



Estudios Sociológicos

ISSN: 0185-4186

revistaces@colmex.mx

El Colegio de México, A.C.

México

Tapella, Esteban

Reformas estructurales en Argentina y su impacto sobre la pequeña agricultura. ¿Nuevas ruralidades, nuevas políticas?

Estudios Sociológicos, vol. XXII, núm. 3, septiembre-diciembre, 2004, pp. 669-700

El Colegio de México, A.C.

Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59806606>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



Reformas estructurales en Argentina y su impacto sobre la pequeña agricultura. ¿Nuevas ruralidades, nuevas políticas?

Esteban Tapella

Introducción

DURANTE LAS ÚLTIMAS DOS DÉCADAS, LA EXPANSIÓN del capitalismo, la globalización y las políticas de liberalización de la economía han transformado la sociedad rural en América Latina. Para muchos países de la región, la adopción de las políticas de estabilización y ajuste estructural (PEAE), la expansión de las grandes corporaciones transnacionales agroindustriales (CTA) y la integración de la agricultura en el nuevo sistema agroalimentario mundial, han modificado drásticamente la estructura y las condiciones de producción del sector agrícola. Estos procesos han contribuido a la configuración de lo que se ha dado en llamar una “nueva ruralidad” en América Latina.

Sobre la base de fuentes secundarias de información y evidencias empíricas, este ensayo analiza cómo estas reformas han impactado en la estructura agraria en América Latina y en Argentina. Se explora con especial dedicación el caso Argentino, analizando el impacto que las políticas del Estado, tanto económicas como sociales, han tenido sobre el sector de pequeños productores agropecuarios pobres.¹ Si bien se reconoce que durante los noventa

¹ En este trabajo se usa el término “pequeño productor agropecuario pobre”, “pequeño productor” o “pequeña agricultura” para hacer referencia a aquellos productores minifundistas, colonos, cañeros o chacareros que tienen en común —entre otras— las siguientes características: 1) producen principalmente con mano de obra familiar, combinando una estrategia de producción para el autoconsumo con ventas en el mercado local (casi siempre en condiciones informales), 2) tienen escaso capital y una tenencia precaria de la tierra, y 3) suelen realizar trabajos extraprediales temporarios tales como siembra, cosecha, zafra, poda, etc., para complementar ingresos. No se utiliza el término “campesino”, ya que sólo en algunas provincias del

el sector agropecuario presentó un incremento excepcional de la producción y las exportaciones, así como un cambio tecnológico muy significativo, se brinda especial atención a la manera por la cual la integración a la economía global ha producido un proceso dual y sumamente injusto. Esto es, un incremento de la producción, crecimiento y concentración del poder económico, por un lado, y peor distribución de la riqueza, intensificación de las desigualdades internas, y deterioro de las ya precarias condiciones de vida y producción de los pequeños productores de escasos recursos, por el otro.

Este análisis adquiere relevancia en cuanto que el sector de pequeños productores (unas 180 000 familias aproximadamente) representa la mitad de las explotaciones agropecuarias argentinas y ha tenido —al menos hasta principios de los noventa— una participación significativa en el producto bruto agropecuario nacional.² Este sector, ubicado mayoritariamente en el Noroeste y Noreste del país, ha visto negada su importancia históricamente, ya que, en la definición de la política económica nacional se le asignó un papel central al sector agroindustrial capitalizado, el cual produce la mayoría de los alimentos básicos de la canasta familiar (Manzanal, 2000a y b).

Frente al evidente deterioro del sector de pequeños productores, el trabajo intenta demostrar la falta de consenso en el aparato del Estado respecto al papel que los pequeños productores juegan en la economía. En función de ello, se señala cómo algunas políticas han favorecido los cambios estructurales, perjudicando al sector de pequeños productores, mientras que otras acciones de gobierno han intentado fortalecer sus sistemas de producción con limitada efectividad y alta discontinuidad en los servicios. Argentina presenta un escenario de transición desde los tradicionales sistemas productivos de pequeños productores hacia nuevas estrategias de sobrevivencia, bajo condiciones de alta precariedad y flexibilidad (pluriempleo, multiactividad o simplemente su transformación en asalariados rurales), en el marco de un incremento sostenido de la pobreza rural.

El artículo está organizado en tres partes. Primero, se describen los procesos de cambio estructural en América Latina y la respuesta que —a través de políticas compensatorias— se fueron generando para aliviar el impacto de dichas reformas. Segundo, se analiza el caso argentino, y se presentan datos

Noroeste argentino los pequeños productores se autodenominan así, además de representar un concepto sobre el cual pueden ser válidas diferentes interpretaciones.

² Según Carballo (1991:157) en 1989 los minifundistas aportaban 10% de la producción de caña de azúcar, 15% de la vid para vinificar, entre 25 y 30% del algodón y 10% del tabaco. También son productores de yerba mate, té, hortalizas y ganado ovino y caprino; representando este último 80% del total nacional.

que evidencian el impacto que las reformas implementadas desde los ochenta tuvieron sobre el sector de pequeños productores de escasos recursos. Finalmente, se presentan las conclusiones del trabajo. En ellas se argumenta que, a principios del nuevo siglo, Argentina presenta una clara tendencia hacia una agricultura “sin” agricultores. Al mismo tiempo, se resalta la necesidad de nuevas estrategias de intervención orientadas a enfrentar la situación actual y estimular procesos de desarrollo rural que incluyan a aquellos sectores que en los últimos años fueron marginados del proceso de desarrollo.

Dos décadas de cambios estructurales y la cuestión agraria en América Latina

La expansión del capitalismo, la globalización y las políticas de liberalización de la economía han transformado durante las últimas dos décadas a la sociedad rural Latinoamericana.³ Para muchos países de la región, la adopción de programas de estabilización y ajuste estructural (PEAE), la expansión de las grandes corporaciones transnacionales agroindustriales (CTA) y la integración de la agricultura en el nuevo sistema agroalimentario mundial, han producido profundas reformas en la estructura agraria y las condiciones de producción del sector (Kay, 1994:1-2; Gwynne, 1999). Según han planteado varios autores,⁴ hacia fines del siglo pasado se ha configurado una *nueva ruralidad* en América Latina.

Sin duda, estos cambios estructurales han producido una nueva división del trabajo. Por un lado, los grandes productores, los empresarios agrícolas y las CTA han logrado involucrarse e integrarse en diferentes etapas del proceso de producción agroindustrial: financiando, produciendo y elaborando, comercializando y consumiendo productos agrícolas y agroindustriales. Este sector, favorecido por las políticas antes mencionadas, incrementó su producción y productividad, sobre la base de tecnología de avanzada (semillas modificadas genéticamente) y el uso intensivo de químicos, reduciendo además los costos de producción a través de la introducción de esquemas productivos tales como la agricultura por contrato⁵ (Kearney, 1996:127).

³ Estos procesos han sido ampliamente evidenciados. Véase Kay (1994, 1997 y 2000), Magdoff *et al.* (2000), Goodman y Redclift (1981, 1987, 1991); Bonanno *et al.* (1994), Llambí (2000a), Teubal (1992, 1993, 1995, 2002), O’Neill (1997) y Lattuada (2000).

⁴ Véase Teubal (2002), Llambí (2000b) y un importante grupo de ponencias presentadas en el Seminario “La Nueva Ruralidad en América Latina”, Colombia, agosto 22 al 24 de 2000.

⁵ El modelo de agricultura por contrato es una expresión del nuevo régimen agroalimentario (ver más adelante) y se refiere al reemplazo del mercado abierto de intercambio por la vincula-

Por otro lado, el sector de pequeños productores ha sido marginado del proceso de producción o incluido en éste en forma asimétrica. Este sector, desfavorecido por las políticas de las dos últimas décadas, no ha podido participar dentro de los nuevos esquemas productivos (agricultura por contrato e integración vertical) y su papel se ha visto reducido al aporte de alimentos baratos para el mercado interno o como fuerza de trabajo asalariada (Teubal, 1993; 2002).

Hay claras evidencias en América Latina de que los procesos de modernización de la agricultura, impulsados por el nuevo ímpetu de la economía de mercado, han incrementado la concentración y centralización del capital,⁶ a la vez que han acentuado la ya inequitativa distribución del ingreso y pobreza en el campo (Magdoff *et al.*, 2000:8). La sociedad civil, el sector público y el privado, y las organizaciones internacionales han manifestado su preocupación por el impacto de las políticas de liberalización de la economía y el proceso de globalización. Muchos autores evidencian un proceso de ensanchamiento de la brecha entre pobres y ricos en términos absolutos y relativos, lo que ha resultado en una estructura social agraria más heterogénea y compleja (Emmerij, 2001:5; Kay, 1995).⁷

Frente a semejante cambio, es necesario preguntarse: ¿cuáles fueron las políticas y procesos que lo motivaron, qué impacto tuvieron en el contexto Latinoamericano y cuáles fueron los resultados en la estructura agraria?

Sin duda, los procesos de *globalización*, el surgimiento de un *nuevo modelo agroalimentario* y la *liberalización de la economía* han sido los factores centrales que motivaron en las décadas recientes los cambios estructurales y la configuración de una *nueva ruralidad* en América Latina.

El llamado proceso de *globalización*, representa un concepto complejo al que se le han dado innumerables significados. En este estudio se lo utiliza desde una acepción acotada, como el conjunto de movimientos orientados a integrar las economías latinoamericanas dentro de la economía de mercado global (mundial). Estos movimientos se vieron acelerados desde los ochenta

ción de productores independientes y su producción con una empresa orientada a procesar, comercializar y exportar estos productos; la empresa regula el precio, las prácticas productivas y la asignación de créditos y cupos sobre la base de un contrato bipartito. Véase Watts (1990:149) y Glover y Kusterer (1990).

⁶ Los procesos de concentración se evidencian en diferentes niveles: 1) concentración de propiedades en el sector productivo, 2) concentración en la provisión de insumos (semillas, fertilizantes, pesticidas y maquinarias), y 3) concentración en el procesamiento de alimentos, y en el sector de administración de stocks y distribución (Heffernan, 2000; Heffernan y Constance, 1994).

⁷ Véase también O'Neill (1997:30-31), Llambí (2000b) y UK White Paper Report (2000).

por medio de medidas y factores tales como la liberalización del intercambio y la desregulación, los programas de ajuste estructural, la entrada en vigencia del Tratado General sobre Tarifas y Libre Comercio (GATT) y el papel desempeñado por las instituciones internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, a la vez que facilitados por los cambios tecnológicos a finales del siglo pasado.⁸

El surgimiento de *nuevos modelos o regímenes agroalimentarios* a nivel mundial, se refiere a los cambios producidos en la manera, el lugar, la cantidad y los métodos por los cuales los alimentos son producidos y distribuidos (Gwynne, 1999). Estos modelos han ido cambiando históricamente, modificando las formas de producción, intercambio y consumo, tanto en los países avanzados como en vías de desarrollo. Para este estudio adquiere relevancia el traspaso desde el régimen agroalimentario conocido como *fordista*, hacia el “nuevo” sistema agroalimentario internacional o *posfordista*.

El régimen *fordista* (producción masiva para un mercado masivo), orientado básicamente a incrementar la producción agrícola exportable como insumos para el creciente sector industrial en el mundo desarrollado, se fortaleció con el Estado keynesiano, caracterizado por una importante presencia del Estado en el estímulo a la producción. La llamada *revolución verde*, orientada a ampliar la superficie cultivable y aumentar la producción agrícola incorporando nuevas tecnologías, es un reflejo de este régimen (McMichael y Raynolds, 1994; Goodman y Redclift, 1991).

La crisis del petróleo en los setenta, la crisis de los acuerdos de Bretton Woods, la adopción de políticas proteccionistas en los países desarrollados, y los problemas de la deuda y políticas de ajuste estructural en los países menos desarrollados, constituyen algunos de los factores que favorecieron el cambio hacia el nuevo régimen o sistema agroalimentario *posfordista* (Nederveen-Pieterse, 1997a). Los cambios en los patrones de consumo (demanda de alimentos frescos durante todo el año), los cambios tecnológicos que permiten producir frutas y verduras en cualquier estación del año y las reformas en cuanto al comercio internacional, contribuyeron a la expansión del nuevo régimen (Amin, 1994).

En este esquema, las CTA adquirieron un papel protagónico, incrementando su poderío económico, adoptando tecnologías caras y sofisticadas para nutrir nichos de mercados altamente rentables. El resultado ha sido una mayor concentración de la producción y una reducción de la participación en

⁸ Véase Woodward (1998), Sideri (1997), Beck (2000), Kay (1998), McMichael y Raynolds (1994), Adams *et al.* (1999), Teubal (1995), Klak (1999) y Nederveen-Pieterse (1997a y b).

la economía del sector de pequeños productores agropecuarios, a la vez que una expansión de los sistemas de agricultura por contrato y un aumento del trabajo asalariado bajo condiciones precarias, flexibles y transitorias.⁹

Para muchos autores, la globalización y la expansión del nuevo modelo agroalimentario han sido acelerados a partir de las llamadas políticas neoliberales o de *liberalización de la economía*. Aún cuando el neoliberalismo tuvo diferentes interpretaciones y su implementación cambió acorde al contexto y los gobiernos que lo aplicaron, estas políticas adoptadas desde los ochenta en América Latina, tienen un conjunto de características básicas reproducidas de forma similar en prácticamente todos los países de la región. Los programas de estabilización y ajuste estructural (PEAE), constituyen el “paquete” mediante el cual se introdujo esta política, llamada a reemplazar el paradigma previo (vigente desde 1930 hasta mediados de los ochenta y caracterizado por una importante intervención del Estado en el manejo de la economía y la promoción industrial) (Kay, 1998).

Los PEAE fueron impulsados por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial. En muchas ocasiones fueron adoptados como una condición para recibir nuevos préstamos o renegociar las obligaciones de la deuda externa (Ahmed y Lipton, 1997; Edwards, 1995:57). Estas políticas respondían directamente al llamado Consenso de Washington, según el cual, los países menos desarrollados deberían: 1) lograr estabilidad macro-económica, controlando la inflación y reduciendo el déficit fiscal, 2) abrir sus economías hacia el resto del mundo a través de la liberalización del intercambio de productos y capitales, y 3) liberalizar el mercado interno de productos y el de los factores de producción, a través de medidas tales como la privatización, la desregulación y la liberalización de la economía (Gore, 2000; Gwynne, 1999 y Gamarra, 1994).

Muy interesante sería profundizar sobre la asunción básica respecto al sector agrícola latinoamericano para la adopción de estas políticas. No obstante, dado el alcance de este trabajo, sólo se mencionan —mediante una apretada síntesis— los resultados que estos procesos y políticas de transformación tuvieron en la estructura agraria latinoamericana, así como el tipo de intervención estatal que surgió frente a estos cambios, para luego concentrarse en el caso argentino.

- A partir de las políticas descritas, se observa una intensificación del dominio del capital sobre el agro, un claro fortalecimiento de las grandes CTA, y

⁹ Véase Kearney (1996), Heffernan y Constance (1994), Teubal (1995 y 2002) y Watts (1990).

un proceso de modernización de subsectores dentro de la agricultura, con un crecimiento sostenido en la producción y las exportaciones¹⁰ (Spoor, 2000; Teubal, 1995 y 2002). Los grandes empresarios agrícolas productores de bienes exportables, y sólo en algunos casos los medios productores, son quienes aprovecharon y se beneficiaron con las políticas de liberalización agroexportadoras. Vinculando su propio capital con las grandes CTA (altamente tecnologizadas) y participando en esquemas de agricultura por contrato, estos sectores pudieron concentrar recursos (tierra, por ejemplo) y producción, además de manejar las etapas de procesamiento y comercialización de los productos (Spoor, 2000:24-25).

- Al mismo tiempo, se produjo una transformación de los diferentes actores sociales y su relación dentro de la estructura agraria. Para algunas regiones o subsectores, el resultado ha sido hostil, produciéndose un estancamiento económico y un incremento de las desigualdades. Sólo algunos productores familiares capitalizados¹¹ pudieron adoptar nuevas tecnologías y reunir los requisitos del nuevo régimen agroalimentario. Los sistemas de producción y reproducción social de los pequeños productores se han transformado, originándose una nueva estructura agraria y una *nueva ruralidad*. Aun cuando en América Latina el sector de la pequeña agricultura sigue siendo un importante proveedor de alimentos para el consumo interno, su participación en la producción agrícola total ha decrecido significativamente desde 1980. Para algunos autores, hubo una tendencia fuerte hacia el multiempleo y la pluriactividad como una estrategia tendiente a captar ingresos extraprediales no agrícolas (*off-farm activities*) canalizables hacia inversiones en la explotación de modo tal de continuar en el campo (proceso de resistencia).¹² Para otros, la

¹⁰ El record de crecimiento económico entre 1990-1997 varió desde un extremo alto de 7.3% anual de crecimiento en Chile a un extremo bajo de 1.9% en México. Para Argentina, el comportamiento fue de 5.9% anual, manteniendo una tasa de inflación muy baja (Gwynne, 1999:84).

¹¹ El término se refiere a aquellos pequeños agricultores (“colonos” o “chacareros”) que—compartiendo condiciones como el uso de mano de obra familiar y la escasa dotación de tierra—fueron capaces de acumular o “capitalizarse”. Este tipo social agrario, también conocido como *farmers*, ha desarrollado una racionalidad más “empresarial” (maximización de los beneficios) y una habilidad especial para responder a los incentivos del mercado y adoptar nuevas tecnologías. Para profundizar este concepto ver Lehmann (1986:606-612) y Llambi (1989:748-753).

¹² Según Echeverría (2000), el sector de la pequeña agricultura está en franco deterioro, lo cual se observa a partir de un incremento de actividades no agrícolas y estrategias de multi y pluriempleo. Estas estrategias representan 50% de los ingresos de las familias rurales en América Latina y 51% en Argentina.

mayoría de los pequeños productores se está convirtiendo en asalariados permanentes, transitorios u obreros del sector urbano o, peor aun, en desocupados rurales y nuevos pobres. En todos los casos, es claro que las condiciones de empleo son absolutamente precarias, flexibles y temporarias.¹³

- Respecto a la intervención del Estado, se observan fuertes contradicciones. Por un lado, acompañando los cambios estructurales, se eliminaron los subsidios, las líneas especiales de crédito para el agro y los servicios de extensión agropecuaria y desarrollo tecnológico (Spoor, 2000). La intervención pública en el sector rural se redujo, y se impulsó la privatización de los servicios de extensión (en muchos casos terciarizando los servicios mediante Organizaciones No Gubernamentales [ONG]), así como, en cuanto a políticas de crédito rural (salvo escasas excepciones), se pasó desde un enfoque “productivo” (crédito subsidiado) hacia el enfoque de los “mercados financieros”, basados en los principios del libre mercado (Tapella, 2002).
- Por otro lado, y recomendado por el Banco Mundial en 1990, quien reconoció los resultados adversos de las políticas de ajuste, se implementaron desde los noventa los llamados fondos de inversión social (FIS), orientados a disminuir el impacto negativo de las reformas sobre los sectores más vulnerables (Cornia, 1999:11). La mayoría compartió características tales como: 1) mecanismos de focalización (para obtener un impacto per cápita mayor), 2) autonomía administrativa, 3) provisión de servicios descentralizada y privatizada, 4) programas orientados a la demanda sobre la lógica de recursos “concursables” (cobrando importancia el “pequeño proyecto”), y 5) financiamiento externo o mixto (organismos internacionales cofinancian programas de alivio a la pobreza) (Carvalho, 1994). Si bien estos programas surgieron como iniciativas de carácter anticílico y temporal, al persistir las condiciones de pobreza, se convirtieron en políticas de más largo plazo, pasando desde fondos “compensatorios” hacia programas de “promoción” orientados a incorporar a los pobres en el proceso de producción (Tendler y Serrano, 1999).¹⁴
- Al cierre del milenio, la pobreza rural en América Latina creció en términos relativos y absolutos (Kay, 1995; Spoor, 2000 y Gwynne, 1999). En

¹³ Para profundizar sobre los procesos de transformación de la estructura agraria en el marco de la liberalización económica, véase Echeverría (2000), Gwynne y Kay (1999), Kay (1995, 1997 y 2000), Teubal (2002), Spoor (2000) y Weeks (1995).

¹⁴ Para un análisis detallado de este tipo de políticas sociales, véase Bascones (1998), Glaessner *et al.* (1994:43-61), Stewart y Van der Geest (1995), Abbott y Covey (1996), Narayan-Parker y Ebbe (1997:23), Moore y Putzel (1999), Carvalho (1994) y Cohen y Franco (1994).

1990, el mismo Banco Mundial¹⁵ como ya se dijo, reconoció los efectos adversos y severos de la globalización y las políticas de ajuste sobre la pobreza rural, al tiempo que señaló que el efecto redistributivo (*trickle down effect*) esperado a partir de la estabilidad y el crecimiento macroeconómico estaba demorando mucho más de lo previsto (Cornia, 1999: 11). Si bien los FIS se expandieron rápidamente, los mismos tuvieron serias limitaciones, 1) en muchos casos no fueron eficaces y eficientes en alcanzar a la población objetivo, y 2) sus presupuestos fueron demasiado bajos como para mitigar la pobreza rural (Tapella, 2003 y Stewart y Van der Geest, 1995). Tal como señala Manzanal (2000b), en la mayoría de los casos, los beneficios sociales que los pequeños productores recibieron de los FIS, es mucho menos que los derechos adquiridos y universales que han perdido a causa de las reformas estructurales de la última década.

El caso argentino

Las reformas estructurales y las políticas de ajuste han influenciado a Argentina como lo hicieron con el resto de los países de la región. No obstante, es necesario resaltar las particularidades de la estructura agraria en Argentina en el marco de las tendencias generales.

El sector de pequeños productores minifundistas en Argentina nunca tuvo la misma relevancia que en países como Bolivia, México o Perú (Giarraca, 1990:55). La principal diferencia recae sobre la heterogeneidad geográfica entre diferentes regiones. Mientras la Región Pampeana, con las tierras más fértiles y con mejor dotación de agua, se convirtió desde 1870 en la región más rica y moderna, las otras regiones (NOA [Noroeste Argentino], NEA [Nordeste Argentino], Cuyo y Patagonia), con peores condiciones en cuanto a calidad de suelos, régimen de precipitaciones o disponibilidad de agua para riego, se convirtieron desde ese entonces en otra gran región (*el Interior*), la más pobre y menos desarrollada del país (Sawers, 1996:17-25).

En los años de posguerra, el surgimiento del sistema agroalimentario “fondista” y la expansión de la llamada revolución verde, favorecieron el incremento productivo y el poder económico de la Región Pampeana, ensanchando la brecha con el resto de las regiones del país. El papel dominante asignado a la Región Pampeana para que Argentina se integre social y económicamente en el orden mundial, ha negado históricamente al sector de la pequeña agricultura y las realidades y problemas de las otras regiones del inte-

¹⁵ Véase World Bank (1990), Jorgensen *et al.* (1992), Carvalho (1994) y Glassner *et al.* (1994).

rior del país (Manzanal, 1990:137-138 y Sawers, 1996:26-27). Si bien estos temas debieran analizarse con mayor profundidad, no es exagerado aseverar que con el tiempo Argentina se fue transformando en un país con altos niveles de acumulación (en comparación con el resto de los países de la región), pero con un creciente nivel de desigualdades y pobreza rural. Si a esto se le suma la inexistencia de reformas agrarias importantes (Kay, 2000:128), entonces se puede concluir que las reformas estructurales y los planes de ajuste, tal como se describe más adelante, contribuyeron a exacerbar las heterogeneidades entre e intra-regiones.¹⁶

Liberalización: crecimiento económico y deterioro de la pequeña agricultura

Las políticas de liberalización y ajuste estructural en Argentina (al igual que en Chile) tuvieron un comienzo temprano, a partir de 1976 con la instauración del régimen militar, principalmente a través de las medidas tendientes hacia la “apertura” o libre mercado. Durante 1983-1989, con gobiernos democráticos, estas políticas se mantuvieron, pero es recién entre 1989-1991 cuando se adoptan las políticas de estabilización y ajuste estructural, aplicando en forma estricta los principios del Consenso de Washington (Manzanal, 2000a).

Por muchas décadas, Argentina había adoptado y mantenido la estrategia de producir alimentos baratos para el mercado interno, protegiendo el sector industrial y captando ingresos mediante la aplicación de impuestos sobre las exportaciones, a la vez que sosteniendo altos impuestos a las importaciones de bienes manufacturados. Estas políticas resultaron en una tasa de cambio sobrevaluada para las exportaciones y una tasa sub-valuada para las importaciones, construyendo de esta forma una base industrial fuerte, pero con el costo de deteriorar el progreso tecnológico y la inversión externa en el sector manufacturero e industrial. Como consecuencia, factores como frecuentes problemas en la balanza de pago y crisis monetarias, tendencia inflacionaria persistente, severos ajustes fiscales, baja tasa de crecimiento económico y graves problemas para el pago de obligaciones externas dominaron el escenario hasta 1989, cuando después de al menos tres programas fallidos de estabilización, el modelo se colapsó (Maletta, 1995).

¹⁶ El índice de pobreza es sustancialmente mayor en el Interior, siendo —en 1998— de 46% en el NOA, 49% en el NEA y de 36% en Cuyo, mientras que la Región Pampeana, tuvo un índice menor a 23% (INDEC/EPH, 1998).

LOS PEAE en Argentina fueron aplicados básicamente mediante medidas como la privatización y la desregulación,¹⁷ la reducción de tarifas arancelarias, la liberalización del mercado externo (uniéndose al Mercosur desde sus inicios en 1991), y la adopción del “Plan de Convertibilidad” (orientado básicamente a estabilizar la emisión de moneda, anular la inflación y estimular las inversiones externas). Además, con la intención de reducir el déficit fiscal, se disminuyó el gasto público y —salvo las retenciones a las exportaciones— todos los impuestos se incrementaron (impuestos a las ganancias, sobre todo el IVA e impuestos al consumo totalmente regresivos),¹⁸ manteniendo al mismo tiempo sólo programas básicos de alivio a la pobreza.

Como resultado de la aplicación del ajuste estructural en Argentina, el país logró estabilizar la economía y experimentó un fuerte crecimiento económico. La inflación cayó desde un pico de 1 300% en 1990 a menos de 1% entre 1996 y 1998, mientras que el crecimiento económico cambió desde un -1.1% durante los ochenta a un 5.8% entre 1991 y 1998 (Hicks, 2000:52 y Schvarzer, 1998:88). No obstante, el costo de este éxito macroeconómico ha sido muy alto: los trabajadores vieron reducidos sus ingresos en —al menos— 30%, el desempleo creció desde 8.1% en 1989 a 13.1% en 1998, y alcanzó aún un nivel más alto en 1995, 18.4%) (Manzanal, 2000a:78). Aun cuando la población por debajo de la línea de pobreza decreció desde 40% en 1990 (después del periodo hiperinflacionario) hasta 22% en 1994; entre 1995 y 1998 la pobreza experimentó un crecimiento permanente, llegando a 29%, con 45% de niños viviendo en condiciones de extrema pobreza, aumentando la ya inequitativa distribución del ingreso¹⁹ (Hicks, 2000:3-6).

Desde 1999, siguiendo la devaluación en Brasil y la turbulencia de los mercados financieros a nivel internacional, la economía se estancó. Mientras la recesión golpeaba la economía en su conjunto, la deuda externa creció y se contrajeron nuevos créditos, con la condición de más ajuste y una mayor

¹⁷ Las medidas de desregulación aplicadas al sector rural (Decreto 2284) dieron fin a prácticamente todas las políticas reguladoras, como la Junta Nacional de Granos y la de Carnes, y la Comisión Reguladora de la Yerba Mate. Además limitaron las intervenciones en el complejo agroindustrial cañero y se redujeron las funciones el Instituto Nacional de Vitivinicultura sólo a controlar la genuinidad de los productos vitícolas (Soverna, 2001).

¹⁸ En Argentina, la mayor recaudación de impuestos por parte del Estado proviene del IVA y los impuestos al consumo, lo que representa un sistema impositivo totalmente regresivo. Los impuestos pagados por los pobres (7%) representan una proporción mucho mayor de sus ingresos (4% del ingreso bruto nacional) que el 47% que pagan los sectores más pudientes (con 53% del total del ingreso) (Hicks, 2000:27).

¹⁹ En 1998, el quintil más bajo respecto a los ingresos, percibió menos de 4% del PBI, mientras que el quintil más alto, incrementó su proporción desde 51 a 54% del PBI (Hicks, 2000). Véase también Schvarzer (1998).

reducción del gasto y el déficit fiscal. A finales de 2000, el desempleo creció nuevamente a 15.4%, empeorándose las condiciones un año más tarde. Al empezar el año 2002, el programa de convertibilidad terminó su ciclo, mientras que la devaluación de la moneda produjo un incremento sostenido en los precios que “siguieron” al dólar. En ese entonces, la crisis financiera que enfrenta el país ha exacerbado la recesión y los niveles de desocupación superan 20%, mientras que más de la mitad de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza (World Bank, 2002). A inicios de 2003 una nueva gestión de gobierno intenta implementar un modelo económico basado en principios neokeynesianos. Hay una mayor intervención del Estado en la economía, se renegocia la deuda externa con el FMI y se observa una leve reactivación de la actividad económica a partir de un nuevo tipo de cambio favorable a las exportaciones y una tasa de interés internacional muy baja. No obstante, y a pesar de un importante plan de subsidio al desempleo (Plan Jefas y Jefes de Hogar),²⁰ los niveles de pobreza y desocupación de finales de 2002 prácticamente no se han modificado. Todavía, nada indica que Argentina haya encontrado la senda que “lleva” hacia un desarrollo sustentable.

Para muchos autores, el sector rural argentino ha seguido las tendencias latinoamericanas en cuanto al impacto de las reformas estructurales y la globalización, en lo que algunos denominan la creación de una *nueva ruralidad* o una *agricultura sin agricultores*.

Los cambios estructurales y las PEAE en Argentina han generado un proceso totalmente dual. Por un lado, entre 1990 y 1998, la evolución del sector rural en términos de nuevas tecnologías, incremento de la producción y la productividad, y aumento de las exportaciones ha sido excepcional. Argentina tuvo tasas de crecimiento agrícola positivas y sostenidas, manteniendo la participación del sector de productos primarios y agroindustriales en 30% del total del PBI. Por ejemplo, entre 1992 y 1997, la producción de cereales y oleaginosas en la Región Pampeana se incrementó en 33.2% mientras que la productividad subió 7% (Lattuada, 2000:2-6). Sin duda, en materia de política económica, decisiones tales como la disolución de la Junta Nacional de Granos y Carnes, la eliminación de las retenciones a las exportaciones, el establecimiento de un tipo de cambio único y la reducción de los aranceles a la importación, jugaron a favor del sector agroexportador más concentrado de

²⁰ Este Plan, iniciado en 2002 y continuado por la actual gestión de gobierno, es una especie de subsidio al desempleo de 150 pesos mensuales para familias que no perciben ingresos estables y presentan algún indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), situación que es compartida por la mayoría de los pequeños productores minifundistas y trabajadores rurales temporarios.

la economía, dedicado a la exportación de granos, leguminosas y oleaginosas, tanto de la Pampa Húmeda como mediante su expansión hacia áreas extrapampeanas (Manzanal, 2000a).

Por otro lado, la participación de los pequeños productores en la economía decreció, quienes se vieron afectados por la caída de los precios de sus productos en los mercados locales con la consecuente baja de sus ingresos. Medidas tales como la liberación de cupos de siembra, cosecha, elaboración y comercialización de producciones tradicionales, la eliminación de subsidios a algunos productos (como el algodón) o cajas compensatorias, la disminución de subsidios distribuidos como sobreprecio para los productores tabacaleros, la privatización de las bancas de fomento, la mayor presión tributaria a través de impuestos regresivos, y el intento por formalizar la economía de los pequeños productores en un sistema previsional totalmente inviable dado sus niveles de ingreso, han agudizado el deterioro y empobrecimiento del sector de la pequeña producción (Manzanal, 2000b). Además, la competencia abierta con grandes productores produjo un desarrollo desigual (ciertas regiones se volvieron más viables que otras) y la pobreza rural se incrementó²¹ (Maletta, 1995: 144), aumentando también el desempleo rural que llegó a 31% en 1999 (Hicks, 2000:17).

La globalización, la desregulación y la integración al Mercosur ha presionado al sector de pequeños productores más capitalizados hacia cultivos exportables más rentables, en el marco de estrategias de reconversión productiva. En este proceso, los pequeños productores enfrentan muchas dificultades para ajustarse a los nuevos patrones, ya que tienen serias limitaciones respecto a la disponibilidad de tierra, tecnología, acceso al crédito y capital (Manzanal, 1999). Casi exclusivamente el sector de productores-exportadores de la Región Pampeana (cereales y oleaginosas), y hasta cierto punto medios productores con producciones regionales (uva para vinificar y frutas) están siendo capaces de adoptar las condiciones impuestas por el nuevo régimen agroalimentario. El resto, se está convirtiendo en lo que algunos llaman productores “no competitivos” o “no viables” (Paz, 1999).

Indudablemente, las políticas de liberalización económica (básicamente el libre mercado y la reducción de medidas proteccionistas) debilitó el papel de los pequeños productores, quienes enfrentan al mercado desde una posi-

²¹ En el sector rural argentino 47% de los agricultores sufren condiciones de pobreza y exclusión social. Por ejemplo, la pobreza rural según el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) alcanzó 36.1% de las unidades familiares y 43.2% del total de la población rural en San Juan (Cuyo). En Misiones (NEA), ésta alcanzó 40.3% de las unidades familiares y 47.3% del total, y en Salta (NOA) la misma alcanzó 65.9 y 72.5% respectivamente (MEOSP, 1999:5-9).

ción completamente subordinada. En primer lugar, se incrementó la importación de productos agrícolas e insumos que eran tradicionalmente producidos por pequeños productores, decreciendo así sus ventas y los precios de sus productos en mercados locales, y reduciéndose —en consecuencia— sus ingresos. Segundo, a los pequeños productores les resulta muy difícil alcanzar los volúmenes de producción, la calidad y la regularidad requerida para “enfrentar” el mercado, perdiendo espacios que van siendo ganados por las grandes CTA (incluso en el mercado interno). En el mercado de insumos, debido a su economía “informal” y baja demanda, tienen que pagar precios mucho mayores que el que pagan los grandes productores. Por último, no tienen acceso al financiamiento formal y tienen que pagar tasas de interés mayores en mercados financieros informales, muchas veces usurarios (Echeverría, 2000:154; Manzanal, 1999 y Tapella, 2002).

Para los productores que han podido producir sobre la base de contratos agrícolas, el escenario no ha sido menos hostil. Lograron ingresos más estables, pudieron adoptar tecnologías y generalmente han tenido acceso a los insumos necesarios.²² No obstante, tuvieron que enfrentar una desigual distribución del riesgo y poder, ya que las compañías son las que generalmente definen los términos del contrato, el que se torna en un medio de subordinación. Por ejemplo, las compañías son habitualmente las propietarias de los cultivos y retienen temporalmente los títulos de propiedad de la tierra y del trabajo de los productores. Muchas familias trabajan muchas más horas que la jornada normal, usando incluso mano de obra familiar no remunerada, para cumplir con los estándares de cantidad y calidad del producto, definidos unilateralmente por las compañías (Paz, 1999 y Watts, 1990:160).

Como se ha mencionado, las reformas estructurales han transformado drásticamente la estructura agraria argentina, deteriorando los sistemas de producción y reproducción social de las familias de pequeños productores. Las unidades de producción minifundistas decrecieron considerablemente desde 1988, donde —de acuerdo al Censo Agropecuario de 1988 del INDEC— este sector estaba representado por unas 200 000 familias. Según Manzanal (2000a), quien estimó la población campesina sobre la base de datos secundarios obtenidos de diferentes estudios locales y regionales (Forni y Neiman, 1994; Murmis, 1995; Tsakoumagkos, 1997), en 1999 el número de pequeños productores minifundistas difícilmente sobrepasaba las 150 000 unidades familiares. Esta tendencia también se evidencia mediante otras fuentes. Por ejemplo, el sector lechero en La Pampa incrementó su producción entre 1991 y

²² Por ejemplo, en la producción de tabaco y caña de azúcar en el NEA y NOA, el tomate para industria y uva de vinificar en Cuyo, la lana en Patagonia, el algodón en Chaco, etcétera.

1997; sin embargo, el número total de productores decreció 50%, y la mayoría de los pequeños productores del rubro desaparecieron como tales (Lattuada, 2000:18). En Tucumán, entre 1988 y 1996, el número de productores cañeros disminuyó en 31.5%, mientras que la proporción de trabajo temporario extrapredial se incrementó significativamente (Giarraca *et al.*, 1999:3-7).

El Censo Nacional Agropecuario realizado a finales de 2002 y publicado recientemente por el INDEC (2003), evidencia los argumentos presentados anteriormente. Esto es, un fuerte incremento de la producción del sector agropecuario concentrado en pocos actores, y —en paralelo— un gran deterioro de la condición de los pequeños y medianos agricultores. El Censo corrobora la extinción de una cuarta parte de los productores agropecuarios, evidenciando el impacto social negativo de las políticas agropecuarias aplicadas durante los últimos quince años. Según la medición del INDEC, el número total de explotaciones agropecuarias en el país se redujo 24.5% en 15 años, de 421 221 en 1988 a 317 816 en la actualidad. Mientras los gobiernos hicieron alarde de las cosechas récord, se ignoró el impacto que el modelo tuvo en el sector de pequeños productores y el fuerte deterioro de su tejido social, lo cual obligó a 103 405 pequeños y medianos productores a abandonar sus actividades productivas.

El proceso de concentración de la producción agropecuaria en menos unidades es otro aspecto central evidenciado por el Censo de 2002, lo cual indica un aumento de la concentración del capital y el uso de la tierra. La superficie promedio de los campos creció 28% sin haberse incrementado el área bajo explotación, por lo cual queda claro que muchos empresarios agrícolas usufructúan las tierras de productores que desaparecieron del sector.²³ Este proceso de concentración no necesariamente significa compra o acumulación de tierra, sino un incremento del alquiler de tierras por parte de empresarios con mayor capacidad tecnológica y/o disponibilidad de capital. Esta estrategia obedece a una lógica elemental de maximización de los beneficios, ya que, por un lado se arriendan varios campos en diferentes regiones para disminuir el riesgo climático y, por el otro, se decide invertir el capital en la producción, en lugar de inmovilizarlos en la compra de tierras (Barsky, 2003). No obstante, el proceso de concentración de la producción, por un lado, y de exclusión de un amplio sector de la estructura agraria, por el otro, es evidente.

²³ La producción de soja transgénica (altamente mecanizada y tecnificada) en manos de grandes grupos agroindustriales, expandió sus fronteras hacia zonas tradicionalmente dedicadas a la ganadería (vacuna y caprina). En conjunto, la producción de granos aumentó de 35 a 70 millones de hectáreas entre 1988 y 2002, la fecha de los últimos Censos Agropecuarios (INDEC, 2003).

La migración del campo a la ciudad es otro de los aspectos que explica el deterioro del sector de la pequeña producción, pues sigue siendo una estrategia importante de los pequeños productores para “enfrentar” las condiciones de pobreza. Tal como surge de los estudios migratorios realizados en el marco del PROINDER²⁴ en 1996 y 2000, la migración tomada en períodos cortos (6 años previos a la realización de la encuesta) es muy significativa, ya que —por ejemplo— al menos 22% de las unidades familiares minifundistas de Mendoza y Río Negro y 27% en Santa Fe tienen algún miembro que ha migrado definitivamente a la ciudad. Al mismo tiempo, la migración rural-rural, propia de pequeños productores y trabajadores temporarios agropecuarios que viajan a la cosecha de la uva, el algodón y la caña, se ha reducido significativamente debido a la mecanización de estas actividades (Soverna, 2001:10).

Algunos sociólogos rurales han señalado la existencia de procesos de “migración de retorno”, entendidos como una vuelta al campo a partir de las frustraciones vividas en la ciudad (prolongado desempleo, problemas para el acceso a la vivienda, alta inseguridad, etc.). Si bien el autor ha podido constatar empíricamente este tipo de procesos, hay que resaltar que esta estrategia se ha dado sólo a partir de la confluencia de ciertos factores y condiciones en común, y no representa una tendencia generalizada para todo el sector de pequeños productores de Argentina. Por ejemplo, en algunas regiones como Casabindo en la Puna Jujeña, Colansulí en Salta o en parajes cercanos a San Pedro en Misiones se ha evidenciado este tipo de procesos migratorios ciudad-campo. No obstante, esto ha sido posible al haberse conjugado —al menos— cuatro factores determinantes: 1) disponibilidad de tierra para las familias que regresan, ya sea por tratarse de tierras fiscales, comuneras o cedidas por empresas forestales luego de haber usufructuado de ellas (Misiones, por ejemplo), 2) posibilidades agroecológicas para desarrollar una estrategia importante de producción para el autoconsumo, 3) alta marginalidad (básicamente distancia) respecto al mercado o bien nuevas oportunidades de ingreso en el mercado local (ferias francas en Misiones) y 4) alta desocupación en las zonas urbanas de las mismas provincias de donde provienen los pobladores.

En el sector de pequeños productores minifundistas crecieron las llamadas estrategias hacia la *multiocupación* y la *pluriactividad*, tanto en diversi-

²⁴ El Programa de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER) es un proyecto financiado por BIRF y SAGPYA, ejecutado en todo el país, el cual busca 1) mejorar las condiciones de vida de los pequeños productores minifundistas y trabajadores rurales pobres, a través del financiamiento de proyectos productivos y de infraestructura, y 2) fortalecer la capacidad institucional nacional y provincial para generar políticas de desarrollo rural.

dad de actividades como en la importancia que representan para el ingreso monetario familiar. Estas actividades (prediales o no) que generalmente no son agrícolas y buscan mejorar o complementar el ingreso monetario familiar, no han sido suficientemente estudiadas ni consideradas en los programas de apoyo al sector (Cravietti, 1999 y Gras, 2001). En consecuencia, resulta difícil determinar el papel que juegan en relación con la situación de los sistemas productivos de los pequeños productores, ya sea que aceleren su deterioro o bien que contribuyan a su consolidación. Esto debiera ser estudiado en profundidad; no obstante, a partir de la experiencia propia en actividades de extensión rural y evaluación de programas de desarrollo,²⁵ se puede reflexionar lo siguiente. En la mayoría de los casos el incremento de las actividades extraprediales responde a un deterioro de la actividad predial, y sus ingresos se orientan inicialmente a “subsidiar” la producción propia en el afán de “hacerla viable” (por ejemplo, mediante la compra de insumos en períodos críticos). Pero, al persistir las condiciones que limitan la sostenibilidad económica de sus sistemas, estas estrategias tienden a convertirse en la actividad principal, mientras que el trabajo agrícola predial se va desvaneciendo. En tal sentido, estas actividades representan —de algún modo— una estrategia de “resistencia” que, con mayor éxito en algunos casos que en otros, sólo frena temporalmente un proceso continuo de deterioro de la pequeña agricultura. Si bien en muchos casos esta estrategia ha permitido “contener” a las familias en el campo, sus condiciones de pobreza y vulnerabilidad han crecido.

La política social del Estado en el sector rural

En Argentina, la intervención del Estado en el sector rural durante y después de las políticas de ajuste muestra serias contradicciones. Por un lado, los gobiernos han implementado políticas económicas orientadas a incrementar la producción agrícola exportable y reactivar la actividad económica del sector. Una muestra de esto es la aplicación en varias provincias de la Ley de Diferimientos Impositivos,²⁶ orientada a incrementar la producción de culti-

²⁵ El autor ha participado en el seguimiento y evaluación de resultados e impacto de las principales estrategias de apoyo al desarrollo en Argentina, tales como el Programa Social Agropecuario (PSA), Programa de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (Proinder), Proyectos de Agroecología, Seguridad Alimentaria y Desarrollo Sustentable financiados por la Fundación W. K. Kellogg, entre otros. Ver Tapella (2003), Tapella y Rodríguez-B (2002), y Aparicio y Tapella (2003).

²⁶ Ésta es una Ley Nacional por la cual grandes empresas agroindustriales son “incentivadas” a invertir los montos que debieran pagar en concepto de IVA, impuesto a las Ganancias

vos no-tradicionales, en la región extra-pampeana o provincias más desfavorecidas. Esta política generó inversiones millonarias y una gran expansión de productos exportables. No obstante, los pequeños productores, lejos de beneficiarse, se vieron perjudicados por estas medidas. No pudieron competir con estas grandes compañías y muchos tuvieron que abandonar sus actividades productivas, vendiéndoles —en algunos casos— sus tierras y transformándose en sus obreros o bien migrando en búsqueda de empleo a zonas urbanas (Tapella, 2002).

Por otro lado, Argentina, al igual que muchos países de la región, implementó diferentes fondos de inversión social para mitigar el impacto de las políticas de ajuste, reducir los niveles de pobreza y frenar las migraciones rurales, focalizando en distintos tipos de productores y pobres rurales. Este tipo de políticas sociales también tuvo serias contradicciones internas.

Primero, la mayor parte de los programas sociales focalizados en los pobres ha sido promovida por los organismos internacionales (principalmente el Banco Mundial), quienes tienen una participación decisiva en el diseño y estrategia de los mismos. Además, su financiamiento, otorgado sobre la base de nuevos compromisos de deuda externa, abre sospechas respecto de la real intencionalidad de los programas, y genera dudas en cuanto a la posible sostenibilidad de los mismos, sobre todo si se reconoce que para revertir las tendencias descritas anteriormente es necesario construir una mayor institucionalidad del desarrollo rural (Manzanal, 2000a).

Segundo, existe un conjunto amplio de programas sociales orientados al sector de la pequeña agricultura, los cuales —en muchos casos— persiguen finalidades muy diversas. Por un lado, un grupo de programas sociales provee créditos subsidiados y servicios de extensión rural orientados a incrementar la productividad de los pequeños productores y mejorar su inserción en el mercado. De esta forma se intenta elevar sus ingresos y evitar la descomposición de sus sistemas productivos. A modo de ejemplo se pueden mencionar algunos programas: 1) el Programa de Crédito y Apoyo Técnico para Pequeños Productores Agropecuarios del Noreste Argentino (PPNEA), conocido actualmente como PRODERNEA, 2) el Programa PROHUERTA, 3) el Programa Social Agropecuario, la principal política nacional para el sector de pequeños produc-

y las Riquezas, en el Interior del País (varias provincias) en “mega” proyectos de inversión agroindustriales, pautados a largo plazo (10 a 15 años). Algunos estudios realizados sobre la ejecución de estos proyectos, indican que hubo resultados positivos respecto del crecimiento de la producción, siendo sin embargo muy pobres los resultados en cuanto a la generación de empleo (principalmente por el uso intensivo de químicos, semillas híbridas y mecanización del proceso productivo). Para mayores detalles, véase Allub (1996) y Toledo (2000).

tores minifundistas en cuanto a cobertura, presupuesto y número de proyectos, 4) el Programa Cambio Rural, 5) el PROINDER (mencionado anteriormente), 6) el Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR) y 7) el Fondo Especial del Tabaco, que permite el financiamiento de proyectos a través de otros programas.

Mientras los programas antes mencionados intentan favorecer y fortalecer a la pequeña agricultura, por otro lado hay programas que, ejecutados en forma simultánea, procuran transformar a los pequeños productores (hoy empobrecidos) en mano de obra calificada para desempeñarse como asalariados en grandes compañías agroindustriales, *ergo* aumentando el deterioro de la pequeña agricultura. Se puede mencionar, por ejemplo, al Programa de Empleo Privado (PROEMPI), el Programa Pro-empleo o el Programa Emprender, ejecutados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que han basado su estrategia en la capacitación de los beneficiarios y un subsidio al sector empresarial para facilitar el contrato de personal y aumentar la inserción laboral de desocupados rurales (en muchos casos pequeños productores). No siempre las empresas cumplen con el compromiso de incorporar a su planta a los jóvenes capacitados, mientras que ellas consiguieron disponer durante varios meses de mano de obra subsidiada por el Estado. Otras acciones como el Programa TRABAJAR o el Programa Jefes y Jefas de Hogares —de reciente creación— también provocan el mismo efecto, toda vez que limitan la continuidad del trabajo predial propio mediante ayudas económicas que exigen una ocupación en actividades no productivas (muchas veces lejos del predio). Sólo excepcionalmente se ha aplicado este tipo de programas subsidiando a pequeños productores o desocupados rurales para que realicen actividades en sus propios predios, ya sea que produzcan para el autoconsumo o el mercado local.

Finalmente, al menos seis puntos centrales respecto de la intervención del Estado en el sector rural deben ser destacados.

Primero, lejos de una deseada complementariedad, en Argentina existe una contradicción persistente entre las reformas económicas y las políticas sociales. Mientras las primeras generan concentración económica y exclusión de los más débiles, las otras sólo alivian temporalmente los efectos de la política económica y están lejos de consolidar a la pequeña agricultura como sector activo dentro del proceso de desarrollo.

Segundo, hay que resaltar que la mayoría de los programas estatales dirigidos a pequeños productores en Argentina ha estado centralizada en el Estado nacional, y dentro de las reparticiones respectivas ha ocupado un lugar marginal o secundario. La situación en los Estados provinciales es —además— mucho más crítica: 1) los gobiernos provinciales no tienen un diagnós-

tico global y comprehensivo sobre el volumen, características, tipos y subtipos de pequeños productores, 2) se desconoce el ciclo ocupacional, composición de ingresos y movimientos migratorios de los trabajadores transitorios agropecuarios, 3) la estructura institucional para atender a pequeños productores y trabajadores transitorios agropecuarios es deficitaria, 4) los recursos humanos son muy pocos y requieren capacitación, 5) los escasos programas provinciales, responden más a necesidades coyunturales que a políticas de mediano o largo plazo, 6) los programas nacionales implementados en las provincias suelen ser los de mayor cobertura geográfica y número de beneficiarios, y no siempre logran coordinarse con las acciones provinciales; entre otros aspectos (Soverna, 2001).

Tercero, es evidente que a nivel gubernamental (nación y provincias) no hay un claro consenso respecto al papel que los pequeños productores minifundistas pueden jugar dentro del nuevo orden macro-económico, implementando —en consecuencia— una mezcla de políticas y programas diferentes, muchas veces con fines contrapuestos. Como afirma Manzanal (2000b), es necesario determinar —por ejemplo— si las prioridades para el sector están en las mejoras de las condiciones de vida y en la retención de la población en el campo, o en la ampliación del campo laboral en las zonas urbanas o suburbanas de forma tal que aseguren condiciones ocupacionales.

Cuarto, los recursos asignados por el Estado son insignificantes para reducir las desigualdades, considerando que al menos 70% de la población potencialmente beneficiaria no tiene acceso a algún tipo de política social, ya sea pública o privada. Si bien Argentina es uno de los países latinoamericanos con el mayor gasto social per cápita (18% del PBI en 1999), sólo 7% del gasto social financia programas focalizados en los pobres. El resto va a la seguridad social (57%) y las políticas universales (36%), las que —excepción educación— rara vez llegan a los pobres rurales. Peor aún, el gasto social en Argentina es pro-cíclico (se incrementa o disminuye de igual manera que los cambios en el PBI); en consecuencia, cuando el PBI cae durante etapas de recesión —tal como ha sucedido desde 1998—, la pobreza crece y el gasto social paradójicamente se reduce (Hicks, 2000).

Quinto, si bien los servicios de los programas de ayuda al desarrollo han permitido leves mejoras de tipo productivo a nivel de cada familia, lo cual debiera permitir un aumento en sus ingresos monetarios y no monetarios, tal como señala Manzanal (2000b:145), el Estado no ha generado acciones que permitan una transformación más profunda y duradera, con perspectiva de autosostenerse, superando las restricciones que opone un mercado recesivo, concentrado y altamente competitivo, sobre el que las familias de pequeños productores no tienen ningún tipo de control.

Sexto, aun cuando los programas implementados han diseñado criterios de elegibilidad claros y—en la mayoría de los casos—ha existido una probada capacidad en alcanzar a la población objetivo, hay demasiados programas y la articulación y coordinación existente entre ellos es muy limitada. Como resultado se observa 1) superposición de programas, objetivos y población beneficiaria, 2) costos administrativos altos y dispersión de esfuerzos, y 3) un impacto social muy bajo (Hicks, 2000:30-1).

Conclusiones

En este trabajo se ha descrito cómo los procesos de globalización, la liberalización de la economía y la expansión del nuevo régimen agroalimentario han impactado negativamente sobre el sector de pequeños productores. Se ha señalado cómo, junto a una mayor concentración económica en manos de grandes compañías agroindustriales, se ha profundizado la inequitativa distribución de la riqueza, aumentando la pobreza rural y precarizándose las condiciones de vida en el campo. No se puede ignorar el efecto que tuvieron sobre el sector de la pequeña producción las políticas de desregulación, privatización y apertura económica implementadas desde los ochenta. El nuevo énfasis de la economía de mercado de los noventa ha limitado las condiciones de sobrevivencia de los pequeños productores. Junto a la creciente pobreza en el campo, se incrementaron las estrategias hacia el pluriempleo o la multiactividad. Mientras algunos pequeños productores más capitalizados han podido enfrentar las exigencias del nuevo régimen agroalimentario, accediendo a tecnologías e insumos que les permitieron mantener sus niveles de ingreso, al menos 30% de los pequeños productores se vio obligado a abandonar sus actividades en búsqueda de un trabajo temporal, rural o urbano.

También se ha señalado que, frente a estos cambios, el Estado ha tenido una intervención contradictoria y débil. Mientras las medidas económicas han exacerbado las condiciones de pobreza y vulnerabilidad del sector de la pequeña agricultura, se han implementado diferentes políticas tendientes a revertir los efectos no deseados del ajuste. Si bien se generó un importante grupo de programas orientados al sector, su cobertura ha sido muy limitada, los montos insuficientes y sus servicios no han permitido resolver factores estructurales como el acceso a la tierra o la inclusión de los pequeños productores en la economía “formal”.

Prácticamente todos los programas han puesto el énfasis en el trabajo con grupos pequeños, el fomento de la participación y la organización. Esto ha permitido aumentar la “visibilidad” de un sector históricamente marginado.

do de las políticas públicas y, al mismo tiempo —en virtud de las metodologías adoptadas—, fomentó la formación de técnicos en el campo del desarrollo rural, quienes han apoyado la creación y consolidación de organizaciones solidarias y autogestionarias con una moderada participación de los organismos de la sociedad civil y el sector público a nivel local y provincial. Hay algunas experiencias exitosas que, sobre la base de un modelo de participación y descentralización implementado a favor de las mayorías y no en función de intereses de poder, han demostrado que cuando el Estado respaldó estas actividades con asistencia económica y técnica, y se manejó con criterios de necesidad social y no clientelísticos, se alcanzaron niveles de productividad e ingreso sostenibles con algunos grupos de pequeños productores.²⁷

No obstante, la asistencia financiera y técnica provista por estos programas sólo ha garantizado la sobrevivencia de las unidades domésticas atendidas (aproximadamente 30% de los potenciales beneficiarios). Además, los efectos de estos programas en términos de ingreso y calidad de vida respecto del total de la población objetivo han sido por lo general muy bajos (Aparicio y Tapella, 2003). Por otro lado, no ha existido la “institucionalidad” adecuada para garantizar la continuidad y profundidad de estas acciones, condición necesaria para revertir las tendencias descriptas en este ensayo. Tampoco hubo una estrategia de desarrollo consensuada y articulada entre diferentes actores para con los pequeños productores en particular y el sector rural en su conjunto.

Frente al contexto descripto y a una nueva composición de la estructura agraria (*nuevas ruralidades*), donde prevalecen condiciones de pobreza, exclusión y vulnerabilidad, es imprescindible pensar en una nueva generación de políticas de desarrollo. Sin el ánimo de ser exhaustivo, y aprovechando también las reflexiones de otros autores al respecto,²⁸ se señala una serie de puntos a tener en cuenta a la hora de rediseñar la intervención del Estado en el medio rural.

Es imprescindible rediseñar las actuales políticas de desarrollo rural, de forma tal que sean capaces de articular diferentes organismos (públicos y privados) y sub-sectores dentro del medio rural, permitiendo enfrentar las condiciones actuales en forma eficaz y eficiente. Sin duda, es necesario una mayor intervención del sector público en las políticas de desarrollo agrícola y rural, como una forma de dinamizar y fortalecer los sub-sectores más perjudicados. Esta mayor participación del Estado, no sólo debiera “gobernar”

²⁷ Véase Benencia y Flood (2002) y Manzanal (2003), quienes analizan casos específicos, donde a partir de la articulación de diferentes actores y entidades de apoyo, se han podido lograr resultados satisfactorios.

²⁸ Véase Soverna (2001), Manzanal (2000a y b, y 2003), Aparicio y Tapella (2003).

el mercado para garantizar que las medidas macro económicas no generen mayor pobreza y exclusión, como sucedió en los noventa, sino que deben facilitar procesos de redistribución de los recursos. No se trata sólo de adoptar —por ejemplo— sistemas impositivos progresivos, sino también de implementar programas que permitan asignar recursos naturales como tierra y agua, o programas de promoción social e innovación tecnológica adecuados a las condiciones de los diferentes tipos sociales agrarios. Por su parte, la política social debiera dejar de ser sólo una ambulancia que recoge las víctimas de la política económica (Vilas, 1997), y esta última debiera crear oportunidades de inclusión de la pequeña producción en el escenario económico nacional.

Para ello, además de la decidida acción política de las máximas autoridades de gobierno, lo cual implica reconocer la importancia del sector de pequeños productores, es necesario una mayor asignación de recursos financieros. Además de la transferencia tecnológica, es imprescindible que los pequeños productores (priorizando 70% no atendido aún) pueda alcanzar un nivel de capitalización lo suficientemente alto como para producir y autoabastecerse. Para aquellos pequeños productores vinculados al mercado, la transferencia de recursos debiera permitir una mejor inserción en el mismo, no sólo a nivel local, sino regional o nacional. Esto debiera estar acompañado con capacitación y programas de fomento al mercadeo, adecuados a sus condiciones (por ejemplo, mediante un sistema impositivo preferencial para pequeños productores minifundistas).

Es necesario también repensar el papel que juegan las políticas que subvencionan al desempleo, tales como el Plan Jefas y Jefes de Hogar. Si bien este tipo de programas ha funcionado como un seguro de desempleo, tanto urbano como rural, y por medio de asignaciones monetarias a estas familias se han reducido parcialmente los niveles alarmantes de indigencia, los mismos no han sido efectivamente acompañados con programas de promoción. En tal sentido, es necesario y posible redefinir su estrategia. En aquellos casos donde los actuales beneficiarios cuenten con tierra, la contraprestación por el beneficio recibido debiera canalizarse mediante proyectos productivos o de comercialización, individuales o grupales, realizados en sus propios predios, y no con la prestación de un “trabajo” comunitario (muchas veces innecesario) como sucede en la actualidad. Para quienes no cuenten con tierra, debiera privilegiarse su participación en actividades comunitarias de tipo productivo o eventuales pasos pos-cosecha que permitan un ingreso monetario o no monetario a estas familias.²⁹ Esto debiera articularse con los Municipios.

²⁹ En algunos sectores rurales y suburbanos de Buenos Aires, en el marco de una estrategia de Agroecología, Desarrollo Sustentable y Seguridad Alimentaria apoyada por la Fundación para la Agroecología.

pios y debiera sentar las bases para futuros proyectos productivos de tipo familiar. Está probado que la simple distribución de asignaciones no remunerativas (subsidios) a pobladores que no tienen que asumir una verdadera contraprestación, no sólo no revierte las condiciones de pobreza, sino que —con el tiempo— transforma a estos pobladores en un depositario pasivo del asistencialismo y no en sujetos activos del desarrollo.

Es muy valioso lo realizado hasta ahora por los programas de desarrollo rural del Estado nacional. No obstante, sus acciones deben potenciarse para contribuir con mayor eficacia al desarrollo de los sistemas productivos locales. Tal como señala Soverna (2001), es necesario fortalecer el crecimiento productivo y competitivo de los pequeños productores, poniendo énfasis en la innovación y el desarrollo de políticas de tipo territorial. Si bien no debe descartarse trabajar hacia el interior de las unidades productivas, el papel del Estado (local, provincial o nacional) debería concentrarse en generar externalidades para reducir los costos de transacción, alcanzar economías de escala y facilitar el desempeño de las micro-unidades. El planteo es trabajar con áreas geográficas con algún grado de homogeneidad agroecológica, especialización productiva de base agropecuaria y presencia significativa de pequeños productores y trabajadores agropecuarios. Estas áreas debieran ser consideradas como unidades de programación, para la formulación de proyectos y para la coordinación organizativa, las cuales debieran vincularse con áreas urbanas cercanas. Si bien hay algunas experiencias incipientes en este sentido, son iniciativas aisladas y no suficientemente sistematizadas o documentadas, sobre las cuales habría que reflexionar y, en caso de que arrojen buenos resultados, fomentarlas.

Es imprescindible, además, que el Estado asuma nuevas responsabilidades y garantice una mayor institucionalidad del desarrollo rural, para que la problemática de los pequeños productores deje de ser un apéndice secundario en la agenda de las políticas públicas. Existe un conjunto de propuestas concretas, que esperan ser atendidas por las autoridades de gobierno, las cuales resaltan algunas de las funciones indelegables que el Estado debiera asumir para acompañar un proceso de desarrollo rural con “mayúsculas”. Estas funciones son: *I)* planificar y coordinar las acciones, identificando un horizonte de objetivos realista y creíble con la participación de las provincias, municipio

ción W. K. Kellogg, se han apoyado emprendimientos comunitarios con población desempleada (en muchos casos ex pequeños productores). Mediante la puesta en marcha de pequeñas fábricas de pan, pastas, conservas y confituras, artesanías, etc., las familias se asociaron en torno a un Municipio y/o Centros Vecinales y lograron distribuir y comercializar sus productos, con su consecuente mejora en el nivel de ingreso.

pios y actores no estatales, 2) gestionar los fondos tanto de origen nacional como de los organismos de cooperación internacional, garantizando la continuidad de las acciones iniciadas, 3) incrementar la investigación e innovación sobre tecnologías apropiadas a la realidad de los pequeños productores y sistemas productivos locales, 4) gestionar la creación de líneas de financiamiento (bancarias o no), adecuadas a las condiciones de los pequeños productores, 5) realizar estudios para mantener información actualizada sobre el universo de beneficiarios y los cambios que se operen en el mismo, 6) diseñar y mantener un programa de capacitación para técnicos extensionistas, sobre aspectos vinculados a la formulación, gestión y seguimiento de proyectos y metodologías de intervención, y 7) realizar el seguimiento y la evaluación de las acciones planificadas y financiadas, permitiendo contar con información precisa que permita re-direccionalizar acciones y presupuestos (Soverna, 2001).

Es imprescindible superar el patrón de desarrollo excluyente y desigual de la era neoliberal, en el marco de un mayor protagonismo del Estado y la sociedad civil. Según Manzanal (2003), es posible gestar un proceso que transforme la institucionalidad del desarrollo rural. Pero, para ello, es necesario pensar en un nuevo modelo de Estado con una manera diferente de hacer política pública. Esto implica, por un lado, la participación transversal de la nación, las provincias y los municipios y, por el otro, la participación horizontal del sector público y privado —empresas, organizaciones, cooperativas, ONG, sociedad civil, y beneficiarios. Este nuevo modelo debe permitir la autogestión de la sociedad civil, ejerciendo sus derechos de control y seguimiento respecto de la acción del Estado y demás actores.

Lamentablemente, y aún cuando el gobierno central actual ha tomado algunas medidas de tipo neokeynesianas y ha manifestado la voluntad de ejercer una mayor intervención en las cuestiones relacionadas con la pequeña producción, en la Argentina actual no hay indicios de que los principales dirigentes del país hayan incluido las propuestas antes enunciadas en su “agenda” de prioridades.

Recibido: noviembre, 2003
Revisado: mayo, 2004

Correspondencia: Universidad de San Juan/Instituto de Investigaciones Socio Económicas de la Facultad de Ciencias Sociales/Universidad Nacional de San Juan/CUIM-Cerecetto y Miglioli, Rivadavia/C. P. 5400 San Juan/Argentina/correo electrónico: etapella@sinectis.com.ar

Bibliografía

- Abbott, T. y J. G. Covey (1996), "Social Investment Funds: An Expanded Critique", *IDR Report*, vol. 12, núm. 4, Institute for Development Research.
- Abercrombie, Nicholas, Stephen Hill y Bryan S. Turner (1994), *The Penguin Dictionary of Sociology*, Londres/Nueva York, Penguin Books.
- Adams, Francis, Satya Dev Gupta y Kidane Mengisteab (1999), *Globalization and the Dilemmas of the State in the South*, Londres, MacMillan Press.
- Ahmed, Ismail y Michael Lipton (1997), "Impact of Structural Adjustment on Sustainable Rural Livelihoods: A Review of the Literature", *IDS Working Paper*, núm. 62, Sussex, Institute of Development Studies and Poverty Research Unit.
- Allub, Leopoldo (1996), "Globalización y modernización agroindustrial en la Provincia de San Juan (Argentina)", *Estudios Sociológicos*, vol. XIV, núm. 41, pp. 473-492.
- Amin, Ash (1994), "Post-Fordism: Models, Fantasies and Phantoms of Transition", en Ash Amin (ed.), *Post-Fordism: A reader*, Oxford/Cambridge, Mass., Blackwell, pp. 1-40.
- Aparicio, S. y Esteban Tapella (2003), "Campesinos, proyectos y políticas: de la teoría y la práctica a través de un estudio de casos", en *Anales de la XXXIV Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Agraria* (libro y CD), Río Cuarto, Argentina, AAFA-UNRC.
- Archetti, Eduardo, Paul A. Cammack y Bryan R. Roberts (eds.) (1987), *Sociology of Development Societies in Latin America*, Londres, MacMillan Education.
- Barsky, Osvaldo (2003), "El censo del campo: una foto nítida", en sección Opinión del *Diario Clarín*, miércoles 9 de abril, año VII, núm. 2564, Buenos Aires.
- Bascones, Luis Miguel (1998), "El combate a la pobreza como reductor de sujetos", *Estudios Latinoamericanos*, vol. 5, núm. 10, julio-diciembre, pp. 109-128.
- Beck, Ulrich (2000), *What is Globalization?*, Cambridge (Inglaterra)/Malden, (Massachusetts), Polity Press.
- Benencia, R. y C. Flood (2002), *ONGS y Estado. Experiencias de organización rural en Argentina*, Buenos Aires, CEDERU/Editorial La Colmena.
- Bonanno, Alessandro, Lawrence Busch, William H. Friedland, Lourdes Gouveia y Enzo Mingione (eds.) (1994), *From Columbus to ConAgra: The Globalization of Agriculture and Food*, Kansas, University Press of Kansas.
- Carballo, Carlos (1991), "Los pequeños productores y el desarrollo rural en Argentina", *Realidad Económica*, núm. 110, IADE, Buenos Aires.
- Carvalho, Soniya (1994), "Social Funds: Guidelines for Design and Implementation", *Human Resources Development and Operation Policy Working Paper*, núm. 234, Washington, DC, The World Bank.
- Cohen, Ernesto y Rolando Franco (1994), "Gestión de programas y proyectos sociales", Santiago de Chile, ILPES, Series de la CEPAL.
- Cornia, Giovanni Andrea (1999), "Social Funds in Stabilization and Adjustment Programmes", *Research for Action*, núm. 48, Helsinki, Finlandia, World Institute for Development Economics Research, The United Nations University.

- Craviotti, Clara (1999), “Pluriactividad: su incorporación en los enfoques y las políticas de desarrollo rural”, *Estudios del Trabajo*, núm. 17, pp. 95-112.
- Echeverría, Rubén G. (2000), “Options for Rural Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean”, *CEPAL Review*, núm. 70, pp. 151-164.
- Edwards, Sebastian (1995), *Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope*, Oxford/Nueva York, Oxford University Press.
- Emmerij, Louis (2001), “Widening Global Gaps? Action or Inaction and the United Nations”, *Inaugural Address* presentada en The Institute of Social Studies, La Haya [Países Bajos].
- Forni, F. y G. Neiman (1994), “La Pobreza Rural en la Argentina”, *Documento de trabajo*, núm. 5 de CEPA (Comité Ejecutivo para el Estudio de la Pobreza en la Argentina), Buenos Aires, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Programación Económica, inédito.
- Gamarra, Eduardo (1994), “Market-Oriented Reforms and Democratisation in Latin America: Challenges of the 1990s”, en William C. Smith, Carlos Acuña y Eduardo Camarra (eds.), *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform. Theoretical and Comparative Perspective for the 1990s*, Coral Gables [Florida]/New Brunswick [Nueva Jersey], North-South Center, University of Miami, pp. 1-16.
- Giarraca, Norma (1990), “El campesinado en la Argentina: un debate tardío”, *Realidad Económica*, núm. 94, pp. 54-65.
- Giarraca, Norma, Susana Aparicio y Carla Gras (1999), “Los campesinos argentinos: estrategias sociales en una agricultura en transformación. Multiocupación en pequeños productores de caña de azúcar”, Buenos Aires, Grupo de Estudios Rurales (GER), UBA/FONCYT, inédito.
- Glaessner, P. J., K. W. Lee, A. M. Sant'Anna y J. J. de St. Antoine (1994), “Poverty Alleviation and Social Investment Funds. The Latin American Experience”, *World Bank Discussion Paper*, núm. 261, Washington, DC, The World Bank.
- Glover, David y Kenneth C. Kusterer (1990), *Small Farmers, Big Business. Contract Farming and Rural Development*, Londres, The MacMillan Press.
- Goodman, David y Michael R. Redclift (1991), *Refashioning Nature: Food Ecology and Culture*, Londres/Nueva York, Routledge, pp. 133-166.
- (1987), “Peasant-Proletarian Paths of Transition”, en Eduardo Archetti, Paul A. Cammack y Bryan R. Roberts (eds.), *Sociology of Developing Societies in Latin America*, Londres, MacMillan Education, pp. 163-170.
- (1981), *From Peasant to Proletarian. Capitalist Development and Agrarian Transitions*, Oxford, Basil Blackwell.
- Gore, Charles (2000), “The Rise and Fall of the Washington Consensus as a Paradigm for Developing Countries”, *World Development*, vol. 28, núm. 5, pp. 789-804.
- Gras, Carla (2001), “Transformaciones de la explotación familiar: estrategias de pluriactividad entre productores familiares de la Región Pampeana argentina”, ponencia presentada en las *Segundas Jornadas Interdisciplinarias de estudios Agrarios y Agroindustriales*, Buenos Aires, 7-9 de noviembre de 2001.

- Gwynne, Robert (1999), "Globalization, Neoliberalism and Economic Change in South America and Mexico", en Robert Gwynne y Cristóbal Kay (eds.), *Latin America Transformed. Globalization and Modernity*, Londres/Nueva York, Arnold/Oxford University Press, pp. 68-97.
- Gwynne, Robert y Cristóbal Kay (1999), "Latin America Transformed: Changing Paradigms, Debates and Alternatives", en Robert Gwynne y Cristóbal Kay (eds.), *Latin America Transformed. Globalization and Modernity*, Londres/Nueva York, Arnold/Oxford University Press, pp. 2-30.
- Heffernan, William D. (2000), "Concentration of Ownership and Control in Agriculture", en Fred Magdoff, John Bellamy Foster y Frederick H. Buttel (eds.), *Hunger for Profit. The Agribusiness Threat to Farmers, Food and the Environment*, Nueva York, Monthly Review Press, pp. 61-75.
- Heffernan, William D. y Douglas H. Constance (1994), "Transnational Corporations and the Globalization of the Food System", en Alessandro Bonanno, Lawrence Busch, William H. Friedland, Lourdes Gouveia y Enzo Mingione (eds.), *From Columbus to ConAgra: The Globalization of Agriculture and Food*, Kansas, University Press of Kansas, pp. 29-51 (55-86).
- Hicks, Norman (2000), "Poor People in a Rich Country. A Poverty Report for Argentina", *Poverty and Income Distribution in Argentina: Patterns and Changes*, vol. 2 (23 marzo), World Bank Report, núm. 19992-AR, Washington, DC, Poverty Reduction and Economic Management Division.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) (2003), *Censo Nacional Agropecuario: resultados preliminares* (documento no publicado), Buenos Aires, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
- (1998), *Censo Nacional Agropecuario*, Buenos Aires.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos)/EPH (Encuesta Permanente de Hogares) (1998), *Encuesta Permanente de Hogares*, Buenos Aires, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
- Jorgensen, Steen, Margaret E. Grosh y Mark Schacter (1992), *Bolivia's Answer to Poverty, Economic Crisis and Adjustment: The Emergency Social Fund*, Washington, DC, The World Bank.
- Kay, Cristóbal (2000), "Latin America's Agrarian Transformation: Peasantization and Proletarization", en Deborah Fahy Bryceson, Cristóbal Kay y Jos E. Mooij (eds.), *Disappearing Peasantries? Rural Labour in Africa, Asia and Latin America*, Londres, Intermediate Technology Publications, pp. 123-138.
- (1998), "Relevance of Structuralist and Dependency Theories in the Neoliberal Period: A Latin American Perspective", *ISS Working Paper*, núm. 281, La Haya (Países Bajos), Institute of Social Studies.
- (1997), "Globalization, Peasant Agriculture and Reconversion", *Bulletin of Latin American Research*, vol. 16, núm. 1, pp. 11-24.
- (1995), "Rural Development and Agrarian Issues in Contemporary Latin America", en John Weeks (ed.), *Structural Adjustment and the Agricultural Sector in Latin America and the Caribbean*, Nueva York/Londres, St. Martin's Press/Institute of Latin American Studies, University of London, pp. 9-44.

- (1994), “Rural Development and Agrarian Issues in Contemporary Latin America”, *ISS Working Paper*, núm. 173, La Haya [Países Bajos], Institute of Social Studies.
- Kearney, Michael (1996), *Reconceptualizing the Peasantry: Anthropology in Global Perspective*, Boulder [Colorado], Westview Press.
- Klak, Thomas (1999), “Globalization, Neoliberalism and Economic Change in Central America and the Caribbean”, en Robert Gwynne y Cristóbal Kay (eds.), *Latin America Transformed. Globalization and Modernity*, Londres/Nueva York, Arnold/Oxford University Press, pp. 98-126.
- Lattuada, Mario (2000), “El crecimiento económico y el desarrollo sustentable en los pequeños y medianos productores agropecuarios argentinos de fines del siglo xx”, Buenos Aires, CONICET/FLACSO/UNR, inédito (texto completo en <http://www.fao.org/Regional/LAmerica/foro/institucionalidad/PDF/Lattuada.pdf>; última consulta diciembre de 2004).
- Lehmann, David (1986), “Two Paths of Agrarian Capitalism, or a Critique of Chayanovian Marxism”, *Comparative Studies in Society and History*, vol. 28, núm. 4, pp. 601-627.
- Llambi, Luis (2000a), “Global-Local Links in Latin America’s New Ruralities”, en Deborah Fahy Bryceson, Cristóbal Kay y Jos E. Mooij (eds.), *Disappearing Peasantries? Rural Labour in Africa, Asia and Latin America*, Londres, Intermediate Technology Publications, pp. 176-191.
- (2000b), “Globalización y desarrollo rural”, ponencia presentada en el Seminario Internacional *La Nueva Ruralidad en América Latina*, Bogotá (22-24, agosto), Pontificia Universidad Javeriana/Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas (ivic).
- (1989), “Emergence of Capitalised Family Farmers in Latin America”, *Comparative Studies in Society and History*, vol. 31, núm. 4, pp. 745-775.
- Magdoff, Fred, John Bellamy Foster y Frederick H. Buttel (eds.) (2000), *Hungry for Profit. The Agribusiness Threat to Farmers, Food and the Environment*, Nueva York, Monthly Review Press.
- Maletta, Héctor (1995), “Argentine Agriculture and Economic Reform in the 1990s”, en John Weeks (ed.), *Structural Adjustment and the Agricultural Sector in Latin America and the Caribbean*, Nueva York/Londres, St. Martin’s Press/Institute of Latin American Studies, University of London, pp. 111-147.
- Manzanal, Mabel (2003), “Instituciones y gestión del desarrollo rural en Argentina: experiencias y enseñanzas”, *Realidad Económica*, núm. 197, pp. 92-115.
- (2000a), “Los programas de desarrollo rural en la Argentina, en el contexto del ajuste macro-económico neoliberal”, *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, vol. XXVI, núm. 78, pp. 77-101.
- (2000b), “Neoliberalismo y políticas de desarrollo rural en Argentina. ¿Inclusión o exclusión productiva de los pequeños productores agropecuarios pobres?”, en Concepción Sánchez Quintanar, Patricia Sosa Ferreira y Jaime Matus Cerdá (eds.), *Estado, política y recomposición institucional en el sector rural*

- en América Latina. ¿Globalización para Quién?*, México, Editorial Colegio de Posgrados en Ciencias Agrícolas/SAGAR.
- (1999), “Problemática regional y pobreza rural”, ponencia presentada en las *Jornadas sobre Pobres, Pobreza y Exclusión Social*, Buenos Aires, Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL)/CONICET.
- (1990), “El campesinado en la Argentina: un debate tardío o políticas para el sector: una necesidad impostergable”, *Realidad Económica*, núm. 97, pp. 137-152.
- McMichael, Philip y Laura T. Raynolds (1994), “Capitalism, Agriculture and World Economy”, en Leslie Sklair (ed.), *Capitalism and Development*, Londres/Nueva York, Routledge, pp. 316-338.
- MEOSP (Balanza de Pagos del Ministerio de Economía) (MEOSP), (1999), “Informe sobre niveles de vida en hogares rurales”, Buenos Aires, Secretaría de Programación Económica y Regional.
- Moore, Mick y James Putzel (1999), “Politics and Poverty: A Background Paper for the World Development Report 2000/1”, Londres, Institute of Development Studies, University of Sussex/Development Studies Institute, London School of Economics, inédito.
- Murmis, Miguel (1995), “Pobreza rural: datos recientes y diversidad de situaciones ocupacionales”, Buenos Aires, PROINDER/Dirección de Planeamiento y Desarrollo Agropecuario/SAGYP, inédito.
- Narayan-Parker, Deepa y Katrinka Ebbe (1997), “Design of Social Funds. Participation, Demand Orientation, and Local Organisational Capacity”, *World Bank Discussion Paper*, núm. 375, Washington, DC, The World Bank.
- Nederveen-Pieterse, Jan (1997a), “Globalisation and Emancipation: From Local Empowerment to Global Reform”, *New Political Economy*, vol. 2, núm. 1, pp. 79-92.
- (1997b), “Going Global: Futures of Capitalism”, *Development and Change*, vol. 28, núm. 2, pp. 367-382.
- O’Neill, Helen (1997), “Globalisation, Competitiveness and Human Security: Challenges for Development Policy and Institutional Change”, en Cristóbal Kay (ed.), *Globalisation, Competitiveness and Human Security*, Londres, Frank Cass/EADI, pp. 7-37.
- Paz, R. (1999), “Integración, exclusión y vulnerabilidad del campesino ocupante en Argentina. Estudios de caso en el marco de la globalización”, Santiago del Estero, Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Santiago del Estero/CONICET, inédito.
- Sawers, Larry (1996), *The Other Argentina. The Interior and National Development*, Oxford, Westview Press.
- Schvarzer, Jorge (1998), “Economic Reform in Argentina. Which Social Forces for What Aims?”, en Philip Okhorn y Graciela Ducateneiler (eds.), *What Kind of Democracy, What Kind of Market? Latin America in the Age of Neoliberalism*, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press, pp. 61-88.

- Sideri, Sandro (1997), “Globalization and Regional Integration”, en Cristóbal Kay (ed.), *Globalisation, Competitiveness and Human Security*, Londres, Frank Cass/EADI, pp. 38-82.
- Soverna, Susana (2001), “Las políticas de desarrollo rural en Argentina: origen y perspectivas”, Buenos Aires, SAGPYA, inédito.
- Spoor, Max (2000), “Two Decades of Adjustment and Agricultural Development in Latin America and the Caribbean”, *Serie Reformas Económicas*, núm. 56, Santiago de Chile, United Nations/ECLAC.
- Stewart, Frances y Willem Van der Geest (1995), “Adjustment and Social Funds: Political Panacea or Effective Poverty Reduction?”, en Frances Stewart (ed.), *Adjustment and Poverty: Option and Choices*, Londres/Nueva York, Routledge, pp. 108-137.
- Tapella, Esteban (2003), “Social Funds and Targeting the Poor: The Case of the Social and Agricultural Programme in Argentina”, en *Federico Caffè Centre Research Report*, núm. 3, Roskilde [Dinamarca], Department of Social Sciences, Roskilde University.
- (2002), “Old Wine in New Bottles? Rural Finance and Social Funds in Argentina”, *Working Paper Series*, núm. 370, septiembre 2002, La Haya, [Países Bajos], Institute of Social Studies.
- Tapella Esteban y Pablo Rodríguez Billela (2002), “Política social y pobreza rural: elementos para el análisis de un programa social”, *IV Congress of the Latin American Association of Rural Sociology*/Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil.
- Tendler, Judith y Rodrigo Serrano (1999), “The Rise of Social Funds: What Are They A Model Of?”, Nueva York, The MIT/UNDP Decentralization Project/Management Development and Governance Division/United Nations Development Programme, inédito.
- Teubal, Miguel (2002), “Globalización y nueva ruralidad en América Latina”, en Norma Giarraca (comp.), *¿Nueva ruralidad en América Latina?*, Buenos Aires, CLACSO, pp. 45-65.
- (1995), *Globalización y expansión agroindustrial: ¿superación de la pobreza en América Latina?*, Buenos Aires, Corregidor.
- (1993), “Agroindustrial Modernisation and Globalization: Towards the New World Food Regime”, *ISS Working Paper*, núm. 162, La Haya [Países Bajos], Institute of Social Studies.
- (1992), “Food Security and Regimes of Accumulation: The Case of Argentina”, *ISS Working Paper*, núm. 123, La Haya [Países Bajos], Institute of Social Studies.
- Toledo, Nora (2000), “Impacto del programa de diferimientos impositivos agropecuarios sobre el empleo rural en la provincia de San Juan”, ponencia presentada en el Seminario Internacional *La nueva ruralidad en América Latina*, Bogotá, 22-24 de agosto, Pontificia Universidad Javeriana.
- Tsakoumagkos, Pedro (1997), “Indagaciones sobre la pequeña producción agraria en contextos de pobreza”, ponencia presentada en el *Primer Congreso Internacio-*

- nal de Pobres y Pobreza en la Sociedad Argentina*, (4-7 noviembre), CEIL/Universidad Nacional de Quilmes.
- UK White Paper Report (2000), “Eliminating World Poverty: Making Globalisation Work for the Poor”, Overseas Development Institute (odi) Secretary of State for International Development (<http://www.odi.org.uk/speeches/index.html>, última consulta 24 agosto de 2004).
- Vilas, Carlos (1997), “De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo”, *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 36, núm. 144, enero-marzo, pp. 931-952.
- Watts, Michael (1990), “Peasants Under Contract: Agro-food Complexes in the Third World”, en Henry Bernstein (ed.), *The Food Question: Profits Versus People?*, Londres, Earthscan, pp. 149-162.
- Weeks, John (1995), “Macroeconomic Adjustment and Latin American Agriculture Since 1980”, en John Weeks (ed.), *Structural Adjustment and the Agricultural Sector in Latin America and the Caribbean*, Nueva York, Londres, St. Martin’s Press/Institute of Latin American Studies, University of London, pp. 61-91.
- Woodward, David (1998), “Globalization, Uneven Development and Poverty: Recent Trends and Policy Implications”, *Working Paper Series*, núm. 4, Nueva York, UNDP/Social Development and Poverty Elimination Division.
- World Bank (2002), “Section of Regions and Countries: Argentina”, <http://www.web.worldbank.org/WEBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT/ARGENTINAEXTN/>
- (1990), *World Development Report 1990-Poverty*, Nueva York, Oxford University Press/World Bank.