

Excluidos financieros

Actores, políticas y estrategias
en la Argentina del siglo XXI

Ariel García - Paula Rosa (compiladores)
Prólogo de Alejandro Rofman.

Excluidos financieros

Actores, políticas y estrategias
en la Argentina del siglo XXI

Excluidos financieros : Actores, políticas y estrategias en la Argentina del siglo XXI / Alejandra Amantini ... [et al.] ; compilado por Ariel García ; Paula Rosa ; prólogo de Alejandro Rofman. - 1a ed . - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : El Zócalo ; Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Universidad de Buenos Aires, 2019.

260 p. ; 22 x 15 cm. - (Trincheras de ideas)

ISBN 978-987-4061-16-4

1. Economía Social. 2. Financiamiento. I. Amantini, Alejandra II. Ariel García, , comp. III. Rosa, Paula , comp. IV. Rofman, Alejandro, prolog.
CDD 335

• • •

© 2019, Editorial El Zócalo

© 2019, Ariel García; Paula Rosa

Fotografía de tapa: Hernán Cardinale

Diseño de tapa e interior: Cooperativa de Trabajo El Zócalo Ltda.

 Cooperativa El Zócalo - Gráfica y Editorial

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723.

Libro de edición argentina.



Excluidos Financieros compilado por Ariel García y Paula Rosa, tiene una licencia Creative Commons Reconocimiento NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

El libro ha sido financiado con fondos públicos provenientes del

MINISTERIO DE EDUCACIÓN - SECRETARÍA DE POLÍTICAS UNIVERSITARIAS



Ministerio de
Educación



Secretaría de
Políticas Universitarias



Índice

| | |
|---|------------|
| Nota editorial | 7 |
| Prólogo | 9 |
| INTRODUCCIÓN | |
| Intervenciones estatales, consumos y financiamientos de los “excluidos financieros” | 13 |
| CAPÍTULO 1 | |
| Los vectores del desarrollo y el bienestar a nivel territorial | 21 |
| CAPÍTULO 2 | |
| Financiamiento y producción de sujetos del desarrollo en el Programa Social Agropecuario (1993-2013) | 47 |
| CAPÍTULO 3 | |
| Orígenes y desarrollo del crédito cooperativo en Argentina | 67 |
| CAPÍTULO 4 | |
| Las cooperativas y el acceso al crédito en la Argentina contemporánea | 87 |
| CAPÍTULO 5 | |
| Consumo popular y organización comunitaria | 109 |

| | |
|---|------------|
| CAPÍTULO 6 | |
| Dinero estatal y prácticas financieras | 131 |
| CAPÍTULO 7 | |
| ¿Qué y cómo se financia la economía popular? | 153 |
| CAPÍTULO 8 | |
| Políticas municipales de economía social y solidaria basadas en instrumentos de financiamiento | 177 |
| CAPÍTULO 9 | |
| Economía social y solidaria en contextos locales | 201 |
| CAPÍTULO 10 | |
| Finanzas para la intermediación solidaria | 225 |

CAPÍTULO 2

Financiamiento y producción de sujetos del desarrollo en el Programa Social Agropecuario (1993-2013)

María Florencia Marcos,
María Muro y Carlos Cowan Ros

Introducción

A partir de la década de los 60, en diferentes países del continente americano comienzan a implementarse políticas que tienen por destinatarios a los grupos sociales menos favorecidos del ámbito rural. Desde esa época a esta parte, diferentes paradigmas de intervención (reformas agrarias, desarrollo rural integral, programas centrados en la demanda, entre otras clasificaciones posibles) han ganado y perdido vigencia, postulando diversas concepciones e instrumentos (asistencia técnica, asistencia financiera, promoción de la organización, etcétera) para la modernización del sector agropecuario y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. En torno al conjunto de acciones orientadas a la promoción de los sectores rurales subalternos se ha cristalizado un nuevo sector de políticas públicas denominado *desarrollo rural*.

Argentina destaca entre los países latinoamericanos que de forma más tardía iniciaron políticas activas de desarrollo rural. Los primeros programas datan de finales de los 80 y principios de los 90. Entre ellos, el Programa Social Agropecuario (PSA) se ha constituido

en una referencia emblemática. Se implementó entre 1993 y 2013 en el marco de la cartera agropecuaria del Poder Ejecutivo de la Nación¹ y tuvo por meta el mejoramiento de la calidad de vida de sus destinatarios/as a través de la provisión de asistencia técnica y financiera. En uno de los primeros documentos que se producen desde el Programa (PSA, 1995) se define a la población objetivo como *productores minifundistas*,² compuesta por 160.000 unidades de producción. La población asistida hasta 2005 (46.000 productores según Manzanal y Nardi, 2008), su amplia cobertura territorial (22 provincias de las 24 que componen el país) y su innovación como política estatal, lo sitúan entre los programas de desarrollo rural más referenciados. En el presente capítulo nos interesa analizar y reflexionar sobre las estrategias de intervención financiera implementadas en el marco del PSA, a lo largo de los 20 años de su ejecución.

El PSA fue concebido como política dirigida a los sectores menos favorecidos del ámbito rural en un contexto en que el neoliberalismo se impuso como modelo hegemónico en el continente y en el país. Los resultados sociales, económicos y políticos generados por dicho modelo desencadenaron su agotamiento en la denominada “Crisis del 2001”³, y la transición hacia otro paradigma de gobierno, denominado por algunos autores como neodesarrollismo (Pinazo *et al.*, 2017). Sin embargo, el cambio de modelo económico no supuso el fin del PSA, que fue actualizado y refuncionalizado en este nuevo marco, y continuó su ejecución hasta 2013.

1 En las últimas décadas la cartera agropecuaria del Poder Ejecutivo nacional ha recibido diferentes nominaciones y (des)jerarquizaciones. En 1993 era denominada Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación y se situaba en el Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos. A partir de 1999, pasó a denominarse Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación. En 2009 fue jerarquizada al rango de Ministerio de Agroindustria.

2 La categoría *productores minifundistas* la destacamos en bastardillas para dar cuenta de su condición de categoría nativa. A lo largo del texto, mantendremos este resaltado al referirnos al modo en que desde el PSA se denominó a los/as destinatarios/as.

3 La crisis, cristalizada en los hechos del 19 y 20 de diciembre de 2001, con la renuncia del presidente Fernando De la Rúa, es parte de un proceso de malestar social que se profundizó a finales de la década de 1990 (Iñigo Carrera y Cotarello, 2002; Galafassi, 2012).

En función de lo expuesto, nos interesa comprender cuáles fueron las estrategias de financiamiento implementadas en el marco del PSA y cómo fueron (re)definidas *vis à vis* con el contexto más amplio. Nos centraremos en caracterizar las diferentes estrategias de financiamiento implementadas y la relación que tuvieron con las formas como se construyeron los/as destinatarios/as del Programa en los diferentes contextos económicos e institucionales.

Para la realización de este estudio, nuestras fuentes de información fueron fundamentalmente documentos institucionales y, de manera complementaria, literatura académica, entrevistas a referentes y técnicos/as vinculados/as al PSA en diferentes momentos y nuestra propia labor profesional en la institucionalidad del desarrollo rural.

El análisis de los documentos institucionales de políticas estatales posibilita observar cómo se cristalizan representaciones sobre el desarrollo, los/as destinatarios/as y las estrategias de intervención para concretar las metas trazadas. Las formas como fueron escritos posibilitan observar la existencia o no de visiones heterogéneas sobre el mundo social en el que se busca intervenir y cómo éstas se jerarquizan. Dvora Yanow (2015) sugiere que el análisis interpretativo de las políticas públicas debería incluir el análisis meticuloso de los documentos oficiales porque es allí donde se plasman las tensiones de representaciones que pudieran existir, los cambios en la agenda, las diferentes tomas de posición y de decisión a lo largo de un periodo determinado. En nuestro estudio prestaremos especial atención a esta sugerencia analítica.

En función del objetivo de este capítulo, decidimos seleccionar un corpus de documentos que consideramos los más relevantes, porque permiten dar cuenta de las continuidades y rupturas que ocurrieron con relación a la estrategia de financiamiento que se produjo desde el Programa. La muestra la constituyen los documentos de los primeros años⁴, los manuales operativos⁵ producidos en la última década de funcionamiento del PSA y dos escritos:

4 “Dos años de Programa Social Agropecuario” (1995), “Estrategia de desarrollo rural hacia el siglo XXI” (1997), “1993-1998. 5 años de política social con productores minifundistas” (1998), “El Programa Social Agropecuario. 8 años de promoción y apoyo a pequeños productores minifundistas” (2001).

5 Manual Operativo 1999, Adenda 2007, Manual Operativo 2010.

un informe de auditoría de 2003 y la resolución de la derogación del Programa en 2013.

La organización del capítulo se estructura en tres secciones, además de la presente introducción. En la primera describiremos la producción del Programa Social Agropecuario, en tanto política estatal, teniendo por referencia el contexto en el que surge. En la segunda, caracterizaremos las diferentes estrategias de intervención implementadas en el marco del Programa, con foco en la asistencia financiera, observando sus cambios y continuidades así como su relación con el modo de definir a sus destinatarios/as y el contexto institucional y socioeconómico nacional. Finalmente, en la última, reflexionaremos sobre los factores que intervinieron en la (re)configuración de esta política de estado, sus (dis)continuidades y las relaciones con la transición del modelo neoliberal al neodesarrollista.

La producción del Programa Social Agropecuario

En el análisis de la producción de las políticas estatales, Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell sugieren incorporar la coyuntura histórica en la que surgen. Este abordaje permite comprender cómo un problema percibido por una parte de la población se inscribe en la agenda pública y se constituye en un asunto público o *cuestión* susceptible de ser abordada a través de políticas estatales.⁶ Invita a reflexionar sobre cuándo, por qué y cómo se dan determinadas cristalizaciones institucionales y desde el Estado se asume el tratamiento de una cuestión (Oszlak y O'Donnell, 1981; Oszlak, 1995).

La *cuestión* está atravesada por un “ciclo vital” que se inicia con la producción, disputa e inscripción de un problema en la agenda pública y la búsqueda e implementación de alternativas de solución. Podemos identificar distintas tomas de posición sobre la resolución de los problemas, sectores de la sociedad que pugnan por establecerlos como tales y, también, la intervención de diferentes actores

6 A partir de la noción de *agenda* se pueden observar cómo se produce un problema de gobierno en un momento determinado. Colabora con la idea de que tales problemas no están dados sino que se producen de una forma determinada y en la forma de producción están las pujas por el sentido acerca del contenido del problema y las soluciones que se gestan como posibles.

e instituciones, tanto del nivel subnacional, nacional y/o internacional, que intervienen. Para poder dar cuenta de esta complejidad es necesario, como sugieren Ozslak y O'Donnell (1981), analizar el período previo al surgimiento de la cuestión.

Hacia finales de los 80, la mayor parte de los programas de desarrollo rural que se implementaban en Argentina eran ejecutados por una unidad burocrática estatal⁷ –o varias de ellas– dependiente del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y/o de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (SAGyP) y contaban con financiamiento de alguna agencia internacional.⁸ En ese contexto, el Programa Social Agropecuario y la Unidad de Planes y Proyectos de Investigación y Extensión para Productores Minifundistas del INTA constituyeron una novedad, ya que fueron las primeras experiencias en políticas estatales de desarrollo rural que no dependieron de financiamiento externo.

El PSA comienza a funcionar en 1993 en la SAGyP, coincidiendo con el primer gobierno de Carlos Menem. Durante sus dos mandatos se profundizaron las políticas neoliberales a partir de los nuevos lineamientos surgidos del Consenso de Washington. En materia económica, las principales políticas estuvieron dirigidas a mantener la paridad peso/dólar, institucionalizada a través de la Ley de Convertibilidad, y a la desregulación de los mercados, que repliega al Estado de la función de formador de precios. En lo institucional, tuvieron lugar las denominadas reformas del Estado, que se orientaron a achicar el aparato estatal por medio de privatizaciones de empresas estatales, delegación de funciones públicas en niveles subnacionales de gobierno, reducción de unidades burocráticas y retiro parcial del Estado de áreas de incumbencia. Las restricciones al gasto público estuvieron asociadas a estas reformas y, entre otras, la eliminación de subsidios a diferentes sectores productivos fue una de sus características más distintivas (Thwaites Rey, 1999; Fernández y Vigil, 2012).

7 El concepto *unidad burocrática* es el que vamos a usar para referirnos a la diferencia estructural interna al Estado que se puede institucionalizar o no en forma de organizaciones legalmente identificables (Ozslak y O'Donnell, 1981).

8 Las agencias internacionales que financiaron programas de desarrollo rural en el referido período fueron: Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, Fondo Interamericano de Desarrollo Agrícola, Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento o Banco Mundial.

Las transformaciones socioeconómicas suelen tener relación con las reformas que se dan en las instituciones, la producción de unidades burocráticas y la emergencia de nuevos problemas de gobierno. Siguiendo esta línea de reflexión, nos preguntamos qué sentido le fue atribuido al PSA, considerando que se gestó en un momento de profundización de un modelo económico que resultaba adverso para los *productores minifundistas*. Por qué, en ese contexto, los *productores minifundistas* comienzan a ser producidos como sujetos de políticas estatales diferenciadas.

Otra de las características distintivas del referido modelo fue la desregulación de los mercados nacionales e internacionales. En el nivel nacional, se disolvió la mayor parte de las entidades encargadas de regular los precios de los productos agropecuarios y, en el nivel internacional, el Mercado Común del Sur (Mercosur) fue una de las medidas más emblemáticas. El Mercosur es un tratado de integración económica suscrito en 1991 por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, a través del cual se creó un área de libre circulación de bienes y servicios para el comercio. En 1994, a partir del Protocolo de Ouro Preto, se redefinió al Mercosur como “una unión aduanera, con zonas de preferencia arancelaria, ratificando los elementos comerciales como el centro de los procesos de integración mercosureña. Asimismo, se desarrolló su institucionalidad, donde los temas sociales solo son incorporados como subsidiarios de los económicos” (Ramírez, 2016: 57).

A los fines de nuestro objeto de estudio, la desregulación de la economía, fundamentalmente la liberalización de los precios de los productos agropecuarios, generó un contexto de incertidumbre y adversidad para los pequeños productores que aún no se habían recuperado de la crisis económica ocurrida a fines de los 80, signada por los altos índices inflacionarios. El Mercosur, al eliminar las fronteras aduaneras, generó un marco más asimétrico para este sector, pues mercaderías de los países limítrofes comenzaron a ingresar al país y competir con las locales, en un mercado que, vale la pena aclarar, dista del “mercado perfecto” idealizado en la teoría económica liberal. El impacto negativo que tuvo la desregulación de los mercados sobre algunos sectores de la economía fue previsto por los artífices de dichas políticas. En 1992, Jorge Ingaramo, subsecretario de Política Agropecuaria, en una entrevista realizada por el diario *La Nación*, sostenía que en la

Argentina debían desaparecer 200.000 productores agropecuarios por ineficientes (Lattuada, 1997).

Este es el contexto en que se produce el PSA como política estatal, dirigida a contener a esos productores/as que se preveía quedarían excluidos del nuevo modelo productivo. En los primeros documentos producidos desde el PSA, se proponía la “promoción de los pequeños productores minifundistas de todo el país, tendiente a superar las restricciones financieras, productivas y sociales y lograr, a través de una estrategia grupal, una inserción social más plena y equitativa” (Resolución Nº 158/1993 citada en la auditoría de 2003). En esta meta trazada desde el Programa se observan dos características distintivas: por un lado, la población a la que está dirigido, caracterizada como “minifundista” y, por otro, el reconocimiento de la situación de desventaja de los/as mismos/as ante otros sectores sociales.

El *productor minifundista* era concebido en uno de los primeros documentos del PSA (PSA, 1995) como un tipo de sujeto con escasez de tierra o tierras marginales en función del núcleo doméstico, que trabaja directamente en la explotación donde la base de mano de obra es familiar, que cuenta con escaso capital, que migra estacionalmente para emplearse de forma precaria y que pasa por momentos de desocupación-subocupación-sobreocupación en función de los momentos de la cosecha.

En el documento “Acerca de los dos años de PSA” (PSA, 1995) la descripción de los destinatarios/as contempla estas características que posicionan a un productor en desventaja y, en los documentos que le siguen, tanto en el creado en 1998 como en el Manual Operativo de 1999 y en el documento de 2001, aparece una descripción más densa y precisa de este tipo de sujeto a partir de la incorporación de variables económicas del proceso productivo. En el documento de 1998 (PSA, 1998) se agregan la mano de obra de forma estacional, el ingreso extrapredial (siempre que no sea superior al salario de peón rural) y se fija el nivel de ingresos provenientes de la explotación, que no puede superar el valor mensual de dos salarios correspondientes al de un peón agropecuario permanente, además de indicar que el capital de la unidad productiva no puede superar el equivalente de un tractor mediano semiamortizado.

Ante esta situación problemática, descrita en los documentos del Programa, se produce la estrategia de trabajo hacia la *población minifundista*. Si el panorama se presentaba adverso, desde

el PSA se proponía una solución que se expresaba a través de líneas de proyectos diferentes que, durante todo el programa, se fueron reconfigurando a medida que otras situaciones se exponían como más o menos problemáticas. Conforme observa Cris Shore (2010), a través de la política estatal se expresa y difunde una visión de mundo y de cómo estar en él. Si el problema de los *productores minifundistas* consistía en su inserción desventajosa en mercados competitivos, las estrategias de desarrollo diseñadas se orientaron para que accedan a dichos mercados en mejores condiciones. El núcleo del problema que se produce desde el PSA para la *población minifundista* se relaciona con esos tópicos, para los que se propone una solución, pero también con otras características nodales en las que se encuentran estos sujetos, que son las que denominan estructurales: no poseen tierra o las que poseen son de baja calidad. Sin embargo, para el acceso a la tierra no hubo una estrategia implementada desde el Programa, ya que no se financiaba la compra de ese tipo de bienes.

En las narrativas de los primeros documentos que se escribieron desde PSA se reconoce un contexto de crisis del sector. El Programa asistiría a este segmento de la población a través del otorgamiento de créditos, asistencia técnica y capacitación. También se promocionaría la inclusión en estructuras asociativas, pues por esa vía podrían alcanzar economías de escala mínima que les permitieran mejorar sus niveles de ingresos y alcanzar posiciones de autonomía económica a partir de las cuales desarrollar procesos de crecimiento y capitalización (PSA, 1998).

Estrategias de financiamiento y producción de sujetos del desarrollo

Esta sección está subdividida en dos partes: la primera, donde se analiza la forma en que se otorgó financiamiento desde el PSA en los primeros años, en vinculación con la producción de sujetos específicos de crédito; y, la segunda parte, en la que se describen y analizan las transformaciones en estrategias de asistencia financiera a partir del inicio de ejecución del Proyecto de Desarrollo para Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER), programa de desarrollo rural que se implementó a partir de la estructura operativa del PSA.

El crédito para *productores minifundistas*

Los dos primeros documentos que analizamos del PSA (1995; 1998), muestran que la estrategia de financiamiento consiste en otorgar dinero a través de créditos a tasas muy bajas, en función de diferentes tipos de proyectos que se organizan en distintas líneas. La idea que prevalece es que el crédito para esta porción de la población suele ser inexistente, ya que los bancos u otros organismos oficiales de crédito exigen una serie de garantías que desde el PSA se consideraban prescindentes. El modo de entregar el dinero en el PSA era a sola firma, lo que otorgaba un reconocimiento a los pequeños productores agropecuarios desde la institución estatal que no es considerado por otras entidades (PSA, 1995; PSA, 1998; PSA, 1999; PSA, 2001).

La forma *crédito* fue concebida en contraposición a la de *subsidio*, caracterizado negativamente como una *dáviva* (PSA, 1995). Existía la idea de que el dinero entregado en forma de crédito era administrado con “mayor cuidado” que un subsidio, a la vez que significaba una “ayuda digna”. Así, se apelaba a fortalecer la autoestima de los minifundistas, al tiempo que se entendía que por esa vía el resto de la sociedad valorizaría y visualizaría su capacidad de “desarrollarse con su propio esfuerzo” (PSA, 2001). El argumento se describe en sintonía con la nueva política económica que estaba implementando el menemismo, donde se sostenía que se valorizaba a esta porción de la población en “pos de su modernización sin asistencialismo paternalista, descalificando la opción de generar su aislamiento inconducente que conlleva el otorgamiento de prebendas” (SAGPyA, 1997).

En la revisión de los escritos que hay hasta 2001, la narrativa alrededor del modo de otorgamiento de dinero a partir de un subsidio aparece marginal en los documentos. En los archivos institucionales analizados prevalece la idea de que las condiciones para el desarrollo de los pequeños productores agropecuarios se producen en torno a la forma de crédito.

Para ser “beneficiarios” de las políticas del PSA, los productores debían organizarse en grupos compuestos por un mínimo de seis familias, salvo en la Patagonia, que podían ser de cuatro, dadas las grandes distancias existentes y la baja densidad poblacional. Con asistencia de los/as técnicos/as armaban un proyecto que era acompañado por una carta en la que se formalizaba el pedido a las autoridades. El destinatario/a del Programa debía ser miembro de un grupo

de *productores minifundistas*, no un productor individual. En el primer documento (PSA, 1995) se afirma que la modalidad es un crédito directo al productor responsable del grupo. Ese mecanismo de entrega directa lo que hacía era evitar intermediarios.

Los emprendimientos productivos asociativos (EPAs) era el mecanismo por el cual se instrumentaba el PSA para financiar a los grupos. Los proyectos para autoconsumo se sostenían destinando del 5% al 10% de los fondos de los EPAs. En este segmento de proyectos para el autoconsumo se otorgaban, en los primeros años del PSA, hasta \$2000 por grupo de productores y, como máximo, \$200 por familia⁹. Esta línea de crédito no tenía tasa de interés.

Los fondos para autoconsumo se describen desde el Programa de la siguiente manera: son proyectos donde se “busca estimular las producciones destinadas a mejorar las condiciones de vida y el nivel de ingresos de los productores, mediante la inclusión de nuevos productos alimenticios y la disminución de los gastos de la familia. La devolución del préstamo puede ser en dinero o en especies” (PSA, 2003). La forma de devolución en especies implicaba que los productores podían retribuir en forma de trabajo o con la producción a otras instituciones como escuelas u hospitales.

Un aspecto interesante para observar cómo se produce y representa a los “beneficiarios” del PSA es que, al momento de definir y caracterizar la población objetivo, se lo hace a partir de variables económicas (acceso marginal a la tierra, falta de capital, mano de obra eminentemente familiar, etcétera), pero cuando se describe la estrategia financiera, las representaciones que se despliegan sobre los destinatarios son de orden moral, orbitando en torno a la honestidad (PSA, 1995; PSA, 1998; PSA, 2001).

La forma subsidio y los cambios en el contexto institucional

Una de las características que tomó la reforma del Estado en la segunda mitad de los 90 fue la toma de créditos con organismos de financiamiento internacional. En el desarrollo rural, esta política de Estado se expresó a través del financiamiento e implementación de nuevos programas y de mayor injerencia de los

9 En el momento que comienza a operar el PSA la paridad de peso/dólar era 1 a 1. Es necesario agregar que había terminado el periodo hiperinflacionario y la inflación anual de los primeros años del Programa fue menor al 3 % anual.

organismos de financiamiento internacional en las directrices de las políticas estatales.

En 1998 empieza a implementarse el Proyecto de Desarrollo para Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER), programa estatal destinado a sujetos con características similares a la población objetivo del PSA. El PROINDER fue financiado en gran parte por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento o Banco Mundial, y su primera fase se extendió entre 1998 y 2007 y la etapa “adicional” entre 2008 y 2012. Una característica distintiva del PROINDER es que su ejecución se realizó a través del equipo técnico del PSA, es decir, no se produjo una nueva unidad burocrática para su implementación, sino que se usó una existente, lo cual generó un dispositivo de imbricación e influencia entre ambos programas.

Al revisar algunos documentos institucionales que se produjeron desde el PROINDER (Murmis, 2001; Craviotti, 2001; Craviotti y Soverna, 2003) buscamos identificar la forma en que se diseñaron e implementaron estrategias de financiamiento para el sector, los fundamentos sobre el modo de financiar a los *beneficiarios* y el modo de describir a estos *beneficiarios*. El objetivo de este análisis está vinculado a verificar en qué medida estas visiones se reprodujeron en la operatoria del PSA.

La estrategia financiera que se crea a partir del PROINDER es la forma subsidios (Manzanal y Nardi, 2008). También, como novedad frente al PSA, desde el nuevo programa se identifican y diferencian nuevos tipos de *beneficiarios/as*: el *trabajador rural transitorio*, *mujeres*, *jóvenes* y *población aborígen*. Para estos últimos se destinó presupuesto específico.

Estos “nuevos” sujetos del desarrollo aparecen de forma diferenciada en el Programa y como prioritarios frente a los otros grupos. Esta población específica que produce el PROINDER también va a estar presente en los documentos escritos desde el PSA, luego de 1998.

Estas novedades que identificamos a partir del PROINDER no se agotan en la forma de describir a los/las destinatarios/as o los cambios vinculados a la modalidad de financiamiento. También existe otro elemento para destacar, relacionado a la forma en que se cristaliza, se escribe y describe la política estatal, que es la producción de un manual operativo. A través de dicho dispositivo comienza a normarse la operatoria del Programa, en procura de su universalización en las diferentes provincias del país.

Una de las primeras discontinuidades en el PSA que se observa al analizar el componente de financiamiento, está dada por el cambio de las modalidades de otorgamiento del dinero, que pasan de plantearse únicamente en el formato crédito a combinar crédito y subsidio. Esto se explicita en los documentos institucionales del PSA. El primero que rectifica esa posición es el que se produce en 1998, donde se argumenta que la estrategia de subsidio es pertinente para un tipo de proyecto específico como el de inversión en infraestructura y equipamiento. En otro documento de 2001 se vuelve sobre esa idea argumentando de la misma manera. Una continuidad que se observa en los tres documentos analizados desde 1998 hasta 2001 en tanto modo de financiar. Obsérvese cómo se invierten las estrategias y las concepciones de las posibilidades de desarrollo en la nueva versión del Programa. Lo que antes era entendido como una condición del subdesarrollo ahora pasa a ser visto como una vía para salir de la crítica situación en la que se encuentran los productores agropecuarios. Ese cambio está asociado al inicio de la ejecución del PROINDER y a directrices patrocinadas por el Banco Mundial.

A partir del período 2006-2007, en la operatoria del Programa Social Agropecuario podemos identificar los proyectos de desarrollo socioterritorial (PDST) como una nueva forma de comprender las estrategias para el desarrollo rural como la relación entre el territorio y las organizaciones del sector. Este tipo de proyecto pasó a reemplazar la anterior estrategia de financiamiento que diferenciaba entre proyectos de autoconsumo y productivos asociativos.

En la Adenda al manual operativo de 2007, la estrategia de financiamiento se describe en tres líneas: subsidio, crédito o mixta. Además, se establecen acciones elegibles dentro de los proyectos de desarrollo socioterritorial que se dividen en: soberanía alimentaria, desarrollo de servicios agropecuarios y no agropecuarios del medio rural, infraestructura comunitaria, derechos, acción ambiental y fortalecimiento y formación socio-organizativa.

En la referida Adenda también se describe una línea de apoyo a las organizaciones. Esta línea se produce especialmente para *organizaciones campesinas, indígenas* o de *trabajadores rurales* y se divide en tres líneas de financiamiento: 1) fondos de inversión, 2) fondos rotatorios y 3) financiamiento para la movilidad y el funcionamiento de las organizaciones.

En la narrativa de la Adenda, la idea de *organización* se vuelve nodal en la estrategia de desarrollo rural. Las *organizaciones* son concebidas como la contraparte en el territorio. Esto se verifica en una sección del documento en la que se manifiesta que “Las organizaciones de base del sector (beneficiarios y potenciales beneficiarios) son el sujeto central del desarrollo rural integral y sustentable. El programa asume que la OB es el principal actor impulsor y decisor a lo largo del proceso de elaboración y ejecución de los PDST” (Adenda, 2007).

La organización pasa a ser el sujeto elegible para otorgar el financiamiento. Si bien el PSA siempre otorgó créditos a sujetos agrupados, en los escritos la organización como tal no había aparecido como deseable. Comprendemos que, frente al grupo, la organización reviste otra complejidad al tener otro proceso de legibilidad frente a las agencias estatales. En el Manual Operativo de 2010 la noción de *fortalecimiento a las organizaciones* se vuelve central en la narrativa de la estrategia del Programa. Estos cambios de sujetos elegibles se pueden analizar en función de los cambios del modelo de conducción política nacional, donde las organizaciones sociales cobraron otro cariz en los discursos políticos.

Otro aspecto interesante para analizar es la relación existente entre los cambios en los modos de caracterizar a los destinatarios de las políticas de desarrollo rural y las estrategias de financiamiento.

En la Adenda de 2007, la descripción de las organizaciones de base hace hincapié en que no necesariamente están vinculadas a la producción agropecuaria, sino que pueden ser sindicales, de defensa de derechos, entre otras. El requisito que se describe como elegible es que estén compuestas por un 80% de los integrantes que se adecuen al perfil del PSA. Este perfil al que refieren es el mismo que se describe en los manuales operativos y documentos que revisamos entre los años 1998 y 2001 y que ha sido denominado como *campesinos, productores minifundistas y/o pequeños productores*.

Al revisar el último manual operativo del programa (2010) la categoría de sujeto *beneficiario* es el *agricultor familiar*, y su diferenciación frente a las caracterizaciones anteriores es que cambian las proporciones en lo relativo a la contratación de mano de obra y al ingreso extrapredial. Desde este nuevo manual, un *beneficiario* puede contratar hasta dos asalariados permanentes y el ingreso extrapredial puede ser de hasta tres salarios de peón rural; es decir,

se amplió la población objetivo del Programa incorporando productores/as agropecuarios/as con mayor capitalización.

Las *comunidades indígenas*, los *trabajadores transitorios agropecuarios*, los *pobladores rurales pobres no agrarios* y las *organizaciones* son descritos de forma separada como potenciales *beneficiarios* de recibir subsidios o la forma de crédito que, aunque de forma marginal, se describe en los documentos.

En cuanto a las *organizaciones de la agricultura familiar*, se ponderan como los sujetos sociales claves del desarrollo y se afirma que “se prioriza la articulación con las organizaciones a partir de aquellos componentes de la estrategia de intervención que en cada territorio y en cada caso sean pertinentes. Las organizaciones con personería jurídica podrán recibir financiamiento directo y la acción se orienta a fortalecerlas. En el caso de sectores no organizados el objetivo es la promoción de procesos asociativos” (PSA, 2010). La organización de los agricultores familiares pasa a constituirse en una de las prioridades del Programa.

Para que una organización se torne legible debe pasar por determinadas rutinas que, desde el sistema del Estado, se producen como dispositivos del gobierno. Como afirma Trouillot (2011), hay un lenguaje que se crea junto con herramientas teóricas y empíricas que clasifican, regulan colectividades y producen determinados colectivos. Acceder a una personería, a una cuenta bancaria, a tributar ante algún organismo determinado torna legibles a los miembros de las organizaciones y, en cuanto colectivo reconocido con personería jurídica por el Estado, los inviste de otro estatus y los produce, en este caso, como contraparte del desarrollo.

Financiamiento y producción de sujetos del desarrollo...

| Años | Contexto | Contexto institucional | Financiamiento | | Definición de los destinatarios |
|------|----------------|------------------------|---|---|---|
| | | | Tipo de prestación | Línea de financiamiento | |
| 1993 | Neoliberalismo | Creación del PSA | Crédito sin interés y créditos parcialmente subsidiados según tipo de proyecto. | Proyectos de: - Autoconsumo - Proyectos tradicionales - Proyectos innovadores - Proyectos de experimentación adaptativa. | Productores minifundistas |
| 1994 | | | | | |
| 1995 | | | | | |
| 1996 | | | | | |
| 1997 | | | | | |
| 1998 | | Creación del PROINDER | | Emprendimientos productivos asociativos. | Pequeño productor minifundista/ Pequeño productor. |
| 1999 | | | | | |
| 2000 | | | | | |
| 2001 | | | Crédito sin interés. Crédito con tasa de interés parcialmente subsidiada. <i>Subsidio para inversión fija.</i> | A. Fortalecimiento de la producción para el autoconsumo. B. Emprendimientos productivos asociativos. 1) intensificación de la producción, 2) diversificación de la misma tanto en la canasta de cultivos como de los productos finales, 3) incorporación de valor a través de tratamientos postcosecha y agroindustriales, 4) cambios de rubros productivos hacia rubros no tradicionales. Con base en estas consideraciones se proponen tres líneas de financiamiento para los EPAs: 1) Financiamiento de actividades ya realizadas por pequeños productores. 2) Fondos "semilla" para actividades innovadoras para la zona. 3) Financiamiento de proyectos de experimentación adaptativa y/o sostenibilidad. Las diferencias están vinculadas al tiempo de devolución del proyecto y los montos del mismo. | Productores minifundistas + población específica prioritaria (mujeres, jóvenes, aborígenes) |
| 2002 | | | | | |
| 2001 | | | A. Fortalecimiento para el autoconsumo. Con destino de los fondos para: 1) capital de giro o de trabajo y 2) capital fijo o inversiones. B. Emprendimientos productivos asociativos ídem 1999. | Pequeño productor | |

| Años | Contexto | Contexto institucional | Financiamiento | | Definición de los destinatarios |
|------|------------------|---|--|---|--|
| | | | Tipo de prestación | Línea de financiamiento | |
| 2003 | Neodesarrollismo | | | | |
| 2004 | | | | | |
| 2005 | | | | | |
| 2006 | | | | | |
| 2007 | | Cambio en la conducción del PSA | Crédito. Subsidio. Mixta (combinación de crédito + subsidio) | Proyectos de desarrollo socioterritorial. Las acciones elegibles son: - Soberanía alimentaria - Desarrollo de servicios agropecuarios y no agropecuarios del medio rural. - Infraestructura comunitaria. - Derechos: educación y cultura, apoyo legal y jurídico, atención a la salud. - Acción ambiental. - Formación y fortalecimiento socio-organizativo. | - Campesinos, indígenas, trabajadores rurales. - Organizaciones de campesinos, indígenas y trabajadores rurales. |
| 2008 | | Creación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar. | | | |
| 2009 | | Creación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Creación de la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar. | | | |
| 2010 | | | Subsidio. Crédito. | | |
| 2011 | | | | | |
| 2012 | | Fin del PROINDER | | | |
| 2013 | | Fin del PSA | Hay dos submodalidades: a. Financiamiento directo a los proyectos. b. Indirecto a través de la asistencia técnica, la formación, la promoción de la participación, las actividades de comunicación y difusión. | - Autoconsumo. - Hábitat. - Producción. - Innovación Tecnológica. - Comercialización. - Seguros. - Ordenamiento territorial. - Acceso al agua. - Experimentación adaptativa. - Investigación-acción. | - Agricultores familiares (AF). - Comunidades indígenas (CI). - Trabajadores transitorios agropecuarios. - Pobladores rurales pobres no agrarios. - Organizaciones de la Agricultura Familiar (OAF). |

Reflexiones finales

La pregunta inicial que nos hicimos en este capítulo está relacionada con el modo en que desde el PSA se financiaron estrategias de desarrollo rural para pequeños productores. El objetivo está relacionado con comprender los referenciales en los que se enmarcaron las políticas de desarrollo rural en Argentina en la década pasada, focalizando el análisis en los modos de financiar emprendimientos productivos a sectores subalternos del ámbito rural y los posibles cambios que pudieron operar en un programa que se extendió a través de gestiones de gobierno que se referenciaron en modelos económicos –neoliberalismo y neodesarrollismo– presentados como antagónicos.

En la primera etapa del PSA (1993-1999) la población objetivo del programa fue caracterizada presentando escasez de recursos y en situación desfavorable para acceder a mercados, entre otros el financiero. Si la condición de marginalidad de los *productores minifundistas* se reproducía, entre otros factores, por la falta de disponibilidad de recursos, el PSA se proponía como una solución en la medida que otorgaba créditos a estos sujetos que no son reconocidos como sujetos de crédito por otras entidades. El formato crédito se producía como el ideal para este tipo de población porque no solo se otorgaba dinero, sino también reconocimiento. Adicionalmente, se asumía que en oposición a otros formatos de financiamiento, el crédito generaba en los destinatarios una actitud emprendedora orientada a alcanzar la autonomía, a través de la eficiencia y eficacia empresarial.

La estrategia con la cual desde el Programa se financió a la población objetivo sufrió modificaciones. Llamativamente éstas no se correspondieron plenamente con el cambio de modelo económico operado en los primeros años de la década de 2000. Observamos continuidades y rupturas a lo largo de la operatoria del programa que atraviesan esta etapa y deben ser explicadas por otras variables. La valoración del subsidio como formato de financiamiento, y su implementación en el PSA, estuvo asociada a la implementación del PROINDER. En este programa, el BIRF, como agencia de financiamiento, tuvo un papel relevante en la definición de la estrategia a implementar y en la valoración de esa forma de financiamiento. La tensión con los fundamentos sobre los cuales se había justificado el formato crédito en el PSA es evidente y es llamativa la ausencia

de justificación y/o rectificación de la nueva estrategia de financiamiento en los documentos institucionales. Se infiere que el fenómeno evidencia la escasa autonomía que su cuerpo directivo tuvo en la construcción del referencial del Programa, a partir del momento en que las agencias internacionales comenzaron a aportar a su financiamiento. El cambio sustancial observado en la etapa denominada neodesarrollista está asociado al reconocimiento de las organizaciones de base como sujeto de desarrollo y la generación de líneas de financiamiento para su formalización y/o consolidación.

Bibliografía

- CRAVIOTTI, C. (2001). *La focalización en el PROINDER. Serie documentos de formulación*. En Ministerio de Economía. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación Dirección de Desarrollo Agropecuario. PROINDER.
- CRAVIOTTI, C. & SOVERNA, S. (2003). *Los programas de desarrollo rural ejecutados en el ámbito de la SAGPyA*. Ministerio de Economía y producción. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. Dirección de Desarrollo Agropecuario. PROINDER.
- FERNÁNDEZ, V. & VIGIL, J. (2012). Capacidades estatales regionales: consideraciones teóricas y metodológicas para su análisis en América Latina. *Revista Políticas Públicas*, 16 (1), 51-65.
- GALAFASSI, G. (2012). Para una relectura de los procesos de conflicto y movilización social en la Argentina de inicios del milenio (2001-2003). *Revista Mexicana de Sociología*, 74 (1). México.
- CARRERA, N. & COTARELO, M. (2004). *La insurrección espontánea. Argentina. Diciembre de 2001*. Buenos Aires, Programa de Investigación sobre el Movimiento de la Sociedad Argentina.
- LATTUADA, M. (1997). El sector agropecuario argentino hacia el fin del milenio. Transición e incertidumbre. *Revista Agroalimentaria*, 4.
- MANZANAL, M. & NARDI, M. (2008). Modelos de intervención de los proyectos de desarrollo rural en la Argentina a partir de 1995.

- En Schejtman, A. y Barsky, O. (Comps.). *El desarrollo rural en la Argentina, un enfoque territorial*. Siglo XXI.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA. (2010). *Manual operativo*. Parte 1. Programa Social Agropecuario. Presentación del programa, y sus actores estructura y funciones. Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar.
- *MANUAL OPERATIVO*. PARTE 2. PROGRAMA SOCIAL AGROPECUARIO. SECRETARÍA DE DESARROLLO RURAL Y AGRICULTURA FAMILIAR.
- MURMIS, M. (2001). *Pobreza rural. Diversidad de situaciones ocupacionales. Serie documentos de formulación*. Ministerio de Economía. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación Dirección de Desarrollo Agropecuario. PROINDER
- OSZLAK, O. & O'DONELL, G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Documento G. E. CLACSO N°4. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).
- OSZLAK, O. & O'DONELL, G. (1995). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. *Redes*. 2 (4).
- PINAZZO, G., DELFINI, M. & DROLAS, A. (2017). Ruptura macroeconómica y continuidad estructural en la Argentina post convertibilidad. Un aporte al debate sobre la naturaleza del neoliberalismo. *Trabajo y sociedad*, 28: Santiago del Estero.
- PROGRAMA SOCIAL AGROPECUARIO (1995). *Dos años del Programa Social Agropecuario*. Documento de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca.
- SANS CERBINO, G. (2012). Burguesía agraria, conflictividad política y quiebres institucionales. Argentina, 1975-2008. En revista *Polis*, 31.
- SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, PESCA Y ALIMENTACIÓN (1997) *Estrategia de Desarrollo Rural hacia el siglo XXI*. Documento del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Subsecretaría de Agricultura, Ganadería y Forestación. Dirección Nacional de Economía, Planeamiento y Desarrollo Agropecuario.
- (1998). *El Programa Social Agropecuario. 5 años de política social con pequeños productores minifundistas 1993-1998*. Documento de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación.
- (1999). *Manual Operativo: Programa Social Agropecuario*. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación.

- (2001). *El Programa Social Agropecuario. 8 años de promoción y apoyo a pequeños productores minifundistas 1993-2001*. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación.
- SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, PESCA Y ALIMENTOS (2007). *Adenda Manual Operativo Programa Social Agropecuario*.
- SHORE, C (2010). La antropología y el estudio de la política pública: Reflexiones sobre la formulación de las políticas. En revista *Antípoda*, 10.
- THWAITES REY, M. (1999). Estado y sociedad, ajuste estructural y reforma del estado en la Argentina de los '90. En revista *Realidad Económica*, 160. Buenos Aires
- TROUILLOT, M. (2011). Antropología del Estado en la época de la globalización: encuentros cercanos del tipo engañoso. En *Transformaciones globales. La antropología y el mundo moderno*. Editorial de la Universidad del Cauca.
- YANOW, D. (2015). *Making sense of policy practices: interpretation and meaning*. Working Paper at Wageningen University.