar en mejores condiciones en el mercado de trabajo.

En general, para todos los pequeños productores y en particular para los que generan menos ingresos, la ampliación de la producción para autoconsumo ha pasado a ser fundamental en sus estrategias de subsistencia. La promoción de huertas y granjas familiares, escolares y comunitarias es una actividad crecientemente importante por parte de

instituciones públicas y privadas que, sin embargo, podría ser ampliada para alcanzar a toda la población rural en extrema pobreza.

Con respecto a generación y transferencia de tecnología, se señala la necesidad de disponer de tecnologías apropiadas a los sistemas de los pequeños productores. Las tecnologías apropiadas no son tecnologías pobres; son apropiadas si cumplen al mismo tiempo con los objetivos de incrementar en forma sostenida los ingresos familiares, maximizar el uso de la mano de obra familiar, no poner en riesgo la subsistencia y promover el uso sostenido de los recursos naturales. Se da un gran énfasis a la necesidad de que los productores constituyan formas asociativas para acceder a la asistencia técnica, la compra de insumos y la utilización de maquinarias, equipos e instalaciones.

El INTA cumple una función estratégica en la generación y transferencia de tecnología para los productores agropecuarios en general y en los últimos años para los minifundistas con la incorporación de proyectos para este tipo de productores. Sin embargo, la labor del INTA podría potenciarse mediante la capacitación de técnicos de otras instituciones. Adicionalmente, se podrían crear o fortalecer ONG's, universidades, CONICET, etc., ya sea para ampliar la cobertura de la asistencia técnica, o para desarrollar acciones de generación o experimentación adaptativa en temas específicos identificados como prioritarios.

Una parte significativa del trabajo está dedicada a analizar la importancia y a proponer estrategias de mercadeo y agroindustria rural, estrategias que han sido habitualmente poco atendidas tanto por parte de los productores y sus organizaciones como de los proyectos que intentan apoyarlos. "No se vende lo que se produce, sino que se produce lo que se vende", frase muy actual entre los especialistas en el tema y cuya concreción por parte de los pequeños productores exigiría de todos los actores involucrados una revalorización de los procesos postcosecha y una realineación de la producción primaria en cuanto a qué producir, de qué calidad, con qué continuidad y qué volumen de acuerdo con las condiciones de los mercados y los nichos que se identifiquen. Por cierto que esta reorientación requerirá de asistencia técnica y de financiamiento.

A nivel institucional y para el mercadeo y la agroindustria rural, constituyen posibles modelos institucionales, la descentralización del IN-

TI, el fortalecimiento de la Red de Agroindustria Rural REDAR, la realización de joint-ventures para la comercialización entre ONG's y organizaciones de productores, la promoción de empresas o cooperativas de comercialización de productos agropecuarios y agroindustriales de pequeños productores, la creación o especialización de ONG's existentes como proveedores de servicios de apoyo al mercadeo que brinden información de precios, estrategias de promoción de los productos, que identifiquen oportunidades de mercado.

Uno de los temas operativos más complejos para institucionalizar en una política de desarrollo rural es el de las modalidades de financiamiento para el pequeño productor. Entre todos los aspectos que hacen al tema y se tratan en el documento, resaltan los relativos a fuentes de financiamiento, agentes financieros, condiciones del financiamiento, garantías, destino del financiamiento, tal vez el menos resuelto para la Argentina es el de los agentes financieros apropiados para una política de desarrollo rural que pretende ser descentralizada, promover la participación de la sociedad civil y de la empresa privada, que requiere del financiamiento externo -que tiene sus normativas- y que está enmarcada en un contexto nacional caracterizado por el reacomodamiento del sistema financiero. Además habría que complementar estas instituciones con otras de mayor llegada a los pequeños productores que pudieran actuar, vinculando a los grupos de productores con los bancos, tales como servicios de extensión o de apoyo a pequeños productores de instituciones públicas, ONG's, cooperativas y otras asociaciones de pequeños productores con cierto grado de consolidación. En tanto la banca oficial y privada no simplifique sus requisitos y operatoria y los productores asociados alcancen mayor escala económica parece necesario que funcionen sólo como ventanilla, administrando líneas de crédito específicas para pequeños productores en base a reglamentos de crédito elaborados por los programas. En el mediano plazo, el Estado debería crear las condiciones para la formación de mercados financieros locales captando el ahorro no sólo local, incluso de los propios pequeños productores sino, el que pudiera canalizarse de zonas excedentarias en materia de recursos financieros.

El documento hace referencia a la importancia de realizar obras de infraestructura pública-electricidad, escuelas, centros de salud, caminos, pequeñas obras de riego- en las áreas rurales. Existe evidencia del impacto que tienen estas obras en los ingresos de los pequeños produc-

tores en los casos en que se ha delegado a nivel local la mayor responsabilidad posible en su administración y cuando se han aprovechado los materiales y mano de obra local.

En los casos en que no sea viable o como complemento de la distribución de tierras a productores con muy escasa superficie, la generación de empleos rurales agropecuarios y no agropecuarios pasa a ser prioritaria. Se piensa no sólo en las agroindustrias rurales, sino también en la provisión de insumos, bienes o servicios para las actividades agropecuarias, tales como maquinaria agrícola, comparsas de esquila, reparaciones, herrería, carpintería, etc. La implementación de programas de empleo en las áreas rurales requiere de una estrecha coordinación entre una gran cantidad de instituciones que apuntan al mismo objetivo, aunque con muy escasos recursos y hasta ahora prioritariamente de actuación en el medio urbano.

En el trabajo se realizan propuestas para apuntar a la sostenibilidad de los recursos naturales; algunas de carácter macro -referidas a la necesidad de intervenir en los mercados para incentivar nuevos patrones tecnológicos-y otras específicas para incorporar en programas y proyectos con pequeños productores. Se realiza una consideración especial acerca de la potencialidad que podría dar la agricultura orgánica a la pequeña producción.

El trabajo finaliza con un tema que se considera central para el objetivo de transformar las condiciones de vida y de producción de los pequeños productores. Por más que se abran las puertas de las instituciones, se den recursos para crédito, subsidios selectivos y transitorios, asistencia técnica, etc., si no se desarrolla un proceso permanente de capacitación participativa de las organizaciones de productores no sería posible aquel objetivo. La capacitación debería apuntar a fortalecer tanto una gestión asociativa de tipo empresarial como aquellos aspectos que refuerzan su presencia y participación gremial y política. En este sentido, sería necesario facilitar la creación o el fortalecimiento de organizaciones gremiales de pequeños productores en todas las provincias y de organizaciones de productores por producto o rama, mediante actividades de capacitación, encuentros de dirigentes, visitas a otras organizaciones del país y del exterior, participación en foros de integración, como los del PROCODER-CONASUR y MERCOSUR.

La capacitación de los miembros de las organizaciones de productores es, tal vez, el tema que requiere de sistemas institucionales más descentralizados y diversificados para asegurar que se contemplen las especificidades locales, particularmente en lo cultural, y para promover un pluralismo de enfoques necesario para la consolidación de la democracia. En este sentido, es conveniente fortalecer o crear servicios de capacitación de nivel local, tanto públicos como de la sociedad civil. Para evitar el aislamiento, dichos servicios podrían realizar acuerdos con instituciones de nivel provincial, nacional o internacional dedicadas a la capacitación de pequeños productores.

La experiencia de América Latina y el Caribe en desarrollo rural es sumamente rica. Adicionalmente, se está dando un intenso debate sobre las estrategias de desarrollo rural en contextos caracterizados por gobiernos democráticos, apertura económica, privatizaciones y desregulación. La Argentina, que comenzó hace relativamente poco sus acciones de apoyo a pequeños productores, tiene en la Región una ventana grande para observar, comparar y adecuar volviendo siempre la mirada al interior del país.

Al terminar de redactar esta propuesta, la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca estaba comenzando a definir políticas específicas según tipo de productores. Para los productores minifundistas se encontraba en elaboración un Programa Social Agropecuario que atendería tanto situaciones de emergencia como acciones de reconversión para el mediano plazo. Este programa podría constituirse en una gran oportunidad para institucionalizar el desarrollo rural en Argentina. La mayor aspiración de la autora de este documento es que el mismo estimule el diálogo entre el Estado y la Sociedad Civil para concertar los senderos del desarrollo rural.

1. El productor minifundista

1.1 Conceptualización

El sistema agrario argentino está integrado por diferentes tipos de productores: minifundistas, familiares capitalizados y empresarios con la peculiaridad de que las especializaciones productivas dependen más de la región en la que se localizan que del tipo de productor.

A los fines de este trabajo, productor minifundista se corresponde con el concepto de campesino pobre y medio que utiliza buena parte de la literatura sobre el tema. No se refiere, por lo tanto, a aquellas unidades de reducida extensión, pero cuyos titulares son otro tipo de sujetos sociales (pequeños rentistas, etc.).

Hecha la aclaración anterior, se entenderá por productor minifundista a aquellas unidades agropecuarias de producción/consumo, bajo cualquier forma de tenencia que, por su escasez de recursos naturales y/o de capital para la actividad predominante en la zona, se basan principalmente en el trabajo familiar. Esta configuración de elementos da por resultado la imposibilidad de capitalización de la unidad¹.

El conjunto de productores minifundistas es, además, heterogéneo; se pueden reconocer estratos en función de la capacidad de la unidad productiva para satisfacer la subsistencia familiar o reponer su capital. Se pueden distinguir, al menos dos estratos:

- a. la explotación no posibilita en el largo plazo cubrir las necesidades de consumo familiar ni reponer el mismo nivel de recursos productivos; en el largo plazo tendrían

1 Basco, M., Tsakoumagkos, P., Rodríguez, S., C. y Borro M., "Esquema conceptual y metodología para el estudio de tipos de establecimientos agropecuarios", en *El minifundio en la Argentina* (segunda parte), publicación ESR/137, SAGyP, Buenos Aires, 1981.

que salir del mercado si no aparecieran otras alternativas que posibilitaran su mantenimiento, v.g. ingresos extraprediales, migración de algún miembro familiar, etc.;

- b. la explotación posibilita en el largo plazo cubrir las necesidades de consumo familiar y reponer el mismo nivel de recursos productivos, pero no genera excedentes o éstos son mínimos; sería una situación de cierta estabilidad, aunque es preciso compararla con el funcionamiento que están teniendo las unidades empresariales.

Estos dos estratos están asociados, a situaciones de pobreza, como lo revela la alta correlación existente a nivel departamental entre cantidad de productores minifundistas y población rural con necesidades básicas insatisfechas.

Los productores minifundistas funcionan en condiciones de subordinación en los diferentes mercados en los que predominan los productores empresariales. Estos son los que tienen una disponibilidad adecuada de capital y recursos naturales para la actividad predominante en la zona y su actividad está basada en el trabajo asalariado. Esta configuración de factores da por resultado la obtención, en el largo plazo, de la rentabilidad media para la actividad.

Una de las consecuencias de aquella ubicación en la estructura social es la subordinación económica de los productores minifundistas que se expresa en los diferentes mercados: en el de venta de productos (donde, ya sea por el bajo volumen de la oferta o por la menor calidad del producto, obtienen precios inferiores al precio promedio del mercado); en el mercado financiero informal (donde las muchas veces usurarias tasas son también mecanismos de subordinación, a los que deben agregarse los mayores precios que pagan habitualmente por los bienes de consumo o insumos); en los mercados de tierras (donde es frecuente la situación de campesinos sin contratos formales y con arreglos "de palabra", que implican el pago de rentas expoliatorias para los pequeños productores).

Pero las categorías señaladas no son estáticas. Los pequeños productores y los estratos en su interior se encuentran en permanentes

procesos de diferenciación. Cambios en los mercados, en las políticas estatales, etc., provocan dichos procesos ascendentes o descendentes, pudiendo llevar al pequeño productor campesino hacia una situación de asalariado, o en el otro extremo, a transformarlo en un pequeño productor familiar capitalizado o en un empresario.

Este conjunto de condicionantes llevan a que cada unidad minifundista desarrolle un conjunto de estrategias productivas, en general diferenciadas entre varones y mujeres, que generan ingresos monetarios y no monetarios que pueden involucrar a: a) la producción en el predio dirigida al mercado; b) la producción para autoconsumo; c) los ingresos provenientes de empleos extraprediales (como cuentapropistas o asalariados) tanto a nivel rural como urbano y d) los provenientes de la seguridad social que si bien no están generalizados entre todos los productores para los algodoneros constituye un monto significativo del ingreso total.² Estas cuatro fuentes de ingresos constituyen un sistema en delicado equilibrio, cuyo funcionamiento es preciso conocer al diseñar proyectos de desarrollo. La lógica o racionalidad económica que dirige el funcionamiento de dicho sistema familiar es diferente a la de los tipos sociales empresariales que combinan los recursos productivos buscando maximizar la tasa de ganancia. El campesino, por su escasez de recursos y por tener que dar empleo a su grupo familiar, persigue o se propone como objetivo económico asegurar la subsistencia de dicho grupo, maximizar un ingreso y no una tasa promedio de ganancia, para lo cual selecciona actividades que no presentan mayores riesgos y, que a la vez, sean intensivas en el uso de la mano de obra de modo de tender a maximizar el único recurso del que dispone en abundancia: la mano de obra familiar.³

Esta lógica de funcionamiento no significa que el campesino no pretenda ganar lo máximo que esté en sus posibilidades, ni tampoco que desconozca acerca de nuevos y atractivos mercados. Puede tratarse de campesinos muy bien informados pero que, sin embargo, en el momento de la toma de decisiones eligen cultivar algodón y no criar

2. Obschatko E.S. de; Alvarez.G. "Impacto de los Programas de ajuste sobre la Pobreza Rural": El caso de Argentina. En ajuste macroeconómico y Pobreza Rural en América Latina, Programa Análisis y Planificación de la Política Agraria. Rafael Trejos Editor. IICA. San José. Costa Rica, 1992.

3. Basco, M., Tsakoumagkos, P., Rodríguez, S., C. y Borro, M., op. cit.

chinchillas porque el primero les ofrece el acceso a la seguridad social, es un cultivo conocido y los comerciantes locales le fían. El campesino tampoco puede despedir a un hijo con la misma lógica que un empresario, de modo que en la combinación de actividades toma en cuenta este factor; el campesino no se embarca en un crédito para incorporar una nueva actividad si no se le dan mejores condiciones y reaseguros que a un empresario porque si pierde, no pierde sólo una parte de su capital, sino que arriesga la subsistencia de su familia.

1.2. Localización, cuantificación, estructura productiva y situación económico-social

El minifundista campesino se localiza principalmente fuera de la región pampeana. Esta localización no es azarosa, sino que se explica por las diferencias estructurales y de funcionamiento existentes entre las economías regionales y la región pampeana. Desde fines del siglo pasado, la Región Pampeana se incorporó al mercado mundial a través de productos como cereales y carne vacuna realizadas en sus fértiles praderas templadas. En tanto, las regiones extrapampeanas aportaron mano de obra para las grandes empresas dedicadas a cultivos industriales (caña de azúcar, yerba mate, etc.) o fueron proveedoras de materias primas agropecuarias destinadas a la industria o al consumo doméstico (algodón, tabaco, té, tung, yerba, caña de azúcar, etc.). En la actualidad, las desigualdades entre las regiones se han agudizado y suscitadamente se caracterizan por:

1. En la Región Pampeana se genera aproximadamente el 80% del Producto Bruto Agropecuario Nacional, que se explica por las mejores condiciones ecológicas y por una estructura productiva más eficiente.
2. En la Región Pampeana se producen la mayor parte de los productos que constituyen la dieta básica de la población y se generan importantes saldos exportables. En las economías regionales la producción se destina principalmente al mercado interno, aunque en los últimos años han ido creciendo los saldos exportables.
3. En las Economías Regionales existe un alto grado de especialización provincial en cultivos en su mayoría perennes tal el caso de la caña en Tucumán, Salta, Jujuy, la vid en Cuyo y la yerba, el té, el tabaco y el tung en Misiones. En cambio, la Región Pampeana tiene una alta elasticidad de sustitución entre cultivos para responder a cambios en los precios relativos.
4. La estructura de tenencia y distribución de la tierra es más desigual en las economías regionales, existiendo notables diferencias en el nivel

tecnológico y en las posibilidades de acumulación de los productores que en la Región Pampeana. 5. Los cultivos extrapampeanos son más mano de obra intensivos, lo que se vincula con la mayor oferta de mano de obra provista por las unidades minifundistas.

Los datos de los Censos Agropecuarios (Ver Cuadro pág. siguiente) que se presentan cuantificando las explotaciones minifundistas agrupan a las provincias en las regiones más habituales utilizadas para caracterizar la estructura agraria del país: Pampeana, NEA, NOA, Cuyo y Patagonia.

Según datos del Censo Nacional Agropecuario de 1988 en la Argentina había 411.779 explotaciones agropecuarias, cifra que es un 28% inferior a las explotaciones agropecuarias registradas por el Censo Nacional Agropecuario de 1969, de 526.423. Según una elaboración de la Dirección de Planificación y Desarrollo Agropecuario de la SAGyP, la cantidad de explotaciones minifundistas es de 194.658 que comparadas con las registradas por un trabajo anterior de la SAGyP con datos del Censo Agropecuario de 1969 y utilizando la misma metodología⁴ arroja una cifra de 234.335 explotaciones, que significa una reducción en la cantidad de minifundios, entre los casi veinte años intercensales, del 20%. Es decir que la caída del total de explotaciones agropecuarias fue ocho puntos porcentuales mayor que la caída de las minifundistas. La mayor reducción se habría operado en el estrato medio de los chacareros o productores familiares capitalizados. En términos porcentuales, las unidades minifundistas aumentaron su participación de un 44,5% en 1969 a un 47,3% en 1988.

Es interesante destacar que la disminución en la cantidad de minifundios en el país se explica principalmente por la disminución en la Región Pampeana de 96.907 a 53.209- y dentro de ella en Buenos Aires y Santa Fe en donde prácticamente se redujeron a la mitad. Este hecho se explicaría por las diferentes características socio-económicas de los titulares de los minifundios pampeanos vis à vis los de las regiones extrapampeanas. Los primeros, en muchos casos, son pequeños rentistas

4. La metodología utilizada por la SAGyP considera las explotaciones minifundistas o subfamiliares a aquéllas que dan trabajo remunerado a dos o menos hombres/año permanentes. Si bien dicha metodología tiene limitaciones, es la única que permitiría una cuantificación de nivel nacional con los datos existentes de los Censos de 1969 y 1988.

**PARTICIPACION DEL MINIFUNDIO EN EL TOTAL
DE EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS
Por Provincias**

PROVINCIAS	CANTIDAD EXPLOTACIONES					
	1969			1988		
	Minifundio	%	Total	Minifundio	%	Total
Buenos Aires	42766	41,1	104171	22719	33,4	67920
Córdoba	19825	34,3	57815	10156	24,9	40817
La Pampa (1)*	1716	16,1	10657	1934	22,4	8631
Entre Ríos (1)	17800	47,1	37818	11057	40,8	27132
Santa Fe (1)	14800	26,3	56283	7343	19,9	36862
Reg. Pampeana	96907	36,3	266744	53209	29,3	181362
Catamarca	7305	70,8	10320	7789	84,0	9278
Jujuy	3315	37,9	8737	6495	76,8	8462
La Rioja*	6619	69,3	9550	6553	91,2	7189
Salta	2980	32,6	9150	5927	65,4	9063
Santiago del Est.	14719	48,8	30182	13914	66,7	20861
Tucumán	12979	67,3	19279	10692	64,5	16571
Reg. N.O.A.	47917	54,9	87218	51370	71,9	71424
Corrientes	19798	76,7	25815	18208	78,6	23151
Chaco*	12319	46,6	26453	8675	40,8	21252
Formosa	9551	72,7	13135	9042	74,5	12130
Misiones	19017	65,4	29100	15701	55,0	28554
Reg. N.E.A.	60685	64,2	94503	51626	60,7	85087
Mendoza*	13997	41,6	33623	16877	47,9	35213
San Juan*	8239	57,8	14261	5959	54,3	10969
San Luis*	1956	23,4	8368	4776	68,8	6946
Reg. Cuyo	24192	43,0	56252	27612	52,0	53128
Chubut*	797	15,1	5267	2699	4,0	4217
Neuquén*	1598	34,6	4622	4460	72,6	6146
Río Negro*	2125	20,8	10235	3519	38,1	9234
Santa Cruz (1)*	95	6,5	1469	152	13,8	1102
T. del Fuego*	19	16,8	113	11	13,9	79
Reg. Patagonia	4634	21,3	21706	10841	52,2	20778
TOTAL	234335	44,5	526423	194658	47,3	411779

(1) No se incluyen las explotaciones sin superficie delimitada.

* En 1988 se modificaron los límites superiores de la explotaciones minifundistas con respecto a 1969.

Fuente: Dirección Nacional de Planificación y Desarrollo Agropecuario. SAGyP, en base a datos de los Censos Nacionales Agropecuarios de 1969 y 1988

o productores con otras alternativas de empleo o ingresos por el mayor dinamismo económico de esta región, dinamismo que incluye al mercado de tierras. Ante la caída de los precios de los productos agropecuarios, muchos minifundistas pampeanos tuvieron la opción de vender sus tierras para dedicarse a otras actividades, opción que no se suele presentar en las economías regionales, en las cuales, además de la menor oferta de empleos, muchos minifundistas no tienen el título de propiedad de sus parcelas que les permitiría venderlas, quedándose con un pequeño capital para iniciar otra actividad.

En el Noroeste, Cuyo y Patagonia se observa, comparando ambos censos, un incremento en la cantidad de minifundios del 7, el 14 y el 34% respectivamente.

En el Noreste, la disminución en la cantidad de minifundios fue del 17,5%, superior en seis puntos a la disminución del total de explotaciones agropecuarias, que fue del 11%. La fuerte reducción del minifundio en Chaco, del 42%, es coherente con los datos proporcionados por otros informantes respecto del proceso que ya se daba en 1988 y se acentuó en los últimos cinco años de migraciones de familias enteras. Los datos que llaman la atención son los de Misiones, en los que según el censo se habría registrado una merma del 21% de los minifundistas. La realización del censo coincidió con la culminación de una profunda crisis agraria luego de la cual y en estos últimos cinco años se ha producido una acentuada agriculturización, ocupación de tierras y mensuras. Se estima en 26.000 los productores minifundistas de la Provincia, de los cuales son tabacaleros 19.884 (Censo Tabacalero 1991-92), quienes además de este cultivo tienen pequeñas superficies con maíz, mandioca, yerba, té y forestación⁵.

Otros estudios sobre el tema realizan estimaciones semejantes, aún cuando tengan metodologías distintas. Un trabajo reciente⁶ señala que aquellas explotaciones que según el Censo tienen superficie indeterminada, alrededor de 70.000, son productores minifundistas que tienen una tenencia precaria de la tierra y se dedican a la cría de ovinos y

-
5. Información proporcionada por la Subsecretaría de la Pequeña Producción del Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia de Misiones.
 6. Giberti, H. "Cambios en las estructuras agrarias", en Realidad Económica Nº 113, Buenos Aires, 1993

caprinos en el Noroeste y en el Norte de la Patagonia. En base a distintas fuentes, otro trabajo⁷ identifica 25.000 campesinos en vid para vinificar que concentran el 15% de la producción; 20.000 en algodón acumulando entre 25 y 30% del producto. Según estimaciones de la SAGyP, en la producción tabacalera habría unos 25.000 productores minifundistas. Según una publicación sobre los campesinos cañeros en Tucumán⁸ de un total de 11.500 productores cañeros, un 42%, es decir 4830 son campesinos puros con predominio de mano de obra familiar y sin mecanización, un 18,1% campesinos transicionales utilizan mano de obra familiar y asalariada y están mecanizados y un sector empresarial que representa el 17,7% de los productores y en cuya cúspide se ubican los que tienen ingenios.

La sumatoria de las cifras anteriores da un valor de 144.830 explotaciones minifundistas, a las que habría que añadirle las de los que se dedican a la horticultura, fruticultura, cría de vacunos, cerdos, avicultura, apicultura y para los cuales se carece de cifras.

El pequeño productor minifundista se localiza principalmente en el Norte del país. En el Noroeste, en donde se dedica, en el Altiplano, a la cría de camélidos, ovinos y caprinos; en los Valles de riego, a la producción hortícola, frutícola, de especies y a la vid; en la zona semiárida del Chaco Salteño al algodón, alfalfa y ganadería; y en la franja subtropical central, a la caña de azúcar, horticultura y tabaco. En el Noreste, el minifundista se dedica principalmente a cultivos industriales como algodón y tabacos oscuros y claros, soja y a la ganadería vacuna. En Cuyo, se concentra en la vitivinicultura, y en la Patagonia en la cría de ovinos y caprinos. En la región pampeana, existen bolsones de pequeños productores minifundistas en la depresión del Salado dedicados a la ganadería vacuna de cría, y en la Provincia de Entre Ríos hay áreas bastante extendidas, principalmente en el Norte de la provincia y al Sur, cerca de la margen del Río Uruguay.

Puede observarse de la información anterior, con respecto a las unidades minifundistas, que: a. su principal especialización productiva

-
7. Carballo, C. "Los pequeños productores y el desarrollo rural en la Argentina" en *Realidad Económica* N° 100. Buenos Aires, 1991
 8. Giarracca, N. y Aparicio, S. "Los campesinos cañeros: multiocupación y organización. Cuadernos. Instituto de Investigaciones. Facultad de Ciencias Sociales. U.B.A., Buenos Aires. 1991

está en los cultivos industriales y en el ganado menor y no en la producción de granos básicos, lo que le asigna características de funcionamiento diferentes en relación con los campesinos del resto de América Latina, y b. coexisten en las diferentes actividades con otros tipos de productores, familiares capitalizados y empresarios. La cúpula del sector empresario está integrada verticalmente en complejos agroindustriales (cañero, tabacalero y algodonerero son los principales).

Los pequeños productores -minifundistas y familiares capitalizados- se vinculan a dichos complejos agroindustriales en condiciones de bajo poder de negociación. Los productores familiares capitalizados están en su mayor parte nucleados en cooperativas, algunas de las cuales, además de la comercialización de la materia prima, acceden a la pre-industrialización o industrialización. Los campesinos minifundistas cañeros y algodonereros sólo minoritariamente comercializan a través de las cooperativas. Las modalidades más frecuentes en algodón son a través de los acopiadores locales y en caña combinan venta a los ingenios con entrega a las cooperativas que la procesan en el ingenio Ñuñorco de las propias cooperativas y luego los productores venden el azúcar resultante. En la producción tabacalera es más frecuente la participación de los productores minifundistas en el sistema cooperativo que ha sido subsidiado a través del Fondo Especial del Tabaco⁹.

Las políticas de ajuste estructural -basadas en tres objetivos: la liberalización de los mercados, la privatización de empresas o actividades a cargo del Estado y la apertura económica-han provocado un mayor empobrecimiento de los productores minifundistas del país que por su especialización productiva en general son compradores netos de alimentos y en particular del segmento de los semi-asalariados que han visto reducidas las oportunidades de empleo y el salario real.

A lo anterior, se suman problemas en el mercado internacional con los productos más representativas de este tipo de productor (algodón, tabaco, caña de azúcar, lana, etc.), cuyos precios tuvieron fuertes caídas en los últimos años. Con este contexto y según las zonas y tipo

9. De lo recaudado a través de un impuesto del 7% a los consumidores de cigarrillos, el 40% va a Hacienda y el 60% restante constituyen recursos para los productores tabacaleros destinados en un 70% al pago de un apoyo directo y el 30% a planes de modernización o reconversión de la producción tabacalera.

de productor, las familias campesinas han tenido que implementar distinto tipo de respuestas: descampesinización mediante la migración a centros urbanos de todo el grupo familiar, migración permanente de uno o varios de sus miembros, intensificación de la producción para autoconsumo, diversificación productiva, incremento de las familias semi-campesinas con varias fuentes de ingreso. La mujer, en esta reestructuración de las estrategias de subsistencia de los hogares, ha pasado a tener un rol más relevante en la obtención de ingresos familiares: ya sea en la producción del predio, en la elaboración y comercialización de productos agroindustriales o como mano de obra para actividades agrícolas temporarias.

Escapa a las posibilidades de este trabajo construir una tipología de situaciones de minifundios campesinos de todo el país que -a partir de la caracterización general realizada en páginas anteriores de los dos estratos de minifundistas considerando sólo la variable nivel de ingresos- pueda desarrollar las diferentes estrategias de subsistencia y condiciones socio-económicas existentes en las áreas más representativas¹⁰.

Una tipología como la propuesta debería ser construida al menos a nivel microregional como paso previo a la formulación de proyectos de desarrollo en las microregiones con las que se trabaje.

2. La propuesta: políticas diferenciadas y proyectos locales para una modernización equitativa y democrática

2.1. Fundamentación

Los dos supuestos más importantes que fundamentan la necesidad de una estrategia de desarrollo para los productores minifundistas son:

- a. La ausencia de políticas específicas para pequeños productores y de financiamientos disponibles de enverga-

10. Un estudio de estas características es el trabajo de Forni, F., Benencia, R. y Neiman, G. "Empleo, estrategias de vida y reproducción. Hogares rurales en Santiago del Estero", Biblioteca Universitarias. CEAL y CEIL. Buenos Aires, Argentina, 1991.

dura¹¹ que les permitan acceder equitativamente a los diferentes mercados: de productos, insumos, tierras, trabajo y así "ponerse en carrera"¹². Los pequeños productores extrapampeanos constituyen más del 50% de los productores agropecuarios de la mayoría de las provincias, pero sin embargo no hubo históricamente programas de desarrollo rural de envergadura debido a: i. no están suficientemente organizados, ii. no producen granos básicos ni los principales productos para exportación.

- b. La crisis de los modelos o paradigmas para el desarrollo rural en América Latina¹³; la última propuesta hemisférica fue la de los Programas de Desarrollo Rural Integrado, a los cuales se ha criticado en aspectos como: falta de tecnologías apropiadas y de enfoques apropiados de extensión; muchos componentes yuxtapuestos sin jerarquización según localidad; falta de poder de decisión de las organizaciones propias de los campesinos; alto costo por beneficiario y alta centralización institucional.

-
11. Cabe, sin embargo, destacar que el INTA ha incorporado en su política tecnológica la atención de este sector, a través de los 30 proyectos locales que coordina la "Unidad de Planes y Proyectos para Productores Minifundistas" y ejecutan las diferentes Direcciones Regionales. Asimismo, la SAGyP coordina un "Programa de Crédito y Apoyo Técnico dirigido a 4.900 pequeños productores del Noreste Argentino" que se inició a fines de 1991 y cuya ejecución en cada provincia está a cargo de los Ministerios de Agricultura y Ganadería de Misiones, Formosa y Corrientes. El programa es co-financiado por el FIDA, el BID, las provincias y la SAGyP y cuenta con la asistencia técnica del IICA en fortalecimiento institucional, capacitación de los técnicos del programa e incorporación de la mujer rural. Ambas acciones, sin embargo, no son parte de una política integral de desarrollo rural y su cobertura es limitada.
12. Con las ventajas naturales solamente los productores pampeanos no hubieran podido transformarse en importantes exportadores si el Estado no hubiera invertido grandes recursos en crear una infraestructura adecuada, en dar crédito -subsidiado durante muchos años- y en generar y transferir tecnologías.
13. Para un análisis crítico de las estrategias de desarrollo rural implementada en América Latina pueden verse: Jordán, J., De Miranda, C., Reuben, W. y Supólveda, S., "La economías campesina en la reactivación y el desarrollo agropecuario", en Jordán, F. (comp.) *La economía campesina...*, op. cit.; y Grupo Esquel, "Las políticas de desarrollo rural en América Latina; balance y perspectivas", en Jordán, F. (comp.), *La economía campesina...* op. cit.

El sujeto de esta estrategia es el productor minifundista. No se ignora, sin embargo, que el problema de la pobreza rural no se limita a los productores minifundistas y más aún que se encuentran mayores niveles de pobreza en otros segmentos que no tienen acceso a la tierra, principalmente asalariados temporarios de varias cosechas. Del total de población rural -Censo de Población de 1980- que daba una cifra de 4.677.235 personas, la población rural en hogares rurales con necesidades básicas insatisfechas -NBI- era de 2.286.102 que constituía el 49%¹⁴.

Lamentablemente no se dispone de información más actualizada, pero puede suponerse que la población rural con NBI se ha incrementado al menos en términos relativos respecto del total de población rural. Constituye una tarea pendiente de las instituciones públicas nacionales e internacionales y de los agentes privados de promoción del desarrollo, diseñar estrategias más inclusivas que den respuesta al conjunto de los pobres rurales con alternativas diferenciadas para los distintos subconjuntos.

Asimismo y con una mirada hacia arriba del productor minifundista, existen otros tipos de pequeños productores los "familiares capitalizados" que, como producto de la crisis, de las políticas de ajuste y de la caída de los precios internacionales de sus productos se han transformado en los "nuevos pobres del campo". Estos productores, sin embargo, forman parte del movimiento cooperativo argentino y han sido los usuarios típicos de los servicios de apoyo del Estado. Hacia ellos es preciso también dirigir políticas específicas, aunque de diferente tipo que las requeridas para el sector minifundista porque tienen otra dotación de recursos y otro acceso a los servicios.

El objetivo de esta estrategia de desarrollo rural es promover procesos de cambio en las áreas rurales que permitan una modernización equitativa y democrática, o dicho en otros términos, transformar a los pequeños productores en actores significativos, de peso, tanto económico como político.

"La modernización equitativa y democrática del sector agropecuario es una condición básica para la reinserción en el mercado mun-

14. INDEC "La pobreza en la Argentina". INDEC. Buenos Aires, Argentina, 1984.

dial. Ella genera las condiciones de gobernabilidad económica y estabilidad política e institucional que la reestructuración productiva y la participación en mercados altamente competitivos requiere, al enfatizar que dicha proyección internacional se realiza sobre la base de un acuerdo político entre actores sociales constituidos que dirimen sus diferencias y acuerdan por medio de instituciones de régimen democrático".¹⁵

A partir del comentario anterior, el interrogante es si el proceso de modernización que se quiere impulsar en el país a través de un conjunto de políticas macroeconómicas, sectoriales y de reforma del Estado permitirán la inclusión de los pequeños productores en el crecimiento económico. Resulta evidente que hasta el momento los pequeños productores han sido severamente afectados y puede suponerse que el futuro los pequeños productores agropecuarios está estrechamente ligada al futuro de pequeños productores de otros sectores de la economía; esto es, de la medida en que se incorpore en el plan económico la variable equidad.

Pareciera existir bastante consenso en la sociedad argentina acerca de que en el país era preciso realizar un ajuste que tendiera a una mayor liberalización económica, a una cierta apertura de los mercados y a una redefinición del papel del Estado. Pero lo que está en discusión es ¿cuál debe ser el ritmo de la apertura comercial? ¿qué se debió privatizar? ¿en favor de quienes? ¿cuál debe ser el rol del Estado? ¿cómo se debe regular lo privatizado? ¿la liberalización económica refuerza o debilita los monopolios y oligopolios? ¿cómo instrumentar una distribución equitativa, tanto social como regional del ingreso nacional?

Escapa a las posibilidades de este documento intentar responder a estas cuestiones; pero formularlas permite ubicarse en los condicionantes de cualquier estrategia de desarrollo rural y de la que se presenta aquí en particular.

El eje de la estrategia es apuntar a la formulación e implementación de políticas diferenciadas¹⁶ mediante proyectos locales o microre-

15 Calderón, F.; Chiriboga, M.; Piñeiro, D. "Modernización democrática e incluyente de la agricultura en América Latina y el Caribe". Serie Documentos y Programas Nº 28. IICA. San José. 1992

16 Jordán, F. et al., op. cit.

gionales catalizadores. Las políticas diferenciadas son políticas específicas que contemplan los siguientes propósitos: a) equidad social (diferentes tipos de productores); b) local; c) de género (hombres/mujeres); d) étnica; e) intergeneracional asociada a la sostenibilidad de los recursos. La necesidad de políticas diferenciadas se basa en razones tanto de índole económica como socio-política. Las primeras implican una nueva manera de visualizar el papel de los pequeños productores. Tradicionalmente, los estudios sobre este sector enfatizaban su situación de pobreza y marginalidad. Estudios más recientes ponen el acento en la contribución de los pequeños productores, con variaciones según los países, en cuatro grandes actividades: a) producción de alimentos (seguridad alimentaria); b) producción de exportables; c) generación de empleo agrícola y no agrícola en las áreas rurales; d) dinamización de los eslabonamientos intersectoriales de la pequeña producción (proveedores de bienes de consumo, de insumos, agroindustria, etc.)¹⁷

Las políticas diferenciadas permitirían potenciar la contribución de los pequeños productores en esos cuatro aspectos, que son centrales para la modernización.

Sin embargo, tanto o más importantes que los argumentos económicos son los sociopolíticos para fundamentar la necesidad de políticas diferenciadas. La estabilidad democrática exige dar igualdad de oportunidades y de participación a todos los ciudadanos.

Las políticas diferenciadas o específicas están, por lo tanto, dirigidas a poblaciones meta focalizadas y cuentan con instrumentos especializados en aspectos institucionales, tecnológicos, crediticios, etc.

Por último, construir políticas específicas no es única responsabilidad del Estado, sino que incumbe a todos los actores sociales.

2.2. Políticas diferenciadas: aspectos socio-institucionales

Más adecuado que preguntarse qué tipo de Estado es preciso tener para implementar políticas diferenciadas que conduzcan a un proceso de modernización equitativa y democrática, es preguntarse qué ti-

17 Jordán, F. et al., op. cit.

po de sistema institucional se requiere. En este sentido, se considera imprescindible la participación activa de tres actores: las organizaciones de pequeños productores, el Estado y las Organizaciones no Gubernamentales que deberán concertar y negociar entre sí y con los empresarios agropecuarios por zona y por cadena productiva.

Las distintas estrategias de desarrollo rural han correspondido a distintos modelos de Estado. El modelo del "Estado benefactor", como se ha dado en llamar a aquél que predominó en América Latina en los años 50, 60 y 70, se correspondió con la etapa de industrialización por sustitución de importaciones y, a nivel rural, con las reformas agrarias impulsadas por la Alianza para el Progreso (ALPRO), con los proyectos de colonización, y con los programas de desarrollo rural integrado.

Este modelo de Estado intentó articular el crecimiento mediando en las pujas entre distintos sectores económicos; creció mucho, reguló e intervino en forma generalizada y se introdujo en una multiplicidad de actividades de tipo productivo y social y distribuyó subsidios ineficientemente, priorizando a aquellos grupos económicos con mayor poder para hacer lobby, con lo cual su impacto para combatir la pobreza fue muy reducido. La denominada crisis de la deuda, que se desencadena a partir de 1982, y la implementación de políticas de ajuste estructural a partir de entonces, han provocado una marcada reducción del gasto público y del déficit fiscal. La hipótesis que guía la implementación de estas políticas es que si se reduce el déficit fiscal y la intervención del Estado en la economía, las fuerzas del mercado podrán comenzar a actuar en condiciones de estabilidad y competitividad. Este enunciado económico, si bien es muy general, correspondería a un Estado para el cual la propuesta para enfrentar la pobreza rural estaría dirigida exclusivamente a programas asistenciales para la población de mayor riesgo.

La reforma del Estado, en lo que hace a las Instituciones de Desarrollo Rural, se está encarando en América Latina con diferente intensidad y eficacia, según los países en tres áreas: i. racionalización de la gestión; ii. privatización y iii. descentralización y desconcentración. En general, se ha constatado que estos procesos no han favorecido a los pequeños productores, principalmente porque: se redujeron los recursos para programas de desarrollo en general y para asistencia técnica en particular; se realizó antes -o exclusivamente- la privatización que la descentralización y no se privatizaron actividades que pudieran ser encaradas por organizaciones de la sociedad civil.

Para que ese tipo de procesos pueda revertirse es preciso considerar que "en un sistema democrático, la participación de los ciudadanos se da básicamente por medio del sistema político: los partidos políticos, la legislatura, los gobiernos nacional, provincial y municipal. Sin embargo, una sociedad civil fuerte tiene capacidad para influir en las decisiones de dicho sistema mediante sus organizaciones, que reflejan los intereses muchas veces heterogéneos y contradictorios de sus miembros. En este sentido, el problema básico de una modernización equitativa es que los pequeños productores no tienen organizaciones o éstas son muy débiles y, por lo tanto, el sistema político refleja el poder de los sectores de mayor poder económico. De ahí que la estrategia fundamental para lograr una modernización incluyente sea promover instituciones abiertas a la participación y pequeños productores con capacidad de demanda y de gestión. Lo anterior requiere necesariamente un mecanismo institucionalizado de procesamiento de los conflictos, de negociación y concertación"¹⁸.

En Argentina -a diferencia de la mayoría de los países de América Latina- la temática del desarrollo rural no ha tenido suficiente institucionalidad¹⁹. En este sentido, cuando comienzan a implementarse las políticas de ajuste en el país, éstas no cerraron o limitaron entes, corporaciones, etc. que en el resto de los países manejaban abultados presupuestos con financiamiento interno y externo para programas de desarrollo rural ya que casi no existían. Sí, en cambio, se redujeron los recursos para asistencia técnica -tanto a nivel nacional como provincial- para gastos sociales y para inversión en infraestructura.

A nivel de las provincias, las instituciones sectoriales agropecuarias en general se han debilitado más en su capacidad de atención al pequeño productor, al punto de que en algunas provincias se levantaron los servicios de extensión, o se redujeron mucho, en otras desapa-

18 Calderón, F. ; Piñeiro, D. y Chiriboga, M. op. cit.

19 Entre las acciones puntuales del Estado en las últimas décadas en desarrollo rural, vale mencionar la creación y consolidación por parte del INTA de la Cooperativa de Campo de Herrera en Tucumán. A nivel nacional, entre 1973 y 1974 -gobierno democrático-, desde la SAGyP se intentó impulsar un proceso de transformación agraria mediante distintos instrumentos: los Programas de Reconversión de Areas Marginales, el proyecto de Ley Agraria y el de Renta Normal Potencial de la Tierra que no pudieron concretarse por falta de apoyo político tanto por parte del resto del Poder Ejecutivo como de la Legislatura.

recieron las áreas de información económica, muchas se dedican sólo a tareas de fiscalización de sanidad agropecuaria y de recaudación, otras mantienen sus servicios de extensión pero carecen de recursos para desarrollar sus tareas específicas y alguna ha suprimido la Secretaría de Agricultura²⁰. Por último, las menos, han adecuado sus estructuras y mejorado la oferta de servicios a los pequeños productores, mediante el desarrollo de programas y proyectos.²¹

La mayoría de las provincias no tienen programas de apoyo a pequeños productores agropecuarios. Lo que ha surgido en los últimos años como nueva oferta es la de los microemprendimientos productivos para áreas urbanas y rurales (principalmente urbanas) que dependen de los Ministerios de Bienestar Social, de las Subsecretarías de Producción o Planeamiento y que en general carecen de recursos humanos y financieros para brindar asistencia técnica a las nuevas actividades promovidas.

De los comentarios anteriores surge que en Argentina es preciso institucionalizar el desarrollo rural, tanto en el Estado como en la sociedad civil y en esta institucionalización "El Estado debe ser un facilitador y la comunidad su protagonista"²²

En los próximos tres apartados se harán propuestas generales sobre el rol del Estado, de las organizaciones de productores y de las ONG's. En el apartado 2.3. al tratar los aspectos económico-productivos del desarrollo rural se retomarán las cuestiones socio-institucionales necesarias para una adecuada implementación de los sistemas de crédito, generación y transferencia de tecnología, mercadeo y agroindustria, etc.

-
20. En Jujuy se suprimió la Secretaría de Agricultura. Funciona la Dirección de Recursos Naturales dependiente de la Secretaría de Hacienda que cumple tareas de fiscalización. Las extensionistas de la ex-Secretaría se desempeñan en el Departamento de Desarrollo de Comunidades Rurales de la Dirección de Desarrollo Social del Ministerio de Bienestar Social.
 21. Es el caso de las provincias de Misiones, Corrientes y Formosa, donde se lleva adelante el "Programa de Crédito y Apoyo Técnico para pequeños productores del Noreste Argentino". También pueden mencionarse en este grupo a las provincias de Mendoza y Neuquén.
 22. Machado, A. "Las políticas neoliberales y el desarrollo rural". En "Desarrollo Rural y Apertura Económica". IICA, Fondo DRI. Bogotá, Colombia. 1992.

Rol del Estado

Para promover un proceso de cambio en las áreas rurales que apunte a la equidad, la sostenibilidad y la competitividad, el Estado tendría que desarrollar las siguientes funciones:

1. **Formulación de políticas nacionales específicas de desarrollo rural.** Esta función debe ser promovida principalmente por la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca en concertación con sus equivalentes provinciales, con las instituciones de la sociedad civil -organizaciones de pequeños productores, ONG's, Universidades, etc.- y con otros organismos estatales de actuación en las áreas rurales- Ministerios de Salud y Acción Social, de Educación, del Interior, con otras Secretarías del Ministerio de Economía, como la de Obras Públicas, etc.-.
2. **Gestión del financiamiento interno y externo.**
3. **Coordinación, seguimiento y evaluación de programas con financiamiento estatal y/o externo.** (Esta debería ser una función compartida con organizaciones de la sociedad civil involucradas con los programas).

En lo referente a la operatoria institucional de los programas, éstos podrían tener las siguientes características: a. programas, de carácter nacional o regional, que actúen como fondos de desarrollo con una Unidad de Coordinación, Seguimiento y Evaluación de nivel nacional o regional y con un Consejo Coordinador formado por varias instituciones representativas tanto públicas como privadas; b. los programas se instrumentarían a través de proyectos locales descentralizados, en su ejecución, la cual podría estar a cargo de una organización de productores, una ONG, un municipio, alguna dependencia del Gobierno nacional o provincial en la localidad o por varias de ellas constituyendo un comité de ejecución. Las iniciativas de proyectos podrían surgir de cualquiera de las partes mencionadas; c. Unidades provinciales integradas por representantes de instituciones -públicas o privadas- que tengan la mayor actuación y eficacia en el trabajo con pequeños productores y de representantes de los productores y de las ONG's. Estas Unidades serán las encargadas de evaluar los proyectos locales que se presentan, canalizar

los fondos, efectuar la evaluación sobre la marcha y de finalización de los proyectos. Deberían estar respaldadas en su labor por Comisiones Asesoras con representantes de diferentes instituciones -públicas y privadas- que desarrollan acciones de apoyo a los productores minifundistas en el ámbito de la provincia, con el objeto de articular o integrar las acciones.

4. Realización de actividades de alto interés social y de escaso interés para la actividad privada: a) educación formal e informal; b) investigación tecnológica; c) construcción de infraestructura principalmente en las áreas rurales más pobres (caminos, escuelas, centros de salud, electricidad, etc.), b) sostenibilidad del medio ambiente y los recursos naturales.
5. Promoción de la participación de la sociedad civil y ampliación de los mercados: (sociedades de ahorro y préstamo, cooperativas o empresas de comercialización de productos de pequeños productores, etc.).
6. Regulación de la actividad privada cuando no esté garantizada la competencia por la existencia de oligopolios o monopolios.

Cumplir las seis funciones anteriores implica que "... debe desarrollarse la actividad planificadora del Estado, con una modalidad diferente a lo que se ha entendido por planificación en décadas anteriores, pero de todas maneras necesaria. Sostener que planificación y economía de mercado son contradictorias es como decir que organización y empresa privada son contradictorias". Y se agrega "En este sentido planificar es orientar, establecer pautas para todo aquello que necesita ser previsto, que requiere coordinación de acciones y superación de contradicciones individuales o sectoriales. Significa delinear concertadamente entre los políticos, los técnicos y el sector privado, un camino de desarrollo".²³

Los proyectos locales insertos en programas regionales o nacionales son instrumentos importantes para acelerar y consolidar una planificación en base a políticas diferenciadas²⁴. Proyectos locales que facili-

23. Obschatko, E.S. de "Argentina: Agricultura, integración y crecimiento" IICA. Buenos Aires, Argentina. 1992

24. El Proyecto Aridas que abarca el Noreste de Brasil, tiene los siguientes presupuestos metodológicos: i. involucramiento de la sociedad civil; ii.

ten la participación y el fortalecimiento de organizaciones democráticas y autogestionarias de los pequeños productores a nivel de municipio, y ayuden, por lo tanto, a que éstas realicen acciones catalizadoras en relación con las instituciones públicas y privadas y con otros agentes económicos y sociales que permiten incrementar su poder de negociación. El resultado esperado o efecto de un proyecto local catalizador es que el Estado vaya adecuando las políticas destinadas a los pequeños productores y que éstos se vayan relacionando más equitativamente con otros agentes económicos; v.g.: los pequeños productores participan en comisiones provinciales que definen políticas para pequeños productores o, en virtud de acumular una mayor oferta de su producto, negocian mejor con los intermediarios, lo que aumenta el precio promedio en la zona de dicho producto²⁵.

Los proyectos locales deben entender el desarrollo rural como desarrollo micro-regional y no sólo como desarrollo agropecuario y comprometer en este esfuerzo a los municipios²⁶.

En esta línea, en un documento del IICA, se señala que "... es fundamental dotar a las instituciones locales de recursos y capacidad de decisión en atención a que, a nivel local, es posible: a) diagnosticar con mayor precisión los problemas de los pequeños productores; b) ejercer un mayor control para el seguimiento de las políticas; c) coordinar y concertar mejor las actividades de los diversos organismos sectoriales y de

diferenciación de políticas y de instrumentos que comprenden la subregionalización de acciones, la focalización social, la municipalización y la combinación y articulación de acciones y la asignación flexible de recursos con el objetivo de promover un desarrollo sostenible en la región semi-árida para superar los problemas de pobreza rural (SEPLAN-PR, SUDENE DPG, EMPRAPA, Secretaría de Planeamiento de los Estados y con la cooperación técnica del IICA).

25. El concepto de proyecto local catalizador se desarrolla en un trabajo anterior: SAGyP/IICA/PNUD, "Los Proyectos Locales: una estrategia para el desarrollo rural", IICA, Buenos Aires, 1988.
26. Uno de los países de América Latina que ha avanzado más en la descentralización de los proyectos a nivel de municipio es Colombia. El Fondo DRI dependiente del Ministerio de Agricultura concerta con los comités Municipales DRI en los que participan las organizaciones campesinas, las autoridades municipales y las instituciones del sector agropecuario que actúan en el Municipio. El Fondo DRI cofinancia con recursos no reembolsables que se suman a los que aportan los municipios para los proyectos que identifican los Comités DRI.

instituciones sociales como las ONG's, las iglesias, etc.; d) propiciar y generar la participación de la población micro-regional; e) evaluar con más precisión el efecto de las políticas macroeconómicas y sectoriales sobre los pequeños productores; f) consolidar prácticas democráticas como la elección mayoritaria, la concertación, la negociación, la participación social y el control sobre los gobernantes locales"²⁷.

Este enfoque no pretende idealizar lo local como ámbito exclusivo y meta última de la participación de los pequeños productores. De lo que se trata es de partir de lo local para trascender a ámbitos mayores; de ir de lo más próximo y concreto a lo más lejano y, por lo tanto, a lo más abstracto para los productores. Cualquier intervención en la realidad local que plantee un proyecto, y más aún si se refiere a temas como la comercialización de la producción, implicará conocer y actuar en ámbitos que trascienden lo local y lo sectorial agropecuario. En este sentido, las organizaciones de productores, a través de su proyecto, deberían buscar las articulaciones con otros grupos, otras instituciones, otros espacios, de modo de incidir en el núcleo del problema.

El enfoque de los proyectos locales tiene dos diferencias que se consideran superadoras del desarrollo de la comunidad promovido por los Estados Unidos en América Latina, Asia y África en las décadas del 40 y el 50 principalmente. En primer lugar, en este enfoque de los proyectos locales éstos no se desvinculan de promover transformaciones en las políticas de ámbitos más amplios como el provincial o el nacional; en segundo lugar, no considera a la comunidad como un todo homogéneo socialmente. De ahí que proponga la formación de organizaciones propias de los pequeños productores.

Rol de las Organizaciones de Productores

Así como las políticas diferenciadas son el eje y la meta de la estrategia, la organización de los productores es el eje y la meta de los proyectos locales y la puerta de entrada para ir logrando políticas diferenciadas.

Cuando se habla de organizaciones de productores es neces-

27 Chiriboga, M. y Plaza, O.: "Políticas diferenciadas para el desarrollo rural", Proyecto IICA/ACDI, San José, Costa Rica, 1990.

rio diferenciar, según sus objetivos, tres grandes tipos: las organizaciones con fines de representación sectorial, esto es las gremiales, de las de fines sociales -que apuntan al mejoramiento de la infraestructura social, de servicios de la comunidad y a actividades de recreación, culturales, educativas- y de las organizaciones económicas. Sin embargo, de hecho, muchas organizaciones que se inician con fines económicos se van haciendo cada vez más integrales, incorporando actividades de tipo social y aún gremial, aunque más frecuente es el camino inverso, de organizaciones gremiales que incorporan actividades productivas.

Las organizaciones económicas y en sus formas puras pueden clasificarse entre aquéllas que son de servicios: asistencia técnica, crédito, comercialización, maquinaria agrícola, etc., de las que son de trabajo en común. En estas últimas la tierra puede ser de propiedad de la asociación, o puede ser de propiedad individual, habiendo decidido los socios trabajarla en forma grupal.

En la Argentina, las organizaciones más frecuentes entre este tipo de productor tienen un énfasis en la organización económica con fines de servicios, aunque en general no se excluyen las reivindicaciones gremiales en especial las referidas a la tierra. Desde el punto de vista jurídico no existe en la jurisprudencia argentina una figura apropiada, sencilla, flexible que contemple las características de estas nuevas pequeñas organizaciones económicas que han surgido en el medio rural en los últimos años. Ni la forma cooperativa, ni la SRL, ni las sociedades anónimas, son adecuadas. En general se ha optado por la formación de asociaciones civiles sin fines de lucro -que ciertamente no reflejan el objetivo de esas organizaciones- o por sociedades de hecho constituidas ante Juez de Paz o aún sólo ante los mismos socios.

Se pueden observar en toda América Latina, en general y en Argentina en particular, algunos cambios en las organizaciones de pequeños productores que están, sin duda, asociados a los cambios macroeconómicos y políticos producidos en la Región en la última década: debilitamiento de las organizaciones de carácter gremial y en especial de las de ámbito nacional o regional, crecimiento de pequeñas organizaciones con fines económicos y tendencia a reemplazar total o parcialmente la confrontación por la negociación-concertación con el Estado y con otros agentes económicos.

La mayoría de los pequeños productores minifundistas de la Argentina tienen un nivel organizativo débil, o inexistente, según las zonas. En el Noreste y Noroeste, en algunas áreas, se puede observar un mayor nivel organizativo²⁸. Las causas de esa debilidad parecen ser varias: en primer lugar el campesinado argentino, en su mayoría, no tiene un origen prehispánico basado en comunidades indígenas campesinas que, además, se hayan mantenido como tales hasta el presente, sino que es un campesinado más desintegrado culturalmente o tiene un origen mucho más reciente vinculado con el desarrollo de cultivos industriales. En muchos casos, su ocupación anterior es como mano de obra de obrajes, cosechero de algodón, etc. En segundo lugar, durante la última dictadura militar, se dieron situaciones de represión de las organizaciones, sobre todo en el noreste del país, donde concentraban sus actividades las Ligas Agrarias que surgieron a fines de los años 60, promovidas por el Movimiento Rural de Acción Católica.

En un trabajo reciente sobre las organizaciones campesinas en Santiago del Estero²⁹ se realiza un análisis comparativo entre las Comisiones Campesinas zonales surgidas en la década del 80 con la promoción de las ONG's y las Cooperativas de pequeños y medianos productores inducidas por el Gobierno Provincial a fines de los 60 y comienzos de los 70, algunas de cuyas conclusiones se pueden generalizar a muchas organizaciones extrapampeanas. Entre éstas, se destacan: i. la metodología de trabajo de las ONG's que perseguía la construcción de un actor campesino con cierta visibilidad política y económica; ii. la delimitación de los beneficiarios de la actividad promocional a los campesinos pobres; iii. los cuadros dirigentes de las comisiones campesinas son

28 Como organizaciones de nivel provincial se pueden mencionar en Formosa el Movimiento Agrario Formoseño; en Misiones, el Movimiento Agrario Misionero; en Chaco, hay dos organizaciones: UNPPROCH Y APEPECH; en Corrientes existe una Comisión Provincial; en Santiago del Estero, el Movimiento Campesino Santiaguense - MOCASE-, en Salta, la Unión de Pequeños Productores Agropecuarios de Salta- UPPAS; en Tucumán la Unión de Cañeros Independientes de Tucumán - UCIT- que es la más antigua. En otras provincias, existen organizaciones sólo de nivel local. La Federación Agraria Argentina es una entidad gremial de nivel nacional que representa a otro tipo de pequeño productor, el familiar capitalizado y al mediano productor.

29 de Dios, R. "Organizaciones campesinas y desarrollo Rural: el caso de Santiago del Estero". Convenio Universidad Nacional de Santiago del Estero. INTA. Estación Experimental Agropecuaria Santiago del Estero. Santiago del Estero. 1992 (mimeo).

de la misma extracción social que la base de asociados y no tienen antecedentes de liderazgo en estructuras políticas o sindicales; iv. la independencia de las estructuras político-partidarias de la provincia y su orientación gremial (esta característica no puede generalizarse a otras provincias M.B.); v. aún no cuentan con personería jurídica, aunque a pesar de la informalidad se ha consolidado un interesante sistema de representación zonal; vi. ni las ONG's ni las Organizaciones Campesinas han encarado estudios para evaluar en qué medida se cumplió el objetivo de las organizaciones de mejorar las condiciones de vida de los asociados, aunque no hay evidencias de que en general hayan modificado sus estrategias de subsistencia para ingresar en un proceso de acumulación; vii. existe una interesante experiencia acumulada a través de microemprendimientos grupales en temas como producciones alternativas, administración de equipamiento de uso comunitario, agroindustrias y asistencia técnica apropiada.

A diferencia de los rasgos señalados antes de estas nuevas Comisiones Campesinas, las Cooperativas Agropecuarias y Forestales -señala el autor- tendrían las siguientes características: i. fueron inducidas y apoyadas financieramente por el Gobierno provincial; ii. coexisten pequeños con medianos y en algunos casos grandes productores; iii. los dirigentes suelen ser medianos o grandes productores que son los que tienen mejores contactos con los Gobiernos de turno y que no representan los intereses de los más pequeños; iv. la participación y el compromiso de los socios es muy bajo; v. no han recibido de parte del Gobierno provincial una capacitación que apuntara a su autogestión; vi. están endeudadas; vii. carecen de una estrategia que apunte a la autogestión y a la sostenibilidad económica.

Se quiere enfatizar que si bien la caracterización anterior es aplicable a muchos casos del interior del país, existen también casos de cooperativas formadas por pequeños y medianos productores en los cuales existe democracia interna, no están endeudadas y tienen una estrategia de autogestión y de acumulación³⁰. Incluso se puede sugerir que en algunas zonas en las que funcionen cooperativas de pequeños y medianos productores capitalizados podría resultar de utilidad para las

30 El INDES y el Gobierno de Formosa promovieron y apoyaron durante la década del 80 el desarrollo de 18 cooperativas de pequeños productores que tuvieron un proceso de capacitación integral a cargo del INDES a lo largo de varios años.

organizaciones de base de productores minifundistas que tengan algún grado de fortalecimiento, incorporarse a las mismas para la comercialización de la producción o para encarar alguna transformación post-cosecha. Para lo cual, tendrían que darse algunos requisitos como que la cooperativa no esté endeudada, que realice un manejo transparente de los fondos y que exista una democracia interna tal que los productores minifundistas puedan participar en el proceso de toma de decisiones.

Si los pequeños productores hombres tienen dificultades para organizarse y participar, éstas se acentúan en el caso de las mujeres por razones que se analizan al tratar las especificidades de género. La participación activa de las mujeres en organizaciones mixtas requiere de un ámbito propio de capacitación y acción que permita su fortalecimiento, tales como subcomisiones de mujeres, aunque asegurándose una presencia en las restantes subcomisiones que se ocupan de temas de interés general de la organización.

Para que las organizaciones de pequeños productores puedan crecer, dos cuestiones parecen ser centrales: el incremento de participación socio-política de sus miembros y que el hecho de estar asociados les permita obtener una mejoría socio-económica, ya sea que evite las migraciones, que refuerce sus estrategias de subsistencia, que les permita acceder a algún servicio o, en el mejor de los casos, que les posibilite ingresar en un proceso de acumulación.

Rol de las Organizaciones no Gubernamentales (ONG's)

Las Organizaciones no Gubernamentales de desarrollo rural iniciaron en Argentina sus acciones de apoyo a pequeños productores antes que el Estado (década del 70) y fueron precursoras en la implementación de estrategias basadas en la organización de los productores, la planificación participativa, el crédito administrado por las propias organizaciones de productores como fondos rotatorios y las asistencia técnica grupal³¹.

En un Directorio de ONG's de 1992 se registraron en el país 226 ONG's de promoción social, de las cuales 172 contestaron la en-

31 Entre las precursoras puede mencionarse a FUNDAPAZ, INDES e INCUPO.

cuesta. De éstas, 43 declararon dedicarse a actividades de desarrollo rural.³² Se estima que al menos un 40% de éstas no están activas o lo están poco por la reducción del financiamiento externo.

El accionar de las ONG's rurales se concentra principalmente en el Norte del país -donde también se concentra la mayor proporción de campesinos- y especialmente en el Noreste. De todos modos, en todas las provincias con alguna presencia significativa de campesinos actúan ONG's rurales.

Entre las ONG's de apoyo a pequeños productores hay que diferenciar aquellas que son asociaciones civiles sin fines de lucro, que constituyen la mayoría, de las que son fundaciones. Estas últimas cuentan con un capital propio porque están vinculadas a algún banco o recibieron una herencia o son de alguna empresa, aunque también acceden a otro tipo de financiamientos.

Las primeras se financian principalmente con recursos externos, de fundaciones europeas, de Estados Unidos, Canadá, de las iglesias. Por cierto, la estabilidad institucional de estas asociaciones civiles sin fines de lucro es baja y se ha agudizado en los dos últimos años por la reducción de las donaciones europeas. En el relevamiento de ONG's realizado por GADIS se constata que un 28% de ellas está recibiendo financiamiento del Estado. Este dato apuntaría en el sentido de los inicios de una cooperación Estado-ONG's para programas sociales.

Aún cuando entre las ONG's rurales existen algunas diferencias ideológicas podría decirse que todas apuntan a que los pequeños productores alcancen un mayor protagonismo político y económico. En lo metodológico, también existen énfasis -algunas más en lo productivo y otras más en la capacitación y la organización- sin embargo hay coincidencias en cuanto a la conformación de grupos homogéneos socialmente, a la importancia de una capacitación participativa y al logro de la autogestión de las organizaciones. Esta metodología supone un alto compromiso del agente externo con el grupo y por lo tanto una estrecha relación entre ambos que debe llevar a la reflexión respecto del momento en que los grupos están en condiciones de autogestionarse y por lo tanto no requieren de ese apoyo externo.

32 GADIS "Directorio de Organizaciones no Gubernamentales de Promoción y Desarrollo en Argentina". GADIS. Buenos Aires, Argentina. 1992.

El crecimiento de las actividades de las ONG's en Argentina y en el resto de América Latina las ha llevado a nuclearse en instancias de segundo nivel como mecanismo de intercambio de experiencias e información entre las mismas y para fortalecer su capacidad de negociación. En Argentina, once ONG's rurales, junto con otras 19 que abordan otros temas conforman el Encuentro de Entidades No Gubernamentales.

Existe otra red de ONG's denominada Confluencia que nuclea a un conjunto de instituciones que ponen énfasis en su tarea de promoción, en la educación popular.

Desde mediados del año 1992 y a propuesta del Encuentro y de Confluencia, las ONG's nacionales están intentando articularse en un espacio institucional mayor denominado Foro Nacional de ONG's. Muy recientemente, en una reunión realizada en Mendoza, el Foro eligió una comisión coordinadora integrada por dieciseis representantes, dos por cada gran área del país. Este es un hecho positivo porque muestra la posibilidad de superar diferencias menores en función de un objetivo mayor, como es el del fortalecimiento de este sector de la sociedad civil.

En América Latina existen tres grandes redes de ONG's: Solidarios (Consejo de Fundaciones Americanas) con un énfasis en proyectos de tipo productivo, el Centro de Educación de Adultos de América Latina - CEAAL con énfasis en lo educativo y la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción - ALOP - que integra lo productivo con lo organizativo y lo educativo.

Aún cuando los proyectos de las ONG's han tenido coberturas muy localizadas, la experiencia acumulada las convierte en socios necesarios de los Estados -nacional, provincial y municipal- para emprender programas y proyectos de envergadura. Puede observarse en los últimos años en general en toda América Latina una tendencia creciente a la cooperación Estado-ONG's en la cual cada parte aporta según sus ventajas comparativas. Existen dos temáticas en las cuales las ONG's vienen realizando interesantes innovaciones: uno tiene que ver con la agroecología y la pequeña producción, en particular la actividad forestal³³, y la otra, con las nuevas formas de vinculación comercial de los

33 Fundapaz apoya un proyecto en la Cufía Boscosa Santafesina con ex-hacheros. Desarrollan sistemas agro-silvo-pastoriles integrando el medio natural con las condiciones del pequeño productor. El estudio del comporta-

productores con los mercados a través de joint ventures, empresas de comercialización de productos de pequeños productores, etc.³⁴.

En los programas con financiamiento estatal, el Estado debería acordar con las organizaciones de pequeños productores y las ONG's qué es lo que van a gestionar los productores, qué las ONG's, qué se va a co-gestionar y qué decisiones se reserva el Estado. Es importante que estos puntos se aclaren tempranamente, debido a que se producen no pocos conflictos por la falta de transparencia de los procesos decisorios en materia de políticas, programas y proyectos.

En lo últimos años -desde la restauración de la democracia-han surgido algunas interesantes experiencias de cooperación Estado-ONG's a nivel municipal, provincial y nacional.³⁵ Sin embargo y especialmente a nivel provincial, las relaciones Estado-ONG's no son similares. En algunas provincias, la relación está atravesada por desconfianzas debido al apoyo de las ONG's a las organizaciones campesinas en sus conflictos con los Gobiernos. En otras existen convenios de complementación para el apoyo a determinados grupos y en algunas, las menos, hay acuerdos más amplios de cooperación.³⁶

Por último, entre las instituciones no públicas que realizan actividades de promoción rural cabe mencionar a las iglesias, principalmente la católica, en algunos obispados como los de Viedma y Neuquén.

miento de especies autóctonas y exóticas ofrece la información necesaria para que los sistemas puedan ser replicables.

- 34 Fundación Grupo Esquel-Ecuador Group Foundation. "La comercialización en la microempresa". Ed. Grupo Esquel. Ecuador 1992.
- 35 Un ejemplo de cooperación Estado-ONGs-Organismos Internacionales lo constituye la "Unidad de Coordinación de Proyectos para Productores Minifundistas" de INTA, que cuenta con un Consejo Asesor integrado por representantes del INTA (uno por cada región del país donde se desarrollan los proyectos), de la SAG y P, del Ministerio de Salud y Acción Social de tres ONGs (FUNDAPAZ, INDES e INCUPO) y del IICA.
- 36 En Córdoba funciona la Mesa Provincial de Coordinación Interinstitucional en la que participan instituciones públicas, ONG's y universidades y cuyo objetivo es crear un espacio de articulación interinstitucional para impulsar políticas de apoyo a los pequeños productores campesinos del Norte y Oeste de la provincia.

Fortalecimiento del sistema institucional para el desarrollo rural

Si el diagnóstico del sistema institucional para el desarrollo rural se caracteriza, como se ha señalado, por una importante debilidad, es evidente que para cumplir el rol que se asigna al Estado, a las Organizaciones de productores y a las ONG's en el desarrollo rural, la estrategia deberá comenzar por promover una institucionalidad del desarrollo rural descentralizada, desconcentrada, eficaz, eficiente y con participación del Estado y la Sociedad Civil. Para ello es necesario crear o fortalecer modelos institucionales a nivel nacional, provincial y municipal que variarán en cada provincia y localidad según su disponibilidad institucional y su interés en el tema. Los nuevos modelos institucionales podrían basarse en: a. la articulación entre dos o más instituciones, tales como joint-ventures entre Estado y ONG's, u organizaciones de productores-ONG's; b. la integración de instituciones en una nueva figura jurídica tal como fundaciones, corporaciones para el desarrollo de una o más microregiones o c. la transferencia de algunas funciones del Estado hacia universidades, ONG's tales como capacitación, investigación y evaluación de proyectos financiados por el Estado. Todo programa o proyecto de desarrollo rural que se inicie debería comenzar por identificar y promover en cada jurisdicción los mecanismos institucionales más apropiados.

Algunas ideas para fortalecer el sistema institucional que no son excluyentes ni tampoco válidas para todos los casos podrían ser:

- * Realizar la evaluación ex-ante de todas las políticas macro y sectoriales con el objeto de medir el impacto de las mismas sobre los pequeños productores en general y específicamente según tipo de producto, localización y género.
- * Constituir fondos de financiamiento en los bancos multilaterales, para financiar exclusivamente programas conducidos por los tres actores: Estado, Organizaciones de Productores y ONG's
- * Crear o fortalecer fundaciones o corporaciones con participación de representantes de los productores, universidades, organismos públicos interesados, asociaciones civiles sin fines de lucro, con el objetivo de promover el desarrollo de una o más microregiones vecinas, administrando uno o varios proyectos locales.

- * **Crear o fortalecer en el sector público estructuras institucionales pequeñas, pero con personal capacitado, bien remunerado y con la suficiente jerarquía institucional como para negociar, concertar y tomar decisiones oportunas.**
- * **Crear o fortalecer en provincias o municipios servicios integrados de extensión con participación del INTA, Ministerios o Secretarías de Agricultura, Universidades, ONG's.**
- * **Priorizar en la transferencia de recursos de la Nación a las Provincias, a través de las Unidades Técnicas Provinciales, a aquéllas que hayan promovido y logrado sistemas institucionales más novedosos y viables que articulen Estado-Sociedad Civil.**
- * **Motivar y capacitar a la banca estatal, privada y cooperativa en nuevas modalidades de financiamiento para pequeños productores.**
- * **Seleccionar y capacitar a un conjunto de ONG's que en cada provincia pudieran funcionar como intermediarias entre los bancos y los grupos de productores.**
- * **Priorizar en la cooperación técnica internacional, la dirigida hacia proyectos conjuntos Estado- Sociedad Civil.**
- * **Priorizar aquellos proyectos locales que presenten mecanismos novedosos y viables de articulación o integración interinstitucional.**
- * **Dotar de recursos humanos, materiales, financieros y de capacitación principalmente a los sistemas institucionales que se forman a nivel local (Comités, Fundaciones, Corporaciones, etc.) proveyéndolos de sistemas de información sobre mercados, tecnologías, financiamientos disponibles, etc.**
- * **Transferir a universidades u ONG's tareas de capacitación, estudios de mercados, monitoreo y evaluación de proyectos.**
- * **Facilitar la creación o el fortalecimiento de organizaciones gremiales de pequeños productores en todas las provincias y de or-**

ganizaciones por producto mediante actividades de capacitación, encuentros de dirigentes, visitas a organizaciones del país y del exterior.

- * Crear o fortalecer ONG's especializadas en diferentes temas: agroecología, servicios de apoyo al mercadeo, género, etc. que puedan brindar asistencia técnica a instituciones públicas y a ONG's con perfiles más generalistas.
- * Promover la creación de "Joint Ventures" entre ONG's y organizaciones de productores para la comercialización o industrialización de la producción.
- * Disponer de recursos para sistematizar casos de sistemas institucionales novedosos que funcionen con eficiencia y eficacia y difundir sus resultados.
- * Promover el intercambio entre técnicos y funcionarios del país y de otros países de América Latina con el objeto de analizar sus sistemas institucionales e identificar nuevos modelos operacionales.
- * Asignar un trato preferencial (impositivo, previsional, crediticio, asistencia técnica y capacitación) a aquellos grupos de pequeños productores que decidan constituirse en alguna forma jurídica asociativa de 2º nivel para encarar pasos postcosecha.
- * Promover la creación de comisiones técnico/políticas a nivel nacional, provincial y local formadas por las instituciones públicas y privadas del desarrollo rural y las organizaciones de productores para coordinar acciones, intercambiar informaciones y experiencias y para avanzar en la institucionalización del desarrollo rural mediante la implementación concertada de políticas específicas para pequeños productores.
- * Disponer de los mecanismos para que los representantes de los pequeños productores tengan acceso a una participación activa en los distintos foros que apuntan a la integración subregional: MERCOSUR, PROCODER-CONASUR, etc.

Especificidades de género

Como se señaló al comienzo, la necesidad de contemplar la heterogeneidad al interior de los pequeños productores incluye las especificidades de género.

Se entiende por género una categoría social que trasciende las diferencias biológicas entre los sexos y se concentra en las diferencias y desigualdades de roles entre hombres y mujeres por razones del contexto socio-económico, las condiciones históricas y políticas, los patrones culturales y religiosos de las diversas sociedades en las cuales ellos y ellas interactúan. Mientras las diferencias por sexo son biológicas e inmutables, las de género son diversas y transformables de acuerdo con el desarrollo específico de cada sociedad.³⁷

Cuando uno se acerca a los tabacales de Misiones, o a los algodones de Formosa, o a las zonas rurales de San Juan, Chubut, Santiago del Estero, la Puna Jujefa o Corrientes, encuentra mujeres trabajando en los almácigos, los trasplantes, en las carpidas, en las cosechas, en la cría de ganado ovino y caprino. Sin embargo, cuando van los censistas y preguntan, generalmente al hombre, de qué trabaja su mujer, la respuesta es: "ama de casa". La mujer productora es estadísticamente invisible. Según el Censo Nacional de Población de 1980, sólo un 5,5% de las mujeres formaba parte de la PEA en la rama agricultura, silvicultura, caza y pesca.

Sin embargo, algunas encuestas y estudios de caso dan tasas de ocupación agropecuaria femenina muy superiores que varían entre el 30% y el 90% según las zonas rurales.

A nivel general, la división del trabajo presenta los siguientes rasgos: a) mujeres y hombres comparten las tareas productivas, con arreglos diferenciados según el tipo de cultivos, el tipo de actividad y los patrones culturales; b) las mujeres y las(os) niños(as) son responsables de manera exclusiva de las actividades domésticas, entre las cuales se incluyen el acarreo de agua y leña, sólo excepcionalmente los varones comparten este tipo de trabajo; c) mujeres y hombres comparten las tareas comunitarias, concentrando ellas las de tipo social y ellos las de ti-

37 Campillo, F. "Género y desarrollo. Propuestas para la acción del IICA. Programa III. IICA San José, Costa Rica. 1992 (mecanografiado).

po productivo, toma de decisiones y la representación formal de la unidad familiar³⁸.

La mujer también ha sido invisible para los formuladores de proyectos y en la generación y transferencia de tecnología. En relación con esta actividad, resultados de investigaciones encaradas por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) de Canadá³⁹ en América Latina revelan fracasos en la adopción tecnológica por no haber incluido en el diagnóstico del sistema productivo las actividades que realiza la mujer, lo cual hizo que la investigación tecnológica y, consecuentemente, la oferta tecnológica no se ajustara a la demanda de los sistemas productivos, por lo tanto, no se las adoptara. Esto es muy común en variedades de cultivo con destino tanto al autoconsumo como al mercado como poroto, maíz, mandioca y en la ganadería menor.

Hay bastante consenso con respecto a la existencia de cinco patrones de responsabilidad en los sistemas campesinos conforme al género⁴⁰. El primer patrón es el de lotes separados en una misma explotación agropecuaria. Las mujeres pueden especializarse en ciertos cultivos, como así también participar con los hombres en otros. El segundo patrón es el de explotaciones separadas pudiendo o no existir campos conjuntos de la familia. El tercer patrón es el de tareas separadas dentro de un mismo lote. El cuarto patrón es el de tareas compartidas en el mismo cultivo y el quinto patrón es explotaciones agropecuarias manejadas de hecho o de derecho por mujeres. El análisis por género de los sistemas productivos permite identificar qué patrón productivo corresponde y en ese sentido orientar la investigación y la extensión agropecuaria.

Las mujeres del mundo rural, en su mayoría, sufren de exclusión por su triple condición de ser personas que viven en las zonas rurales, ser pobres y ser mujeres. En Argentina no hay discriminación legal contra la mujer rural, sino que se da de hecho.

38 Campillo, F. op. cit.

39 Sims Feldstein, H.; Butler, Flora C. y Poats, S. "La variable del género en la investigación agrícola". CIID. Canadá . 1991.

40 Cloud, K. "Women's Productivity in Agricultural Systems". In Overholt, C.; Anderson, M, Cloud, K.; Austin, J. eds *Gender Roles in Development Projects: A Case Book.* West Hartford Connecticut: Kumarian Press. 1985.

Con la crisis económica de los países de América Latina hubo un significativo crecimiento del número de hogares rurales manejados por mujeres, que son, en general, los más pobres. También como producto de la crisis, las mujeres rurales han aumentado su trabajo haciéndose cargo de servicios sociales comunitarios como dispensarios, comedores, dando lugar a lo que se ha denominado la triple carga laboral: la actividad reproductiva -esto es la actividad doméstica y del cuidado de la familia-, la productiva y los servicios sociales comunitarios.

En una publicación del IICA⁴¹ que reúne estudios de caso sobre la situación y las políticas hacia la mujer rural en seis países de América Latina y el Caribe, se sostiene que las tendencias del desarrollo económico en general afectan, sin lugar a dudas, los espacios microeconómicos. Los hogares responden a las nuevas condiciones generando lo que, en la literatura reciente se ha denominado como "estrategias de sobrevivencia familiar", perspectiva teórica que destaca la respuesta dinámica que se ofrece desde el universo microsocioal ante los cambios globales en la organización general de la producción.

En esta perspectiva, las familias introducen modificaciones a su división interna del trabajo, por sexo y por edad. Sin embargo, resulta evidente para el caso de América Latina y en mejor grado para la región del Caribe, que la velocidad de estas transformaciones en la manera de participar en la producción no se refleja con igual compás en las esferas culturales, ideológicas y valorativas. Esta situación afecta de manera particular a la mujer, cuya participación sigue siendo percibida por economistas, sociólogos y planificadores del desarrollo, y por la mujer misma, únicamente en torno al desempeño de papeles de reproducción biológica y social⁴²

41 Medrano, D.; "Fortalecimiento de la participación de la mujer rural en el proceso de reactivación y desarrollo agropecuario en América Latina y el Caribe". En "Mujer y modernización agropecuaria: balance, perspectivas y estrategias" Programa III. Organización y administración para el desarrollo rural del IICA. IICA. San José, Costa Rica, 1991.

42 Medrano, D.; op. cit. La autora dice que "entendemos por reproducción biológica y social el conjunto de labores que desempeña principalmente la mujer al interior de los hogares, encaminadas a mantener la reposición entre generaciones de la especie humana y la socialización de los menores y las condiciones diarias, para la recuperación de las energías empleadas en las actividades sociales y económicas de los miembros de la

¿Para qué contemplar la equidad de género, con qué objetivo?. En primer lugar, hay razones vinculadas a la necesaria igualdad de oportunidades que debe dar el sistema democrático, o sea la equidad tiene un valor en sí misma; forma parte de la esencia de la democracia. Pero la equidad de género también es un medio para hacer más competitiva y sostenible la actividad agropecuaria y agroindustrial, ya que las mujeres rurales constituyen aproximadamente el 50% de la mano de obra de las pequeñas unidades productivas.

¿Cómo incorporar la equidad entre los géneros en las políticas, en los programas y en los proyectos? ¿Con qué estrategia?. En los últimos 40 años se desarrollaron diferentes estrategias de apoyo a la mujer rural que variaron de acuerdo con el diagnóstico que hicieron respecto de cuál era el trabajo de la mujer. El primero es el "enfoque de la familia o asistencialista", propio de los años 50 y 60. El diagnóstico que hacían era que la mujer se ocupaba de actividades domésticas y del cuidado de la familia. Por lo tanto, con ese diagnóstico, los proyectos y la asistencia técnica estuvieron dirigidos a mejorar el rol de la mujer como madre y ama de casa. De ahí los planes materno-infantiles de salud y nutrición, los cursos de cocina y costura.

El enfoque que le sucede a éste comienza en los años 70 y se denomina "Mujer en el Desarrollo". Surge a partir de algunas investigaciones que hacen evidente la participación de la mujer en la actividad agropecuaria⁴³. Este enfoque considera que la marginación de la mujer se explica porque no controla recursos productivos ni tiene ingresos propios. Como producto de este enfoque se desarrollaron en toda América Latina y el Caribe una serie de microproyectos productivos generadores de ingresos dirigidos a pequeños grupos de mujeres, tales como artesanías, talleres textiles, en general generación de empleo no agropecuario en áreas rurales.

A fines de la década del 80 este enfoque comienza a ser cuestionado por una nueva orientación que se denomina "género en el desa-

familia. Tales labores comprenden la reproducción biológica; crianza y cuidado de los niños; formación en los valores y pautas culturales de comportamiento; las tareas de cocinar, lavar, planchar, aseo de la vivienda, cuidado de los enfermos".

43 Boserup, E. "Women's role in economic development. Jorge Allen and Umoim Ltd. London. 1970.

rollo", actualmente vigente. Se critica al enfoque anterior "mujer en el desarrollo" el hecho de que al no haber tenido en cuenta la doble carga laboral de la mujer -trabajo doméstico y productivo-⁴⁴ y al no contemplar los proyectos una redistribución de las labores al interior de las familias, los microproyectos productivos generadores de ingresos incrementaban la jornada de trabajo de la mujer, además de ser acciones aisladas con grupos de mujeres sin trascendencia a nivel macro. El enfoque género en el desarrollo considera que la subordinación de la mujer se explica por la doble carga laboral y por las características que ésta asume. En efecto, en el ámbito productivo la mujer carece de control de los recursos y de poder de decisión. Adicionalmente no tiene participación activa en las instituciones vinculadas al sector, tanto gremiales como económicas. En la esfera doméstica no se valoriza, ni económica ni socialmente, ese trabajo de la cual es responsable.

El enfoque de "género en el desarrollo" se plantea una estrategia por la cual todas las políticas, programas y proyectos deben prever mecanismos que aseguren efectivamente la inclusión de la mujer. Los componentes habituales de los programas de desarrollo rural: tecnología, crédito, capacitación, etc. deben especificar cómo se incorporará activamente en ellos a las mujeres. El reaseguro para que esto sea posible es promover la organización de las mujeres.

El IICA⁴⁵ propone combinar dos enfoques conceptuales y metodológicos: i) el de la Mujer en el desarrollo (MED) que privilegia la búsqueda de equidad para las mujeres especialmente en determinadas circunstancias en las que la desigualdad y la discriminación obstaculizan su participación; ii) el de la inserción de las consideraciones de género en la corriente y agenda centrales del desarrollo que pone el acento en la identificación de las formas particulares y diferenciadas como hombres y mujeres participan en los procesos de desarrollo y en garantizar

44 Butler, Flora C.; "El sector privado y la mujer en el desarrollo: proyectos de generación de ingresos" En "La Mujer y política agraria en América Latina. ACEP. Ed. siglo XXI. Bogotá, Colombia. 1986.

45 Campillo, F. "Género, Mujer y Desarrollo. Propuestas para la acción del IICA". 9mecanografiado). San José, Costa Rica, 1992. El IICA está cooperando con las Instituciones Nacionales de varios países de América Latina y el Caribe para incorporar el enfoque de género en el desarrollo rural. En el Cono Sur puede mencionarse el esfuerzo conjunto con UNIFEM en Paraguay y en Argentina (SAG y P, UNIFEM, Ministerios de Agricultura de Misiones, Corrientes y Formosa).

que todos los actores sociales estén integrados en forma sistemática (como participantes y beneficiarios) en ellos. Se privilegia este segundo enfoque por ser más comprensivo, aunque en ciertas situaciones de fuerte discriminación se deba trabajar con el primero.

En una reciente publicación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca y el IICA⁴⁶ se plantea una estrategia de desarrollo rural y mujer que se resume en dos lineamientos básicos: a. integración de las actividades (proyectos) de apoyo a la mujer en una estrategia (Programa) amplia de desarrollo rural. Esto implica que las actividades con mujeres no sean un componente complementario que, por lo general, se suma tardíamente a los programas de desarrollo rural. Una propuesta alternativa es concebirlo como una actividad que atraviesa todas las demás actividades del programa (capacitación, generación y transferencia de tecnología, promoción de la organización, crédito, mercadeo, agroindustria, etc.); b. abordaje de la problemática mujer en términos de la teoría del género que remite a la situación de subordinación de la mujer. El núcleo de esta subordinación -que trasciende el ámbito rural- está constituido a nivel macrosocial por la no remuneración, no valoración, no asunción a nivel de la institucionalidad de la sociedad, de la función social reproductiva que se realiza a través del trabajo llamado "doméstico". Este se mantiene en la esfera privada⁴⁷. En el mencionado trabajo de SAGyP/IICA se formulan una serie de recomendaciones metodológicas.

46 Basco, M.; Alvarez, G.; Foti, P. et al "Trabajando con mujeres campesinas del Noroeste Argentino. Aportes al enfoque de género en el desarrollo rural". IICA. SAG y P Buenos Aires. 1992. Este trabajo es la sistematización de un proyecto de promoción de la mujer campesina en el Noroeste, ejecutado, ejecutado por las SAGyP con financiamiento de UNIFEM en cooperación con varias instituciones del Noroeste y que tuvo la asistencia técnica del IICA en formulación y ejecución de proyectos ejecutivos con enfoque de género. El Proyecto Mujer NOA se inició como parte de un Programa de apoyo a pequeños productores del NOA que con la Coordinación de la SAGyP y de los seis Ministerios de Agricultura y de Ganadería del NOA y la asistencia técnica del IICA funcionó entre 1988 y 1989, en base a 23 proyectos locales. El insuficiente apoyo político y la falta de financiamiento interrumpieron esta experiencia novedosa en sus aspectos institucionales. En la publicación se presenta la evaluación de seis proyectos locales y se formulan recomendaciones operativas, metodológicas y conceptuales para incorporar el enfoque de género en los programas de desarrollo rural.

47 Schmuckler, B. "Familia y dominación patriarcal en el capitalismo en La Mujer y la política agraria en América Latina". ACEP. Ed. S. XXI. Bogotá, Colombia. 1986. Citado por Basco, M.; Foti, P. y Alvarez, G. y otros. op. cit.

En cuanto a la capacitación de técnicas/os que trabajan en el desarrollo rural con un enfoque de género se propone que debe guardarse un cierto equilibrio entre tres grandes temas: a. la promoción de la organización de las mujeres y su inclusión o articulación en organizaciones productivas y sociales de carácter mixto más amplias; b. la especificidad de la condición de la mujer y de sus relaciones con los varones; c. la identificación, formulación y ejecución de un proyecto productivo sostenible y que facilite la equidad en las relaciones de género.

En este sentido, se identificó que existen distintos tipos de proyectos productivos, en cuanto al tipo de actividad que desarrollan: 1. tradicionales para las mujeres. 2. innovadores para las mujeres aunque tradicionales para los campesinos de la zona y 3. innovadores para la zona. Se evaluó que cada uno de estos tres tipos tiene efectos diferentes en tres niveles: lo productivo/ingresos, la organización de las mujeres y la equidad de género. Esta tipología permite no tanto desechar proyectos sino prever sesgos o dificultades y en este sentido que la capacitación de las/os técnicas a los grupos permita corregir dichos sesgos inherentes a cada proyecto.

Se recomienda la sensibilización de los funcionarios públicos mediante el diálogo con campesinas acerca de su participación en la actividad agropecuaria, eludiendo las confrontaciones teóricas o ideológicas en abstracto. Se enfatiza en la necesidad de iniciar los proyectos, disponiendo de diagnósticos de los sistemas de producción, diferenciando según género y edad el "acceso y control"⁴⁸ a las tareas y a los recursos productivos.

Por último, se analizan diferentes esquemas institucionales para insertar la temática de género desechando algunos porque refuerzan la subordinación de la mujer y otros porque aíslan a las mujeres de los cambios más importantes que provocan los programas de desarrollo rural. Se recomiendan posibles alternativas de incorporación institucional del tema que variarán según el contexto, pero que apuntan a que las diferentes Áreas de los programas estén atravesados horizontalmente por la dimensión género. En este sentido, las responsables del tema podrían funcionar como asesoras del Coordinador o Director del Programa (si la operación en campo de los distintos componentes posee una baja

48 Sims Feldstein, H.; Butler, Flora C.; Poats, S. op. cit.

autonomía relativa) o como un par del responsable de Capacitación y Extensión (si esa Area controla los resortes de la operación en campo de los otros componentes)⁴⁹.

Aún cuando en los Programas de Desarrollo Rural exista acuerdo entre directivos y técnicos extensionistas respecto de que la mujer también es productora y que debe posibilitarse su acceso a los servicios del Programa, la efectiva incorporación de la mujer tropieza con diversos obstáculos que deberán ser superados: la mayor demanda/presión de los productores hombres para ser atendidos, la mayor facilidad de comunicación de los extensionistas varones con los productores varones, el mayor poder de decisión de los productores varones en los cultivos para el mercado, la responsabilidad del trabajo doméstico de la mujer que le resta tiempo para actividades de capacitación y para recibir asistencia técnica.

En general, las mujeres prefieren organizarse por separado de los hombres para llevar adelante emprendimientos productivos porque consideran que de esa forma tendrán más autonomía para manejar los recursos del proyecto y los ingresos que éste genere y más libertad para planificar horarios/actividades. A veces, esta autonomía implica que se resignan a dejar a cargo de los hombres la principal actividad productiva del predio, la que va a recibir más crédito y asistencia técnica del Programa. Las opciones productivas que identifican las mujeres en las primeras etapas de su conformación grupal y de su capacitación muchas veces no son rentables, aunque las eligen porque están ligadas a lo que conocen más: a la producción para autoconsumo -huevos, pollos, vacas lecheras, chacinados⁵⁰- aunque ahora con un fin comercial. Se recomienda que el financiamiento disponible para estos emprendimientos -

49 El Programa de Crédito y Apoyo Técnico para pequeños productores del Noroeste Argentino incluye un proyecto para incorporar a la mujer productora a los beneficios del programa financiado por UNIFEM, coordinado por la SAGyP, con la asistencia técnica del IICA y ejecutado, al igual que el resto de los componentes del Programa, por los Ministerios de Agricultura y Ganadería de las provincias. Las responsables del proyecto en cada provincia son un par del responsable del Area Capacitación.

50 Por cierto no todos los proyectos basados en estas actividades tienen baja o nula rentabilidad. En Goya, Corrientes y con el apoyo de INDES e INTA una organización de mujeres desarrolla una actividad avícola con tecnologías apropiadas. La producción se vende, sin dificultad, a precios de mercado a nivel local.

ya sean donaciones o créditos- se utilice recién cuando el proceso de capacitación en género y de identificación de alternativas productivas haya madurado suficiente como para que la selección del proyecto pueda realizarse no para tener unos pesos más, sino para desarrollar un emprendimiento rentable; esto es que permita en el mediano plazo la devolución de un crédito a tasas competitivas.

Hay casos en los cuales las mujeres desarrollan las mismas actividades que los hombres. En estos casos, la conformación de grupos mixtos se ve facilitada; pero para que las mujeres se integren efectivamente en grupos mixtos y tengan en ellos igualdad de oportunidades se deben superar los obstáculos mencionados antes mediante: una capacitación conceptual y metodológica de las/los extensionistas, incorporación de extensionistas-mujeres para apoyar en terreno en un comienzo el trabajo de los extensionistas varones (puede estimarse en una proporción de una extensionista-mujer cada cuatro extensionistas-hombres), la realización de actividades de capacitación especiales para los miembros mujeres de los grupos y la sensibilización de funcionarios, directivos de los Programas y extensionistas mediante talleres con mujeres y hombres campesinos. Nadie mejor que las propias campesinas para transmitir sus experiencias de trabajo, sus problemas y sus propuestas.

Para la sensibilización de funcionarios, técnicos y las propias comunidades rurales, ha resultado de utilidad la realización de campañas mediante medios masivos de comunicación, principalmente la radio y la televisión.

El enfoque de género en el desarrollo rural constituye un instrumento valioso que está siendo incorporado por los organismos de cooperación y por las instituciones nacionales en varios países de América Latina y que, enmarcado en una metodología de planificación participativa, permite promover cambios hacia una mayor equidad y eficiencia.

No se trata sólo de crear Secretarías de la Mujer, sino que las políticas y programas que surgen de los diferentes Ministerios, Secretarías, ONG y otras instituciones de la sociedad civil contemplen la equidad de género, que se eliminen las discriminaciones abiertas o sutiles hacia la mujer, que se las capacite, se les brinde asistencia técnica, acceso al crédito y que se desarrollen tecnologías para el medio rural aho-

radoras del trabajo doméstico. La equidad no se resuelve sólo dando recursos y asistencia técnica a las mujeres, sino que implica también un cambio en las actitudes, en las relaciones entre los géneros, que sin duda también redundará en beneficio de los hombres.⁵¹

Por cierto las políticas de equidad de género deben ser parte de las políticas de equidad social. Las mujeres rurales no podrán desarrollarse si no se implementan políticas que apoyen a la pequeña producción y a los pobres rurales en general. Pero la experiencia del desarrollo rural en América Latina enseña que políticas que beneficiaron a los pequeños productores no necesariamente beneficiaron a las mujeres.

Especificidad de la población aborígen⁵²

Dentro de la población campesina, las comunidades aborígenes presentan una problemática específica tanto por constituir parte de los sectores sociales más marginados como por sus orígenes y peculiaridades culturales.

Según un reciente trabajo sobre "El Aborígen y la Tierra"⁵³, es conveniente considerar cuatro valores predominantes para definir al aborígen: el biológico, el cultural, el lingüístico y el de conciencia de grupo. Todo grupo que presentara en forma predominante estos cuatro valores podría ser considerado como aborígen.

En la Argentina no existen datos precisos y actualizados acerca del número total de población aborígen. Existen estimaciones que se basan en datos provenientes de distintas fuentes. El Censo Indígena Nacional realizado en 1966/68 determinó una población de 1.500.000 aborígenes. En el año 1986 se realizó otro censo que no contó con el suficiente rigor científico, ni abarcó a la totalidad de las comunidades. Así

51 Para un análisis del cambio de enfoque "de la mujer al género" consultar Portocarrero, P. "Viejos sueños y nuevas visiones. De la mujer al género: un cambio en la concepción del desarrollo". En Portocarrero, P. "Estrategias de Desarrollo: Intentando cambiar la vida". Lima, Perú. Flora Tristán 1993.

52 Para la elaboración de este tema, se contó con la colaboración de Rosa Fernández.

53 Fuentes, N. "El aborígen y la tierra" (mimeo). Buenos Aires, 1993.

es, que actualmente las estimaciones van desde los 398.000 propuestos por Mayer y Masferrer (citado en la revista Debate para un Proyecto Nacional Nº 2, 1989), los 447.300 que considera ENDEPA (Equipo Nacional de Pastoral Aborigen), hasta el 1.500.000 que informa la Asociación Indígenas de la República Argentina -AIRA-.

El INAI (Instituto Nacional de Asuntos Indígenas), entidad que depende del Ministerio de Salud y Acción Social, estima que la población nacional aborigen que actualmente vive en comunidades es del orden de las 350.000 a 450.000 personas. (Ver Cuadro Distribución de las etnias y cuantificación por distrito en página siguiente).

Como se puede observar en el cuadro mencionado, la mayor proporción de población aborigen se concentra en las provincias del Norte del país, principalmente en Jujuy, Salta, Chaco y Formosa, aunque también es significativa la población localizada en las provincias patagónicas.

Del total de población, se estima que un 70% habita en comunidades rurales y el resto en barrios o asentamientos periurbanos.

Dentro de la amplia problemática que viven las comunidades aborígenes, el tema de la tenencia de la tierra es el más sentido, tanto desde lo cultural como desde lo económico-productivo. Como se señala en el documento sobre "El aborigen y la tierra"⁵⁴, la expulsión de las tierras y la exclusión del régimen de propiedad sobre la misma, fue la causa principal del empobrecimiento y marginación de los aborígenes en Argentina. Al menos, con estos términos ha sido explicitado este tema durante la ejecución de dos talleres de diagnóstico participativo realizados en 1989; uno en la comunidad Mapuche de Epulef en el Noroeste de Chubut y otro con el Consejo Consultivo del Instituto Provincial del Aborigen en Salta. Antes de la conquista, muchos pueblos aborígenes realizaban la explotación de la tierra bajo formas cooperativas, utilizando métodos que permitían la conservación del recurso, como el "ayllu" en la región andina de América del Sur.

Luego, estos sistemas fueron reemplazados por las "reducciones" y las "encomiendas", a través de las cuales se les otorgaban derechos a ciertos individuos sobre el trabajo y la persona física de los aborígenes.

Distribución de las etnias y cuantificación por distrito

ETNIA	UBICACION	CANTIDAD	%	% ACUM.
Toba	Salta Formosa Chaco	50.000	11,6	44,2 %
Wichí (Mataco)	Salta Formosa Chaco	60.000	14,0	
Chorote Chulupí	Salta Formosa	70.000	16,0	
Pilagá Mocoví	Formosa Chaco Santa Fe	5.000	1,1	
		3.000	0,7	
Caingúá Guaraní	Misiones	3.500	0,8	
Chiriguano	Salta Jujuy	21.000	4,9	7.2%
Chané Kolla	Salta Jujuy Salta	10.000	2,3	33.4%
		98.000	22,7	
Aymará (Quechua)	Jujuy Salta	40.000	9,3	
Diaguita (Calchaquí)	Catamarca Tucumán	6.000	1,4	
Mapuche	Neuquén Río Negro Chubut	60.000	14,0	
		72		
Ranquel Yagán Tehuelche	T. del Fuego Santa Cruz Chubut	72		
TOTAL		431.572	100	100%

Fuente: Elaboración de Fuentes, N. op. cit. en base a datos del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas

Con la "encomienda" desaparecen los "ayllus" y el aborígen se vio convertido de propietario en siervo.

La gran mayoría de las comunidades habita tierras fiscales, casi siempre marginales en cuanto a su aptitud agrícola y en superficies menores a la unidad económica. Otras se asientan en tierras privadas que en ciertos casos pertenecen a órdenes religiosas. Sólo una minoría de las mismas posee tierras en propiedad, que en casi todos los casos le fueron adjudicadas a partir de la sanción de leyes provinciales (de Chaco, Misiones, Formosa, Salta y Río Negro) y de la Ley Nacional 23.302 de Política Indígena y Apoyo a las Comunidades Aborígenes sancionada en 1985.

Como se señala también en el mencionado trabajo sobre "El Aborígen y la Tierra", la filosofía de los sucesivos gobiernos tendió a la fragmentación de estas comunidades, imponiendo el sistema de explotación individual en algunos casos, pero con tenencia precaria de la tierra; estableciendo zonas o áreas de "reservas" para algunas comunidades, en otros; o bien, haciendo entrega, Ley mediante, de una parcela de tierra al Cacique y su Tribu.

Entre tanto, la mayor parte de las comunidades existentes han tenido que replegarse a regiones más altas, estériles y de difícil acceso, situación que si bien las sustrajo del fenómeno del latifundio, determinó su decadencia económica e introdujo penosas condiciones de vida para sus integrantes.

El despojo de las tierras donde están asentados ha sido permanente y continúa en la actualidad.

Esto se efectúa en forma solapada en situaciones tales que, por sucesivos endeudamientos con el "bolichero-comerciante" de la zona, el productor aborígen se ve obligado a malvenderle sus mejoras y/o propiedad. O bien, en forma directa, cuando por el uso de la fuerza lisa y llanamente son desalojados de algunas áreas que ocupan, por el empresario agrícola que se encuentra en expansión económica y desea agrandar su predio⁵⁵.

Esta situación de falta de acceso a tierra propia o de acceso a superficies muy reducidas, sumada a la falta de capital para la producción origina que en la mayoría de los casos se realicen actividades agropecuarias de subsistencia.

Otro problema importante es la falta de fuentes de trabajo permanentes, dado por la escasa capacitación y por la práctica discriminatoria de los empleadores. De esta forma, los aborígenes sólo pueden acceder a trabajos temporarios (zafra, cosechas varias, carpidas, etc.).

La falta de un sistema educativo que contemple las particularidades culturales y lingüísticas de cada etnia es otro gran problema que se visualiza en la repitencia de grados en los alumnos primarios. Si bien la ley nacional y las provinciales establecen que los planes de estudio de las escuelas aborígenes deben resguardar y revalorizar la identidad histórico-cultural y que la enseñanza impartida en los primeros tres años de escuelas primarias debe ser en lengua materna con el idioma nacional como materia especial, esto todavía no fue implementado oficialmente y sólo se conocen algunas experiencias piloto. Esta situación también es causa de la gran desersión escolar que se da en las escuelas primarias.

Entre los problemas sanitarios más relevantes está el de la desnutrición que a su vez origina condiciones favorables para la aparición de enfermedades como la tuberculosis, que tiene considerable incidencia en estas comunidades.

La ausencia de agua potable determina enfermedades como la diarrea estival (una de las causas más importantes de mortandad infantil), otras afecciones gastrointestinales y más recientemente el cólera.

Dadas las características de construcción de las viviendas y la falta de planes de control de la vinchuca, la incidencia del Mal de Chagas es muy alta en las comunidades del Norte del país. En el Sur es importante la hidatidosis.

Varias instituciones públicas y privadas de apoyo a los aborígenes trabajan con la concepción de la educación popular mediante la cual se busca fortalecer la organización comunitaria a través de un proceso educativo con base en la actividad productiva.

Sin embargo, "... es necesario incorporar otras variables cuando se trata de comunidades aborígenes⁵⁶ ... El concepto de clase social o sector económico-social con que se trabaja normalmente, debe ser desarrollado junto con el concepto de etnia y de nación".⁵⁷

2.3. Políticas diferenciadas: aspectos económico-productivos

"La agricultura constituye uno de los sectores estratégicos de América Latina y el Caribe, ya que la riqueza de sus recursos naturales constituye una fuente excepcional de ventajas comparativas en el mercado internacional y un factor fundamental para consolidar una articulación económica interna.

Efectivamente, tanto por su capacidad de resistencia en la crisis, como por la potencialidad de una **agricultura ampliada** -en el sentido de complejo agroindustrial que dinamice, por una parte la industrialización de insumos, maquinarias y equipos, y que, por otra, sea capaz de articularse con la industria alimentaria- el sector agrario tiene la oportunidad de fortalecer las articulaciones intra e intersectoriales, y tomar así menos asimétrica la irreversible interdependencia económica global"⁵⁸.

Para que los pequeños productores puedan ser parte de esa agricultura ampliada dinamizadora que se propone en el párrafo anterior, la estrategia de desarrollo rural requiere: 1. un contexto de políticas macroeconómicas que no castigue al sector agropecuario; una asignación de recursos públicos que tome en cuenta las áreas rurales de pequeños productores y políticas de distribución o redistribución de ingresos (políticas laborales, previsionales, impositivas, etc.); 2. una política sectorial que contemple la demanda específica del pequeño productor: tecnología, crédito, mercadeo y agroindustria; 3. otras políticas sectoriales para el desarrollo de la población rural: salud, educación, industria, minería, etc.

56 Fuentes, N. op. cit.

57 Fuentes, N. op. cit.

58 Piñeiro, M. "La agricultura del siglo XXI. Prospectiva para el cambio". Buenos Aires. Asociación Argentina de Economía Agrícola. 1990.

Los cambios producidos en el funcionamiento de la economía internacional y nacional, que se insinuaban en años anteriores, y se acentuaron a partir de los 90 implicaron entre otras cuestiones: la convertibilidad de la moneda local, la neutralidad fiscal entre sectores productivos y la generalización del IVA, la eliminación de la emisión monetaria para cubrir el déficit fiscal, la privatización de varias funciones, la desregulación de la producción, la apertura/integración (Mercosur), la reducción del gasto público, tasas reales de interés elevadas y un contexto de caída de los precios internacionales de los productos tradicionales y de proteccionismo agrícola de los Estados Unidos y la Comunidad Europea. Los pequeños productores se encuentran en una grave situación que no es meramente coyuntural, sino que es resultado de los cambios estructurales introducidos que tiende a excluirlos de no mediar en forma urgente políticas y programas de apoyo.

El objetivo general de las instituciones que apoyan a los productores agropecuarios (tanto públicas como privadas) debería apuntar a que los productores sean competitivos en los diferentes mercados. Por cierto, la estrategia para alcanzar este objetivo variará según se trate de productores minifundistas, o de pequeños y medianos productores capitalizados. Existen, sin embargo, estratos de productores minifundistas - con muy escasos recursos-para los cuales la alternativa más eficiente será apoyar la generación de empleos agropecuarios y no agropecuarios en áreas rurales. Para aquéllos con algún potencial de crecimiento, la asistencia técnica debería dirigirse a determinar cuál es el sendero de su viabilidad o de su reconversión: a. el cambio de productos hacia rubros no tradicionales; b. la diversificación, incorporando nuevos rubros, aunque sin abandonar los tradicionales; c. la intensificación de sus actuales producciones incorporando tecnología; d. la integración vertical mediante la incorporación de pasos post-cosecha.

Cualquiera sea el sendero elegido es imprescindible para los productores minifundistas constituirse en asociaciones para alcanzar cierta escala económica y capacitarse en la gestión empresarial de esas nuevas organizaciones.

La estrategia para alcanzar cualquiera de esos objetivos será diferente para productores minifundistas que para pequeños y medianos capitalizados. Las dos principales diferencias son: la integralidad de acciones que requiere un productor minifundista y la utilización del subsi-

dio como un instrumento fundamental para los minifundistas -sin dejar de utilizar el crédito- frente a la importancia relativa del crédito para los pequeños y medianos capitalizados.

Tradicionalmente, el subsidio directo o el subsidio al crédito han sido utilizados para "mantenerse en carrera con el mismo caballo", en estos casos el subsidio fue, macroeconómicamente, un gasto. Lo que aquí se propone es la utilización del subsidio directo y al crédito, pero acompañado de asistencia técnica de modo que se convierta en una inversión para la modernización de sus actividades. Se trata, por lo tanto, de "cambiar de caballo para competir en la carrera".

Según una evaluación encarada por el Banco Mundial en 1988⁵⁹, a partir de una muestra de los 574 proyectos financiados en varios países subdesarrollados entre 1965 y 1986, los proyectos de desarrollo rural que resultaron más exitosos en términos de incrementar los ingresos de los pequeños productores, tuvieron en común cuatro factores: en primer lugar, proyectos que tuvieron claramente una propuesta productiva innovadora; en segundo lugar, proyectos que tuvieron que coordinar pocos componentes; en tercer lugar, proyectos en los cuales se dio una participación muy activa a la población beneficiaria en forma organizada; y en cuarto lugar, proyectos que no realizaron costosas inversiones en infraestructura, sino que aprovecharon los materiales y mano de obra locales.

A lo largo de las próximas páginas se analizará cada una de éstas y de otras alternativas económico-productivas que intentan responder a los cambios en el contexto económico nacional e internacional de los años 90.

Tenencia de la tierra

Uno de los factores explicativos de la pobreza rural es la escasez o precariedad en la tenencia de la tierra de los pequeños productores. Se entiende por tenencia precaria de la tierra todas las formas de no propiedad de la misma, tales como: ocupantes fiscales, ocupante sin

59 Operations Evaluation Department. World Bank. Rural Development. World Bank experience. 1965-86. The World Bank. Washington D.C. 1988.

título de propiedad saneado al no hacerse las sucesiones legales, ocupantes gratuitos en tierras privadas, aparceros, arrendatarios, ocupantes de campos comuneros o mercedes indivisas. La no propiedad de la tierra tiene distinto significado económico para un productor minifundista que para un empresario agropecuario. El empresario agropecuario que arrienda tierras suele encontrarse con las mejoras necesarias para encarar la actividad y tiene otras garantías que ofrecer para acceder al crédito bancario. Para el productor minifundista, la no propiedad es un problema crítico porque desalienta la realización de mejoras, no dispone de garantías para acceder al crédito y además expone a las familias al riesgo del desalojo como ha ocurrido en las décadas del 70 y el 80 en algunas provincias.

Según una elaboración del "Programa de Modernización de los Servicios Agropecuarios Provinciales" en base a datos del último Censo Nacional Agropecuario -1988- el 15% de la tierra ocupada por explotaciones agropecuarias y el 13% de las explotaciones agropecuarias no está bajo la forma jurídica de propiedad⁶⁰. Este valor esconde diferencias entre los pequeños y los grandes productores. Entre las de menos de 50 ha un 19% de la superficie no está en propiedad, en tanto es del 11% para las de más de 5000 hectáreas. Medido por la cantidad de explotaciones habría un 16,5% en el estrato de hasta 50 ha y un 6,8 en el de más de 5000 hectáreas. Entre los pequeños productores la forma predominante de no propiedad es la ocupación fiscal. Según datos del mismo estudio, habría un total de 14.000 explotaciones agropecuarias en tierras fiscales que constituyen el 4% de las explotaciones. Las provincias con mayor proporción de minifundistas en tierras fiscales son Misiones y Formosa. Asimismo, las provincias con mayor proporción de explotaciones agropecuarias en no propiedad -que supera el 20% de las explotaciones- son Corrientes, Formosa, Jujuy, Misiones, Neuquén, Salta, Santiago del Estero y Tierra del Fuego.

La solución a estas situaciones requiere de programas provinciales y nacionales que fortalezcan a los Institutos de Tierras para completar los procesos de mensura y adjudicación en propiedad, saneamiento de títulos⁶¹ y que otorguen crédito a los productores para acce-

60 PROMSA-P Anexo 6 Saneamiento de títulos de propiedad rural. SAGyP. Buenos Aires, Argentina, 1992.

61 El "Programa de crédito y apoyo técnico para pequeños productores del

der a la compra del predio, mediante bancos de tierras u otras figuras institucionales como se están creando en algunos países de América Latina⁶².

Producción para autoconsumo

En general, para todos los pequeños productores y en particular para los que generan menos ingresos monetarios, y cuyo costo de oportunidad como mano de obra es muy bajo o cero, el mejoramiento y ampliación de la producción para autoconsumo han pasado a ser estratégicos. La implementación de las políticas de ajuste ha producido un encarecimiento relativo de la autosuficiencia alimentaria. Mediante el desarrollo de huertas y granjas integradas, manejadas con métodos orgánicos se puede garantizar la seguridad alimentaria de este sector de la población. No puede ignorarse que existen limitaciones de distinto tipo que han hecho que este modelo de huerta y granja para autoconsumo no se haya generalizado entre el campesino pobre de la Argentina: hábitos culturales, falta de agua, trabajo transitorio fuera del predio, etc., y un factor que no ha sido una limitación sino una ventaja y que es el bajo costo en Argentina de los alimentos básicos. La pérdida de esa ventaja, unida a actividades de promoción y capacitación, podrían llevar a un mejoramiento de la actual producción para autoconsumo, especialmente de los productores más pobres⁶³.

Noreste Argentino" tiene un componente de regularización fundiaria que apunta en este sentido. Asimismo, el PROMSA-P en su componente de saneamiento de títulos apuntaría, cuando se inicie la ejecución, al mismo objetivo.

- 62 En Colombia el INCORA se transformó en un Banco de Tierras para facilitar el acceso a la tierra, mediante una combinación de crédito y subsidio. Al propietario que desee vender parte o toda su propiedad se le paga el precio de mercado y al campesino se le subsidia parte del valor de mercado y se le otorga un crédito con una tasa blanda para la compra del predio al valor establecido.
- 63 El INTA tiene un programa PROHUERTA coordinado por una Unidad en INTA Central. Es un programa de promoción de autoproducción de alimentos que se inició en 1990. Tiene por objetivos mejorar el acceso a los alimentos de la población rural y urbana con N.B.I. mediante el apoyo a huertas familiares, escolares y comunitarias. Asimismo todas las provincias, muchos municipios, ONGs y Universidades han implementado programas de huertas.

El incremento del autoconsumo, al reducir gastos, deja dinero disponible proveniente de la producción comercial para acceder a ciertos servicios -salud, educación- o para la compra de insumos necesarios para la producción para el mercado.

Generación y transferencia de tecnología

La generación y transferencia de tecnología para pequeños productores remite a tres aspectos en parte comentados al comienzo de este trabajo: a) la escasez de recursos del pequeño productor, que le impide incorporar tecnologías disponibles para las unidades empresariales; b) la multiplicidad de objetivos que cumplen los cultivos que realizan. Si bien a todo productor le interesa obtener la máxima producción posible de su cultivo, no será éste su único objetivo. La producción puede tener un objetivo parcial de autoconsumo, en cuyo caso le interesará, además del rendimiento, las características de cada variedad para el consumo familiar. Los cultivos cumplen, también, funciones relativas a la alimentación de los animales; o funciones de aporte a la fertilidad del suelo, al control de malezas. También deben considerarse los distintos momentos de venta de la cosecha de cada cultivo en relación con la disponibilidad de dinero en efectivo que necesita la familia⁶⁴ y, por último, el importante objetivo de dar la mayor ocupación posible a la mano de obra familiar a lo largo del año, compatibilizándolo con las oportunidades de empleo fuera del predio. Esta multiplicidad de objetivos señalada está asociada con la heterogeneidad existente entre los pequeños productores. Además de sus variaciones en la dotación de tierra y capital, el tamaño y composición del grupo familiar, su nivel educativo, su posibilidad de obtener otros ingresos, etc. condicionan diferentes estrategias tecnológicas; c) la continua toma de decisiones tecnológicas de parte del productor. En este sentido "... se tomarán las decisiones cotidianas de acuerdo a factores, las más de las veces incontrolables por el productor: las lluvias, las pestes, las necesidades familiares, las oportunidades de venta de animales y productos, las oportunidades de empleo, los buenos y malos resultados de cosechas y crianzas⁶⁵.

64 Valenzuela, J. A., "La relación técnico-campesino y el desarrollo tecnológico", en Tapia, G. (ed.) *La producción de conocimientos en el medio campesino*, PIIE, Santiago, Chile, 1986.

65 Aguirre, F. et al., "La asistencia técnica. Propuesta metodológica para el trabajo con productores campesinos", Santiago, Chile. Ed. Agraria y PIIE.

Los tres factores mencionados hacen que la problemática tecnológica del pequeño productor requiera de un enfoque diferenciado del utilizado con las unidades empresariales.

En este sentido, se entiende que la tecnología apropiada al pequeño productor es aquella que le permite: no poner en riesgo la subsistencia; maximizar el uso de la mano de obra familiar; promover el uso racional y sostenido de los recursos naturales e incrementar en forma sostenida los ingresos familiares.

Para cada grupo de productores habrá que definir qué es lo más apropiado, dependiendo tanto de características "micro" de los sistemas productivos (división de trabajo según género, disponibilidad de animales de trabajo, estado de los suelos, nivel de organización) como del contexto "macro" con el cual se relacionan (proveedores de insumos, disponibilidad de crédito, de programas de desarrollo, etc.) Así, con algunos grupos se podrán utilizar tecnologías más capital/intensivas mediante la formación de asociaciones para uso de maquinaria agrícola⁶⁶, cooperativas de trabajo, etc. (cuando la consolidación organizativa de los grupos lo permita); en otros casos lo apropiado será generar tecnologías adaptadas a pequeñas unidades o también recuperar, mejorándolas, viejas tecnologías.

En el uso asociativo de maquinaria agrícola y vehículos por parte de organizaciones de pequeños productores se registran algunas experiencias exitosas y otras que han tenido dificultades en su administración. En principio, de los casos conocidos, surge que la puesta en común de este tipo de actividades requiere de un período de análisis y planificación grupal bastante prolongado y acompañado por una constante asistencia técnica que concluya en un reglamento operativo consensuado para la utilización de los mismos sin mayores conflictos. Se quiere

66 Existen en el país varias experiencias de uso asociativo de maquinaria agrícola por parte de pequeños productores. Se puede mencionar a los productores de la APPAC en Cachi, Salta, a los del Valle de Picún Leufú en Neuquén y a asociaciones de Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires. Algunas de estas experiencias están registradas: Tort, M. I. y Lombardo, P. "Formas Asociativas para el uso de maquinarias en el agro". Estudios de casos en el área pampeana. Parte II. Doc de Investigación Nº 10 IESR. INTA. Buenos Aires. 1992. También puede consultarse Schaljo, E. "Propuestas metodológicas y operativas para el uso asociativo de maquinaria agrícola". Neuquén. 1991 (mimeo).

destacar la importancia de la asistencia técnica ya que la mayor parte de los proyectos de apoyo a pequeños productores -especialmente los promovidos por ONG's- han enfatizado los temas referidos al fortalecimiento organizativo y le han asignado mucha menor importancia a los referidos a las tecnologías apropiadas para iniciar un proceso de acumulación.

El concepto de tecnología apropiada que se propone no se limita a la tecnología agropecuaria, sino que involucra también a la tecnología de post-cosecha, tanto en los aspectos productivos como de gestión empresarial asociativa, en particular los referidos al mercadeo de la producción agropecuaria y agroindustrial.

Si se compara la asistencia técnica que reciben los pequeños productores -en cuanto a la relación cantidad de productores por técnico, jornadas de capacitación al año, etc.- con la de medianos o grandes productores nucleados en AACREA, en algunas cooperativas o asesorías privadas, puede decirse que la brecha existente entre esos grupos se explica por la diferente dotación de capital y se acrecienta en forma permanente por el desigual acceso a la asistencia técnica.

La heterogeneidad de los pequeños productores exige que la tarea de generación y transferencia se inicie con un diagnóstico del sistema productivo que incorpore la variable género y que permita construir una tipología de los productores de la unidad espacial con la que se trabajará.⁶⁷ "La definición de 'dominios de recomendación' de tecnologías, como los denominó el CIMMyT, es una tarea compleja que como hoy se acepta no puede definirse sólo según las principales actividades de la finca. La aplicación de algunos métodos analíticos multivariados (análisis de componentes principales, análisis de conglomerados, análisis jerárquico de correspondencia y análisis discriminante) ha rendido buenos resultados en la definición de tipos de fincas"⁶⁸

67 En esta temática se desarrollan las actividades de la Red Internacional de Metodología de Investigación de Sistemas de Producción -RIMISP- cuya sede está en Santiago, Chile.

68 Escobar, G. "Tecnología apropiada para pequeños productores". En Taller Transferencia de Tecnología apropiada para pequeños productores con métodos participativos. IICA, GTZ, CIID. Programa III. Organización y administración para el desarrollo rural. IICA, San José, Costa Rica. 1992.

La caracterización de las condiciones de los productores requiere una cantidad importante de información que se traduzca en un "modelo sencillo que especifique las variables y relaciones, a nivel de sistemas de producción de finca, área y región, que se juzguen necesarias para entender el funcionamiento del proceso productivo desde la planificación hecha por el productor, hasta la propia utilización que él y su familia hagan del ingreso de esas y otras labores"⁶⁹.

Muchas veces sucede que las encuestas de diagnóstico que realizan los extensionistas son consideradas de poca utilidad por los investigadores porque la información que brindan es meramente descriptiva y no aporta elementos para diseñar alternativas tecnológicas.

En relación con el diseño de alternativas tecnológicas un paso fundamental es "confrontar las propuestas de cambio tecnológico que se diseñen, con los factores limitantes determinados en la caracterización y con las condiciones previsibles del mercado de insumos y productos"⁷⁰. En este sentido, una frase muy en boga actualmente es que "no se vende lo que se produce, sino que se produce lo que se vende".

La adecuación de las demandas del mercado a las potencialidades y limitaciones de los pequeños productores debe realizarse, como se ha señalado reiteradamente, en estrecha relación con los grupos de productores.

La complejidad del tema supone de parte de los técnicos una alta exigencia científica, ya que se hacen necesarios conocimientos más profundos de las disciplinas científicas que aquéllos requeridos para transferir soluciones disponibles, y mayor rigurosidad metodológica para buscar soluciones en las condiciones imperantes en los predios de los pequeños productores.

Como ha sido señalado, "El reconocimiento por parte de los técnicos de las limitaciones de sus conocimientos para ofrecer soluciones válidas y la consecuente necesidad de investigar los problemas en las condiciones en que habitualmente trabajan la tierra los pequeños productores, representan un cambio fundamental en la relación técnico-campesino, tal como ha sido percibida tradicionalmente"⁷¹.

69 Escobar, G. op. cit.

70 Escobar, G. op. cit.

71 Valenzuela, J. A. op. cit.

La aceptación por parte del técnico de sus limitaciones puede generarle una profunda inseguridad profesional, que podrá superar si acepta una doble función: como investigador, ya comentada, y como educador. Como tal, deberá "...crear condiciones para analizar los problemas tecnológicos con los productores y discutir sus aportes en un intercambio continuo con la experiencia y los objetivos de los campesinos. Esta función educativa de los técnicos en su trabajo con los campesinos rompe con el concepto tradicional de extensión agrícola, propio de la experiencia de desarrollo tecnológico de la agricultura comercial y que se ha hecho extensiva, sin mayor análisis, a los sectores campesinos".⁷²

La adopción de tecnologías por parte de los pequeños productores pareciera depender tanto de lo apropiado de la oferta tecnológica a las características de sus sistemas productivos⁷³, como de factores condicionantes externos a la unidad como son las políticas macroeconómicas y sectoriales: el tipo de cambio, los precios relativos, la existencia de programas de desarrollo rural, etc.

Es preciso una política tecnológica para el pequeño productor que sea un engranaje fundamental -pero uno más- de una política de desarrollo rural. Esto significa disponer, por una parte, de alternativas tecnológicas a nivel de la producción primaria y de la post-cosecha. Por otra parte, significa la articulación de la tecnología con la capacitación, con la promoción de la organización y fundamentalmente con el crédito, como parte de proyectos microregionales. El crédito es, en muchos casos, el instrumento que viabiliza la incorporación tecnológica.

Las instituciones que generan o transfieren tecnologías para pequeños productores -en general no exclusivamente para pequeños productores- son el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, (INTA), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), las Universidades, las ONG's, las cooperativas, los Ministerios de Agricultura de las provincias, etc.

Como en otros aspectos, en éste también existe una gran heterogeneidad entre las provincias del país en la capacidad instalada para

72 Valenzuela, J. A. op. cit.

73 INDES tiene en Resistencia, Chaco, un Centro de Documentación en Tecnologías Apropriadas que dispone de 2.000 fichas. Fue realizado mediante un contrato con la Universidad Nacional del Nordeste.

atender las demandas de los pequeños productores en la temática tecnológica, aunque entre el conjunto de las instituciones y limitándose a la transferencia de tecnología difícilmente supere al 10 ó 12% de los productores minifundistas.

La oferta institucional en cada provincia no depende sólo -ni tal vez principalmente- de la cantidad de productores minifundistas existentes en cada jurisdicción, sino de otros factores como la dotación de recursos de cada provincia -producto bruto provincial y per cápita-, de las orientaciones políticas que prevalecieron en cada una de ellas y de las posibilidades organizativas y, por lo tanto, de demanda del campesinado.

La cobertura de organismos nacionales como INTA⁷⁴ en cada provincia es diferente, así como también en algunas provincias actúan cuatro o cinco ONG's y en otras ninguna y en algunas provincias existen convenios para el funcionamiento de Servicios Integrados de Extensión entre los Ministerios o Secretarías de Agricultura y el INTA⁷⁵, en otros existen convenios entre los Ministerios de Agricultura y Ganadería y las Universidades, en otros entre las ONG's y los Ministerios o entre las ONG's y el INTA. Sin embargo, este entramado institucional no está generalizado y es débil en su dotación de recursos humanos, materiales y financieros.

74 El INTA ha relaizado una importante reforma institucional que incluye la descentralización, ha dado participación a las organizaciones de productores en los Consejos Regionales y se ocupa tanto de la generación como de la transferencia de tecnología. A través de los 30 proyectos involucrando 10.000 productores que coordina la "Unidad de Proyectos para Productores Minifundistas" desarrolla una metodología de extensión basada en la capacitación participativa, la promoción de la organización y el mensaje tecnológico. Como logros en lo productivo puede mencionarse el aumento en la calidad y/o productividad en algodón, mandioca, nogal, vid, caprinos, semillas hortícolas. Es interesante destacar, entre otros, el proyecto con la Federación de Cooperativas de San Juan que exporta semillas hortícolas a Japón y Corea, y provee también semillas hortícolas al PROHUERTA del mismo INTA. El proyecto se inició hace nueve años con productores minifundistas y trabajadores sin tierra que se fueron organizando en Cooperativas de Trabajo. Hoy cuenta con 15 cooperativas nucleadas en una Federación.

75 En las provincias de Catamarca, Río Negro y Santa Cruz existen Servicios Integrados de Extensión de la Secretaría de Asuntos Agrarios y el INTA. En Catamarca se articulan también actividades con la Universidad. Neuquén es la provincia cuya Secretaría de Agricultura tiene mayor canti-

Por cierto que para encarar una política específica en generación y transferencia para pequeños productores se precisan importantes recursos adicionales. El INTA tiene una función importante, tanto en investigación como en transferencia, que debería alcanzar una mayor cobertura y que podría potenciarse a través de la capacitación de técnicos de otras instituciones y de productores como promotores de base. Existe una experiencia interesante en otros países de América Latina en la formación de promotores de base en ganadería⁷⁶. Pero el sistema institucional de generación y transferencia debería ser ampliado con otras instituciones que actúan a nivel local y provincial. Como se señaló, en cada provincia, dicha oferta actual y potencial es muy heterogénea.

Los programas de desarrollo que se implementen deberían evaluar cada situación provincial de modo de fortalecer aquellas instituciones que tengan interés en el tema, trayectoria y alguna masa crítica. En este sentido, en generación de tecnología se podrá apoyar a algunas Universidades, en transferencia a algunas ONG's⁷⁷, a Cooperativas, a algunos servicios de extensión de los Ministerios de Agricultura y Ganadería provinciales o también a algunos municipios para comenzar a avanzar en el necesario proceso de descentralización y desconcentración a este nivel.

Mercadeo y agroindustria

Una política crecientemente importante para los pequeños productores frente a los procesos de apertura e integración comercial es la

dad de agencias, 22, denominadas "Agencias locales de producción agropecuaria" ALPA nucleadas en seis distritos productivos. Se coordina con INTA en los proyectos de apoyo a pequeños productores.

- 76 El Programa de Sanidad Agropecuaria del IICA desarrolló una metodología denominada sistema integral de asistencia pecuaria -SIAP- que se ha aplicado con buenos resultados en Ecuador y que permite formar promotores campesinos tomando en cuenta aspectos nutricionales, genéticos, sanitarios, de manejo y comercialización de la producción ganadera.
- 77 En Chile, el INDAP contrata para realizar la transferencia de tecnología a ONGs que brindan este servicio sin costo para los grupos de pequeños productores. Entre el sistema tradicional de extensión y los nuevos sistemas -el último de los cuales incluye la cofinanciación entre Estado y ONGs-, se estaría atendiendo a 54.000 pequeños productores sobre un total aproximado de 200.000.

de mercadeo y agroindustria o de post-cosecha que comprende las etapas entre la recolección y el consumo e incluye, por lo tanto, el acopio, la preindustrialización, la industrialización, el transporte y la comercialización. Puede sostenerse que muchos proyectos con propuestas tecnológicas que lograron incrementar la productividad fracasaron en cuanto a incrementar los ingresos de los productores por no haber resuelto satisfactoriamente la post-cosecha.

La expresión "mercadeo" quiere significar cualquier acción, iniciada en las empresas dirigida a influir en los mercados.

La palabra "mercadeo" tiene su origen en "marketing", que comenzó a usarse en Estados Unidos para significar con un sustantivo la actividad de penetración en el mercado (go into the market) y su uso fue generalizándose progresivamente, habiéndose convertido hoy en un término muy difundido en el ámbito empresarial.

También se ha traducido por "comercialización", siendo esta traducción incompleta, pues la comercialización sería sólo una parte del concepto global de mercadeo, precisamente aquélla que estudia el traslado de los bienes desde el productor al consumidor.

El mercadeo es la aplicación de técnicas que permiten descubrir y generar mercados para los productos, satisfaciendo las necesidades de los consumidores de una manera rentable para las unidades productivas.

La planificación estratégica de mercadeo de productos agropecuarios o agroindustriales consistiría en una mezcla adecuada, teniendo como eje al consumidor, de las llamadas cuatro P: Producto, Precio, Plaza (o distribución) y Promoción. En el producto se debe considerar el contenido, el empaque y la marca. En este sentido, productos campesinos de calidad no logran insertarse en los mercados por falta de un empaque atractivo, ya sea por su color, el material con que está realizado, etc. Otro problema habitual de la producción campesina es la falta de continuidad para abastecer los mercados, lo que le hace perder negocios atractivos. En cuanto al precio, habitualmente los campesinos no imputan un valor, o sólo lo hacen parcialmente, a la mano de obra familiar ni calculan la depreciación de su capital. La fijación de los precios es

diferente en el caso de las llamadas commodities sin ningún grado de diferenciación en la presentación de los productos, cuyos precios son un dato para los pequeños productores, que el caso de las agroindustrias rurales que producen bienes diferenciados, de calidad y en los cuales el campesino puede -acudiendo al carácter artesanal de su elaboración- establecer un precio más alto que el que para el mismo producto fijan las cadenas agroalimentarias para el consumo masivo. Esto es evidente en los dulces y quesos artesanales, entre otros. Por cierto, es indispensable tomar en cuenta el precio de la competencia.

El tema de la plaza o distribución es el de los canales de comercialización que vinculan al pequeño productor con el consumidor final. Que el productor avance en los canales de comercialización, eliminando intermediarios, ha sido un objetivo de muchos programas de desarrollo rural. En general, los fracasos tuvieron que ver con una simplificación de la realidad que no tomó en cuenta que la intermediación es una función necesaria y que los productores tienen con los primeros intermediarios relaciones múltiples: ayuda en situaciones de emergencia familiar o social, financiamiento de los insumos y de las mercaderías para consumo, en algunos casos clientelismo político, etc.

Según el tipo de producto, hay cadenas más simples o más complejas y la posibilidad de una relación directa del productor con el consumidor dependerá tanto del tipo de producto como de la consolidación de la organización de los productores (social y económico-financiera) para asumir diferentes eslabones de la cadena.

Para la promoción del producto el campesino podría tener tres instrumentos⁷⁸: 1. publicidad a través de radio, televisión, diarios y revistas. Este instrumento es el de más difícil acceso para las pequeñas unidades; 2. promoción en los lugares de venta, pueden ser mercados locales, supermercados en las capitales de provincia, etc.; 3. publicidad no pagada. Existen medios masivos de comunicación interesados por distintas razones (moda, sensibilidad social, originalidad del producto, etc.) en promocionar productos de pequeños productores.

La investigación de mercados es un importante instrumento para definir la estrategia de mercadeo mediante el conocimiento de las características del consumidor final, el segmento del mercado en el que se

78 Bustamante, W. Encuentro de comercialización de las agroindustrias rurales de pequeños productores. Mendoza, Argentina. Redar. 1991.

ubica, los precios posibles, los canales que se van a utilizar, las técnicas de promoción, etc. Los estudios de mercado son caros e imposibles de encarar por las organizaciones campesinas; pero pueden realizarse convenios con Universidades o Centros privados de investigación que provean esta información básica⁷⁹

Se ha evaluado⁸⁰ que en los Programas de Desarrollo Rural se dan tres situaciones negativas extremas en lo que hace a mercadeo: a. proyectos que no contemplan ningún tratamiento ni recursos para mercadeo, confiando en la "mano invisible del mercado"; b. proyectos donde toda la responsabilidad para resolver el tema está en los técnicos del proyecto (90% de los recursos se gastan en contratación de técnicos); c. proyectos que no intervienen en la comercialización, pero cuentan con crédito para financiar propuestas de los productores. En este caso generalmente se invierte en infraestructura y equipos que fracasan porque no cuentan con un servicio de apoyo a la comercialización.

Las Agroindustrias Rurales -el segmento de las agroindustrias en manos de pequeños productores- dinamizan las economías regionales, pudiendo funcionar como núcleo organizador de las microregiones. "La AIR por el origen de sus materias primas y la naturaleza de sus procesos productivos tiene la posibilidad de una localización rural basada en consideraciones de eficiencia y no sólo de equidad".⁸¹

Existen en toda América Latina una gran cantidad de agroindustrias rurales de tipo tradicional, principalmente familiares, cuya producción está destinada en parte al mercado y en parte al autoconsumo. En los últimos años los proyectos de desarrollo rural han comenzado a inducir el desarrollo de agroindustrias rurales⁸² como un factor importante

79 Redar Chile hace acuerdos con las Universidades para que las tesis de los estudiantes sean investigaciones de mercado necesarias para las organizaciones campesinas.

80 FAO. Experiencias de mercadeo de pequeños agricultores en el marco de proyectos de Desarrollo Rural integrado. FAO 1991.

81 Benito, C. "La agroindustria como fuente de desarrollo rural: su potencial en América Latina y el Caribe". En políticas para el desarrollo agroindustrial, San José, Costa Rica. IICA. 1989.

82 Fundapaz está llevando adelante una experiencia en Santiago del Estero de elaboración de queso de cabra de calidad para consumidores de altos

para aumentar los ingresos de los productores, para crear fuentes de empleo en las áreas rurales, así como para mejorar la calidad de los productos campesinos, valorizar la producción, aprovechar los excedentes de post-cosecha y utilizar los subproductos.⁸³

Las agroindustrias rurales más difundidas en Argentina son: elaboración de conservas de hortalizas, dulces, quesos de leche de vaca, oveja y cabra, hilados y tejidos de lana, pelo y algodón, elaboración de artesanías y muebles en madera, caña y mimbre, curtiembres, artesanías de cuero, molinos de maíz, arroz y mandioca, apicultura, elaboración de escobas, pasas de uva, nueces confitadas, alfajores, destilación de esencias aromáticas, molinos de especias, miel y rapadura de caña de azúcar, carbón vegetal, entre otras.⁸⁴

La mayoría de estas agroindustrias rurales está a cargo de las mujeres, no son rentables y constituyen un ingreso secundario para las familias. La baja rentabilidad tiene que ver con la baja adecuación del producto a las demandas del mercado, en cuanto a calidad y presentación y con el reducido volumen y continuidad de la oferta, problemas a su vez vinculados con la falta de financiamiento, asistencia técnica y conocimiento de los mercados.

El manejo post-cosecha de frutas y hortalizas en fresco es muy poco frecuente entre los pequeños productores. Sin embargo, hay algunos estudios que muestran la factibilidad de que asociaciones de pequeños productores inviertan en líneas de empaque de una sola línea con procesos sencillos de clasificación, lavado, calibrado, selección y empaque, en pequeñas cámaras frigoríficas, etc.

ingresos. La leche es provista por 90 familias organizadas en grupos a los cuales se ha provisto de reproductores adecuados a la zona y se les brinda asistencia técnica en aspectos genéticos, de nutrición, sanidad, producción y comercialización. La mujer tiene una alta participación como productora y participante del proceso. La fábrica insume 120.000 litros de leche anuales y tiene capacidad instalada para ampliar significativamente su producción, de manera de transformarse en económicamente sostenible.

83 Jordán, F. et al, op. cit.

84 En el Norte de Misiones, INDES apoya un proyecto, dirigido a 100 pequeños productores, de Centros de Servicios Comunitarios (son 5). Cada centro consiste en un tinglado equipado con pequeñas maquinarias como moladora de maíz, descascaradora de arroz, trilladora, etc. Adicionalmente, se creó una cooperativa de producción y comercialización que nuclea a los 12 grupos que utilizan los servicios.

No podría decirse apriori que uno u otro producto agroindustrial deba ser desestimulado por falta de demanda, sino que la viabilidad del producto depende de su calidad, cantidad, continuidad y de la posibilidad de identificar oportunidades de mercado contando con esos requisitos⁸⁵.

En una evaluación de un proyecto de desarrollo rural en Bolivia⁸⁶ se extraen una serie de conclusiones y recomendaciones en relación con el mercadeo y la agroindustria rural en los proyectos de desarrollo rural: 1. falta de estrategias de mercadeo y agroindustria rural. En general los diseñadores de estos componentes saben hacer estudios tradicionales de demanda, pero desconocen como se mueven los mercados de los productos campesinos; 2. se suelen programar componentes "duros" (mercados campesinos, camiones), pero no se cuenta con recursos para experimentación y extensión en mercadeo como, en cambio, existen para tecnologías de producción; 3. la producción está dirigida sólo a los mercados locales, no se apunta a los grandes centros de consumo y menos a la exportación⁸⁷ 4. los productores carecen de información sobre oportunidades de mercado; 5. no se capacita a las organizaciones de productores en gestión empresarial asociativa; 6. a pesar de sus aparentes virtudes América Latina está poblada de agroindustrias rurales inducidas que fracasaron o que se utilizan con una gran capacidad ociosa, cuya causa reside en al menos cuatro factores: a. materia prima para el procesamiento: falta de volumen, calidad y/o regularidad de la oferta; b. tecnología de procesamiento: inadecuaciones en relación con la calidad, el tamaño y el tipo de productor. c. mercados: inexistencia de mercados para los productos procesados; d. organiza-

85 En 1991 un grupo de instituciones públicas y no gubernamentales (CEIL, Cátedra de Extensión y Sociología Rural de la Facultad de Agronomía de la UBA, Fundapaz, Grupo Esquel Argentina, INCUPO, INDES, IICA, INTA y SAGyP) deciden crear la Red de Agroindustria Rural con el objetivo de construir un sistema nacional de enlace para promocionar la creación y el fortalecimiento de la agroindustria rural de pequeños productores. Las principales actividades que desarrolla la Red son de capacitación, información e investigación.

86 Mendoza, G., Casos de Bolivia. En "Experiencias de mercadeo de pequeños agricultores en el marco de proyectos de desarrollo rural integrado". Servicio de mercadeo y crédito. Dirección de servicios agrícolas. FAO. 1991.

87 El IICA en Uruguay coopera hace varios años con la Junta Nacional de la Granja, con el objeto de apoyar la reconversión productiva de los peque-

ción: debilidad de la organización de los pequeños productores; 7. el paternalismo o dirigismo de los proyectos que se manifiesta en cuando "se les construyen instalaciones" la mayoría de las veces improductivas o "se les hace la comercialización" excluyendo a los productores de las decisiones pues "así se trabaja más rápido"; 8. no existen en los proyectos mecanismos para captar las señales del mercado, procesarlas y utilizarlas en las decisiones.

El autor propone una estrategia centrada en cuatro fases sucesivas: 1. organización de los pequeños productores en grupos de 15-25 para el mercadeo y la agroindustria rural; 2. creación en los proyectos de servicios de comercialización que incluyen a. promotores campesinos en mercadeo y agroindustria. b. corresponsales de mercado que residan en las grandes ciudades y tengan formación en mercadeo; c. servicio de información de precios y mercados para detectar oportunidades de ventas para los grupos y a cargo de los corresponsales de mercado y con el apoyo en terreno de los promotores; d. estudios de mercado de rubros tradicionales y no tradicionales; e. asesoría en gestión empresarial a los grupos y en ensayos de elaboración de agroindustria rural y de entrada a mercados; 3. fondos de capacitación en mercadeo y agroindustria rural "aprender-haciendo". Son recursos a fondo perdido para el proyecto manejados por los grupos como fondos rotatorios; 4. crédito para mercadeo y procesamiento. Cuando se han cumplido las tres fases enumeradas antes, recién los grupos están en condiciones de ser sujetos de crédito en mercadeo y agroindustria rural⁸⁸.

La puesta en marcha de una agroindustria rural asociativa exige un riguroso proceso de planificación -más complejo que para encarar una actividad sólo agropecuaria-. Dicho proceso de planificación deberá

rios productores hacia los mercados externos. Con tal fin se apunta a: conocimiento de los mercados externos, una transferencia tecnológica masiva que incluya postcosecha, el desarrollo de agroindustrias modernas, el desarrollo de un sistema de centrales de acopio, el funcionamiento de mecanismos de financiamiento que viabilicen las inversiones, la existencia de precios adecuados para los insumos y la organización de los productores.

88 Varias de estas propuestas fueron incorporadas en el Proyecto Chuquisaca Norte (Bolivia) y son registradas en Tarifa, V. "Experiencias de comercialización en el Proyecto Chuquisaca Norte" - CORDECH, FIDA, IICA, PNCH, CAF, Sucre, Bolivia, 1992.

considerar⁸⁹: 1. las características del contexto socio-económico y cultural en la que se ubicará la agroindustria; 2. aspectos tecnológicos⁹⁰; 3. aspectos económicos⁹¹; recursos humanos y su organización y 5. el impacto en el medio ambiente.

Los problemas de mercadeo de la producción son especialmente relevantes en las AIR existentes en el país, tal como surge de las Memorias de un Seminario-Taller en donde se analizaron once proyectos de agroindustria rural⁹². La necesidad de que los proyectos definan una estrategia de mercadeo fue una de las principales conclusiones.

Mejorar el mercadeo constituye una estrategia apropiada para la capitalización de los pequeños productores, porque implica relativamente menos capital y se logran incrementos importantes en los ingresos⁹³. En el mismo trabajo, se señalan la importancia de una mejor organización de los factores disponibles al interior de un grupo de pequeños productores, pero también una mejor organización de la articulación entre los pequeños productores y otros agentes económicos. Se mencionan diferentes tipos de vinculación: 1. La más sencilla es la asociación para comercializar insumos y/o productos⁹⁴; 2. empresas asociativas de pequeños productores, que implica un cambio de escala, diferenciación de

89 El IICA (Programa III) y el Programa Hemisférico de Desarrollo Rural (PRODAR) acaban de publicar "Guía de planificación de pequeñas empresas agroalimentarias. 1992" presentada en forma didáctica para el trabajo con pequeños productores.

90 Boucher, F., "Tecnología alimentaria y agroindustria rural". IICA Retadar y Celater. Cuadernos de Agroindustria Rural. 1991. En este trabajo se aborda el proceso de generación, desarrollo y transferencia en tecnología de alimentos.

91 La Red de Agroindustria Rural de Chile -integrante del PRODAR- viene trabajando de manera sistemática la consideración de la agroindustria como negocio y capacitando a dirigentes de organizaciones en gestión empresarial y en especial en los temas referidos al mercadeo.

92 Red de Agroindustria Rural de Argentina (Redar Argentina). "Primer encuentro de comercialización de las agroindustrias rurales de pequeños productores" Ed. Redar Argentina. 1992. Buenos Aires, Argentina.

93 Mizrahi, R. Comercialización de pequeña y microproducción. En "La comercialización de la microempresa". Fundación Grupo Esquel Ecuador. Esquel Group Foundation. Ed. Grupo Esquel 1992.

94 En la provincia de Corrientes funciona desde 1984 un Programa de apoyo a pequeños productores que depende del Ministerio de Agricultura, Gana-

funciones, la homogeneización de los productos y procesos productivos, normas de gestión, ajustes en los liderazgos, la necesidad de compatibilizar mecanismos de control y participación con eficiencia y agilidad, etc.

3. sociedades (joint ventures) con socios comercializadores de mayor envergadura o con mejor conocimiento de los mercados. La sociedad de partes o joint ventures (articulación de riesgo) puede ser hecha con distinto tipo de socios particulares, empresas comerciales, ONG's, comercializadoras especializadas. En un joint venture cada socio conserva su identidad⁹⁵;

4. comercializadoras. Son empresas que encaran estudios de mercado para explorar nuevos productos compatibles con las condiciones del pequeño productor, identifican clientes, negocian mejores condiciones de financiamiento, asesoran en calidad, seguros, fletes, presentación de los productos⁹⁶.

5. Organización en base a franquicias comerciales (franchising). El que concede las franquicias -franquiciante- ha encontrado una oportunidad en el mercado, ha desarrollado un producto y establecido una marca registrada, posee una experiencia, un know-how y lo aplica a través de una red de pequeñas o medianas empresas -franquiciadas- a las que ofrece asistencia técnica, puede financiar y asegura mercados a través de una propaganda unificada. El franquiciado debe pagar un derecho de franquicia consistente en una contribución en efectivo al momento de recibir la franquicia más un porcentaje de los ingresos. Esta modalidad, que puede considerarse el boom comercial de los 90' está poco difundida entre los microempresarios urbanos y no parecen haber antecedentes a nivel de los microemprendimientos rurales, pero vale la pena mencionarla porque podría constituir una alternativa para algunas agroindustrias rurales dirigidas a consumidores de altos ingresos.

dería, Industria y Comercio. A fines de 1991, existían 100 consorcios de pequeños productores, totalizando aproximadamente 900 productores. La venta en conjunto del algodón directamente a la industria y la compra de insumos también en forma directa a la industria, salteando a los acopiadores, permitió obtener mejores precios por el algodón y reducciones de más del 30% en el costo de los insumos. A partir de esa fecha, dicho programa pasó a ser parte y a estar financiado por el "Programa de crédito y apoyo técnico para pequeños productores del Noreste Argentino".

95 Manos del Uruguay, que fabrica artículos de lana de muy buena calidad, tiene un joint venture para la comercialización con una empresa de Estados Unidos.

96 Existen empresas de este tipo en Colombia.

El Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) podría cumplir una importante función en la generación de tecnologías agroindustriales adecuadas a diferente tipo de productores y a las demandas del mercado. Para ello, debería encarar una reforma institucional apuntando a su descentralización, priorizar líneas de investigación y contar con un presupuesto acorde para cumplir el objetivo de generar modelos de agroindustrias innovadoras y replicables.

El INTI podría encarar acuerdos con la Red de Agroindustria Rural Argentina para proyectos en base a costos compartidos.

Resulta urgente iniciar estudios que aporten información, en primer lugar, sobre la competitividad de los pequeños productores (no sólo los afectados por el Mercosur), en relación con otros de la región y con terceros mercados; en segundo lugar, sobre el funcionamiento de los diferentes mercados, en particular de los complejos agroindustriales y la inserción en éstos de los pequeños productores y en tercer lugar que estimen los costos de la reconversión para aquéllos que requieran medidas de esta naturaleza⁹⁷

El Subgrupo 8 del Mercosur (Agricultura y Agroindustria) ha identificado para Argentina los productos más sensibles en relación con la integración. Ellos serían caña de azúcar en Tucumán, algodón en el Noreste, cerdos, pollos y horticultura de primicia.

Para que las organizaciones de pequeños productores puedan tener un papel activo en la realización de los estudios y en la formulación de propuestas de reconversión es imprescindible que tanto los estudios que se encaren como los diferentes foros subregionales existentes -Mercosur, Procoder, Conasur- asignen recursos para el fortalecimiento institucional de dichas organizaciones para permitirles acceder a información, analizar internamente diferentes propuestas, participar en reuniones donde se definen las políticas, etc.

En relación con el rol de las organizaciones de pequeños productores ante las políticas de liberalización comercial, es particularmen-

⁹⁷ El IICA realizaría un estudio co-financiado por la Comunidad Europea -pendiente aún de aprobación- en relación con el impacto del Mercosur sobre los pequeños productores de los cuatro países miembros, cuya coordinación estará en Montevideo, Uruguay.

te interesante mencionar el caso de los pequeños cañeros tucumanos. En este sentido en una investigación ya citada⁹⁸ se señala que "Las organizaciones de estos actores durante el último lustro se orientan a lograr organizaciones en distintos niveles. En las pequeñas cooperativas de primer grado se busca integrar cada vez más al campesino; en las federaciones o ligas se implementan programas de educación, de capacitación y de formación de dirigentes para los proyectos de integración agroindustrial. Se trabaja con las mujeres y los jóvenes y existen programas de intercambio con otros países", y más adelante se agrega "Estamos frente a un proceso social en transformación, los futuros cambios serán más radicales que los conocidos en otras crisis provinciales. Pero, a diferencia de lo ocurrido en otros momentos, las alternativas y propuestas para los pequeños productores (campesinos y familiares capitalizados) son generadas en mayor medida por sus propias organizaciones que por el Estado. El frente formado por UCIT y las cooperativas hace tiempo que se ha apropiado de la iniciativa para generar soluciones concertadas. Sin embargo, el Estado no es neutro y su accionar en los próximos años puede facilitar o complicar la situación de los sectores subalternos de la agroindustria cañera".

Por cierto, la mayoría de las organizaciones de pequeños productores no tienen la capacidad de gestión de las de los pequeños cañeros tucumanos. En esos casos, las instituciones públicas y las ONG's que los apoyan deberían apuntar prioritariamente a incrementar la capacidad de gestión de las más débiles para que pueden autogestionar los procesos de reconversión requeridos.

Financiamiento

Tradicionalmente, como es conocido, los pequeños productores han estado marginados del crédito bancario por falta de garantías, por no tener al día su situación impositiva o por las condiciones del financiamiento.

Lo anterior no significa que no hayan tenido financiamiento. Las fuentes de financiamiento para el pequeño productor han sido principalmente las no formales: comerciantes locales, prestamistas, familiares,

98 Giarraca, N. y Aparicio, S. op. cit.

vecinos, etc. En el caso de los comerciantes locales hay evidencias en Argentina de que las tasas de interés implícitas que cobran a los productores al venderles insumos o mercadería, superan las tasas comerciales. En segundo lugar, cabe mencionar el financiamiento ofrecido por las ONG's que tendió a ser administrado como fondo rotatorio por las organizaciones de productores. En la década de 80 estos fondos se descapitalizaron en un tercio del valor de la cartera debido a la inflación -los créditos fueron, en general, a valor producto y sin intereses- a la baja rentabilidad de los cultivos y a la opción de las instituciones que priorizaron la promoción de la organización a la recuperación de los fondos⁹⁹.

La financiación internacional, que ha tenido importancia como fuente de crédito para el campesino pobre en América Latina, en Argentina se inicia recién a fines de 1991 con el mencionado Programa en el Noreste.

Por último, la banca estatal provincial y nacional, principalmente la provincial, ha sido fuente de financiamiento para una reducida proporción de productores minifundistas.

Los préstamos de la banca estatal y en menor medida de la privada se han canalizado también a través del sistema cooperativo que se encuentra actualmente fuertemente endeudado y del cual no forman parte la mayoría de los pequeños productores minifundistas. Las cooperativas han financiado principalmente el capital de trabajo, cobrándose la deuda de los productores con la venta de la cosecha. Pero las cooperativas suelen demorarse en la efectivización de las ventas y consecuentemente en los pagos, lo que unido a la compleja trama de relaciones del productor minifundista con el comerciante local, determinan que el productor opte por acceder al financiamiento y la comercialización con el llamado "bolichero-acopiador".

La reforma que se está produciendo tanto en la banca estatal como comercial y cooperativa en el país, que ya ha significado la privatización de varios bancos oficiales de provincia y el cierre de sucursales en las áreas más pobres hace que la identificación de los agentes financieros apropiados para canalizar los recursos de crédito para los peque-

⁹⁹ Miranda, R. "El crédito en la experiencia del INDES" Ponencia presentada en el Seminario sobre modalidades de financiamiento y crédito en programas de desarrollo rural. PROCODER. Fortaleza. Septiembre de 1992.

ños productores sea una tarea compleja para la institucionalización del desarrollo rural.

La reglamentación de los bancos estatales y privados tiene una serie de exigencias que impiden, como se señaló, el acceso de los productores minifundistas a las líneas normales de crédito. Por lo tanto, es necesario instrumentar líneas específicas de crédito en el marco de programas de desarrollo rural, que operen según reglamentos de crédito elaborados por dichos programas. Los bancos actuarían en estos casos como ventanilla, administrando fondos de terceros. Un objetivo de los programas de desarrollo rural debería ser que los pequeños productores se incorporen a las líneas normales de crédito de los bancos al adquirir una mayor escala económica por la constitución de formas asociativas. Pero también es necesario que el sistema bancario flexibilice su operatoria para proveer de financiamiento en los volúmenes y oportunidad que exige la evolución del sector. En el corto plazo parece necesario complementar al sistema bancario con otras instituciones de mayor llegada a los pequeños productores que pudieran actuar vinculando a los grupos de productores con dichos bancos, tales como servicios de extensión o de apoyo a pequeños productores de instituciones públicas, ONGs, cooperativas, asociaciones de productores en cierto grado de consolidación, encargados de presentar las solicitudes de crédito de varios grupos a los bancos.

De la evaluación de experiencias de crédito para pequeños agricultores en América Latina impulsados tanto por parte de las ONG's como de grandes programas estatales con co-financiamiento de la banca multilateral surgirían algunas recomendaciones como las que se señalan a continuación: i. es preciso disponer de fondos de financiamiento crediticio específicos para pequeños agricultores; ii. los préstamos, a tasas competitivas, es decir compatibles con la rentabilidad esperada del producto, han demostrado ser atractivos para este tipo de productor, siempre que se utilicen para financiar actividades rentables. Si el precio de los productos de los pequeños productores ha caído significativamente y no existen perspectivas de recuperación, el subsidio al crédito no soluciona el problema sino que deben identificarse nuevas alternativas productivas que deberían tener un subsidio transitorio en la tasa para estimular la incorporación de nuevos rubros; iii. la falta de garantías reales de los productores puede ser remplazada por la conformación de grupos autoelegidos que funcionan con garantías solidarias cruzadas entre sus

miembros¹⁰⁰; iv. instalar la mayor cantidad posible de ventanillas, tanto para otorgar préstamos como para su reembolso, de modo que los productores tengan fácil acceso al mismo; v. brindar asistencia técnica a los grupos de agricultores para apoyarlos en la selección de alternativas rentables y en una estimación adecuada de la demanda de crédito; vi. dar estímulos a los oficiales de crédito de los bancos para que amplíen su clientela; vii. facilitar el acceso de las mujeres al crédito, estableciendo cupos de crédito para mujeres, otorgando crédito no a la finca familiar, sino por cultivo para permitir que el hombre y la mujer de una misma familia puedan tomar crédito, financiar no sólo la actividad agropecuaria, sino otras actividades vinculadas hacia atrás o hacia adelante de la cadena productiva, principalmente las de post-cosecha; viii. constituir fondos rotatorios de crédito (FRC) -con las recuperaciones de los créditos otorgados a través de programas estatales de desarrollo rural- para financiar nuevos proyectos con pequeños productores; ix. diseñar los proyectos en base a la demanda real de crédito y no a los modelos de finca y vinculado con lo anterior visualizar al crédito como capital dinero sin destino predeterminado que financiará numerosos proyectos familiares o grupales¹⁰¹; x. movilizar el ahorro de las comunidades campesinas y en el mismo sentido, promover la creación de bancos locales rura-

100 En el "Programa de Crédito y apoyo técnico para pequeños productores del Noreste Argentino" (SAGyP y Ministerios de Agricultura de Formosa, Misiones y Corrientes), los técnicos promotores del Programa facilitan la vinculación de los grupos con los bancos (oficiales de provincia y privados según las provincias). Estos actúan como ventanilla de fondos en fideicomiso asignados por el Gobierno Provincial. La Unidad Ejecutora Provincial evalúa las solicitudes a partir de un reglamento de crédito elaborado por el Programa, donde se establece el perfil del beneficiario, el destino de los créditos, las condiciones de financiamiento, etc. La falta de garantías reales de los productores es remplazada por las garantías solidarias cruzadas de los miembros del grupo. Desde el inicio del Programa en diciembre de 1991 hasta el 31 de marzo de 1993, se desembolsaron créditos por un monto de U\$S 1.606.000 atendiendo en las tres provincias a un total aproximado de 2.000 productores organizados en 300 consorcios o grupos solidarios. La cobertura total del Programa a la fecha (los atendidos con crédito, más asistencia técnica y regularización fundiaria) asciende a 3.500 productores organizados en unos 400 consorcios. Esto significa aproximadamente el 73% de la población meta estimada en el Programa para los cinco años de ejecución.

101 Haudry, R. "Mejorar la oferta institucional o responder a la demanda campesina" Ponencia presentada en el Seminario sobre Modalidades y Planes de Financiamiento y Crédito en Programas de Desarrollo Rural. PRO-CODER. Fortaleza. Septiembre 1992.

les bajo el control de los pequeños productores¹⁰²; xi. el pequeño productor, como lo demuestran múltiples experiencias, es un sujeto de crédito confiable, cuyas tasas de recupero son superiores a la recuperación de los créditos otorgados a medianos o grandes productores.

La experiencia de América Latina indica que los proyectos no deben financiarse únicamente con fuentes externas. Se cuenta en algunos países con interesantes experiencias de financiamiento nacional diferenciado para el desarrollo rural que pueden servir de ejemplo para crear fondos nacionales. En varios países de América Latina se han concretado políticas de financiamiento para proyectos de desarrollo rural, a través del sistema financiero; entre ellos, se pueden citar México, Brasil, Colombia y Ecuador. "Estos fondos pueden cumplir una función catalizadora importante en la captación de recursos: en primer término realizando una mejor distribución de los recursos internos, en función de proyectos específicos evaluados económicamente y, en segundo término, sirviendo como contrapartida de recursos de otras fuentes sean éstas públicas, privadas, nacionales o externas. La creación de estos fondos requiere de la voluntad política a alto nivel y no necesariamente de abultados recursos monetarios".¹⁰³

Infraestructura pública

Los pequeños productores se encuentran en general en zonas menos dotadas en infraestructura pública que los productores más grandes: caminos inadecuados, falta de electricidad, de escuelas, de centros de salud. Muy frecuentemente la mala calidad de la construcción y el mantenimiento de canales hace que el riesgo superficial tenga muy bajos niveles de eficiencia. La realización de obras públicas, mano de obra intensivas puede ser una alternativa importante para resolver al mismo tiempo la falta de infraestructura y la falta de empleos.¹⁰⁴ En un informe

102 Baudrón, S. "Comentarios sobre las ponencias presentadas en el Seminario sobre Modalidades y Planes de Financiamiento y Crédito en Programas de Desarrollo Rural". PROCODER. Fortaleza. Septiembre 1992 (Mecanografiado). Buenos Aires, octubre, 1992.

103 Jordán, F. et al., op. cit.

104 El Ministerio del Interior tiene un programa -PRONAPE- de promoción del empleo mediante la construcción de obras públicas cuyo costo sea al me-

del Banco Mundial se señala que en aquellas localidades en que se han realizado obras de infraestructura pública -caminos, escuelas, centros de salud, bancos, energía eléctrica, mercados- se constatan importantes aumentos en los ingresos de los pequeños productores. También se destaca que: "Los proyectos que han tenido éxito son generalmente los que han delegado al nivel local el mayor grado posible de responsabilidad en materia de administración y mantenimiento. Esto ha requerido cierto esfuerzo en lo que respecta al fortalecimiento de instituciones locales, al logro de la participación de la población local y al diseño de la infraestructura, teniendo en cuenta esas necesidades"¹⁰⁵.

Generación de empleo rural

En los casos en que no sea viable o como complemento de la distribución de tierras para los productores con muy poca superficie, la generación de empleos rurales agropecuarios y no agropecuarios pasa a ser prioritaria. Es posible pensar no sólo en las ya comentadas pequeñas agroindustrias rurales, sino también en la provisión de insumos, bienes o servicios a las actividades agropecuarias -maquinaria agrícola, reparaciones, herrería, carpintería, etc.-, en la ampliación de la infraestructura rural -caminos, escuelas, dispensarios, mejoramiento de canales de riego, pequeñas obras de riego- o de servicios para la población rural. Uno de los errores de muchos de los llamados DRI ha sido manejarse con una sola propuesta: el productor que con tecnología y crédito podía capitalizarse. Una gran masa de campesinos que no eran viables como productores para el mercado no mejoraron su situación porque los proyectos no contemplaron la generación de empleo en diversos servicios en esas mismas áreas rurales.

Las mujeres, los jóvenes y la población aborigen deberían ser sujetos prioritarios en estos programas por ser los que tienen menos acceso al trabajo remunerado.

La implementación de programas de empleo en áreas rurales exige una estrecha coordinación entre las Secretarías de Agricultura, el

nos un 60% destinado al pago de mano de obra. El monto máximo de cada proyecto es de \$ 200.000.

105 "Operations Evaluation Department". World Bank. Op. cit.

Ministerio de Trabajo, los Institutos de Empleo, los Ministerios de Educación, el INTA, las Cámaras o Federaciones Empresarias, la Federación Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores, las Organizaciones no Gubernamentales y las Organizaciones de Productores.

Existen en este momento en el país unas 28 instituciones de ámbito nacional, provincial y municipal tanto públicas como privadas que cuentan con programas de generación de empleo, principalmente en áreas urbanas, mediante la promoción de microempresas a través de crédito y asistencia técnica. En general, el monto disponible para estos programas es reducido y sus resultados son desparejos, principalmente por dificultades en la comercialización de los bienes o servicios, aunque existen algunas experiencias interesantes¹⁰⁶.

Agricultura sostenible

Las propuestas de agricultura sostenible forman parte de los planteos más globales que sobre desarrollo sostenible realizó en 1987 la Comisión Brundtland¹⁰⁷ entendiéndolo que "... es el que busca satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para alcanzar sus propias necesidades".

La necesidad imperiosa de propender a un desarrollo sostenible a nivel mundial surge de la constatación de que el modelo de desarrollo que han venido adoptando los países y más específicamente sus patrones tecnológicos, han conducido a severos deterioros del medio ambiente y los recursos naturales (agujero de ozono, lluvia ácida, deforestaciones masivas, erosión de los suelos, contaminación de las aguas, etc.).

Se ha definido que la agricultura sostenible se basa en sistemas de producción que tienen como principal característica la aptitud de mantener su productividad y ser útiles a la sociedad indefinidamente. Los sistemas de producción sostenible deben, por lo tanto, reunir los si-

106 Entre las que se puede mencionar los de la Fundación Banco de la Provincia de Córdoba y Empresa Joven de Mendoza

107 Comisión Brundtland "Nuestro futuro común". Alianza Editorial Colombiana. Colegio Verde de Villa Leyva, Bogotá, Colombia. 1988.

güentes requisitos: conservar los recursos productivos, preservar el medio ambiente, responder a los requerimientos sociales y ser económicamente competitivos y rentables”¹⁰⁸.

El IICA¹⁰⁹ plantea que una estrategia de desarrollo sostenible debería contemplar: 1. la revalorización del futuro como punto de partida para un nuevo paradigma ante la relativa ineficiencia del mercado como instrumento para la asignación intertemporal de recursos; 2. la necesidad de tener una visión sistémica que vincule los sistemas políticos, sociales, económicos y biofísicos y la interdependencia de los niveles local, regional, nacional y global; 3. un marco de políticas coherente que promueva la conservación de los recursos. En esencia, los problemas de conservación de los recursos y de la sostenibilidad confluyen de las divergencias que existen entre costos y beneficios sociales y privados; en las economías de mercado, los subsidios y los impuestos son instrumentos poderosos para corregir estas divergencias y promover o desincentivar ciertas actividades. El punto álgido es ver cómo incorporar estos criterios en el análisis y definición de las políticas a manera de acercar las conductas óptimas en el plano individual a las óptimas en el plano social; 4. un marco institucional que refleje los objetivos y las necesidades del desarrollo sostenible. La reforma institucional es un componente central para el desarrollo sostenible que supere a las instituciones fragmentarias que existen hoy. Esquemas regulatorios de distinto tipo son instrumentos inevitables para corregir las distorsiones del mercado. En muchos casos, se requerirá de un Estado más fuerte y efectivo que el actual que sea capaz de diseñar políticas multidimensionales e implementarlas; 5. la necesidad de un nuevo perfil de recursos humanos. Esto incluye desde la incorporación de una nueva ética que contemple la sostenibilidad hasta la formación en enfoques novedosos y tecnologías sociales y productivas. Lo anterior exige una profunda transformación en los procesos de capacitación y educación; 6. por último, se precisan indicadores que provean información relevante para la toma de decisiones. A modo de ejemplo, las medidas actuales de productividad usan los rendimientos por unidad de superficie sin tomar en cuenta el efecto que tiene la producción sobre las reservas o “stocks” de recursos.

¹⁰⁸ Ikerd, John E. op. cit.

¹⁰⁹ Trigo, E., “Hacia una estrategia para un desarrollo agropecuario sostenible”. San José. Costa Rica. IICA. Programa II. 1991.

Las causas, consecuencias y prioridades de los problemas del medio ambiente y los recursos naturales son diferentes para América Latina que para los países desarrollados. Así como que también son diferentes los orígenes y las consecuencias del problema para la agricultura campesina que para la empresarial. Se ha constatado la alta relación de causa-efecto, que se retroalimenta, entre pobreza y deterioro del medio ambiente y los recursos naturales.

En la pequeña producción el deterioro de los recursos naturales se vincula, por una parte, con la localización de la mayoría de los pequeños productores en zonas marginales, ecológicamente frágiles, y por otra parte, con la escasez de recursos productivos -principalmente tierra, agua- y de servicios tales como el crédito, la tecnología apropiada, etc., que conducen a prácticas como: falta de rotación, monocultivo, ausencia de técnicas de protección contra la erosión hídrica y eólica, de manejo del agua y de uso de fuentes de energía renovables, etc.

Un tema de investigación que se considera prioritario es el de los ecosistemas más representativas de los pequeños productores en las distintas regiones del país. Al no existir tal información básica, se corre el riesgo de que las propuestas productivas que plantean muchos proyectos para mejorar los ingresos campesino sea a costas de devorar los recursos en el mediano o largo plazo.

Aún en los casos en que existen programas de desarrollo rural, éstos no han internalizado en general en sus diferentes componentes elementos para promover la sostenibilidad¹¹⁰. Sin embargo, existe la posibilidad de contemplar en el diseño y ejecución de los proyectos, técnicas, alternativas en variados aspectos como¹¹¹: 1) suelo: técnicas que los conservan y mejoran; 2) técnicas de cultivo: a) para aumentar la productividad o seguridad de los cultivos, especialmente en ambientes difíciles (bajas precipitaciones, suelos deficientes, etc.); b) para aumentar la fertilidad del suelo; c) para reducir la necesidad de insumos externos para el control de las plagas y la maleza; y d) para mejorar la calidad de la

110 Entre las experiencias existentes vale mencionar el Proyecto GTZ Desarrollo agroforestal en comunidades rurales del Noroeste que viene trabajando en estrategias de desarrollo sostenible en las cuales los sistemas agroforestales son su instrumento principal.

111 Ikerd, John E., "Agricultura sostenible", INTA, Publicación AS Nro. 1, Buenos Aires, 1990.

vida rural (mejor nutrición, fuentes de ingresos monetarios, etc.); 3) manejo del agua: sistemas o técnicas de bajo costo que permitan la conservación del agua y un mejor aprovechamiento de este elemento y su control al nivel de la localidad¹¹²; 4) energía: técnicas que satisfagan las necesidades de energía a nivel de la explotación agrícola y de la localidad (preferiblemente por medio de fuentes alternativas de energía), fuentes de energía renovable para reducir la carga del trabajo pesado en la explotación agrícola para producir calor, transporte, cocina; 5) infraestructura rural y servicios agropecuarios: técnicas que hagan posible un apoyo más eficiente y equitativo, a nivel de la localidad, en la producción, almacenamiento, transformación y comercialización agrícolas.

Dentro de las preocupaciones por el desarrollo sostenible, un tema que está en la agenda de instituciones nacionales, ONG's y organismos internacionales y para el cual, consecuentemente, se dispone de financiamiento es el de Mujer y Medio Ambiente.

Con mucha frecuencia, los enfoques conceptuales y metodológicos que se utilizan sólo consideran, en esa relación mujer-medio ambiente, las necesidades prácticas de la mujer (proveer de leña, alimentar a la familia, manejar los residuos, etc.) y no las estratégicas, es decir "... no se llega a proponer cómo se cambiarían las relaciones sociales entre hombres y mujeres, y cómo se llegarían a trabajar los intereses estratégicos para cambiar las relaciones de poder existentes en la sociedad"¹¹³ y aclara la autora "Hombres y mujeres interactúan de forma distinta con el medio ambiente. Es el uso de los recursos por género y las características de las relaciones por género que deben ser consideradas como foco de análisis"¹¹⁴

Consecuentemente, el abordaje deberá ser el de género y desarrollo sostenible. En este sentido y tal como se señaló en el capítulo 2.1. referido a las especificidades de género, el enfoque de sistemas diferen-

112 INPADES, ONG de actuación en la Provincia de Chubut, utiliza el crédito a pequeños productores laneros y caprinos para una recuperación y conservación de recurso agua.

113 Abramovay, M. "Género en el desarrollo sostenible. Una nueva propuesta de trabajo. Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza/ORCA. San José, Costa Rica. 1993.

114 Abramovay, M. op. cit.

ciando el acceso y control a los recursos naturales según género puede ser la metodología adecuada para entrar en el tema.

Tal vez, una de las mayores dificultades para encarar una estrategia de desarrollo sostenible tiene que ver con la multidimensionalidad del problema y operativamente con las diversas instituciones que lo abordan o que deberían abordarlo: Ministerios o Secretarías de Medio Ambiente, de Agricultura y Ganadería, de Economía, de Obras Públicas, de Salud y Acción Social, INTA, INTI, Consejo Coordinador de Políticas Públicas para la Mujer, Universidades y las instituciones de la sociedad civil. La concertación entre las provincias y la Nación -nucleados en el Consejo Federal de Medio Ambiente- y las organizaciones de la sociedad civil preocupadas por la conservación del medio ambiente y los recursos naturales (cooperativas, ONG's, organizaciones gremiales de productores y trabajadores) pareciera ser el camino adecuado para ir definiendo nuevas legislaciones que homogeneicen y mejoren la situación a nivel nacional y que aseguren los mecanismos para su cumplimiento.

Producción orgánica de alimentos

Dentro de las alternativas sostenibles, la producción orgánica de alimentos constituye una propuesta tecnológica de interesantes perspectivas para los pequeños productores. Además de permitir la conservación o recuperación del suelo, es mano de obra intensiva y tiene un mercado en crecimiento.

La agricultura orgánica no consiste sólo en no utilizar sustancias químicas, sino que se basa en el estudio de la naturaleza para colaborar con los ciclos de crecimiento, muerte y descomposición que conservan el suelo vivo y productivo. Con este fin se utilizan como abono restos vegetales en descomposición y estiércoles, rocas molidas para restituir minerales donde es necesario, desmalezado manual o mecánico en lugar de uso de herbicidas, el combate contra las plagas por medio de sus enemigos naturales, la rotación de cultivos y, de ser necesario, el empleo de insecticidas naturales de rápida degradación¹¹⁵

115 Eco-Agro "Agricultura orgánica. Experiencias de cultivo ecológico en Argentina". 1992. Buenos Aires. Argentina. Ed. Planeta Tierra. En la obra se desarrollan las técnicas de cultivo orgánico de una variedad de productos

La agricultura orgánica en Argentina requiere, sin embargo, ampliar la investigación y la experimentación adaptativa, tanto en la producción como en la post-cosecha.

En la actualidad, los alimentos orgánicos representan aproximadamente un 0,5% del volumen de ventas de productos alimenticios en el mercado mundial, pero con una demanda creciente con posibilidad de llegar a fin de siglo al 5% del mercado.

Los precios de los productos orgánicos están en un 20 a 30% por encima de los precios de los productos no orgánicos y en algunos casos llegan hasta un 50 a 80%.

En Argentina, la producción de alimentos orgánicos ha sido recientemente reglamentada de acuerdo con las normas internacionales y existen empresas autorizadas para otorgar la certificación de producto orgánico que exige el mercado mundial para utilizar tal denominación¹¹⁶. Sin embargo, las empresas autorizadas por el IASCAV para emitir dicha certificación cobran por este servicio un monto que excede las posibilidades de los pequeños productores. En este sentido sería conveniente establecer un Servicio exclusivo para los pequeños productores, sin costo para ellos, y que podría implementarse a través de un convenio con una organización no gubernamental.

Identificación de proyectos

El proceso de identificación de proyectos es una tarea compleja para productores y técnicos. En un comienzo aparecen necesidades en muchas áreas juntas y sin jerarquización: comercialización, crédito, tecnología, salud, generación de empleos, infraestructura, etc.

La identificación de alternativas que sean prioritarias y, al mismo tiempo, viables en el corto plazo, suele ser difícil. Más aún, a veces, las alternativas prioritarias para evolucionar económicamente suelen no ser

como: acelga, ajo, arveja, bardana, batata, berro, espinaca, lechuga, tomate y zanahoria.

116 Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca. Resolución Nº 432/92 sobre agricultura orgánica en la Argentina. El ámbito de aplicación de esta resolución es el Instituto Argentino de Sanidad y Calidad Vegetal (IASCAV).

viables. Como ejemplo, para un productor que tiene que pagar una renta muy alta por el uso de la tierra, y sin un contrato legal, éste es un factor prioritario; sin embargo, las relaciones de poder en la zona pueden hacer inviable en el corto plazo su modificación. Deben identificarse así otras alternativas no tan prioritarias pero con viabilidad. Asimismo, no debe descuidarse el trabajo en función de proyectos realmente prioritarios, aunque de concreción en el mediano o largo plazo.

Las organizaciones de productores, con el apoyo del técnico, deberían tratar de identificar más de un proyecto con distinto nivel de dependencia en materia de recursos externos. Si una organización pone todas sus expectativas en un solo proyecto, cuyo financiamiento puede demorar más de un año, corre el riesgo de disolverse. Si, por el contrario, pueden plantearse también proyectos para el muy corto plazo con los propios recursos de los asociados, potenciados al unirse, o con recursos externos pequeños pero seguros, se posibilitará una consolidación de la capacidad de autogestión.

Cuanto más pobre es un grupo de productores más necesitará apoyo financiero y técnico de parte de los organismos públicos o privados de desarrollo. Probablemente, la organización de apoyo deberá co-gestionar por un período las diversas actividades.

Se ha podido observar que en ocasiones se plantean proyectos productivos con productores a los cuales se ofrece en calidad de donación, recursos de un monto tan bajo que no pueden esperarse resultados que signifiquen un cambio en su situación, no ofrecen posibilidades de capitalización. Este tipo de proyectos, aunque no haya sido su objetivo, pueden considerarse asistenciales.

Distinto es el caso de proyectos que tienen componentes productivos, pero que su principal objetivo es el fortalecimiento social de las organizaciones en cuyo caso la actividad productiva que se plantea tendrá un carácter grupal y no importa tanto la capitalización del grupo, sino su consolidación institucional.

Las diferentes actividades que pueden plantearse en los proyectos de desarrollo rural tienen grados variables de dificultad, según surge de muchas experiencias. En este sentido, para una organización que se inicia, parece conveniente trabajar con proyectos de capacitación (en aspectos organizativos, socio-económicos, administrativo-contables),

generación o adaptación de tecnologías apropiadas, asistencia técnica tanto para la producción para el mercado como para el autoconsumo. También han resultado exitosas experiencias de compras comunitarias de insumos o bienes de consumo que permiten reducir sus precios. Los proyectos de uso asociativo de maquinaria agrícola o de fondos rotatorios de crédito manejados por la organización requieren de un nivel mayor de formalización de la organización. Este debe manifestarse en reglamentos muy claros para su manejo y en una disciplina internalizada por los socios de manera de evitar serios conflictos en el grupo. Los proyectos de comercialización conjunta de producción frutihortícola, cuando el grupo no dispone de crédito, son especialmente complejos y más aún, lógicamente, los de agroindustrias derivadas de esos productos.

2.4. Capacitación como instrumento para el fortalecimiento de las organizaciones de productores

El objetivo de la capacitación es la valorización y fortalecimiento de los pequeños productores como sujetos sociales y productivos capaces de transformar, a través de sus organizaciones, sus condiciones de vida y de producción.

¿Cuáles son las vinculaciones que deberían darse en los proyectos locales entre la capacitación, la organización, la participación y la producción?: "La participación tan mentada de los productores en los proyectos requiere, para que sea posible, de un ámbito, de un espacio institucional. Por este motivo los proyectos deben promover la formación o consolidación de la organización de los pequeños productores. Pero el proceso anterior necesita de un apoyo explícito en capacitación para el fortalecimiento de la organización, tanto de la base de miembros como de sus dirigentes"¹¹⁷. Se establece así una relación dialéctica entre capacitación - organización - participación - producción, etc.

"Partiendo de un eje que vincula capacitación para fortalecer a las organizaciones con alguna acción en lo productivo identificada como fundamental para mejorar la situación del pequeño productor, el proyecto va incorporando gradualmente componentes en la medida que éstos puedan ser "apropiados", manejados, por la propia organización. Los

117 SAGyP/IICA/PNUD. Op. cit.

proyectos deben tener como puerta de entrada los problemas que la organización, con el apoyo del equipo técnico y luego de un autodiagnóstico, visualiza como prioritarios en el sentido de contribuir a desarrollar alternativas viables superado-ras de la pobreza¹¹⁸.

Una capacitación al pequeño productor centrada exclusivamente en la adquisición de ciertas destrezas técnicas sería insuficiente para lograr el objetivo de organizaciones autogestionarias. Los contenidos de la capacitación deberán estar orientados a desarrollar en ellos capacidades para: a) planificar (diagnosticar sus problemas, formular programas y proyectos); b) ejecutar programas y proyectos; c) expresarse y negociar; d) manejar técnicas específicas para resolver problemas concretos que se presentan durante el desarrollo de sus proyectos; e) aplicar por sí solos el método participativo¹¹⁹. La metodología de la capacitación que se sustenta puede resumirse en siete conceptos: a) organicidad: vinculación orgánica con las necesidades de la organización; b) participación: no se aprende oyendo un discurso sino participando activamente y reflexionando sobre esa participación; c) operatividad: los aprendizajes son perdurables cuando son una respuesta concreta a un problema; d) crítica: efectuar un análisis crítico de la situación-problema; no sólo describir los problemas sino comprender los procesos que los determinan y las interrelaciones; e) globalidad: desarrollar desde un comienzo un enfoque multidisciplinario de los problemas para tener una visión integral del grupo en la sociedad; f) sistematicidad: partir siempre de sistematizar la experiencia acumulada; g) recuperación: la capacitación debe recuperar las formas específicas de conocer y comunicar que poseen los campesinos¹²⁰.

La capacitación a los miembros de las organizaciones en la temática de género permite ver los roles asignados a varones y mujeres en cada grupo concreto y las implicancias que ello tiene en la actividad doméstica-familiar y en la pública y como lo anterior debe ser considerado en función de un acceso equitativo a los recursos y servicios de los proyectos.

118 SAGyP/IICA/PNUD. Op. cit.

119 PRODER, INCA, RURAL, PNUD, FAO: "Desarrollo rural y capacitación: una propuesta metodológica alternativa", Tomo I, México D.F., 1987.

120 Jordán, F. (comp.): "Capacitación y participación campesina. Instrumentos metodológicos y medios", San José, Costa Rica, IICA. 1989.

Los grandes programas de desarrollo rural que se han venido implementando en América Latina, con financiamiento de los bancos multilaterales contemplan todos un componente de capacitación y organización campesina con una fundamentación conceptual que apunta a la autogestión de los productores, a articular los diferentes componentes del proyecto, etc. Sin embargo, como se señala en un documento¹²¹, cuando se diseña la estrategia de capacitación se presenta una lista de eventos formales (cursos, talleres, días de campo, giras). Así se deja abierta la puerta para que la experiencia contradiga lo propuesto en el marco conceptual. Primero "porque la ejecución de eventos formales ... conlleva un contenido más teórico que práctico"; luego porque los distintos temas son tratados por especialistas diferentes: contador, agrónomo, trabajador social sin relación entre ellos y separando "lo social" del resto. Como se sostiene en el mismo documento eventos tales como días de campo demostrativos, para que sean capacitadores, deben contemplar que el agricultor conozca el proceso que se ha seguido hasta llegar a esa demostración. Esto implica que, conjuntamente técnicos y productores, hayan identificado el problema, programado la solución y evaluado su aplicación. La propuesta del autor es la constitución de fondos de capacitación -con recursos del Programa- como un mecanismo operativo para dinamizar la capacitación participativa, asignándole las siguientes características: a) provee los recursos indispensables a los productores (semillas, fertilizantes, crías, etc.) para llevar a cabo una capacitación práctica y no teorizante, englobando temas de tipo técnico, contable, organizativo, administrativo; b) al ser manejado el fondo por la organización campesina, ésta se fortalece en la autogestión; c) el fondo puede ser posteriormente incrementado con recursos de la propia organización campesina, constituyéndose en un "capital semilla" que sirva como contraparte para negociar financiamientos más importantes y para crear una organización económica más fuerte. Algunos proyectos de desarrollo rural en América Latina han comenzado a implementar para la ejecución de las distintas acciones metodologías de capacitación de "aprender-haciendo"¹²².

121 Unda, R.: "Fondo de capacitación: un mecanismo para promover la participación campesina". Documento base para formular el componente relacionado con la capacitación, organización y participación campesina en proyectos de desarrollo rural (sin publicar), Quito, 1990.

122 Merece destacarse por el uso de estos fondos el proyecto Cotagaita-San Juan del Oro en Bolivia coordinado por la Corporación de Desarrollo de Potosí y financiado por FIDA y también el Programa Nacional de Desarrollo

Respecto al uso creciente de las técnicas de dinámica grupal en el trabajo con organizaciones de productores, cabe señalar que éstas facilitan el aprendizaje cuando tienen un sustento conceptual y metodológico dirigido a liberar las potencialidades de los campesinos y no a su manipulación¹²³. Pero estas técnicas no son indispensables; lo que sí es indispensable es un técnico-capacitador que sepa escuchar, respetar el tiempo de los campesinos y proveer información adecuada en el momento oportuno.

La formación con la que cuentan en general los ingenieros agrónomos, veterinarios y muchas veces también profesionales de las áreas sociales no los habilita para una "capacitación participativa" de otros técnicos y menos aún de los pequeños productores. Por este motivo todo el personal técnico de los proyectos debería capacitarse para desarrollar conceptos y metodologías participativas en las tareas de apoyo técnico integral a las asociaciones de pequeños productores.

El autodiagnóstico participativo con los grupos de productores es esencial para conocer sus estrategias de subsistencia y sus potencialidades. Sin embargo no debe descuidarse la utilización de otras fuentes y técnicas de información -informantes calificados, estadísticas, encuestas, etc.-.

El diagnóstico, entendido como una actividad de capacitación realizada junto con los productores, es un proceso que se va actualizando permanentemente y que debe contener información sustantiva sobre tres niveles: a) la dinámica y las características estructurales de los productores con los que se trabaja y de las estrategias productivas y de subsistencia de su sistema; b) sus vinculaciones económicas, sociales y políticas a nivel local; c) aquellas variables macro, del contexto regional y nacional, más determinantes de sus estrategias.

Un tema que ha sido descuidado en general en los proyectos de pequeños productores es el de la capacitación en gestión empresarial,

Ilo Rural de Ecuador. Secretaría de Desarrollo rural con la cooperación técnica del IICA.

¹²³ Para el uso de técnicas grupales participativas se recomienda especialmente "Técnicas participativas para la educación popular", Tomos I y II, CEDEPO-ALFORJA, Editorial Humanitas, Buenos Aires, 1988/89.

tanto en lo referido a las unidades familiares de producción como en el manejo de las unidades asociativas con diferentes fines económicos.

La selección de actividades productivas a realizar, el tipo de tecnología, la forma de comercialización, etc., en fin, lo que constituyen sus estrategias, si bien tienen un abanico limitado de posibilidades -dado por su dotación de recursos productivos-colocan a los pequeños productores en situación de una permanente toma de decisiones. Estas están afectadas muchas veces por factores ajenos a sus posibilidades de modificación, como es el caso de desastres naturales, existencia de oligopolios o monopolios, etc. Sin embargo, existe un margen para una gestión económica más eficaz y eficiente que podría desarrollarse si los pequeños productores dispusieran de una tecnología apropiada de planificación, organización, coordinación, seguimiento y evaluación económica de sus actividades agropecuarias.

Los pequeños productores en general desconocen sus costos de producción, no llevan una contabilidad, no tienen información sobre los mecanismos de fijación de precios y los eslabones de las cadenas agroindustriales de las que son parte.

Cuando se trata de unidades asociativas, la falta de capacitación para manejar actividades -a veces proyectos de varios miles de dólares- ocasiona tensiones entre eficiencia y participación al interior de la Comisión Directiva y con el resto de los asociados, así como con sus objetivos correspondientes autofinanciamiento y autogestión¹²⁴.

El pasaje de un grupo a una empresa asociativa en condiciones de competir satisfactoriamente en los mercados e iniciar un proceso de acumulación requiere un importante esfuerzo de capacitación de sus miembros en temas de organización y participación, financieros, administrativo-contables, mercadeo, evaluación de proyectos de inversión etc.¹²⁵

124 Poggiese, H. "Energización rural y participación social". Trabajo presentado al Seminario Latinoamericano sobre Energización Rural, organizado por la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Argentina y la FAO con apoyo del PNUD. Buenos Aires, julio 1992.

125 El Programa Cooperativo de Desarrollo Rural -PROCODER- en el marco del CONASUR ha elaborado un Manual de gestión de empresas asociativas de pequeños productores, que trata temas organizativos, participativos, administrativo-contables, de mercadeo, financieros y de evaluación de proyectos de inversión.

Este proceso conlleva un tiempo que pueden ser varios años. Frente a esta dificultad, las instituciones de apoyo se han planteado en general una estrategia muy gradual de ir complejizando y aumentando la envergadura del emprendimiento a la medida de la maduración en gestión del grupo. Sin embargo, experiencias más recientes vienen encarrando proyectos agropecuarios o agroindustriales con campesinos en los cuales la dirección técnica y económico-financiera -con personal altamente calificado- está a cargo de la institución de apoyo, aunque con el objetivo de trasladar en el mediano plazo la gestión a la organización campesina¹²⁶.

Una estrategia integral de capacitación de las empresas asociativas debería considerar sus tres dimensiones: i. educativa; ii. organizativa; iii. económica. La capacitación no debería descuidar la importancia de que, a través de la misma, los pequeños productores adquieran una mayor participación en la sociedad y en especial en las decisiones que los involucran.

Para transformarse en una empresa asociativa los pequeños productores, mediante una estrategia de capacitación como la expuesta en páginas anteriores, podrían modificar algunas representaciones y comportamientos que surgen de varias experiencias tales como ¹²⁷ a. la reticencia a renunciar a su derecho a decidir en forma individual en favor del colectivo, fundada en un fuerte vínculo personal del productor con su familia y su tierra; b. los fuertes lazos de lealtad personal que lo ligan con el intermediario, el dueño de la tierra o el político local como forma de agradecer los "favores" recibidos; c. una confianza en sus líderes, por razones afectivas que los lleva a "no meterse" y a considerar como una ofensa el control; d. el valor dado a la palabra, a veces por la falta de dominio sobre otras formas de comunicación, que trae como consecuencia un cierto desprecio por lo escrito (quizás como forma de no poner en

126 En Argentina, se puede mencionar la fábrica de quesos de cabra en Santiago del Estero, de Fundapaz y en Colombia el apoyo de la Fundación Actuar en la creación y funcionamiento de una sociedad en comandita por acciones de 150 campesinos, dedicada a la producción y comercialización de hortalizas. Técnicos de alto nivel del Estado y de Actuar gerencian los distintos aspectos que requiere la empresa asociativa.

127 Argumedo M. "Conceptos básicos para la capacitación de pequeños productores rurales con metodologías participativas. Su aplicación en los procesos de capacitación para la gestión de empresas asociativas". Se-

evidencia una incapacidad que lo avergonzaría); e. una comprensión fatalista de su futuro y una desvalorización de su trabajo y de su papel en la sociedad.

Existe un conjunto de instituciones de ámbito nacional, provincial y local que estarían en condiciones de asumir aspectos parciales de la capacitación requerida por las unidades asociativas. Un currículum que cubra las diferentes demandas requeriría una articulación de las mismas para un enfoque integral de la ejecución a nivel provincial o local. Se podrían crear o fortalecer a nivel provincial ONG's especializadas en diferentes ofertas de capacitación pública y realizar acuerdos con organismos nacionales o internacionales que permitan que la acción a nivel local o provincial se enriquezca con las experiencias de otras provincias o países¹²⁸.

minario -Taller Capacitación participativa para la gestión empresarial de organizaciones de pequeños productores. IICA, FIDA, PNUD, INTA, UNT., Mimeo, 1991.

- 128 Entre la oferta existe a nivel nacional en materia de capacitación existente puede mencionarse a la SAGyP, CFI, IPDERNOA, EMETA (Ministerio de Educación), INTA, INTI, varias ONGs. A nivel provincial, la oferta es muy heterogénea según las provincias aunque pueden mencionarse varias ONGs, algunos Ministerios de Agricultura, algunas cooperativas, etc.

