

PRINCIPALES INICIATIVAS VINCULADAS AL DESARROLLO RURAL EN ARGENTINA (1995-2015). UNA REVISIÓN DE CARACTERÍSTICAS Y ALCANCES

Juan Antonio Caro

Marcos Mauricio Ceconello

Cátedra de Sociología Agraria. Facultad de Agronomía y
Zootecnia de la Universidad Nacional
juancaro26@gmail.com

Recibido 20/08/2020, Aceptado 18/10/2020

Resumen

El sector agropecuario argentino se caracterizó a lo largo de su historia por ser uno de los motores de la economía nacional, sujeto a políticas públicas orientadas al desarrollo rural y al crecimiento sustentable. Revisar la concepción y las acciones de los programas de desarrollo aplicados, desde 1995 a 2015, es un valioso aporte para establecer algunos de sus logros e indicar sus limitaciones, en vista a mejorar su desempeño. En la etapa 1995 – 2004 se ejecutaron un conjunto de programas para la asistencia de los pequeños y medianos productores agropecuarios, siendo los más representativos: Cambio Rural (CR), Programa Social Agropecuario (PSA) y ProHuerta (PH). Dichos programas estuvieron asociados a los fondos de inversión social. CR se concibió para pequeños y medianos productores con posibilidades de capitalizarse, el PSA para mejorar la situación de los campesinos minifundistas y los agricultores de subsistencia y el PH para mejorar la alimentación de pobres rurales y suburbanos. El período 2005 – 2015 no estuvo acompañado de nuevos programas masivos de desarrollo rural. Sin embargo, CR, PSA y PH continuaron con sus acciones, mediante una mejor cobertura territorial con más beneficiarios y nuevas temáticas; resurgiendo así los programas de desarrollo rural.

Palabras claves: *Desarrollo rural; Programas de desarrollo.*

Resumo	<p>Ao longo de sua história, o setor agrícola argentino se caracterizou por ser um dos motores da economia nacional, sujeito a políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural e o crescimento sustentável. A revisão da concepção e das ações dos programas de desenvolvimento aplicados, de 1995 a 2015, é uma contribuição valiosa para estabelecer algumas de suas realizações e indicar suas limitações, a fim de melhorar seu desempenho. Na etapa 1995 - 2004, um conjunto de programas foi implementado para ajudar pequenos e médios produtores agrícolas, sendo o mais representativo: Cambio Rural (CR), Programa Social Agropecuario (PSA) e ProHuerta (PH). Esses programas foram associados a fundos de investimento social. A CR foi concebida para pequenos e médios produtores com a possibilidade de capitalizar, o PSA para melhorar a situação dos pequenos agricultores e agricultores de subsistência e o PH para melhorar a dieta dos pobres rurais e suburbanos. O período 2005-2015 não foi acompanhado por novos programas massivos de desenvolvimento rural. No entanto, CR, PSA e PH continuaram com suas ações, através de uma melhor cobertura territorial com mais beneficiários e novos temas; revivendo assim os programas de desenvolvimento rural.</p> <p>Palavras chaves: <i>Desenvolvimento rural; Programas de desenvolvimento.</i></p>
---------------	---

Abstract	<p>Throughout its history, the Argentine agricultural sector was characterized by being one of the engines of the national economy, subject to public policies geared towards rural development and sustainable growth. Reviewing the conception and actions of the applied development programs, from 1995 to 2015, is a valuable contribution to establish some of their achievements and indicate their limitations, in order to improve their performance. In the 1995 - 2004 stage, a set of programs were carry out to assist small and medium-sized agricultural producers, being the most representative: Cambio Rural (CR), Programa Social Agropecuario (PSA) and ProHuerta (PH). These programs were associated with social investment funds. CR was conceived for small and medium producers with possibilities of capitalizing, PSA to improve the situation of smallholder farmers and subsistence farmers, and PH to improve the nutrition of the rural and suburban poor. The period 2005-2015 was not accompanied by new massive rural development programs. However, CR, PSA and PH continued with their actions, through better territorial coverage with more beneficiaries and new themes; thus reviving rural development programs.</p> <p>Key words: <i>Rural development; Development programs.</i></p>
-----------------	--

Introducción

El sector agropecuario argentino, integrado por una gran diversidad de productores y organizaciones, se caracterizó a lo largo de su historia por ser uno de los motores de la economía nacional, por lo tanto siempre fue sujeto de políticas públicas orientadas al desarrollo rural y el crecimiento sustentable.

Una revisión de la concepción y las acciones de las iniciativas que buscaron generar condiciones para el logro del desarrollo, realizadas entre los años 1995 y 2015, resulta un aporte para establecer algunos de sus logros y, sobre todo, indicar sus limitaciones; en vista a mejorar futuros desempeños en este terreno.

Desde la creación del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) en 1956, organización destinada a “impulsar, vigorizar y coordinar el desarrollo de la investigación y extensión agropecuaria y acelerar, con los beneficios de estas funciones fundamentales, la tecnificación y el mejoramiento de la empresa agraria y de la vida rural” (INTA, 2019); pasando por la llamada “Guerra Fría”, que concluyó con la caída del Muro de Berlín en 1989, hasta el actual proceso de globalización de la economía, logró hegemonía un único modo de producción a nivel planetario. Bajo este modelo, la brecha entre ricos y pobres continuó en aumento, llegando a generar una nueva categoría social, la de los excluidos, integrada por aquellos cuyo trabajo dejó de tener utilidad en el mundo de la globalización financiera. De esta manera, la globalización generó una nueva división internacional del trabajo, no ya entre países proveedores de materias primas agrícolas versus los productores de bienes con alto valor agregado, sino entre globalizadores y globalizados (Ríos *et. al.*, 2015).

Período 1995-2004: Globalización y expansión transgénica

Esta etapa se caracterizó por la irrupción de una innovación tecnológica, representada por el cultivo de soja transgénica, una oleaginosa que, hasta la década de 1970, fue poco más que una rareza botánica (Pengue, 2005). La introducción en la región de la pampa húmeda de nuevas variedades de oleaginosas y cereales -como había sucedido años antes con el trigo modificado con germoplasma mexicano- determinó que el territorio nacional pasara a integrar lo que Friedmann (1993:45) llamó ‘los nuevos países agropecuarios’. La producción y exportación de *commodities* fue un negocio que, dado los precios internacionales, atrajo a inversores que se constituyeron en un nuevo sector empresarial, el de los agronegocios, junto con la llegada de productores empresariales de otros sectores de la

economía (Castillo, 2009), proceso que tuvo como principales características:

- Desplazamiento de productores chicos y medianos, que dejaron sus campos motivados por los altos arrendamientos ofrecidos por los agronegocios.
- El predominio del capital financiero de alta movilidad por sobre las inversiones fijas, como tierra y maquinarias.
- La producción de soja transgénica (RR) con siembra directa. Tecnología que permite bajar los costos de producción, porque ahorra gastos de preparación de suelos y de manejo de cultivo.

Como contrapartida, este modelo productivo aceleró los ya graves problemas ambientales y, en consonancia con las otras medidas de política económica aplicadas, produjo el deterioro de las condiciones de vida de los pequeños agricultores de subsistencia y de aquellos orientados a producir y comercializar en el mercado interno.

Para dar respuesta a los efectos negativos producidos por lo antes descrito, sumado a las políticas de ajuste estructural de la economía, el Estado decidió apoyar financieramente los procesos de reconversión productiva para superar la pobreza rural. Bajo los principios de focalización y complementariedad, se crearon un conjunto de programas para la asistencia de los pequeños y medianos productores agropecuarios: el Programa Social Agropecuario (PSA), el Programa de Reconversión Productiva para Pequeños y Medianos Productores (Cambio Rural), y el Proyecto Integrado de Autoproducción de Alimentaria (Pro Huerta), los más importantes entre otros, que conformaron la nueva estrategia de intervención del Estado Nacional en el sector agropecuario (Pogrebinschi, 2017).

El INTA gestionó dos de ellos: Cambio Rural (CR) y el ProHuerta que, junto al trabajo desarrollado por la Unidad de Minifundio creada en 1987, se transformaron en el cuerpo central operativo de la propuesta de extensión en el nuevo contexto (Lattuada, Nogueira y Urcola, 2015, p. 78). CR consistía en la asistencia técnica a los productores con el objeto de cambiar su estructura productiva y capacidad empresarial, así como la facilitación para la vinculación con distintas fuentes de financiamiento. En teoría, la conformación de grupos de CR constituiría una herramienta para la identificación y resolución de problemas, posibilitando al productor la detección de puntos débiles en su empresa, afianzar sus fortalezas y aprovechar las oportunidades visualizadas en el entorno (Taraborrelli, 2017, p. 6). Por su parte, el ProHuerta fue implementado por el INTA y financiado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, a través del Plan Nacional

de Seguridad Alimentaria, y estuvo dirigido a mejorar la situación alimentaria de la población pobre urbana y rural, a través de la autoproducción de alimentos. Promovió prácticas productivas agroecológicas para el autoabastecimiento, la educación alimentaria, la promoción de ferias y los mercados alternativos, con una mirada inclusiva de las familias productoras (Prohuerta, 2011).

El Programa Social Agropecuario (PSA) fue creado en abril de 1993, con financiamiento del presupuesto nacional, y su población objetivo fue de 160.000 productores minifundistas, el 40 % del total de los productores agropecuarios argentinos en ese momento. Fue una propuesta de promoción dirigida a los segmentos más vulnerables del área rural, tendiente a superar las restricciones financieras, productivas y sociales y lograr, a través de una estrategia organizativa grupal, una inserción social más plena y equitativa de los mismos (Programa Social Agropecuario, 1998).

El Programa de Servicios Agropecuarios Provinciales (PROSAP) se inició en el año 1992, en el por entonces ámbito de Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación (SAGPyA), con el objetivo de contribuir a la mejora de la infraestructura y los servicios provinciales para los productores rurales, atendiendo en particular, pero no exclusivamente, las inversiones de infraestructura como un medio para la acumulación de capital a largo plazo. El financiamiento original del programa provino de préstamos del BIRF y del BID (PROSAP, 2014).

El Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER) fue puesto en ejecución en 1998. Originalmente concebido como una continuación y ampliación de la operatoria del PSA se consolidó, sin reemplazarlo a este, fortaleciendo a nivel nacional y provincial la presencia y capacidad institucional de la SAGPyA, en relación con las políticas de desarrollo rural. Fue diseñado para fortalecer el desarrollo rural y reducir la pobreza mediante la entrega de asistencia focalizada a pequeños productores y trabajadores agropecuarios transitorios, y el fortalecimiento de la capacidad de las autoridades e instituciones sectoriales nacionales y provinciales. Estableció una lista de actividades y rubros de inversión no financiables, como cultivo de tabaco por ejemplo, y los proyectos que no pudieran demostrar un impacto ambiental positivo o neutro, debían incluir entre sus actividades medidas sencillas y económicamente viables para mitigar los efectos negativos sobre el ambiente (Lattuada *et al.*, 2015, p. 104).

El Programa de Desarrollo Rural del Noreste Argentino (PRODERNEA) inició su ejecución en enero de 1999 en la provincia de Misiones y, posteriormente, se incorporaron las provincias de Chaco, Formosa y Corrientes. El objetivo principal fue el mejoramiento de la

productividad, de los ingresos, de las condiciones de vida y de la capacidad de autogestión de los pequeños productores agropecuarios y de la población aborígen en el área determinada para la ejecución del mismo. Algunos de sus objetivos intermedios fueron diversificar y reconvertir la actividad productiva, mejorar el acceso a los mercados, constituir un fondo especial de financiamiento para pequeños productores y fortalecer las organizaciones de los pequeños productores (Manzanal, 2000, p.19-20).

El Programa de Desarrollo Rural del Noroeste Argentino (PRODERNOA) fue diseñado y ejecutado a partir de 1999. De las tres provincias contempladas en el diseño original, Catamarca, Salta y Jujuy, sólo la primera se incorporó efectivamente en 2003. Salta no ratificó su interés y Jujuy se sumó en 2011, ejecutando actividades previstas por el componente de asistencia técnica a partir de un convenio con el INTA. El objetivo central fue contribuir a la reducción de la pobreza a partir del aumento de los ingresos de los pequeños productores, beneficiados por una mejora en el manejo de sus sistemas productivos y en la inserción en el mercado (Lattuada *et. al.*, 2015, p. 121-122).

A partir de la ejecución de estos programas, fuertemente centralizados, se generaron importantes tensiones en el desarrollo de sus acciones, tanto en los organismos de ciencia y tecnología que los administran; como en el trabajo cotidiano con los beneficiarios. Sin embargo, contribuyeron a reconocer la complejidad de las nuevas demandas de los diferentes sectores y regiones, y a redescubrir la “integralidad”, necesaria para considerar a la totalidad de los aspectos productivos, económicos, sociales, culturales y organizativos; involucrados en los procesos de desarrollo rural.

Período 2005-2015: Los cambios en la concepción del Estado

En el período 2005-2015, el Estado argentino tuvo una mayor presencia en la regulación de los mercados, a través de una agenda marcada por el desendeudamiento y el ahorro interno; una visión estratégica de la producción de alimentos con mayor inclusión social y priorizando la Cooperación Sur-Sur a nivel regional. De igual forma, este período no estuvo acompañado por nuevos programas de desarrollo rural; pero tanto CR, como el PSA y el ProHuerta continuaron con sus acciones; etapa en la que, también, el INTA redefinió sus objetivos institucionales, para vincularlos más concretamente con el desarrollo territorial. Por ejemplo, Cambio Rural fue relanzado en 2013 con el nombre “Cambio Rural, Innovación e Inversión” (CRII).

Sin desconocer los logros de los programas y proyectos citados, cabe destacar que también compartieron una serie de desventajas, propias de su concepción y organización, casi siempre muy centralizadas, lo que a veces conspiró contra iniciativas locales, que pudieron haber sido valiosas. Es por ello que sin lugar a dudas, este tipo de herramientas de intervención requiere de un seguimiento y reflexión permanente, con el fin de seguir explorando mejores estrategias de intervención, capaces de ser adaptadas a las especificidades de cada territorio productivo.

BIBLIOGRAFÍA

- Cambio Rural. El INTA promueve la formación de grupos | Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. (2018). Recuperado 19 de agosto de 2019, de <https://inta.gob.ar/noticias/cambio-rural-el-inta-promociona-la-formacion-de-grupos>
- Castillo, P. *La expansión regional del cultivo de soja en la Argentina*. Buenos Aires: CEHR, UNLP- CONICET, 2009. Disponible en: http://www.econ.uba.ar/CIEA/Docs%204/art_5.pdf
- Friedmann, H.(1993). *The political economy of food*. New Left Review, New York, n. 197, p. 29-57.
- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (2019). *Historia del INTA*. Recuperado 19 de agosto de 2019, de <https://inta.gob.ar/paginas/historia-del-inta>
- Lattuada, M. (2014). *Políticas de desarrollo rural en la Argentina: Conceptos, contexto y transformaciones*. Recuperado de <http://rephip.unr.edu.ar/xmlui/handle/2133/3828>
- Lattuada, M., et al. (2015). *Tres décadas de desarrollo rural en la Argentina: Continuidades y rupturas de intervenciones públicas en contextos cambiantes 1984-2014* (1a ed.). Buenos Aires, Argentina: Teseo.
- Manzanal, M. (2000). Los Programas de Desarrollo Rural en la Argentina (en el contexto del ajuste macroeconómico neoliberal). *EURE (Santiago)*, 26(78), 77-101. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612000007800004>
- Programa Social Agropecuario (Argentina). (1998). *El Programa Social Agropecuario, 1993-1998: 5 años de política social con pequeños productores minifundistas*. Buenos Aires: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, Subsecretaría de Agricultura, Ganadería y Forestación, Programa Social Agropecuario.
- Pengue, W. (2005) *Agricultura industrial y transnacionalización en América Latina. ¿La transgénesis de un continente?* Buenos Aires: PNUMA, 2005. 221p.
- Pogrebinschi, T. (2017). *LATINNO Dataset*. Berlin: WZB.

- Prohuerta. (2011). Recuperado 19 de agosto de 2019, de INTA website: <https://inta.gob.ar/documentos/prohuerta>
- PROSAP (2014) *Inversión pública y Desarrollo Regional*. Akian Editora, Buenos Aires, Argentina.
- Ríos, A.D. et al. (2015). *Sociología Agraria: Apuntes* (1a ed.). Recuperado de https://docs.wixstatic.com/ugd/a2401e_9c88b19cfdd64f02bcf93ace7e09dfe4.pdf
- Taraborrelli, D. (2017). Políticas públicas rurales y modelos de desarrollo en Argentina. El Programa Cambio Rural entre 1993 y 2015. *Estudios Sociales del Estado*, 3(5), 164-188.